

**DISERTASI**

**KONFLIK PERTANAHAN ATAS TANAH ASET  
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)  
YANG DIKUASAI OLEH MASYARAKAT**



**BAMBANG PRIONO**

**B013202011**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**KONFLIK PERTANAHAN ATAS TANAH ASET  
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)  
YANG DIKUASAI OLEH MASYARAKAT**

**DISERTASI**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:**

**ILMU HUKUM**

**Disusun dan Diajukan Oleh:**

**BAMBANG PRIONO**

**B013202011**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

DISERTASI

**KONFLIK PERTANAHAN ATAS TANAH ASET BADAN USAHA MILIK  
NEGARA (BUMN) YANG DIKUASAI OLEH MASYARAKAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**BAMBANG PRIONO  
B013202011**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi  
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 16 Februari 2023  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

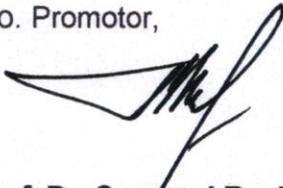
Menyetujui,

Promotor,



**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP 196712311991032002

Ko. Promotor,



**Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.**  
NIP 195404201981031003

Ko. Promotor,



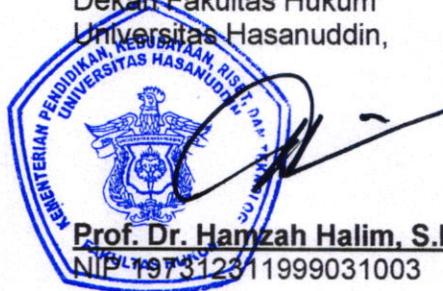
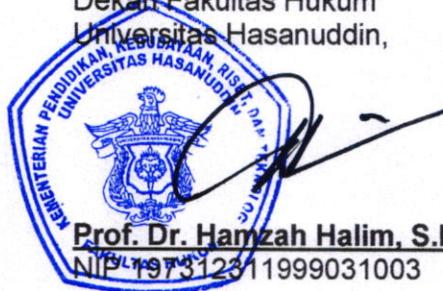
**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**  
NIP 196306241988031002

Ketua Program Studi S3  
Ilmu Hukum,



**Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**  
NIP 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP 197312311999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya.

Nama : **BAMBANG PRIONO**  
NIM : B013202011  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Jenjang : S3

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul **KONFLIK PERTANAHAN ATAS TANAH ASET BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG DIKUASAI OLEH MASYARAKAT.**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 16 Februari 2023

Yang Menyatakan,



**(BAMBANG PRIONO)**

## ABSTRAK

**Bambang Priono, B013202011, Sarana Hukum Penyelesaian Konflik Pertanahan Atas Tanah Aset Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Yang dikuasai Oleh Masyarakat.** Di Bawah Bimbingan **Farida Patittingi, Syamsul Bachri dan Abrar Saleng.**

Tujuan Penelitian adalah 1) Untuk menganalisis dan merumuskan status hukum aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat; 2) Untuk menganalisis dan merumuskan mekanisme penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat yang dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dan 3) Untuk menganalisis dan merumuskan sarana hukum yang ideal untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dalam penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif yang ditetapkan sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Penelitian ini mengkaji ketentuan hukum positif tertulis secara sistematis terkait dengan konflik pertanahan aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai masyarakat berkaitan dengan asumsi atau anggapan dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan disertasi ini, kemudian dilakukan pengujian secara induksi-verifikatif pada fakta yang terdapat dalam masyarakat. Secara operasional penelitian yuridis normatif dilakukan dengan penelitian kepustakaan dan mewawancarai beberapa narasumber yang berhubungan dengan penulisan disertasi ini .

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa 1) Status tanah Badan Usaha Milik Negara adalah bukan aset negara karena penguasaan dan pemilikannya didasarkan pada pemindahtanganan melalui penyertaan modal negara kepada BUMN yang ditindaklanjuti dengan penghapusan dari daftar Barang Milik Negara. 2) Bentuk penyelesaian konflik penguasaan aset BUMN oleh masyarakat terdiri dari 2 (dua) bentuk yaitu melalui jalur litigasi yaitu proses perkara di pengadilan baik pidana, perdata maupun administrasi negara dan melalui jalur nonlitigasi sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa yaitu konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. 3) Sarana hukum penyelesaian konflik atas tanah BUMN yang berada dalam penguasaan masyarakat yaitu (a) melalui harmonisasi hukum antara peraturan perundang-undangan yang menempatkan kekayaan BUMN sebagai aset negara dengan peraturan perundang-undangan yang menempatkan aset BUMN bukan sebagai aset negara; (b) pengaturan hukum adat sebagai sarana penyelesaian konflik dan (c) reforma agraria.

Kata Kunci : Sarana hukum, penyelesaian konflik, Badan Usaha Milik Negara

## **ABSTRACT**

**Bambang Priono, B013202011, Legal Means for Settlement of Land Conflicts of State-Owned Enterprises (BUMN) Controlled by the Community. Supervised by Farida Patittingi, Syamsul Bachri and Abrar Saleng.**

The research objectives are 1) to analyze and formulate the legal status of State Owned Enterprise assets controlled by the community; 2) To analyze and formulate a mechanism for resolving land conflicts of the assets of State-Owned Enterprises controlled by the Community that can realize justice and benefit and 3) To analyze and formulate the ideal legal means to realize justice and benefit in resolving land conflicts of the assets of State-Owned Enterprises controlled by the community.

This study uses a normative legal research type which is determined according to the problem formulation and research objectives. This study examines the provisions of the written positive law systematically related to land conflicts of assets of State-Owned Enterprises controlled by the community in relation to the basic assumptions or assumptions used in answering this dissertation problem, then an induction-verification test is carried out on the facts contained in the community. Operationally, normative juridical research was carried out by means of library research and interviewing several sources related to the writing of this dissertation.

The results of the study show that 1) The land status of State-Owned Enterprises is not a state asset because its control and ownership is based on transfer through state capital participation to State-Owned Enterprises which is followed up by deletion from the list of State-Owned Goods. 2) The form of conflict resolution over the ownership of State-Owned Enterprises assets by the community consists of 2 (two) forms, namely through litigation, namely the process of cases in courts, whether criminal, civil or state administration and through non-litigation channels as regulated in Law no. 30 of 1999 concerning Arbitration and Alternative Dispute Resolution, namely consultation, negotiation, mediation, conciliation, or expert judgment. 3) Legal means for resolving conflicts over land owned by State-Owned Enterprises under community control, namely (a) through legal harmonization between laws and regulations that place State-Owned Enterprises assets as state assets and laws and regulations that place State-Owned Enterprises assets not as state assets; (b) regulation of customary law as a means of conflict resolution and (c) agrarian reform.

**Keywords :** legal means, Settlement of Land Conflicts, State-Owned Enterprises

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya peneliti haturkan kepada Allah SWT atas segala nikmat Kesehatan, kekuatan serta cinta dan rahmat yang tiada bandingannya sehingga peneliti diberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan strata tiga pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Untuk penyelesaian terhadap studi ini, peneliti melakukan pengkajian dan penelitian mengenai Sarana Hukum Penyelesaian Konflik Pertanahan atas Tanah Aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dikuasai masyarakat. Penelitian ini berangkat dari pengalaman peneliti selama mengabdikan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang di mana terdapat begitu banyak konflik yang terjadi antara BUMN dengan masyarakat yang berlarut-larut tanpa penyelesaian. Hal ini terutama disebabkan oleh kedudukan aset BUMN yang dikategorikan sebagai aset negara sehingga menimbulkan keraguan bagi banyak pihak untuk melakukan upaya penyelesaian berupa pelepasan hak atas tanah aset BUMN menjadi milik masyarakat. Peneliti kemudian mencermati bahwa penguasaan negara atas tanah yang merupakan Amanah konstitusi khususnya Pasal 33 ayat (3) tidak sepenuhnya terlaksana dalam hal pengaturan penguasaan tanah untuk tanah-tanah aset BUMN.

Penelitian ini dilaksanakan dengan bimbingan, bantuan dan dukungan dari banyak pihak yang memberikan andil yang sangat besar bagi peneliti dalam penyelesaiannya. Pada kesempatan ini perkenankan peneliti menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Terima kasih kepada almarhum bapak dan ibu (orang tua) peneliti yang telah menghantarkan peneliti pada pencapaian saat ini meskipun hari ini tidak dapat hadir dan menyaksikan semuanya namun peneliti menyadari sepenuhnya bahwa segala pencapaian peneliti adalah buah cinta, kasih sayang, bimbingan, didikan dari orang tua peneliti;
2. Terima kasih kepada istri tercinta, Dasa Sekartriatin, S.Sos yang telah mendampingi peneliti selama puluhan tahun tanpa lelah dan senantiasa memberikan dukungan yang menguatkan peneliti termasuk dalam penyelesaian studi ini.
3. Terima kasih kepada anak-anak dan menantu tercinta Ananda Pradhika Asri Yulindari, S.E.,B.A, M. Finan, Ananda dr. Willy Kurnia Almon, M. ked (SPOG), Ananda Wisnu Wibisono Nugraha, B. Arts (Bus)., M.B.A, Ananda Nadia Amarina Aswonoputro, S.H., atas cinta, kasih sayang, doa, perhatian dan dukungan kepada peneliti
4. Terima kasih kepada Hastama Athalla Prawira dan Rashka Atharva Prawira, kedua cucu peneliti yang telah memberikan kebahagiaan, keceriaan dan semangat kepada peneliti.

Penyelesaian studi peneliti tidak dapat dilepaskan pula dari peran, bantuan, dukungan dan bimbingan dari seluruh pihak pada Kampus Tercinta Universitas Hasanuddin :

1. Terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa.,M.Sc, Rektor Universitas Hasanuddin. Bapak Prof. Drg. Muhammad Ruslin M.Kes.,Phd.,SpBMk (Wakil Rektor Bidang Akademik dan

Kemahasiswaan), Bapak Prof. Dr. Subehan S.Si., M.PharmSc., Phd Apt (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan, dan Keuangan), Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum (Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi), dan Bapak Prof. Dr. Eng. Ir. Adi Maulana, S.T., M.Phil (Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Kewirausahaan dan Bisnis) atas dukungan, bimbingan dan segala fasilitas Pendidikan yang tersedia di Kampus Tercinta Universitas Hasanuddin sehingga memberikan kemudahan bagi peneliti untuk memperoleh ilmu yang sangat bermanfaat selama menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin ;

2. Terima kasih kepada bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P, dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr Maskun, S.H.,L.L.M (Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan), Prof. Dr. lin Sakharina, S.H.,M.A (Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni), Dr. Ratnawati, S.H.,M.H (Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset dan Inovasi) atas bimbingan, bantuan, dukungan dan ketersediaan sarana penunjang Pendidikan pada fakultas hukum Universitas Hasanuddin yang sangat memberikan kemudahan dalam pelaksanaan pembelajaran dan Pendidikan bagi peneliti khususnya dan bagi seluruh mahasiswa Fakultas Hukum pada umumnya;
3. Terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si, Ketua Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas

bimbingan, dukungan, dan segala kemudahan dalam proses belajar mengajar yang mampu menciptakan suasana perkuliahan yang berkualitas meskipun dalam suasana Covid 19 pada tahun 2021 dan awal 2022.

4. Terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S, bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H, selaku tim promotor yang telah memberikan bimbingan, dukungan dan tidak henti-hentinya memberikan ilmu yang bermanfaat bagi peneliti baik dalam proses perkuliahan maupun dalam proses penyelesaian penelitian ini.
5. Terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H., bapak Prof Dr. Anwar Borahima, S.H.,M.H, Bapak Prof. Dr. H.M. Said Karim, S.H.,M.H.,M.Si., CLA dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H.,M.Hum selaku tim penguji yang telah memberikan sara, kritik membangun, dukungan dan memberikan ilmu yang sangat bermanfaat baik dalam proses belajar mengajar maupun dalam penyelesaian penelitian ini.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya peneliti haturkan pula kepada segenap pimpinan dan rekan-rekan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia atas segala bantuan, dukungan, doa bagi peneliti sehingga diberikan kekuatan, kesabaran dan kesehatan sehingga dapat menyelesaikan studi peneliti pada program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

1. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Marsekal TNI (Purn.) DR. (H.C) Hadi Tjahyanto, S.I.P, Menteri Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia beserta jajarannya, atas dukungan bagi peneliti dalam rangka penyelesaian studi peneliti pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Terima kasih kepada Bapak Dr. Sofyan A. Djalil, S.H.,M.H.,M.ALD., Ph.D, yang memberikan dukungan kepada peneliti sejak awal peneliti menempuh pendidikan program doktor.
3. Terima kasih pula kepada sdr. Arman Amrullah Malewa, ST, M.H.,M.A.P, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros , Sdr. Daud Wijaya Sitorus, S.P.,M.Si, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Barru, Sdr. Achmad, S.Sit, M.H, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaen Takalar, Sdr. Kamaruddin, S.H.,M.H, Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Gowa atas doa, dukungan dan semangat yang tak henti-hentinya diberikan kepada peneliti selama penyelesaian studi ini. Demikian pula kepada seluruh jajaran Kantor Pertanahan di lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Pada akhirnya ucapan terima yang tidak terhingga kepada sahabat, rekan kerja, keluarga dan seluruh pihak yang telah memberikan bantuan, doa dan dukungan kepada peneliti yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu. Semoga setiap bantuan dan doa

yang telah diberikan mendapatkan pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. Permintaan maaf yang sebesar-besarnya peneliti sampaikan pula apabila di dalam penyelesaian karya ilmiah ini terdapat kekurangan dan kelemahan yang merupakan hal yang tidak dapat dihindari sebagai manusia yang tak luput dari salah dan khilaf.

Makassar, 16 Februari 2023

Peneliti

Bambang Priono

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGAJUAN DISERTASI	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xiii

<b>BAB</b>	<b>URAIAN</b>	<b>HAL.</b>
<b>1</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
	A. Latar Belakang Masalah	1
	B. Rumusan Masalah	26
	C. Tujuan Penelitian	26
	D. Manfaat Penelitian	27
	E. Orisinalitas Penelitian	27
<b>2</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>30</b>
	A. KERANGKA TEORITIS	30
	1. Teori Tujuan Hukum	30
	a. Keadilan Hukum	32
	b. Kemanfaatan Hukum	41
	c. Kepastian Hukum	46
	2. Teori Konflik	52

a.	Pandangan Ahli tentang Konflik	52
b.	Jenis-jenis Konflik	64
3.	Teori Sistem Hukum	67
a.	Substansi Hukum ( <i>legal substance</i> )	69
b.	Struktur Hukum ( <i>legal structure</i> )	72
c.	Kultur Hukum ( <i>legal culture</i> )	74
4.	Teori Harmonisasi Hukum	77
5.	Teori Penguasaan dan Pemilikan Tanah	80
B.	KERANGKA KONSEPTUAL	87
1.	Konsep Negara Kesejahteraan	87
2.	Konsep Penguasaan Negara atas Tanah	93
3.	Badan Usaha Milik Negara	107
C.	KERANGKA PIKIR	113
D.	DEFINISI OPERASIONAL VARIABEL	114
<b>III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	<b>115</b>
A.	Tipe Penelitian	115
B.	Pendekatan Penelitian	115
C.	Jenis dan Sumber Data	117
D.	Teknik Pengumpulan Data	117
E.	Analisis Data	117

<b>IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	<b>119</b>
	A. Status Aset Badan Usaha Milik Negara	119
	1. Status Aset Badan Usaha Milik Negara ditinjau dari Pencatatan Aset dalam Daftar Barang Milik Negara	119
	2. Status Aset Badan Usaha Milik Negara ditinjau dari Legalitas Aset Tanah	129
	3. Status Aset Badan Usaha Milik Negara ditinjau dari Penguasaan Fisik atas Tanah	145
	B. Mekanisme Penyelesaian Konflik atas Aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai Masyarakat	158
	1. Bentuk Konflik atas Tanah Badan Usaha Milik Negara	158
	2. Faktor Penyebab terjadinya Konflik atas Tanah Badan Usaha Milik Negara	170
	3. Bentuk Penyelesaian Konflik atas Tanah BUMN yang dikuasai Masyarakat	175
	a. Penyelesaian Konflik Melalui Jalur Litigasi	184
	b. Penyelesaian Konflik Melalui Jalur Nonlitigasi	187

C.	Sarana Hukum Ideal Penyelesaian Konflik atas Tanah Aset BUMN yang dikuasai Masyarakat	191
1.	Harmonisasi Hukum	191
2.	Hukum Adat	228
3.	Sarana Peradilan	238
4.	Reforma Agraria	240
<b>V</b>	<b>PENUTUP</b>	<b>256</b>
A.	Kesimpulan	256
B.	Saran	257
	Daftar Pustaka	258

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang tidak dapat dipisahkan dalam sejarah keberadaan umat manusia di muka bumi sehingga dibutuhkan adanya penataan dan pengaturan, khususnya berkaitan dengan penguasaan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya. Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengaturan hubungan manusia dan tanah. Dalam hal ini untuk Indonesia, landasan kewenangan dan kekuasaan negara dalam melakukan pengaturan tersebut diatur dalam konstitusi negara Republik Indonesia yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) dalam Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Keberadaan pengaturan Pasal 33 ayat (1) menjadi landasan filosofis pengaturan tanah di Indonesia yang membutuhkan adanya pengaturan secara yuridis untuk mengejawantahkan hakikat penguasaan negara atas tanah dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itu, pada tahun 1960 dibentuk landasan hukum pengelolaan pertanahan melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau dikenal

dengan istilah Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA).

Istilah “dikuasai negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 mencakup dua bentuk penguasaan yaitu secara fisik dan secara yuridis dan memiliki 2 (dua) aspek yaitu aspek privat dan aspek publik. Hal ini berarti bahwa penguasaan negara merupakan penguasaan yang dilandasi oleh hak, dilindungi oleh hukum, dan memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan penguasaan fisik atas tanah ataupun memberikan hak kepada pihak lain untuk melakukan penguasaan dan kepemilikan.<sup>1</sup> Sejalan dengan pandangan ini, Abrar Saleng<sup>2</sup> mengemukakan bahwa hak menguasai negara atas tanah tidak dapat dilepaskan dari konsep negara hukum dan konsep negara kesejahteraan . Negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan yang mengharuskan tindakan negara harus berdasarkan hukum sedangkan negara kesejahteraan menempatkan negara tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat tetapi menjadi penanggungjawab utama dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat.

Undang-undang Pokok Agraria dibentuk berdasarkan Pancasila sebagai dasar kerohanian dan sekaligus merupakan asas hukum agrarian

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie. 2013. Komentar atas Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sinar Harapan : Jakarta. Hlm. 142

<sup>2</sup> Abrar Saleng. 2004. Hukum Pertambangan. UII Press : Yogyakarta. Hlm. 9

yang bersifat khusus.<sup>3</sup> Hal ini berarti pula bahwa UUPA mengandung nilai, watak, semangat kerakyatan, dan membawa amanat untuk menciptakan kehidupan yang berkeadilan sosial di bidang pertanahan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini kemudian melahirkan suatu keharusan penggunaan tanah disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya sehingga dapat bermanfaat bagi kesejahteraan dan keadilan yang akan bermanfaat bagi pencapaian tujuan negara dalam alenia IV Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Undang-undang Pokok Agraria menempatkan kepentingan umum dan kepentingan perseorangan secara seimbang sehingga pengaturan tanah untuk kepentingan umum harus memerhatikan kepentingan perseorangan dan sebaliknya penguasaan tanah untuk kepentingan perseorangan harus memperhatikan kepentingan umum.

Pasal 4 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa atas dasar hak menguasai negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pasal ini memberikan kewenangan kepada mereka untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur dalam undang-undang.

Wewenang dalam penguasaan tanah terdiri dari dua yaitu wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang yang bersifat umum adalah

---

<sup>3</sup> Imam Sutinjo. 1990. Politik Hukum Agraria. Gajah Mada University Press : Yogyakarta. Hlm. 35

pemegang hak atas tanah berwenang untuk menggunakan tanahnya, untuk kepentingan yang berkaitan langsung dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang diatur dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Wewenang khusus adalah pemegang hak atas tanah berwenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan hak atas tanah yang diperolehnya misalnya hak milik untuk kepentingan pertanian dan pendirian bangunan, hak guna bangunan untuk pendirian bangunan dan hak guna usaha untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.<sup>4</sup>

Dari uraian di atas maka peneliti berpandangan bahwa secara filsafati, penguasaan dan pemilikan tanah mengandung muatan nilai yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum yang mengatur penguasaan dan pemilikan atas tanah yang di dalamnya terdapat kewenangan, hak dan kewajiban serta kekuasaan. Selanjutnya secara yuridis, penguasaan dan pemilikan tanah adalah cara pandang hukum terhadap persoalan tanah berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah sebagai suatu sistem yang bertujuan melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat. Dalam sudut pandang sosiologis, penguasaan dan pemilikan tanah merupakan kewenangan mengusahakan tanah yang dibatasi oleh kepentingan umum, dan kepentingan umum yang memerhatikan kepentingan perseorangan. Oleh karena itu, dalam sudut

---

<sup>4</sup> Urip Santoso. 2010. Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah. Kencana Prenada Media Group : Jakarta. Hlm. 82.

pandang ketiga aspek ini, penguasaan dan kepemilikan tanah merupakan kewenangan yang memberikan hak kepada seseorang atau sekelompok orang untuk mengusahakan dan mengelola tanah yang mengandung keharmonisan dalam menciptakan hubungan antara manusia dan tanah serta hubungan manusia dengan manusia dalam kaitannya dengan tanah. Tidak terpenuhinya hal ini akan menimbulkan permasalahan yang dikenal dengan istilah konflik pertanahan antara lain adanya ketimpangan atau ketidakserasian dalam peruntukan tanah, ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi tentang tanah, ketidakserasian antara produk hukum yang lahir karena pragmatisme dan kebijakan-kebijakan sektoral. Hal ini sejalan dengan pandangan dari Cohen<sup>5</sup> bahwa hubungan hukum dalam pertanahan memiliki potensi kerjasama dan potensi konflik. Kerjasama akan terjadi apabila para subjek agraria bersedia dan mampu merumuskan suatu kesepakatan perihal kepentingan dan klaim yang berbeda-beda menyangkut akses terhadap objek agraria. Sebaliknya, konflik akan terjadi apabila terdapat benturan kepentingan intra dan antar subjek agraria ataupun tumpang tindih klaim terhadap objek agraria.

Upaya untuk menghindari konflik dalam bidang pertanahan dilakukan melalui pembentukan dan pembaruan hukum pertanahan. Pembentukan dan pembaharuan hukum ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam penyelenggaraan pengaturan penguasaan dan kepemilikan hak

---

<sup>5</sup> Dikutip dari Moh. Fadli dkk. 2014. Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPR RI. Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat RI : Jakarta. Hlm. 29

atas tanah. Beberapa peraturan yang dimaksud adalah Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 18 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah diubah dengan PP No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Salah satu permasalahan dan konflik yang terjadi dalam penguasaan dan pemilikan tanah adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara. Pengertian BUMN berdasarkan Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. BUMN merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memiliki posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Negara mendirikan BUMN untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kemakmuran rakyat. Badan Usaha Milik Negara memiliki status dan karakteristik khusus, yang membedakannya dengan perusahaan swasta di mana unsur kepemilikan negara ada di dalamnya, perlakuan terhadap aset persero harus dibedakan dari perusahaan swasta karena di dalam BUMN terdapat dua kepemilikan aset yaitu aset yang dimiliki oleh persero dan aset yang dimiliki oleh negara. Hal ini melahirkan karakteristik khusus dari BUMN sebagaimana ketentuan Pasal 50 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur larangan melakukan sita terhadap aset negara. Namun demikian, dalam Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung Tahun 2010 terdapat petunjuk bahwa harta kekayaan BUMN/BUMD dapat disita oleh pengadilan karena harta tersebut bukan lagi milik negara tetapi milik BUMN/BUMD. Kemudian Penyitaan terhadap kekayaan BUMN karena sebagai barang bukan milik Negara prosedurnya tidak perlu minta izin dari Mahkamah Agung sebagaimana putusan MA No. 1109 K/PDT/2004 tanggal 14 Oktober 2005. Demikian pula dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 TAHUN 2012 ditegaskan bahwa penyitaan terhadap aset BUMN (persero) dapat dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan Pasal 197 HIR. Realitas lain yang menjadi fenomena dalam penanganan konflik pertanahan atas aset BUMN tidak dapat memberikan penyelesaian yang berkepastian hukum. Penyelesaian konflik melalui jalur pengadilan sebagai upaya terakhir yang dapat dilakukan masyarakat pun dalam

realitasnya berujung ketidakpastian. Hal ini dapat dilihat dalam putusan Mahkamah Agung No. 4008 K/PDT/ 2001 dalam Perkara antara PT. Pelabuhan Indonesia I Belawan lawan Sakdymah dkk yang tidak dapat dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri Medan karena objek yang akan dieksekusi merupakan aset BUMN. Dalam sudut pandang lain, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa barang milik negara memang harus diperlakukan secara khusus tidak sebagaimana barang-barang yang dimiliki oleh badan hukum perdata yang lain, hal tersebut mengingat fungsi yang melekat pada barang tersebut untuk digunakan dalam pelayanan umum.

Dari uraian di atas terlihat adanya perbedaan norma antara Undang-undang Perbendaharaan Negara dengan yurisprudensi Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai dapat tidaknya aset BUMN/BUMD untuk disita. Hal ini patut untuk dicermati karena terjadinya perbedaan tersebut akan memberikan dampak pada upaya mewujudkan kepastian hukum dalam pengelolaan aset BUMN/BUMD. Hal ini membutuhkan adanya suatu pengkajian lebih jauh mengenai status hukum aset BUMN/BUMD ditinjau dari sudut pandang hukum publik dan hukum privat.

Karakteristik khas Badan Usaha Milik Negara dapat pula dilihat dalam pengaturan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 2010 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah terlantar yang menegaskan bahwa tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang

dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan berstatus BUMN/BUMD maupun yang tidak berstatus BUMN/BUMD yang secara tidak sengaja dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Namun demikian, setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah terlantar, terjadi perubahan signifikan terkait keberadaan BUMN/BUMD sebagai objek tanah terlantar. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 30 ayat (4) yang mengatur mengenai tata cara penetapan tanah terlantar untuk tanah yang berstatus barang milik negara atau asset BUMN/BUMD. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 ini kemudian mencabut Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 2010 tentang tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Substansi hukum yang telah ditegaskan dalam Undang-undang Pokok Agraria mengenai syarat hapusnya hak atas tanah antara lain diterlantarkan dalam realitasnya tidak mampu untuk menjadi dasar bagi penyelesaian konflik tersebut terutama pada masa pemberlakuan PP No. 10 Tahun 2010 yang mengatur larangan untuk menetapkan tanah asset BUMN/BUMD sebagai objek tanah terlantar. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 memberikan karakteristik khas terhadap aset Badan Usaha Milik Negara semakin memperkuat kedudukan BUMN dalam penguasaan tanah yang dapat memberikan potensi timbulnya ketimpangan dalam penguasaan tanah yang menjauhkan tujuan penguasaan tanah di

Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan tidak dapat dipisahkan dengan upaya untuk mewujudkan 3 (tiga) tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sehingga eksisten peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen untuk mencegah dan menanggulangi konflik-konflik pertanahan. Kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam realitasnya belum mampu untuk mengatasi seluruh permasalahan dan konflik pertanahan yang terjadi. Konflik pertanahan masih terjadi di Indonesia antara lain konflik atas lahan perkebunan besar ( 344 kasus), konflik atas lahan perumahan (232 kasus), konflik atas pembangunan sarana umum dan fasilitas kota (243 kasus), konflik kehutanan ( 141 kasus), Konflik Kawasan industri (115 kasus), konflik lahan pertambangan (59 kasus).<sup>6</sup>

Munculnya berbagai konflik pertanahan sebagaimana dikemukakan di atas sangat bertentangan dengan hakikat pengelolaan pertanahan yang diatur dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam yang menegaskan bahwa salah satu arah pembaruan hukum agraria adalah menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat

---

<sup>6</sup> *Ibid.* Hlm. 35

mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Hal inilah yang menimbulkan ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia yang kemudian menjadi pemicu lahirnya konflik penguasaan tanah sebagaimana terjadi di beberapa wilayah di Provinsi Sulawesi Selatan yaitu konflik antara PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XIV dengan masyarakat di Kabupaten Gowa dan Takalar, konflik antara PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XIV dengan masyarakat Luwu Timur, konflik antara PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XIV dengan masyarakat Wajo, konflik antara PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XIV dengan masyarakat Enrekang.

Konflik yang melibatkan PTPN XIV di beberapa kabupaten di Sulawesi Selatan telah berlangsung sejak tahun 2004 di mana saat masyarakat mulai meminta tanah mereka kembali sesuai dengan perjanjian dengan PT. Bina Mulia Ternak (PT. BMT) sejak tahun 1972. Peralihan menjadi PTPN XIV dengan Perkebunan Kelapa Sawit menyebabkan masyarakat kehilangan akses dan sumber-sumber agraria . Tahun 2003 saat Hak Guna Usaha PTPN XIV telah berakhir konflik pun dimulai. Seperti diketahui, PTPN XIV telah melakukan usaha selama 15 tahun di Enrekang dan Wajo. Berbagai tindakan intimidasi terhadap masyarakat yang memiliki hak atas tanah di wilayah yang diklaim oleh PTPN XIV kerap terjadi. Lahan pertanian, lokasi ternak, dan kebun milik

warga telah berubah menjadi lokasi penanaman sawit, sawah-sawah warga dihancurkan serta ternak-ternak juga mati karena racun hama yang sengaja digunakan oleh PTPN XIV. Pohon-pohon yang berada di kebun milik warga dirusak dan ditebang. Pohon jati, durian, rambutan, coklat, kelapa yang bernilai milyaran rupiah habis tak tersisa. <sup>7</sup>

Uraian di atas menunjukkan adanya contoh konflik berkepanjangan antara PT PTPN IV dengan masyarakat di beberapa kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan yang menjauhkan penguasaan tanah oleh BUMN dari asas keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi para pihak sebagai tujuan pembaruan agraria di Indonesia. Hal ini membutuhkan pengkajian lebih jauh terkait bentuk-bentuk konflik yang terjadi antara BUMN dengan masyarakat serta faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya konflik tersebut.

Hukum pada hakikatnya hadir sebagai instrumen yang dibentuk untuk memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan sehingga keberadaan norma hukum sebagai kaidah yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi sangat penting untuk dijaga agar tetap berada dalam koridor ketiga tujuan hukum tersebut. Perbedaan ataupun ketidakharmonisan norma hukum yang mengatur tentang status dan kedudukan asset BUMN sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa norma hukum terkait BUMN belum mampu untuk

---

<sup>7</sup>[http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/86/%E2%80%9CKEMBALIKAN\\_TANAH\\_PETANI\\_YANG\\_DIRAMPAS\\_PTPN\\_XIV%E2%80%9D/](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/86/%E2%80%9CKEMBALIKAN_TANAH_PETANI_YANG_DIRAMPAS_PTPN_XIV%E2%80%9D/)

mewujudkan ketiga tujuan hukum tersebut. Undang-undang Cipta Kerja yang dibentuk tahun 2021 pun dalam substansinya belum sepenuhnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan asset oleh BUMN . Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 181 UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja yang pada pokoknya menegaskan bahwa pada saat berlakunya undang-undang ini, setiap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan undang-undang ini atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang dikoordinasikan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masalah penetapan tanah terlantar untuk tanah asset BUMN pun tidak secara jelas diatur dalam Undang-undang Cipta Kerja meskipun telah menegaskan bahwa asset BUMN dapat ditegaskan sebagai objek tanah terlantar namun dalam Pasal 180 ditegaskan bahwa hak, izin, atau konsesi atas tanah dan atau kawasan yang dengan sengaja tidak diusahakan atau ditelantarkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan dicabut dan dikembalikan kepada negara dan dalam pelaksanaan pengembalian kepada negara Pemerintah Pusat dapat menetapkan hak, izin, atau konsesi tersebut sebagai aset Bank Tanah. Kehadiran bank tanah sebagai solusi atas tanah yang telah diterlantarkan kemudian masih menjadi permasalahan ketika dikaitkan dengan adanya penguasaan tanah

oleh masyarakat di atas tanah BUMN yang diterlantarkan. Hal ini menunjukkan bahwa belum ada suatu konsep ideal mengenai penyelesaian konflik tanah asset BUMN yang dikuasai masyarakat. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 memberikan pengaturan bahwa untuk tanah yang merupakan tanah yang dikuasai BUMN, Ketika terjadi penerlantaran, tindakan yang dilakukan hanya memberikan peringatan untuk melakukan pemanfaatan atau pengelolaan. Tidak suatu substansi hukum dalam peraturan ini yang memberikan sanksi sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penerlantaran tanah oleh BUMN.

Isu yang kemudian timbul dari hal ini adalah, belum adanya suatu kepastian hukum mengenai status dan kedudukan BUMN/BUMD selaku pemilik asset berupa tanah sehingga menjadi salah satu pemicu timbulnya konflik dengan masyarakat, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian dan penelitian terhadap status asset BUMN/BUMD dan keterkaitannya dengan timbulnya konflik pertanahan antara BUMN/BUMD dengan masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas maka fokus pengkajian penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah status hukum aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat?
2. Apakah mekanisme penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan?
3. Apakah sarana hukum yang ideal untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dalam penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan merumuskan status hukum aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat.
2. Untuk menganalisis dan merumuskan mekanisme penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat yang dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan.

3. Untuk menganalisis dan merumuskan sarana hukum yang ideal untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dalam penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah :

1. Diharapkan memberikan masukan kepada pengembangan konsep dan teori berkenaan dengan konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai masyarakat.
2. Diharapkan memberikan masukan kepada instansi terkait dengan upaya penyelesaian konflik konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai masyarakat.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap dokumen hasil penelitian ditemukan beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini yaitu :

1. Kusbianto, disertasi, Universitas Sumatera Utara, Penyelesaian Sengketa Tanah perkebunan pada Areal Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Perkebunan di Sumatera Utara Tahun 2016. Permasalahan dalam disertasi ini adalah sarana hukum untuk mengatur hak bagi masyarakat penggarap, bentuk penyelesaian sengketa tanah antara BUMN dengan masyarakat

penggarap, dan penyebab kegagalan penyelesaian sengketa antara BUMN dengan masyarakat penggarap. Adapun persamaan dan perbedaan antara disertasi tersebut dengan penelitian ini adalah :

- a. Memiliki persamaan dalam hal penentuan pihak yang berkonflik yaitu Badan Usaha Milik Negara dengan masyarakat
- b. Perbedaannya adalah disertasi tersebut difokuskan pada faktor penyebab kegagalan penyelesaian sengketa antara BUMN dengan masyarakat sedangkan penelitian ini difokuskan pada upaya untuk menemukan sebuah bentuk pembaharuan hukum yang mendukung upaya penyelesaian konflik pertanahan antara BUMN dengan masyarakat.

2. Saddam Husein, Analisis Hukum Penguasaan Tanah Bekas Hak Guna usaha Oleh Petani Penggarap (Studi Penguasaan Tanah Bekas Hgu Pt.Perkebunan Nusantara li Oleh Kelompok Tani Berjuang Murni Desa Marindal, Jurnal USU Law Journal, Vol.6.No.2 (April 2018). Permasalahan dalam penelitian ini adalah status hukum tanah bekas Hak Guna Usaha PTPN II, status hukum hak petani penggarap dalam konteks hukum positif, dan penguasaan tanah bekas HGU oleh petani penggarap. Adapun persamaan dan perbedaan antara disertasi tersebut dengan penelitian ini adalah :

- a. Memiliki persamaan dalam hal penentuan pihak yang berkonflik yaitu Badan Usaha Milik Negara dengan masyarakat .
- b. Perbedaannya adalah pada fokus penelitian. Disertasi tersebut difokuskan pada penentuan status masing-masing pihak untuk menemukan status penguasaan dari petani penggarap sedangkan penelitian ini difokuskan pada pembaharuan hukum yang ideal dalam rangka mencegah dan penyelesaian konflik pertanahan atas aset BUMN yang dikuasai masyarakat.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kerangka Teoritis

##### 1. Teori Tujuan Hukum

Segala eksistensi di muka bumi ini memiliki tujuan, termasuk hukum. Hukum merupakan suatu instrumen penting bagi negara sehingga keberadaan hukum membutuhkan adanya tujuan. Tujuan pokok dari hukum adalah menciptakan tatanah yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.<sup>8</sup> Tujuan hukum mengarah pada sesuatu yang hendak dicapai yaitu merujuk kepada sesuatu yang bersifat ideal sehingga akan dirasakan abstrak dan tidak operasional.<sup>9</sup>

Berbagai pakar ilmu hukum telah memberikan pandangannya tentang tujuan hukum, sesuai dengan sudut pandang masing-masing. Dalam pandangan penganut hukum kodrat yaitu Thomas Aquinas, hukum terlepas dari kehendak manusia, terlepas dari positivisme, berlaku di semua jaman dan di semua tempat. Unsur tujuan hukum dalam pandangan Aquinas adalah *Lex eterna* (hukum yang abadi), *lex naturalis* (hukum kodrat), *lex positive* (hukum positif), dan *lex divina* (hukum tuhan).<sup>10</sup> Pandangan berikutnya adalah pandangan

---

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo. 1986 . Mengenal Hukum. Liberty : Yogyakarta. Hlm. 57

<sup>9</sup> Piter Mahmud Marzuki. 2017. Pengantar ilmu Hukum (Edisi revisi). Prenada Media : Jakarta. Hlm. 89

<sup>10</sup> Ronny Hanitidjo Soemitro. 1985. Studi Hukum dan Masyarakat. Alumni : Bandung. Hlm. 46

dari Paul Scholten bahwa tujuan hukum adalah mencari keseimbangan antara *persoonlijkheid* (kepribadian) dan *gemenschap* (masyarakat), mencari keseimbangan *gelijkheid en gezag* (kesamaan manusia dan kewibawaan) dan terakhir adalah memisahkan *goed en kwaad* (baik dan jahat).<sup>11</sup> Pandangan ini menunjukkan bahwa tujuan hukum tidak dapat dilepaskan dari upaya untuk menemukan kebaikan dan menghindarkan dari kejahatan melalui etika dan ketertiban.

Dalam mewujudkan tujuan hukum, Gustav Radbruch mengemukakan pandangannya bahwa hukum memiliki 3 (tiga) tujuan yaitu keadilan hukum, kemanfaatan hukum dan kepastian hukum. Secara historis, pada awalnya Gustav Radbruch berpandangan bahwa dari ketiga tujuan hukum ini, tujuan yang menempati prioritas tertinggi adalah kepastian hukum. Namun kemudian, setelah lahirnya kekuasaan Nazi di Jerman yang tidak berprinsip kemanusiaan, Radbruch melakukan perubahan dalam teorinya yakni menempatkan keadilan sebagai prioritas utama dalam tujuan hukum.<sup>12</sup> Teori Radbruch inilah yang menjadi *grand theory* dalam penelitian ini dengan alasan bahwa teori ini secara komprehensif menempatkan 3 (tiga) unsur sebagai tujuan hukum yaitu keadilan yang menjadi cerminan hati nurani, kemanfaatan yang menjadi wujud nyata dari hati nurani yang tercermin pada manfaat yang diperoleh masyarakat dan kepastian

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Muhammad Erwin. 2012. Filsafat Hukum. Raja Grafindo : Jakarta. Hlm. 123.

hukum yang merupakan rambu yang tegas yang dituangkan dalam hukum positif yang akan memberikan pengaturan mengenai penegakan keadilan dan upaya memperoleh kemanfaatan. Berikut adalah uraian dari masing-masing tujuan hukum Radbruch.

#### **a. Keadilan Hukum**

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan dengan tujuan agar masyarakat dan penyelenggara negara melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan hidup bersama dengan tidak melakukan tindakan yang merusak tatanan keadilan. Dalam hal tindakan yang diperintahkan tidak dilaksanakan atau dilanggar maka perlu adanya tindakan untuk mengembalikan ketertiban dalam masyarakat sehingga diperlukan adanya penegakan keadilan.<sup>13</sup> Radbruch berpandangan bahwa keadilan menjadi landasan dari hukum dan sekaligus menjadi tolok ukur dari hukum positif. Keadilan merupakan pangkal dari hukum dan sekaligus menjadi syarat mutlak bagi sebuah hukum untuk dikatakan sebagai hukum. Tanpa keadilan, hukum tidak layak disebut sebagai hukum.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Moh. Mahfud MD. 2009. Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi tanggal 8 Januari 2009 : Jakarta.

<sup>14</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya. 2014. Moralitas Hukum. Genta Publishing : Yogyakarta. Hlm. 74

Mengacu pada pandangan Radbruch di atas dapat dilihat bahwa keadilan menjadi ukuran bagi baik buruknya suatu tatanan hukum. Keadilan menjadi dasar dari hukum untuk dapat dikatakan sebagai hukum. Hal ini berarti bahwa keadilan dalam pandangan Radbruch keadilan memberikan sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum atau dengan kata lain martabat sebuah hukum positif ditentukan oleh kemampuan hukum positif untuk mewujudkan keadilan baik dalam substansinya maupun implementasi dan penegakannya.

Pandangan berikutnya tentang keadilan hukum dikemukakan oleh John Rawls. John Rawls berpandangan bahwa sebuah keadilan harus mampu untuk memberikan keuntungan bagi kelompok yang tidak beruntung. Rawls berpendapat bahwa penegakan keadilan harus berdimensi kerakyatan sehingga harus memperhatikan 2 (dua) hal yaitu pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar bagi setiap orang dan kedua, mampu mengatur Kembali kesenjangan ekonomi yang terjadi sehingga memberikan keuntungan yang bersifat timbal balik bagi setiap orang baik yang mereka yang beruntung maupun yang tidak beruntung.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> John Rawls. 2006. Teori Keadilan. diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. Hlm. 54

Pandangan Rawls tersebut di atas menunjukkan bahwa Rawls menempatkan keadilan dalam konteks sosial yakni harus mampu memberikan kesempatan yang sama kepada mereka yang tidak beruntung sehingga hakikat keadilan dalam pandangan Rawls adalah keseimbangan dan persamaan kesempatan bagi setiap orang untuk memperoleh hak-haknya. Paham keadilan dari John Rawls sebagaimana dikemukakan di atas pada dasarnya mendapat inspirasi paham keadilan yang bersifat kontrak yang pernah dikemukakan oleh tokoh dan ahli sebelumnya yaitu pandangan dari John Locke, Rousseau, dan Immanuel Kant. Sebelumnya, John Locke yang merupakan seorang filsuf Inggris mengemukakan teori terkait dengan hak setiap orang untuk mempertahankan hak milik pribadi sebagai bagian tidak terpisahkan dari moral.

Hak untuk memiliki menjamin hak orang untuk memperoleh kehidupan yang layak dengan kemampuannya sendiri. Beberapa alasan yang mendasari pandangan Locke tersebut adalah sebagai berikut : <sup>16</sup>

- a) Dari awal penciptaan kehidupan Manusia, Tuhan memberikan dunia kepada manusia secara bersama-sama;

---

<sup>16</sup> Hari Chand. 1994. Modern Jurisprudence. International Law Book Service: Kuala Lumpur. Hlm. 225.

- b) Hak untuk dilindungi, hak untuk memperoleh kehidupan dan penghidupan merupakan hak yang dimiliki manusia sejak manusia dilahirkan
- c) setiap orang merupakan dirinya sendiri. Hak milik seseorang sebanyak tanah yang mampu diolahnya, dihasilkan atau dimanfaatkannya, berarti merupakan bagiannya sendiri, dan hakikatnya ia telah mengeluarkan tanah itu dari hak milik bersama.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, keadilan tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup Pancasila yang menjadi kehidupan masyarakat Indonesia dan bermuara pada keadilan. Oleh karena itu, hukum harus mengandung nilai keadilan bagi semua orang. Hal ini pula yang menjadi dasar filosofi penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia. Tujuan politik agraria nasional bukan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi penguasa ataupun pengusaha. Atas landasan ideal ini, sesuai dengan falsafah Pancasila bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis-religius harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan atau golongan lain tetapi

merupakan perjuangan seluruh rakyat Indonesia.<sup>17</sup> Hal di atas dapat dilihat dari dasar-dasar hukum yang mengatur pemakaian tanah sebagai berikut :<sup>18</sup>

- a. Bagi seluruh bangsa Indonesia hanya ada satu macam bentuk hak tanah, dengan hak-hak yang serupa bagi segenap warga Negara. Tidak ada hak-hak istimewa bagi seseorang atau golongan warga Negara di atas orang atau golongan lain.
- b. Warga Negara mempunyai hak milik atas tanah, dengan ketentuan:
  - 1) Tanah pertanian hanya untuk orang tani, yaitu orang yang hidup dari hasil mengusahakan tanah yang diusahakan dengan kerja sama kooperatif, dalam penggarapan, pengolahan, dan penjualan hasilnya. Ini berarti bahwa tidaklah dibolehkan orang yang bukan tani (*non agriculturis*) memiliki (menguasai) tanah pertanian. Tanah untuk tempat kediaman dapat diberikan kepada orang bukan tani menurut keperluannya.
  - 2) Adanya pembatasan luas milik tanah bagi tiap-tiap keluarga tani, dengan batas minimum berdasarkan perhitungan penghasilan tani cukup untuk mencapai tingkat hidup layak menurut syarat-syarat jasmani dan

---

<sup>17</sup> Mochammad Tauchid . 2009. Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia. STPN Press : Yogyakarta. Hlm. 310.

<sup>18</sup> Ibid.

rohani, dan pembatasan maksimum luas tanah yang dengan syarat dan cara pertanian modern tidak memberi kemungkinan timbulnya pemerasan dan penghisapan di lapangan.

c. Desa sebagai daerah kesatuan hidup yang berotonom mempunyai hak wilayah dengan batasan undang-undang Negara, yaitu :

- 1) hak mengawasi pemakaian tanah dalam lingkungan agar hak milik perseorangan atas tanah tidak dipergunakan yang merugikan kepentingan masyarakat
- 2) untuk kepentingan kemakmuran masyarakat atau buat kepentingan umum lainnya dalam desa, buat sementara waktu atau selama-lamanya, desa tempat mengambil tanah dengan memberi ganti kerugian yang semestinya kepada pemilik
- 3) menjaga dan mengawasi agar pemindahan hak tanah dalam desa tidak merugikan masyarakat sedesa dengan memperingati batas minimum milik tanah bagi penjual dan pembelinya
- 4) mencegah dan meniadakan pengluasan/ penimbun milik tanah di atas maksimum di samping pengecilan (versnippering) milik tanah yang karena kecilnya tanah tidak efisien lagi
- 5) dengan persetujuan desa ditetapkan seseorang tidak boleh menjual tanah kepada orang lain desa yang akibatnya akan merugikan desa. Orang yang sudah mencapai batas maksimum luas tanahnya tidak

boleh menambah lagi, sebaliknya tanah hanya seluas minimum tidak boleh dipecah lagi

- 6) desa mendorong dan membimbing pertumbuhan usaha pertanian modern dalam bentuk koperatif dalam hal penggarapan tanah, pengolahan dan penjualan hasil. Pertanian rakyat hanya dapat dijalankan apabila ada kesadaran rakyat tani sendiri.

d. Peran dan fungsi negara dalam hukum agraria :

- 1) Negara mengatur dengan undang-undang tentang pemakaian tanah berdasarkan politik politik yang bertujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat
- 2) Negara menjalankan pengawasan yang tertinggi akan terlaksananya undang-undang dan peraturan agar pemakaian tanah tidak menyimpang dari tujuan
- 3) Negara dapat mengambil tanah untuk dipakai bagi kepentingan umum, seperti untuk bangunan-bangunan jalan, kebun percobaan dan untuk kepentingan umum lainnya, dengan membayar ganti rugi yang semestinya.

Pengaturan hukum tanah di Indonesia dituangkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan berkaitan dengan hal ini Boedi Harsono<sup>19</sup> mengemukakan bahwa UUPA secara keseluruhan

---

<sup>19</sup> Budi Harsono. 2008. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya. Djambatan : Jakarta. Hlm. 221-226.

merupakan konkritisasi nilai-nilai Pancasila. Kandungan nilai-nilai Pancasila pada keseluruhan pasal-pasal di dalamnya mencerminkan adanya hubungan tidak terpisahkan antara Tuhan-manusia-agraria (bumi Indonesia). Pasal 1 ayat (2) UUPA mengatur bahwa seluruh bumi, air, dan ruang-angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Kata-kata “karunia Tuhan Yang Maha Esa” terkandung nilai religius yang begitu sakral dan sekaligus mencerminkan karakteristik, yaitu: pertama, pengakuan adanya kekuasaan di luar diri manusia yang menganugerahkan rahmat-Nya kepada bangsa Indonesia, suatu nikmat yang luar biasa besarnya, Dia adalah Tuhan Yang Maha Esa; kedua, pengakuan ada hubungan dan kesatuan antara bumi Indonesia dengan bangsa Indonesia; ketiga, pengakuan ada hubungan dan kesatuan antara bumi Indonesia dengan bangsa Indonesia; dan keempat, pengakuan adanya hubungan antara Tuhan-manusia-bumi Indonesia itu membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban dalam pengaturan maupun pengelolaannya, tidak saja secara horizontal kepada bangsa dan negara Indonesia, melainkan termasuk juga pertanggungjawaban vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa. Undang-undang Pokok Agraria mengakui keberadaan hak bangsa, hak ulayat, hak perorangan, hak badan hukum, yang dalam keseluruhannya

dibingkai oleh ketentuan Pasal 6 yang mengatur “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Penempatan bangsa Indonesia sebagai penerima karunia Tuhan Yang Maha Esa atas bumi Indonesia mengandung makna bahwa bumi Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh komponen bangsa, sehingga setiap warga negara dihargai sebagai subjek yang mempunyai hak dan tanggungjawab sama dalam pemeliharaan, penggunaan atau peruntukan bumi Indonesia. Secara jelas Pasal 9 ayat (2) UUPA mengatur bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Ketentuan ini jelas sangat berpadanan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga ada pengakuan dan penghargaan terhadap subjek lain sebagaimana dirinya sendiri. Lebih lanjut pada Pasal 11 ayat (2) diatur bahwa: perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah. Pasal ini mengandung nilai moral religius dan moral

sosial yang begitu tinggi, yaitu kepeduliannya terhadap realitas plural dalam kehidupan manusia.<sup>20</sup>

Dari uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia memiliki hakikat yang mengacu pada ideologi dan falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang menepatkan tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia dari Tuhan yang Maha Esa yang keberadaannya harus mampu untuk mewujudkan kemanusiaan, persatuan, kemufakatan, dan keadilan sosial bagi seluruh Indonesia.

#### **b. Kemanfaatan Hukum**

Kemanfaatan dikenal dengan istilah utilitarianisme yang pertama kali dikembangkan oleh Jeremy Bentham yang mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Hal inilah yang menjadi dasar negara kesejahteraan dengan menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, seluruh tindakan pemerintah harus selalu diarahkan

---

<sup>20</sup> *ibid*

untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi, dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*).<sup>21</sup>

Selanjutnya Bentham mengemukakan bahwa sebuah hukum harus mampu untuk membawa manfaat atau hasil yang berguna atau setidaknya tidak memberikan kerugian bagi satu pihak. Prinsip utama yang harus diperhatikan adalah tujuan dan evaluasi. Tujuan hukum adalah menciptakan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat yang timbul dari suatu penerapan hukum.<sup>22</sup> Pandangan Bentham ini menunjukkan bahwa baik buruknya hukum harus diukur dari akibat yang dihasilkan. Hukum dikatakan baik apabila menghasilkan sesuatu yang baik dan memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya atau menghilangkan penderitaan.

Pandangan berikutnya tentang kemanfaatan dikemukakan oleh John Stuart Mill yang mengemukakan bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun

---

<sup>21</sup> Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo. 2006. Ilmu Hukum. Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm. 277

<sup>22</sup> Sonny Keraf. 1998. Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya. Kanisius : Yogyakarta. Hlm. 93-94

oleh siapa saja yang mendapatkan simpati, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia. Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Mill mengemukakan bahwa keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang kita samakan dengan diri kita sendiri, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.<sup>23</sup>

Keberadaan teori kesejahteraan ataupun teori kemanfaatan tersebut kemudian menjadi cikal bakal lahirnya konsep negara kesejahteraan yang dicetuskan oleh R. Kranenburg dengan mengemukakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan

---

<sup>23</sup> Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo. 2006. Ilmu Hukum. Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm. 277

kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat. Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka persentase belaka. Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya.<sup>24</sup>

Di Inggris, konsep *welfare state* dipahami sebagai alternatif terhadap *the Poor Law* yang kerap menimbulkan stigma karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan sistem dalam *the Poor Law*, kesejahteraan negara difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban negara (*state obligation*), di pihak lain. Kesejahteraan negara ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk, orang tua, dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan Sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial, baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).<sup>25</sup>

Konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Namun, di dalamnya terkandung juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Kesejahteraan negara juga merupakan hasil perdebatan pandang antara ideologi dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti Marxisme, Sosialisme, dan Sosial Demokratik. Namun demikian, dan ini yang menarik, konsep kesejahteraan negara justru tumbuh subur di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis.<sup>26</sup>

Dari uraian-uraian dan pandangan di atas maka dapat dikatakan bahwa kemanfaatan hukum merupakan sebuah kondisi di mana hukum harus mampu menjadi instrument untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan kesempatan dan hak untuk memperoleh kehidupan yang layak sebagai manusia. Hal ini tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai tujuan

---

<sup>25</sup> Benhard Limbong. 2011. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Margaretha Pustaka : Jakarta. Hlm. 201

<sup>26</sup>*ibid.* Hlm. 202

pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

### c. Kepastian Hukum

Kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari keberadaan konsepsi negara hukum yang telah ada semenjak berkembangnya pemikiran cita negara hukum yang dicetuskan oleh Plato dan Aristoteles. Pemikiran negara hukum dimunculkan Plato melalui karya monumentalnya, yakni *Politicos*. Plato dalam buku ini menganggap keberadaan hukum adalah untuk mengatur warga negara. Pemikiran ini dilanjutkan oleh Plato dengan memberikan perhatian yang tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Pernyataan ini biasa disebut dengan istilah *Nomoi*.<sup>27</sup>

Cita Plato dalam *Nomoi* ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles, yang lahir di Macedonia pada tahun 384 SM. Karya ilmiahnya yang relevan dengan masalah negara ialah *Politica*. Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia mengemukakan bahwa aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat juga dengan pertanyaan apakah lebih baik diatur oleh manusia yang baik atau hukum yang baik, sehingga supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai

---

<sup>27</sup> Philipus M.Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu. Hlm.30.

tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak layak. Pihak yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Oleh karena itu manusia dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil.<sup>28</sup>

Selanjutnya Aristoteles mengemukakan bahwa ketika pikiran yang adil dan kesusilaan yang memimpin negara maka akan terciptalah suatu "negara hukum" karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara dan agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan bersusila.<sup>29</sup>

Pandangan Aristoteles tersebut di atas menunjukkan bahwa sebuah hukum yang baik pada dasarnya akan membawa pada keadilan dan manfaat bagi manusia sehingga kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari kemampuan hukum untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan. Keberadaan negara hukum dalam pandangan Aristoteles adalah kemampuan sebuah negara untuk dapat mewujudkan keadilan dan manfaat yang besar bagi masyarakat sehingga sebuah negara

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

hukum dapat terwujud ketika mampu untuk mendidik masyarakatnya agar hidup sebagai warga yang memiliki susila.

Pemikiran tentang negara hukum kemudian semakin berkembang seiring dengan dialektika pemikiran para filosof. Seiring dengan ini pula maka banyak pendapat yang mengemukakan pemikiran tentang negara hukum. Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl telah mengemukakan buah pikiran mereka. Kant memahami negara hukum sebagai *Nachtwakerstaat* atau *Nachtwachterstaat* (negara jaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, urusan kesejahteraan didasarkan pada persaingan bebas (*free fight*), *laissez faire*, *laissez ealler*, siapa yang kuat dia yang menang. Paham liberalisme diinspirasi oleh aliran ekonomi liberal Adam Smith yang menolak keras campur tangan negara dalam kehidupan negara ekonomi. Pemikiran Immanuel Kant pada gilirannya memberi inspirasi dan mengilhami F.J. Stahl dengan lebih memantapkan prinsip liberalisme bersamaan dengan lahirnya kontrak sosial dari Jean Jacques Rousseau, yang memberi fungsi negara menjadi dua bagian, yaitu pembuat undang-undang (*the making of law*) dan pelaksana undang-undang (*the executing of law*).<sup>30</sup>

Meuwissen mengemukakan bahwa kata kepastian berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat

---

<sup>30</sup>Abdul Mukthie Fadjar. 2016. Sejarah. Elemen dan Tipe Negara Hukum. Setara Press: Malang. Hlm.5-6.

disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.<sup>31</sup>

Pandangan di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Hal ini menunjukkan pula bahwa kepastian hukum merupakan pembatas dalam tingkah laku manusia dalam suatu masyarakat atau negara sehingga dapat memberikan arah bagi terwujudnya tujuan dari masyarakat atau negara tersebut.

Tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan suatu kondisi sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak

---

<sup>31</sup> Sidharta Arief. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum. Ilmu Hukum. Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. PT Refika Aditama. Bandung. 2007. h. 8.

dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.<sup>32</sup>

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.<sup>33</sup>

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.<sup>34</sup>

Selanjutnya Hans Kelsen mengemukakan bahwa hukum adalah sebuah sistem norma. Norma merupakan pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa

---

<sup>32</sup> Nur Agus Susanto. Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012. Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Dominikus Rato. 2010. Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum. Laksbang Pressindo : Yogyakarta. Hlm.59

peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>35</sup>

Pandangan berikutnya adalah pandangan Utrecht yang menyatakan bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>36</sup>

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa terdapat keterkaitan antara keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Kepastian hukum adalah jaminan mengenai substansi hukum yang berisi keadilan dan memberikan kebahagiaan dalam implementasinya.

---

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2018. *op cit.* Hlm.158.

<sup>36</sup> Riduan Syahrani. 1999. Rangkuman Intisari Ilmu Hukum. Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm..23.

Teori tujuan hukum menjadi pisau analisis dalam penelitian ini karena realitas menunjukkan terjadinya begitu banyak konflik terkait dengan aset BUMN yang dikuasai oleh masyarakat di mana dalam hukum positif yang ada di Indonesia saat ini, aset BUMN memiliki jaminan perlindungan hukum dari negara namun dalam implementasinya, keberadaan aset BUMN ini justru menjadi penyebab terjadinya konflik berkepanjangan. Kedudukan BUMN baik dalam kapasitasnya sebagai badan hukum yang melaksanakan fungsi-fungsi privat maupun dalam keberadaannya sebagai badan hukum publik perlu untuk dikaji dalam rangka menemukan kedudukan Badan Usaha Milik Negara baik ditinjau dari aspek privat maupun publik dengan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara.

## **2. Teori Konflik**

### **a. Pandangan Ahli tentang Konflik**

Istilah “konflik” secara etimologis berasal dari bahasa Latin “*con*” yang berarti bersama dan “*fligere*” yang berarti benturan atau tabrakan. Pada umumnya istilah konflik sosial mengandung suatu rangkaian fenomena pertentangan dan pertikaian antar pribadi melalui dari konflik kelas sampai pada pertentangan dan peperangan internasional. Dalam bentuknya yang ekstrem, konflik itu dilangsungkan tidak hanya sekedar untuk mempertahankan hidup dan eksistensi, akan tetapi juga bertujuan

sampai ketaraf pembinasaan eksistensi orang atau kelompok lain yang dipandang sebagai lawan atau saingannya.<sup>37</sup>

Konflik adalah aspek intrinsik dan tidak mungkin dihindarkan dalam perubahan sosial. Konflik adalah sebuah ekspresi heterogenitas kepentingan, nilai, dan keyakinan yang muncul sebagai formasi baru yang ditimbulkan oleh perubahan sosial yang muncul bertentangan dengan hambatan yang diwariskan.<sup>38</sup> Konflik menurut Ralf Dahrendorf merupakan fenomena yang selalu hadir dalam setiap masyarakat manusia.<sup>39</sup> Ralf Dahrendorf mengemukakan premis-premis utama dari konflik yaitu :<sup>40</sup>

- a) Setiap masyarakat senantiasa berada di dalam proses perubahan yang tidak pernah berakhir atau dengan kata lain bahwa perubahan sosial merupakan gejala yang melekat dalam setiap masyarakat.
- b) Setiap masyarakat di dalam dirinya terkandung konflik-konflik atau dengan kata lain bahwa konflik merupakan gejala yang melekat dalam setiap masyarakat.

---

<sup>37</sup> Elly M. Setiadi dan Usman Kolip. 2011. Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi, dan Pemecahannya . Kencana Prenada Media Group : Jakarta. Hlm. 345.

<sup>38</sup> Hugh Miall. 2000. Resolusi Damai Konflik Kontemporer: Menyelesaikan, Mencegah, Melola dan Mengubah Konflik Bersumber Politik. Sosial, Agama dan Ras. RajaGrafindo Persada : Jakarta. . Hlm. 7

<sup>39</sup> Syafuan Rozi. dkk. 2006. Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. Hlm. 5.

<sup>40</sup> G. Ritzer dan DJ Goodman. 2003. Teori Sosiologi Moderen. Kencana : Jakarta. Hlm. 221

- c) Setiap unsur dalam suatu masyarakat memberikan sumbangan bagi terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial.
- d) Setiap masyarakat disintegrasi di atas penguasaan atas dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang-orang lain

Dalam realitas sosial, konflik seringkali diasumsikan negatif.

Dalam melakukan analisa terhadap berbagai fenomena sosial, keberadaan konflik sosial dikonotasikan sebagai kondisi yang merugikan bagi sebagian kelompok sosial lainnya dalam masyarakat. Hal ini senada dengan pernyataan Wes Sharrock dalam Pip Jones yang mengemukakan bahwa, teori konflik memiliki dasar asumsi yang meyakini bahwa pada dasarnya masyarakat dapat memberikan kehidupan yang baik bagi orang lain, hanya saja realitas sosial menunjukkan bahwa sebagian orang tertindas ditekan sebab adanya perbedaan kepentingan. Perbedaan kepentingan dalam masyarakat sama pentingnya dengan kesepakatan atas aturan dan nilai-nilai, dan sebagian besar masyarakat diorganisasi sedemikian sehingga masyarakat tersebut tidak hanya memberikan manfaat lebih besar bagi sebagian warga namun memberikan ketidaknyamanan bagi sebagian warga lain yang tidak mendapatkan kemudahan.<sup>41</sup> Hal ini pada waktunya akan menimbulkan kesadaran di masyarakat bahwa perbedaan kepentingan di masyarakat sama pentingnya dengan

---

<sup>41</sup> Pip Jones. 2009. Pengantar Teori-Teori Sosial dari Teori Fungsionalisme hingga Post Modernisme. terjemahan Achmad Fedyani Saifuddin. Yayasan Obor Indonesia : Jakarta. Hlm. 15

kesepakatan atas aturan-aturan nilai. Perlu dilakukan negosiasi-negosiasi antar kelompok masyarakat untuk mencapai konsensus. Dengan demikian, “secara realistis konflik dapat saja berimplikasi kepada ketidaknyamanan pada suatu perspektif, namun pada sisi lain hakikatnya merupakan antithesis yang bisa menimbulkan solusi atas suatu problematika sosial.<sup>42</sup>

Coser mengemukakan bahwa Konflik pada dasarnya merupakan sebuah gejala sosial yang selalu hadir dalam masyarakat. Konflik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat bahkan sebuah produk dari hubungan sosial. Konflik, menurut definisi Coser adalah sebagai berikut: “*Conflicts involve struggles between two or more people over values, or competition for status, power, or scarce resources*”. Jika konflik itu telah nyata (*mani-fest*), maka hal itu disebut sengketa.<sup>43</sup>

George Ritze mengemukakan bahwa Konflik sosial merupakan salah satu bentuk produk hubungan sosial yang bisa dibedakan dalam tiga jenis, yakni: <sup>44</sup>

- (1) konflik kultural (kekerasan kultural);
- (2) konflik struktural (kekerasan struktural); dan
- (3) konflik kekerasan (kekerasan langsung).

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Bernhard Limbong. 2012. Konflik Pertanahan. Margaretha Pustaka : Jakarta. Hlm.22.

<sup>44</sup> George Ritzer dalam *ibid.*

Kekerasan struktural dilihat sebagai kekerasan yang berbentuk eksploitasi sistematis disertai mekanisme yang menghalangi terbentuknya kesadaran serta menghambat kehadiran lembaga-lembaga yang dapat menentang eksploitasi dan penindasan itu. Kekerasan jenis ini lebih tersembunyi seperti ketidakadilan, kebijakan yang menindas, dan perundangan-undangan yang deskriminatif. Kekerasan struktural ini termanifestasi dalam bentuk ketimpangan kekuasaan dan ekonomi yang menyebabkan ketimpangan kesejahteraan hidup. Kekerasan langsung adalah kekerasan yang terlihat secara langsung dalam bentuk kejadian, sehingga kekerasan jenis ini sangat mudah diidentifikasi karena merupakan manifestasi dari kekerasan kultural dan struktural.<sup>45</sup>

Berikut adalah beberapa teori konflik dari para ahli yang dikemukakan oleh Benhard Limbong sebagai berikut : <sup>46</sup>

a. Karl Marx

Pemikiran yang paling berpengaruh atau menjadi dasar dari teori konflik ini adalah pemikiran Karl Marx yang mengajukan konsepsi mendasar tentang masyarakat kelas dan perjuangannya. Marx tidak mendefinisikan kelas secara panjang lebar, tetapi ia menunjukkan bahwa dalam masyarakat, pada abad ke-19 di Eropa

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.* Hlm. 29

tempat dia hidup, terdiri dari kelas pemilik modal (borjuis) dan kelas pekerja miskin sebagai kelas proletar. Kedua kelas ini berada dalam suatu struktur sosial hirarkis. Kaum borjuis melakukan eksploitasi terhadap kaum proletar dalam proses produksi. Eksploitasi ini akan terus berjalan selama kesadaran semu eksis (*false consciousness*) dalam diri proletar, yaitu berupa rasa menyerah diri, menerima keadaan apa adanya tetap terjaga. Ketegangan hubungan antara kaum proletar dan kaum borjuis mendorong terbentuknya gerakan sosial besar, yaitu revolusi. Ketegangan tersebut terjadi jika kaum proletar telah sadar akan eksploitasi kaum borjuis terhadap mereka.

<sup>47</sup> Ada beberapa asumsi dasar dari teori konflik Marks yaitu : <sup>48</sup>

- 1) teori konflik merupakan antitesis dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik menganggap bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya, dalam masyarakat mana pun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan.
- 2) teori konflik juga mengatakan bahwa konflik itu perlu agar terciptanya perubahan sosial. Ketika struktural fungsional

---

<sup>47</sup> *Ibid.* Hlm. 30

<sup>48</sup> *Ibid.* Hlm. 30

mengatakan bahwa perubahan sosial dalam masyarakat itu selalu terjadi pada titik equilibrium, teori konflik melihat perubahan sosial disebabkan karena adanya konflik-konflik kepentingan. Namun, pada suatu titik tertentu, masyarakat mampu mencapai sebuah kesepakatan bersama. Di dalam konflik, selalu ada negosiasi-negosiasi yang dilakukan sehingga terciptalah suatu konsensus.

b. Lewis A.Coser

Lewis A. Coser merupakan sosiologi modern yang berorientasi serta pemikirannya menjadi dasar dari teori konflik ialah Lewis A.Coser. Selama lebih dari dua puluh tahun Coser tetap terikat pada model sosiologi dengan tertumpu kepada struktur sosial. Pada saat yang sama, dia menunjukkan bahwa model tersebut selalu mengabaikan studi tentang konflik sosial. Berbeda dengan beberapa ahli sosiologi yang menegaskan eksistensi dua perspektif yang berbeda (teori fungsionalis dan teori konflik), Coser mengungkapkan komitmennya pada kemungkinan menyatukan kedua pendekatan tersebut.<sup>49</sup>

Para ahli sosiologi kontemporer sering mengacuhkan analisis konflik sosial. Mereka melihatnya konflik sebagai penyakit bagi kelompok sosial. Coser memilih untuk menunjukkan berbagai sumbangan konflik yang secara potensial positif, yaitu membentuk serta mempertahankan struktur suatu kelompok tertentu. Coser

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Hlm. 35

mengembangkan perspektif konflik karya ahli sosiologi Jerman, George Simmel. Simmel tidak pernah menghasilkan risalah sebesar Emile Durkheim, Max Weber, atau Karl Marx. Namun, Simmel mempertahankan pendapatnya bahwa sosiologi bekerja untuk menyempurnakan dan mengembangkan bentuk-bentuk atau konsep-konsep sosiologi dimana isi dunia empiris dapat ditempatkan. Simmel memandang pertikaian sebagai gejala yang tidak mungkin dihindari dalam masyarakat. Struktur sosial dilihatnya sebagai gejala yang mencakup berbagai proses asosiatif dan disosiatif yang tidak mungkin terpisah-pisahkan, namun dapat dibedakan dalam analisis.<sup>50</sup>

Simmel mengemukakan bahwa konflik tunduk pada perubahan dan Coser mengembangkan proposisi dan memperluas konsep Simmel tersebut dalam menggambarkan kondisi-kondisi dimana konflik secara positif membantu struktur sosial dan bila terjadi secara negatif akan memperlemah kerangka masyarakat. Menurut pemikiran Coser, konflik dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktur sosial. Konflik dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok. Konflik dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

Coser melihat katup penyelamat berfungsi sebagai jalan ke luar yang meredakan permusuhan, yang tanpa itu hubungan-hubungan di antara pihak-pihak yang bertentangan akan semakin menajam. Coser mengemukakan bahwa konflik dibagi menjadi dua, yaitu : <sup>51</sup>

- a) konflik realistik, berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan-tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan. Contohnya, para karyawan yang mogok kerja agar tuntutan mereka berupa kenaikan upah atau gaji dinaikkan.
- b) konflik nonrealistik, konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak. Coser menjelaskan dalam masyarakat yang buta huruf, pembalasan dendam biasanya melalui ilmu gaib, seperti teluh, santet, dan lain-lain. Sebagaimana halnya masyarakat maju melakukan pengambinghitaman sebagai pengganti ketidakmampuan melawan kelompok yang seharusnya menjadi lawan mereka.

c. Ralf Dahrendorf

Seorang ahli sosiologi Jerman bernama Ralf Dahrendorf menyadur teori kelas dan konflik kelasnya ke dalam bahasa Inggris yang

---

<sup>51</sup> *Ibid.* Hlm. 40

sebelumnya berbahasa Jerman agar lebih mudah dipahami oleh sosiolog Amerika yang tidak paham bahasa Jerman saat kunjungan singkatnya ke Amerika Serikat pada tahun 1957-1958.<sup>16</sup> Dahrendorf tidak menggunakan teori Simmel melainkan membangun teorinya dengan separuh penerimaan, separuh penolakan, serta memodifikasi teori sosiologi Karl Marx. Seperti halnya Coser, Ralf Dahrendorf mula-mula melihat teori konflik sebagai teori parsial, menganggap teori tersebut merupakan perspektif yang dapat dipakai untuk menganalisis fenomena sosial. Ralf Dahrendorf menganggap masyarakat bersisi ganda, memiliki sisi konflik dan sisi kerja sama.<sup>52</sup>

Teori konflik Ralf Dahrendorf merupakan separuh penerimaan, separuh penolakan, serta modifikasi teori sosiologi Karl Marx. Karl Marx berpendapat bahwa pemilikan dan kontrol sarana-sarana berada dalam satu individu-individu yang sama. Menurut Dahrendorf, tidak selalu pemilik sarana-sarana juga bertugas sebagai pengontrol apalagi pada abad kesembilan belas. Bentuk penolakan tersebut ia tunjukkan dengan memaparkan perubahan yang terjadi di masyarakat industri semenjak abad kesembilan belas. Perubahan tersebut dijelaskan berikut ini :<sup>53</sup>

- 1) dekomposisi modal. Menurut Dahrendorf, timbulnya korporasi-korporasi dengan saham yang dimiliki oleh orang banyak,

---

<sup>52</sup> Benhard Limbong. 2011. Politik Hukum Pertanahan. Margareta : Jakarta. Hlm. 65

<sup>53</sup> *Ibid.*

dimana tidak seorang pun memiliki kontrol penuh merupakan contoh dari dekomposisi modal.

- 2) dekomposisi tenaga kerja. Di abad spesialisasi sekarang ini, sangat mungkin seorang atau beberapa orang mengendalikan perusahaan yang bukan miliknya, seperti halnya seseorang atau beberapa orang yang mempunyai perusahaan, tetapi tidak mengendalikannya. Oleh karena zaman ini adalah zaman keahlian dan spesialisasi, manajemen perusahaan dapat menyewa pegawai-pegawai untuk memimpin perusahaannya agar berkembang dengan baik.
- 3) timbulnya kelas menengah baru. Pada akhir abad kesembilan belas, lahir kelas pekerja dengan susunan yang jelas, dimana para buruh terampil berada di jenjang atas sedang buruh biasa berada di bawah.

Penerimaan Dahrendorf pada teori konflik Karl Marx adalah ide mengenai pertentangan kelas sebagai satu bentuk konflik dan sebagai sumber perubahan sosial. Kemudian dimodifikasi berdasarkan perkembangan yang terjadi kemudian. Dahrendorf mengatakan bahwa ada dasar baru bagi pembentukan kelas, sebagai pengganti konsepsi kepemilikan sarana produksi sebagai dasar perbedaan kelas itu. Menurut Dahrendorf, hubungan-hubungan kekuasaan yang menyangkut bawahan dan atasan menyediakan unsur bagi kelahiran kelas. Dahrendorf mengakui terdapat perbedaan di antara mereka yang

memiliki sedikit dan banyak kekuasaan. Perbedaan dominasi itu dapat terjadi secara drastis. Namun, pada dasarnya tetap terdapat dua kelas sosial yaitu, mereka yang berkuasa dan yang dikuasai.<sup>54</sup>

Dalam analisisnya, Dahrendorf menganggap bahwa secara empiris, pertentangan kelompok mungkin paling mudah di analisis bila dilihat sebagai pertentangan mengenai legitimasi hubungan-hubungan kekuasaan. Dalam setiap asosiasi, kepentingan kelompok penguasa merupakan nilai-nilai yang merupakan ideologi keabsahan kekuasaannya, sementara kepentingan-kepentingan kelompok bawah melahirkan ancaman bagi ideologi ini serta hubungan-hubungan sosial yang terkandung di dalamnya. Misalnya, kasus kelompok minoritas yang pada tahun 1960-an kesadarannya telah memuncak, antara lain termasuk kelompok-kelompok kulit hitam, wanita, suku Indian dan Chicanos. Kelompok wanita sebelum tahun 1960-an merupakan kelompok semu yang ditolak oleh kekuasaan di sebagian besar struktur sosial dimana mereka berpartisipasi. Pada pertengahan tahun 1960-an, muncul kesadaran kaum wanita untuk menyamakan derajatnya dengan kaum laki-laki.

---

<sup>54</sup> *Ibid.* Hlm. 66

## **b. Jenis-jenis Konflik**

Pembagian konflik dilakukan antara lain berdasarkan fungsinya ataupun pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, dan sebagainya. Berikut adalah pandangan Benhard Limbong mengenai pembagian konflik.

### 1) Berdasarkan Fungsinya

Konflik berdasarkan fungsinya dibagi menjadi dua macam, yaitu konflik fungsional (*functional conflict*) dan konflik disfungsional (*dysfunctional conflict*). Konflik fungsional berkaitan dengan pertentangan antarkelompok yang terjadi bermanfaat bagi peningkatan efektivitas dan prestasi organisasi. Dari hasil studi ditemukan bahwa konflik tidak hanya membantu, tetapi juga merupakan suatu kondisi yang diperlukan untuk menumbuhkan adanya kreativitas kelompok yang anggotanya heterogen, menimbulkan adanya suatu perbedaan pendapat dan menghasilkan solusi yang lebih baik dan ide yang lebih kreatif.<sup>55</sup>

Sementara itu, konflik disfungsional berkaitan dengan pertentangan antarkelompok yang merusak atau menghalangi pencapaian tujuan organisasi/kelompok. Konflik itu sering terjadi di berbagai perguruan tinggi, antara pengurus yayasan dengan pimpinan universitas. Konflik tingkat ini sering terjadi karena masing-masing

---

<sup>55</sup> *Ibid.* Hlm. 76

pihak berupaya untuk memperoleh kekuasaan (*power*) yang lebih besar, terutama sekali dalam pengelolaan sumber daya keuangan.

## 2) Berdasarkan Pihak yang Terlibat

James Stoner dan Edward Freeman menggolongkan konflik berdasarkan pihak-pihak yang terlibat di dalam sebuah konflik. Pertama, konflik dalam diri individu (*conflict within the individual*). Konflik ini terjadi jika seseorang harus memilih tujuan yang saling bertentangan, atau karena tuntutan tugas yang melebihi batas kemampuannya. Kedua, konflik antar-individu (*conflict among individuals*). Konflik ini terjadi karena perbedaan kepribadian (*personality differences*) antara individu yang satu dengan individu yang lain. Ketiga, konflik antara individu dan kelompok (*conflict among individuals and groups*). Terjadi jika individu gagal menyesuaikan diri dengan norma-norma kelompok tempat ia bekerja. Keempat, konflik antarkelompok dalam organisasi yang sama (*conflict among groups in the same organization*). Konflik ini terjadi karena masing-masing kelompok memiliki tujuan yang berbeda dan masing-masing berupaya untuk mencapainya. Kelima, konflik antarorganisasi (*conflict among organizations*). Konflik ini terjadi jika tindakan yang dilakukan oleh organisasi menimbulkan dampak negatif bagi organisasi lainnya. Misalnya, dalam perebutan sumber daya yang sama. Keenam, konflik antarindividu dalam organisasi yang berbeda (*conflict among individuals in different organizations*). Konflik ini terjadi sebagai akibat

sikap atau perilaku dari anggota suatu organisasi yang berdampak negatif bagi anggota organisasi yang lain. <sup>56</sup>

### 3) Berdasarkan Struktur Organisasi

Pakar manajemen, Winardi, membagi konflik berdasarkan posisi seseorang dalam struktur organisasi menjadi empat macam. Keempat jenis konflik tersebut antara lain, pertama, konflik vertikal, yaitu konflik yang terjadi antara karyawan yang memiliki kedudukan yang tidak sama dalam organisasi. Kedua, konflik horizontal, yaitu konflik yang terjadi antara mereka yang memiliki kedudukan yang sama atau setingkat dalam organisasi. Misalnya, konflik antarkaryawan, atau antardepartemen yang setingkat. Ketiga, konflik garis-staf, yaitu konflik yang terjadi antara karyawan lini yang biasanya memegang posisi komando, dengan pejabat staf yang biasanya berfungsi sebagai penasihat dalam organisasi. Keempat, konflik peran, yaitu konflik yang terjadi karena seseorang mengemban lebih dari satu peran yang saling bertentangan.<sup>57</sup>

Teori konflik menjadi pisau analisis dalam penelitian ini karena realitas saat ini menunjukkan bahwa tanah aset Badan Usaha Milik Negara sering menimbulkan permasalahan yang berbentuk konflik antara masyarakat dengan BUMN. Urgensi teori konflik adalah untuk menganalisa perbedaan-perbedaan kepentingan antara para pihak

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

sehingga dapat ditemukan suatu benang merah yang menghubungkan antara keberadaan asset BUMN sebagai aset negara dengan keberadaan masyarakat sebagai rakyat yang harus memperoleh keadilan dan kemanfaatan.

### 3. Teori Sistem Hukum

Sistem terdiri atas sejumlah unsur atau komponen yang saling berkaitan dan pengaruh-mempengaruhi serta terikat oleh satu atau beberapa asas tertentu. Dalam suatu sistem yang baik, tidak boleh terjadi suatu duplikasi atau tumpang tindih di antara bagian-bagian sistem itu, Demikian halnya sistem hukum, terdiri atas sejumlah unsur atau komponen yang sebagian pada saat ini sudah ada dan sudah berfungsi, tetapi sebagian besar lagi masih harus diciptakan.<sup>58</sup> Berkaitan dengan sistem, Bruggink mengemukakan bahwa sistem adalah konseptual aturan hukum dan putusan hukum, sehingga hukum merupakan suatu produk kesadaran hukum yang terdiri atas keseluruhan aturan hukum dan putusan hukum yang saling berkaitan, yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu.<sup>59</sup>

Koesnoe mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang mewujudkan sistem hukum, adalah unsur idiil (*het idee element*), unsur operasional (*het operationele element*) dan unsur aktual (*het*

---

<sup>58</sup> Sunaryati Hartono. 1991. Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional. Alumni : Bandung. Hlm. 37

<sup>59</sup> J.J.H.Bruggink dalam Parwoto Wignjosumarto.2003. Hukum Kepailitan Selayang Pandang (Himpunan Makalah). Tatanusa : Jakarta . Hlm. 78

*actuele element*). Unsur idiil merupakan sistem makna dari hukum yang terdiri atas aturan-aturan, norma-norma dan asas. Unsur operasional, merupakan keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum, antara lain pejabat yang berwenang dan memiliki fungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga. Unsur aktual, adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkrit yang berkaitan dengan sistem di luar hukum hukum baik dari para pejabat yang berwenang maupun dari para warga masyarakat di dalam sistem hukum tersebut.<sup>60</sup>

Pembahasan mengenai sistem hukum tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan tentang hukum (*law*) yaitu sekumpulan aturan-aturan norma tertulis atau tidak tertulis yang berkenaan dengan perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Dalam kaitan ini Lawrence M. Friedman, seorang profesor di bidang hukum, sejarawan, dan pakar sejarah hukum Amerika, mengemukakan bahwa ada tiga elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>61</sup> Friedman menyatakan bahwa cara lain untuk menggambarkan tiga unsur sistem hukum itu adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansi adalah apa

---

<sup>60</sup> Moh. Koesnoe. 1995. Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional. *Varia Peradilan*. No. 122. Hlm. 146

<sup>61</sup> L.M. Friedman . 2001. *American Law*. terjemahan oleh Wisnu Basuki. Tatanusa : Jakarta. Hlm. 7

yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dalam kaitan hukum dan perubahan, Friedman menyatakan sistem hukum tidak sepenuhnya otonom, bukan bidang yang berdiri sendiri dan hukum tidak bebas dari pengaruh luar. Hukum mengikuti perubahan sosial dan menyesuaikan dengan perubahan itu. Namun demikian sistem hukum juga membentuk dan menyalurkan perubahan sosial.<sup>62</sup>

#### **a. Substansi Hukum (*legal substance*)**

Substansi hukum adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum. Hasil ini dapat berwujud hukum *in-concreto* atau kaidah hukum khusus dan kaidah hukum *in-abstracto* atau kaidah hukum umum sebagaimana dikemukakan oleh Friedman bahwa *the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*. Jadi, yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.<sup>63</sup>

Pemikiran Friedman tentang substansi *hukum (legal substance)* ini sejalan dengan pandangan Lon Fuller.<sup>64</sup> Lon Fuller

---

<sup>62</sup> Ibid. Hlm. 362

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Wasingatu Zakiah. 2001. Penegakan Hukum Undang-Undang Korupsi. Prenada Kencana : Jakarta . Hlm. 65

menjelaskan bahwa substansi hukum dalam suatu sistem hukum merupakan landasan dan syarat-syarat legitimasi bagi implementasi legalitas hukum. Teori Fuller ini kemudian terkenal dengan *principles of legality theory*. Fuller mengemukakan bahwa untuk mengenal hukum sebagai suatu sistem maka harus memenuhi 8 (delapan) asas atau *principles of legality* berikut ini:

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering diubah-ubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan pelaksanaannya sehari-hari.

Pemenuhan 8 (delapan) syarat di atas akan membawa hukum pada kemampuannya untuk memiliki fungsi dalam

usahanya mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, Oleh karena itu, perumusannya hukum positif harus diletakkan dalam sistem norma. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya kontradiksi atau pertentangan antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah kedudukannya atau norma hukum yang satu dengan yang lainnya yang memiliki kedudukan sejajar.<sup>65</sup> Pandangan Fuller ini menunjukkan bahwa untuk dapat mencapai tujuannya, maka hukum perlu menjalankan fungsinya dalam suatu kerangka sistem yang akan menjaga agar hukum tidak menyimpang dari tujuannya.

Pandangan berikutnya tentang syarat efektivitas dari sebuah sistem hukum dikemukakan oleh Paul dan Diaz<sup>66</sup> yaitu :

- 1) Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami.
- 2) Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan.
- 3) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum.
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Dikutip oleh Titus. Smith dan Nolan. 1984. *Persoalan-persoalan Filsafat* (alih bahasa H.M. Rasjidi). Bulan Bintang : Jakarta. Hlm 234

masyarakat melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa.

- 5) Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Dari kelima syarat di atas maka dapat dikatakan bahwa dalam pandangan Paul and Diaz sebuah hukum disebut berada dalam suatu sistem apabila dituangkan secara jelas, mudah dipahami oleh masyarakat, mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat agar efektif dalam implemelentasinya, memiliki mekanisme penyelesaian sengketa dan diakui oleh masyarakat.

Pembahasan mengenai substansi hukum dalam kaitannya dengan aset Badan Usaha Milik Negara tidak dapat dilepaskan dari berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam bidang keuangan negara maupun bidang pertanahan, antara lain UUPA, Undang-undang tentang Keuangan Negara, Undang-undang tentang BUMN dan aturan-aturan lain yang menyangkut aset BUMN.

#### **b. Struktur Hukum (*Legal Structure*)**

Struktur hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu dari sistem hukum karena sturktur hukum inilah yang akan

menghubungkan antara substansi hukum dengan penegakan substansi hukum. Substansi hukum merupakan realitas yang statis sedangkan struktur hukum merupakan unsur yang dinamis sehingga akan menciptakan suatu mekanisme yang menggerakkan substansi hukum untuk melakukan penindakan terhadap pihak yang melanggar ketentuan hukum.

Aparatur penegak hukum menunjuk pada defenisi institusi penegak hukum dan aparatnya (orangnya). Secara sempit, aparatur penegak hukum dimulai dari polisi, penasehat hukum, jaksa hakim dan petugas-petugas sipir pemasyarakatan karena dalam realitasnya tugas atau perannya langsung terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi).<sup>67</sup> Namun demikian, secara luas, peneliti berpandangan bahwa struktur hukum tidak hanya sebatas pada aparat penegak hukum tetapi semua aparat yang memiliki fungsi untuk mendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Dalam proses kerjanya, struktur hukum dipengaruhi oleh 3 elemen penting yang sangat berpengaruh yaitu institusi beserta perangkat, sarana dan prasarana pendukung serta mekanisme kerja

---

<sup>67</sup> Raimond Flora Lamandas. 2001. Penegakan Hukum. Alumni: Bandung. Hlm. 2

kelembagaannya, budaya kerja aparatnya, dan perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.<sup>68</sup>

Struktur hukum (*legal structure*) dikaitkan dengan konflik atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai masyarakat adalah semua lembaga yang mendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat khususnya hukum yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara dan hukum pertanahan. Dalam hal ini, beberapa struktur hukum yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara, pemerintah pusat, pemerintah daerah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

**c. Kultur hukum (*legal culture*)**

Budaya hukum dalam pandangan Sudikno Mertokusumo merupakan keseluruhan sistem nilai serta sikap yang mempengaruhi hukum sehingga menganalisis bekerjanya suatu sistem hukum dalam masyarakat. Sistem hukum yang dimaksud dalam hal ini diletakkan sebagai satu mata rantai yang memiliki perannya masing-masing, dalam arti bahwa sub sistem yang ada saling mendukung dan tidak bercerai

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

berai antara satu sub sistem dengan sub sistem lainnya termasuk dalam hubungannya dengan sistem di luar lingkungan hukum.<sup>69</sup>

Pandangan di atas menunjukkan bahwa budaya hukum (*legal culture*) merupakan sistem nilai dan sikap dari para pembentuk hukum, pelaksana substansi hukum dan masyarakat baik dalam lingkungan hukum maupun di luar lingkungan hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan Friedman bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari anasir-anasir non hukum.

Kaitan antara perilaku hukum manusia dengan budaya hukumnya terletak pada tanggapannya terhadap hukum yang ideologis dan hukum yang praktis. Secara konseptual, budaya hukum menunjuk pada sikap dan tindakan yang nyata-nyata terlihat, merupakan refleksi dari nilai-nilai dan orientasi serta harapan yang ada pada seseorang atau kelompok. Oleh karena itu sikap dan tindakan apapun yang dilakukan oleh siapapun, khususnya yang berkaitan dengan hukum, dirumuskan dan diterima sebagai budaya hukum. Budaya hukum bukan merupakan budaya pribadi melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum tersebut. Budaya hukum merupakan

---

<sup>69</sup>Sudikno Mertokusumo. 1999. Mengenal Hukum. Suatu Pengantar Liberty: Yogyakarta. Hlm. 115

tanggapan yang bersifat penerimaan-penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum. Ia menunjukkan sikap perilaku manusia terhadap masalah hukum dan peristiwa hukum yang terbawa ke dalam masyarakat.<sup>70</sup>

Budaya hukum dalam kaitannya dengan konflik pertanahan yang terjadi atas aset BUMN yang dikuasai masyarakat adalah sikap dan nilai dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang secara jelas memberikan perlakuan khas dan khusus kepada aset BUMN dalam beberapa peraturan perundang-undangan serta sikap dan nilai dari masyarakat yang menolak pengaturan tersebut sehingga menimbulkan konflik antara BUMN dengan masyarakat.

Teori sistem hukum menjadi pisau analisis dalam penelitian ini karena terjadinya konflik pertanahan atas aset BMUN yang dikuasai masyarakat menunjukkan adanya suatu kondisi ketidakselarasan antara sub sistem hukum yang ada sehingga perlu untuk melakukan suatu pengkajian dalam rangka menemukan bentuk ketidakselarasan antara subsistem yang ada dan sub sistem yang paling dominan memberikan pengaruh pada terjadinya konflik antara BUMN dengan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena menjadi acuan untuk menentukan sebuah konsep yang ideal dalam pengaturan mengenai aset BUMN dalam kaitannya dengan penguasaan tanah aset tersebut oleh masyarakat.

---

<sup>70</sup> Hadikusuma. 1986 . Antropologi Hukum. Alumni : Bandung. Hlm. 51

#### 4. Teori Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum merupakan suatu upaya mewujudkan suatu sistem hukum yang sinergis antara seluruh subsistem hukum yang ada sebagaimana dikemukakan oleh Bruggink<sup>71</sup> bahwa hukum adalah sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum, hukum adalah suatu produk kesadaran hukum, yang terdiri atas suatu keseluruhan aturan hukum dan putusan hukum yang saling berkaitan, yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum, adalah unsur idiil (*het idee element*), unsur operasional (*het operationele element*) dan unsur aktual (*fief actuele element*). Unsur idiil, terbentuk oleh sistem makna dari hukum yang terdiri atas aturan-aturan, norma-norma dan asas. Unsur operasional, terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum, termasuk di dalamnya para pejabat yang berwenang yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga tersebut. Unsur aktual, adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkrit yang berkaitan dengan sistem hukum, baik dari para pejabat yang berwenang maupun dari para warga masyarakat di dalam sistem hukum tersebut.

Sejalan dengan uraian di atas, untuk menjamin terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain mengandung

---

<sup>71</sup> Bruggink. 1996. Refleksi tentang Hukum (penterjemah Arief Sidharta) . Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm. 210

moralitas tertentu, mengandung keharmonisan, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan, terikat dalam sistem, bervisi dan tahan waktu lama, diperlukan proses harmonisasi hukum. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem dalam kerangka sistem hukum nasional. Dengan demikian akan terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas. Harmonisasi ini dapat dilakukan secara vertikal terhadap aturan yang lebih tinggi dan secara horizontal untuk aturan yang sederajat.

L.M. Gandhi<sup>72</sup>, mengemukakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, memberikan pengertian harmonisasi hukum, sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses

---

<sup>72</sup> L.M. Gandhi sebagaimana dikutip oleh Ryan Kurniawan. Harmonisasi Hukum sebagai perlindungan Hukum Bagi Pekerja pada Perusahaan Pailit ditinjau dari Aspek Pancasila Sila Kelima. Jurnal Wawasan Hukum. Volume 28 Nomor 1 Februari 2013. Hlm. 687-704

pengharmonisan hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>73</sup>

Dari pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan, istilah harmonis diartikan sebagai keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan. Makna harmonisasi, baik dalam artinya sebagai upaya maupun dalam artinya sebagai proses, diartikan sebagai upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan, antara berbagai faktor yang sedemikian rupa hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan atau membentuk satu keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari suatu sistem.

Konflik pertanahan atas aset BUMN yang dikuasai oleh masyarakat tidak hanya menggunakan acuan peraturan perundang-undangan bidang pertanahan tetapi sangat berkaitan erat dengan peraturan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara, perbendaharaan negara dan undang-undang tentang tindak pidana korupsi sehingga penelitian ini akan melakukan pengkajian mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan konflik pertanahan atas aset BUMN yang dikuasai masyarakat sehingga

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

akan ditinjau secara komprehensif dari aspek administrasi negara, perdata dan pidana.

## 5. Teori Penguasaan dan Kepemilikan

Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut 'hak'. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda yang disebut hak milik atas benda itu atau yang dikenal dengan istilah '*property right*'. Kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada hak dari pada kepada bendanya.<sup>74</sup> Landasan filosofis, politik, ekonomi tentang hak milik pada abad 17 dan 18 berdasarkan teori okupasi (*occupation theory*), yang menyatakan bahwa hak individu untuk memiliki dan mengalihkan adalah adanya hak alamiah/kodrati dari individu tersebut. Konsep ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke, yang dikenal dengan nama *Labour Theory*, yang berdasarkan hukum alam (*Natural Law*). John Locke berpendapat bahwa keberadaan milik pribadi sudah ada jauh sebelum adanya negara dan bebas dari hukum yang diatur oleh negara, karena hak kepemilikan adalah hak alamiah/kodrati, atau yang dikenal dengan prinsip-prinsip keadilan hukum alam.<sup>75</sup>

Dalam hubungannya dengan hak milik atas tanah melalui suatu proses yang dilalui yaitu proses penguasaan, dan dalam hukum barat dikenal dengan istilah *possession* dan berbeda dengan *ownership*. Dalam

---

<sup>74</sup> Muchtar Wahid. 2008. Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah. Republika : Jakarta. Hlm. 43

<sup>75</sup> *Ibid.*

kamus hukum, *possession* (Inggris) atau *posesio* (Latin) atau *bezit* (Belanda), diartikan sebagai kepunyaan. Namun, istilah *possession* lebih diartikan kepada pendudukan secara fisik dan adanya niat memiliki dengan itikad baik, maka hak menguasai itu harus didahului dengan tindakan pendudukan/menduduki untuk memperoleh penguasaan dan pada batas waktu tertentu akan menjadi miliknya.<sup>76</sup>

Pengertian *ownership* dapat diartikan dalam padanan bahasa Indonesia sebagai kepunyaan atau pemilikan atas suatu benda, termasuk di dalamnya hak untuk menguasai bendanya namun tidak atau belum tentu menguasai secara fisik. Secara tegas perbedaan *possession* dan *ownership* adalah, *possession* dalam arti penguasaan fisik dan *ownership* dalam arti kepunyaan atau pemilikan, perbedaan lainnya adalah bahwa penguasaan melibatkan pendudukan secara fisik, adanya niat untuk menguasai, yang dapat diperoleh tanpa alas hak, sedangkan pemilikan harus dibuktikan sebagai hak mutlak dan perpindahan pemilikan harus dilakukan dengan alas hak, tidak sekedar serah terima penguasaan. Penguasaan dalam arti pemilikan merupakan cikal bakal adanya kepemilikan (*property*), di mana arti milik itu sendiri melekat adanya hak, sehingga dibedakan adanya istilah *private property* yang menunjukkan milik pribadi dan *public property* untuk menunjukkan milik negara atau milik umum.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Loc.cit.* Hlm. 46-47

<sup>77</sup> Arie S. Hutagalung. 2005. Tebaran Pemikiran: Seputar Masalah Hukum Tanah. Pemberdayaan Hukum Indonesia : Jakarta. Hlm.269.

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis baik beraspek perdata maupun beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya jika tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya<sup>78</sup>

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik, seperti dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA, bahwa :

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

---

<sup>78</sup> Heru Nugroho. 2002. Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah. Penerbit Mandar Maju : Bandung. Hlm. 99.

2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.

b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa

3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejateheraan dan kemerdekaan, berdaulat, adil dan kemakmuran dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah yang ada sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan tanah merupakan

suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Dalam hukum tanah nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yaitu<sup>79</sup>.

- 1) Hak Bangsa Indonesia disebut dalam Pasal 1 UUPA, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- 2) Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA, beraspek perdata dan publik.
- 4) Hak Perseorangan atau Individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas :
  - a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau pun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 UUPA dan Pasal 53 UUPA. Macam-macam hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA, menentukan bahwa hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi Hak Mili, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai , Hak Sewa , Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak yang lain termasuk dalam hak-hak tersebut

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

- b) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah Hak guna air, Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, Hak guna ruang angkasa, wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49 UUPA.
- c) Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA,

Dari sudut pandang hukum secara umum, tanah adalah bagian permukaan bumi yang hak kepemilikannya diakui. Hak ini tidak hanya mencakup areal permukaan tanah, namun juga seluruh bentuk alamnya, tumbuh-tumbuhan, bangunan, dan barang berharga yang berada di atas dan di bawahnya. Tanah sebagai konsep properti pada dasarnya memiliki konotasi yang resmi. Konsep ini tidak hanya berkaitan dengan areal tanah dimana perorangan atau suatu kelompok diakui hak kepemilikannya dan penggunaannya, namun juga berkaitan dengan hakikat hak dan tanggung jawab mereka atas tanah tersebut. Sedangkan tanah kaitannya dengan properti menurut kepustakaan asing adalah sebagai bagian dari property yang tergolong 'real property' dalam hukum kebendaan menurut sistem hukum yang berlaku di negara-negara Anglo Saxon.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Arie S. Hutagalung. 2005. *Op cit.* Hlm. 270

Tidak ada satu definisi yang dapat memberikan definisi dari properti, definisi properti sendiri tergantung pada bidang penggunaan dan penempatannya. P.J.Proudhon, salah seorang filsuf Prancis, dan merupakan pengikut ajaran John Locke, dalam salah satu bukunya '*what is property*' mendefinisikan properti sebagai : "*property is a man's right to dispose at will of social property. The right of property is not innate, but acquired*".<sup>81</sup>

Secara ringkas dijelaskan bahwa ide atau konsep dari properti melibatkan tiga (3) bagian penting, yaitu *property is a socially constructed idea, which contains a four-dimensional idea/concept*, dan *the choice of how to implement legal rules in relation to these dimensions in diverse contexts results in various conception of property*.<sup>82</sup>

Gunawan Wiradi mengemukakan bahwa pemilikan tanah adalah kata pemilikan menunjukkan penguasaan efektif, misalnya sebidang tanah disewakan kepada orang lain, maka orang lain itulah secara efektif menguasainya, jika seseorang menganggap tanah miliknya sendiri, misalnya dua hektar tanah yang telah disewakan kepada orang lain, maka ia menguasai lima hektar. Van Vollenhoven dalam bukunya *De Indonesier en zijn Grond* (orang Indonesia dan tanahnya), mengatakan bahwa hak milik adalah suatu hak eigendom timur (*Ooster eigendomsrecht*), adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk rech*) yang mempunyai wewenang untuk

---

<sup>81</sup> Alexandra George. "The Difficulty of Defining Property". (Oxford Journal of Legal Studies. winter 2005). hal. 793. Diakses dari [www.westlaw.com.sg](http://www.westlaw.com.sg). tanggal 30 Juli 2012.

<sup>82</sup> *Ibid.*

mempergunakan atau menikmati benda itu dengan batas dan sepenuhnya-penuhnya dan menguasai benda itu seluas-luasnya.<sup>83</sup>

## B. KERANGKA KONSEPTUAL

### 1. Konsep Negara Kesejahteraan

Kata negara secara etimologi merupakan terjemahan dari kata “*staat*” dalam bahasa Belanda dan bahasa Jerman, “*state*” dalam bahasa Inggris dan “*Etat*” dalam bahasa perancis. Kata-kata tersebut kemudian melahirkan dari kata “*statum*” dalam bahasa latin. secara etimologis kata *status* dalam bahasa latin klasik adalah suatu istilah yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap sehingga muncul istilah “*Status Civitatis*” atau “*Status Republicae*”.<sup>84</sup>

Robert M. Mac Iver mengemukakan bahwa *the state is an association wich, acting trough law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external condition of orders*<sup>85</sup> Miriam Budiarjo mengemukakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-

---

<sup>83</sup> Gunawan Wiradi. 1989. Menuju Keadilan Agraria. Yayasan Akatiga : Yogyakarta. Hlm. 113

<sup>84</sup> F. Isjwara. 1999. Pengantar Ilmu Politik. Gramedia : Jakarta. Hlm. 90

<sup>85</sup> Miriam Budiarjo. 1985. Dasar-dasar Ilmu Politik. Cetakan ke-5. Gramedia: Jakarta. Hlm. 40-41

undangan melalui penguasaan (*control*) monopolistis dari kekuasaan yang sah.<sup>86</sup>

Negara mendapatkan bentuknya sebagai sebuah organisasi, setelah melewati berbagai macam proses, dari proses sosiologis negara, interaksi antar individu dalam suatu komunitas, proses hukum sampai proses politis mengenai keputusan-keputusan tentang pengelolaan negara dan selanjutnya muncul kaidah-kaidah tentang fungsi negara yang pada akhirnya menjadi tata aturan yang telah disepakati dan harus ditaati bersama.<sup>87</sup>

Konsep tentang pengorganisasian kekuasaan, atau pelembagaan negara mengalami perkembangan yang cukup pesat. Gejala perkembangan konsep kelembagaan negara itu disebabkan antara lain tuntutan keadaan dan faktor kebutuhan yang sangat mendesak. Semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada merupakan pencerminan dari respons negara dan para pengambil keputusan (*decision maker*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat negara yang bersangkutan.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup>Duto Sosialismanto. 2001. Hegemoni Negara. Ekonomi Politik Penguasa Jawa . Laper. Yogyakarta. Hlm 27-28 dan Mochtar Masoed. 1999. Ekonomi dan Struktur Polilik Orde Baru 1966. 1971. LP3ES : Jakarta. Hlm. Xiii

<sup>88</sup>Lukman Hakim. 2011. Rekonstuksi Peran Negara Dalam Penyelenggaraan Negara Secara Konstitusional. Jurnal Masalah-masalah Hukum Jilid 40 No 2. April 2011. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro : Semarang. Hlm. 11

Tugas negara adalah menerapkan dan melaksanakan hukum alam termasuk membuat peraturan atau undang-undang harus berdasarkan hukum alam yang cirinya berdasarkan perjanjian masyarakat. Namun dalam perkembangannya teori tersebut melahirkan teori kekuatan, yang menyatakan siapa yang kuat dialah yang berkuasa. Negara di sini bisa diartikan sebagai alat untuk memaksakan kehendak. Konsep tersebut melahirkan paham liberalisme dan individualisme.<sup>89</sup>

Secara prinsip, teori ini telah membongkar teori lama yang memberikan kekuasaan mutlak kepada raja atau negara. John Locke telah mengantarkan babakan baru sejarah ketatanegaraan khususnya mengenai pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara, yang oleh pengikutnya Montesque disebut *trias politika*. Pembatasan tersebut harus dijamin dalam sebuah konstitusi.<sup>90</sup>

Dilatarbelakangi oleh paham liberalisme dan individualisme tersebut maka lahirlah teori kedaulatan rakyat yang menyatakan bahwa kekuasaan negara harus dibatasi dan dikontrol oleh rakyat secara demokratis melalui kemauan umum (*volente generale*). Upaya-upaya untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan negara oleh rakyat tumbuh dan berkembang bersamaan dengan lahirnya teori kedaulatan hukum yang dipelopori oleh Immanuel Kant (1724 - 1884) dan Hans Kelsen (1881 - 1973) terkenal

---

<sup>89</sup>John Locke. dalam Azhary. 2003. Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam. Implementasinya Pada Periode Negara Medinah dan Masa Kini. Prenada Media : Jakarta. Hlm.25.

<sup>90</sup>Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara* . Jilid II . Alumni : Bandung. Hlm. 65

dengan teori positivisme yang menyatakan negara itu telah ada dengan sendirinya. Negara itu identik dengan hukum dan tidak perlu dipersoalkan mana yang lebih tinggi atau berdaulat.<sup>91</sup>

Perkembangan teori modern menyatakan bahwa negara merupakan suatu fakta atau kenyataan yang terikat pada keadaan, tempat dan waktu dan sudut pandang . Hal ini antara lain dikemukakan oleh Kranenburg yang menyatakan bahwa negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Logemann menyatakan negara itu adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.<sup>92</sup>

Perkembangan zaman yang semakin kompleks dengan permasalahan kenegaraan, menyebabkan terjadi pergeseran konsep dari paham negara hukum yang meletakkan fungsi negara hanya penjaga malam semata (*nachtwachtersstaat*) yakni menjaga keamanan dan ketertiban saja, ke arah konsep negara kesejahteraan (*welfarestaat, verzorgingstaat, sociale rechtstaat*) yang menghendaki agar negara atau pemerintah di samping mempunyai wewenang mewujudkan keamanan dan ketertiban juga berwenang untuk terlibat langsung dalam proses pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Sadjijono. 2008. *Hukum Administrasi. Laksbang* : Jakarta. Hlm.32.

<sup>93</sup> *Lo cit.* Hlm. 33.

Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab mencapai janji kesejahteraan kepada rakyatnya, terutama memainkan peran distribusi sosial (kebijakan sosial) dan investasi ekonomi (kebijakan ekonomi). Fungsi dasar negara adalah "mengatur" untuk menciptakan *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai welfare/kesejahteraan.<sup>94</sup> Keberadaan peran negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi<sup>95</sup> bahwa "*There are, broadly speaking, three or four patterns of government, the traditional, the collective*" ( Secara umum ada tiga atau empat pola pemerintah, tradisional, kolektif individualis dan kesejahteraan ).

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa fungsi negara adalah sebagai penyelenggara kepentingan rakyat bukan sebagai penjaga malam di mana negara tidak boleh mengatur kepentingan-kepentingan individu sehingga pemerintah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat bahkan juga menentukan kewajiban-kewajiban kepada rakyat sesuai dengan paham kesejahteraan yang dianut oleh negara. Tindakan-tindakan pemerintah tersebut dilakukan dengan membuat keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata (pelayanan langsung).<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup>Darmawan T dan Sugeng B. 2006. *Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan bagi Indonesia*. Jurnal Politika. Jakarta 2006. Hlm. 21

<sup>95</sup>. *Ibid.*

<sup>96</sup>Philipus M. Hadjon. 1983. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia . Gajah Mada University Press : Yogyakarta. Hlm. 8.

Peran negara yang terkonsentrasi dan tersentralisasi dalam konsep ekstrem *welfare state* pada tahap berikutnya mengalami perubahan terutama setelah negara sosialis komunis, negara adi daya Uni Sovyet di bawah pimpinan Mikhail Gorbachev, menyerukan *glasnost* dan *perestroika* (kebebasan dan keterbukaan) di akhir abad ke 20 yang menyebabkan keruntuhan komunis dan semakin berkembangnya liberalis.

Konsep kelembagaan negara yang terpusat di era *welfare state* sebagai kritik dan gugatan terhadap konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang berkembang sangat meluas. Usulan yang paling moderat mengenai hal ini, adalah ditawarkan konsep *corporatist state* (*integrated welfare state*) yang mengintegrasikan semua kepentingan (*interest organs*) sebagai perkembangan lanjutan dari ide *welfare state* yang konvensional. Konsep kelembagaan negara *welfare state* yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggung jawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat.<sup>97</sup>

Lembaga-lembaga negara yang bersifat penunjang / pendukung merupakan konsekuensi dari konsep kelembagaan negara yang dianut oleh *corporatist state* (*integrated welfare state*).

---

<sup>97</sup>Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI : Jakarta. Hlm. 70

Hal ini dikemukakan oleh Gerry Stoker, bahwa pada konsep yang ditawarkan *corporatist state*, paling tidak terdapat dua lembaga negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pemerintah daerah ikut menentukan arah dan turut mengambil keputusan, di samping pemerintah pusat, di samping keterlibatan masyarakat dan pihak swasta.

## **2. Konsep Penguasaan Negara atas Tanah**

Pemikiran tentang negara telah menjadi objek ilmu pengetahuan dari waktu ke waktu. Berbagai pandangan para ahli tentang negara menunjukkan eksistensi negara sebagai sebuah kajian yang belum berakhir sampai saat ini. Perbedaan sudut pandang dari para ahli tentang negara memberikan suatu pemahaman bahwa konsep tentang negara sangat dipengaruhi dengan latar belakang lingkungan, kondisi sosial, politik dan ekonomi para ahli tersebut termasuk pula perbedaan masa antara para ahli ikut menentukan sudut pandang mereka terhadap negara. Perbincangan tentang negara tak dapat dipungkiri telah menjadi isu krusial dalam perjalanan kehidupan di muka bumi ini dan melahirkan berbagai teori tentang negara. Aristoteles (384 – 322 SM) mengemukakan pandangannya bahwa negara adalah suatu kekuasaan masyarakat (persekutuan dari keluarga dan desa) yang bertujuan untuk mencapai kebaikan tertinggi dari

umat manusia.<sup>98</sup> Pandangan Aristoteles ini secara jelas menunjukkan bahwa ia memusatkan pemikirannya tentang negara pada tujuan kebaikan umat manusia dan pandangannya tersebut masih dilatarbelakangi oleh kondisi masyarakat saat itu yang masih hidup dalam kelompok-kelompok kecil.

Pada abad pertengahan, Marsilius (1280-1317) mengemukakan pandangannya tentang negara sebagai suatu badan atau organ yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian.<sup>99</sup> Pandangan Marsilius pada dasarnya merupakan gambaran kondisi dunia abad pertengahan yang banyak diwarnai dengan kekacauan dan peperangan sehingga ia memandang bahwa tujuan tertinggi negara adalah mewujudkan perdamaian.

Pada abad 20, konsep negara dikemukakan oleh Logemenn yang memandang negara sebagai suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dan dengan kekuasaannya mengatur dan mengurus suatu masyarakat tertentu.<sup>100</sup> Pandangan Logemen ini lebih menempatkan negara dalam konteks sosial di mana keberadaannya disertai dengan kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat. Dalam periode selanjutnya, keberadaan negara mulai dipandang tidak hanya semata-mata dalam konteks sosial yang berfungsi mengatur masyarakat tetapi telah

<sup>98</sup> Dikutip oleh G.S.Dinopalo. 1975. Ilmu Negara. Jilid I . Balai Pustaka : Jakarta. Hlm.

<sup>99</sup> Dikuti oleh Suhino. 1986. Ilmu Negara. Liberty : Yogyakarta. Hlm. 64

<sup>100</sup> Mukhtar Affandi. 1971. Ilmu-ilmu Kenegaraan. Alumni : Bandung. Hlm. 93

berkembang ke arah politik di mana negara merupakan asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat pada sebuah wilayah tertentu yang didasarkan pada hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan dengan maksud memberikan kekuasaan yang memaksa. Hal ini dikemukakan antara lain oleh tokoh pada abad 20 yaitu Mac Ivar dan Harold J. Laski.

Batasan pengertian tentang negara belum cukup untuk dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang negara. Oleh karena itu dalam perkembangan berikutnya bermunculan teori yang berkaitan dengan tujuan dan fungsi negara yang pada dasarnya timbul dari pemahaman awal tentang definisi negara.

Secara garis besar dalam ilmu negara, tujuan negara dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yaitu tujuan negara berkaitan dengan tujuan akhir manusia, tujuan kekuasaan dan tujuan tujuan kemakmuran. Teori tujuan negara untuk tujuan akhir kehidupan manusia merupakan teori yang lahir dari ajaran agama yang selalu menuntun manusia untuk mencapai keselamatan, ketenangan serta kebahagiaan hidup manusia di dunia dan akhirat. Agustinus seorang kristiani merupakan salah satu tokoh yang mengemukakan teori yang sangat teokratis ini. Ia menyebut 2 (dua) macam negara, yaitu: <sup>101</sup>

1) *Civitas Dei*, merupakan negara Tuhan yang terpuji karena sesuai dengan cita-cita agama.

---

<sup>101</sup> Soehino. 1986. *Op cit.* Hlm. 52.

2) *Civitas Terena*, merupakan negara dunia yang sangat dikecam dan ditolak oleh Agustinus

Sebagai negara Tuhan, *Civitas Dei* akan membawa keamanan dan kesejahteraan karena selalu mendapat tuntunan dan bimbingan Tuhan. Dalam kenyataan, *Civitas Dei* ini adalah organisasi gereja di bawah pimpinan Paus yang sifatnya abadi. Di lain pihak, *Civitas Terena*, akan membawa kesengsaraan dan kekacauan karena tidak berdasar pada ajaran/tuntunan Tuhan. Oleh karena itu bila ingin aman dan sejahtera dan kekuasaan langgeng, maka *Civitas Terena* harus mengikuti serta mengabdikan pada *Civitas Dei*. Dalam praktek, *Civitas Terena* merupakan organisasi negara, yang menjadi alat untuk menumpas musuh-musuh gereja.<sup>102</sup>

Dalam teori tujuan negara yang dikaitkan dengan tujuan akhir manusia, pada dasarnya negara diharapkan dapat menjadi fasilitator bagi rakyatnya. Dalam hal ini, negara memberi jaminan dan kesempatan pada setiap warganya untuk dapat mencapai tujuan akhir hidupnya sesuai dengan tuntunan dan ajaran agama masing-masing

Teori Ilmu Negara menjelaskan bahwa salah satu tujuan negara adalah mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan semata-mata (*machtstaat*). Penulis dalam kesempatan ini akan mengemukakan pendapat dari dua orang sarjana yaitu, Shang Yang dan Machiavelli

Shang Yang mengemukakan tujuan negara hanya satu yaitu kekuasaan semata-mata. Untuk mencapai tujuan ini Shang Yang

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

mengemukakan slogannya yaitu "supaya negara kuat, rakyat harus lemah dan bodoh. Caranya, penguasa harus mengumpulkan kekuasaan sebesar-besarnya dengan menjauhkan aspek kebudayaan yang hanya akan membuat lemah dan merugikan penguasa. Menghancurkan kebudayaan akan membuat kondisi raja/penguasa lebih mudah dapat mengendalikan rakyat, sehingga menjadi kuat. Dalam sebuah negara selalu ada dua pihak yang saling bertentangan, yaitu penguasa dan rakyat. Jika penguasa kuat maka rakyat akan lemah sebaliknya jika rakyat lemah dan bodoh maka tidak akan banyak menuntut, bahkan dapat dikendalikan untuk selalu mendukung penguasa. Kondisi inilah yang paling baik menurut Shang Yang. Nicolo Machiavelli, seorang sarjana dari negara Italia mengatakan bahwa tujuan negara adalah ketertiban, keamanan dan ketentraman. Semua ini hanya dapat dicapai dengan adanya kekuasaan yang absolut, menyusun sistem pemerintahan sentral yaitu dengan mendapatkan dan menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya pada tangan raja.<sup>103</sup>

Machiavelli memisahkan dengan tegas asas-asas moral dan kesusilaan dari asas-asas kenegaraan. Ia mengatakan seorang raja harus belajar untuk tidak menjadi orang baik, tidak menepati janji, harus licik dan dapat menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti binatang, dan tidak perlu menggunakan hukum. Ia juga berpendapat, hukum dan kekuasaan itu sarana, karena siapa yang mempunyai kekuasaan, ia mempunyai hukum, dan siapa yang tidak mempunyai kekuasaan, tidak akan pernah

---

103 *Ibid.*

mempunyai hukum. Dengan cara ini, maka rakyat menjadi takut dan raja dapat menguasai rakyat dan mempunyai kekuasaan yang absolut.<sup>104</sup>

Pemikiran yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa negara dan rakyat ditempatkan sebagai dua eksistensi yang berhadapan dan harus melemahkan pihak lainnya.

Pemikiran selanjutnya tentang negara yang menjadi konsentrasi pada ahli sejak dulu sampai saat ini adalah terkait fungsi negara. John Locke mengemukakan pandangannya bahwa fungsi negara terdiri dari fungsi legislasi yaitu fungsi membuat undang-undang dan peraturan lainnya, fungsi eksekutif yaitu fungsi melaksanakan peraturan, dan fungsi federatif yaitu fungsi untuk mengatur hubungan luar negeri, urusan perang dan damai.<sup>105</sup>

Pandangan berikutnya tentang fungsi negara dikemukakan oleh Montesquieu yang membagi fungsi negara menjadi 3 (tiga) . Dua fungsi pertama yaitu fungsi legislasi dan fungsi eksekutif sebagaimana pandangan John Locke dan fungsi ketiga adalah fungsi yudikatif yaitu fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan teori ini kemudian dikenal dengan *trias politica* .<sup>106</sup>

---

104 Maleha Soemarsono. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-37 No.2 April-Juni 2007. Hlm. 305

105 Din Samsuddin. Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam. Ummul Qur'an No. 2 Volume IV tahun 1993. Hlm. 45

106 Soetomo. 1986. Ilmu Negara. Usaha Nasional : Surabaya. Hlm. 37

Jean J. Rosseau<sup>107</sup> memberikan pandangannya bahwa fungsi utama sebuah negara adalah melaksanakan undang-undang dan melaksanakan pemerintahan namun oleh karena masyarakat tidak mungkin melaksanakan fungsi pemerintahan, maka ia hanya sebagai pemegang kedaulatan. Rakyat kemudian menyerahkan hak melaksanakan pemerintahan dan melaksanakan undang-undang kepada pemerintah sehingga pemerintah dalam pandangan Rosseau bukanlah suatu eksistensi yang berdiri sendiri tetapi bertumpu pula pada kedaulatan rakyat sehingga pemerintahan yang ideal adalah pemerintahan atau penguasa yang dalam melaksanakan fungsinya harus dapat memahami kehendak dan aspirasi rakyatnya dan senantiasa mengupayakan agar kebutuhan rakyatnya terpenuhi.

Pandangan Jean J. Rosseau sejalan dengan pandangan Kranenburk bahwa fungsi negara pada hakikatnya adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota kelompok yang dinamakan bangsa.

Dari berbagai pandangan di atas maka secara garis besarnya, fungsi negara terbagi atas :<sup>108</sup>

a) Fungsi regular atau fungsi pengaturan yang meliputi fungsi politik, fungsi diplomatik, fungsi yuridis, dan fungsi administrasi .

---

<sup>107</sup>Usman. Negara dan Fungsinya (Telaah atas Pemikiran Politik). Jurnal Al Daulah Vol. 4 NO. 1 Juni 2015 . Hlm. 135

<sup>108</sup> *Ibid.*

b) Fungsi pembangunan yaitu fungsi negara untuk melakukan perubahan secara terencana dan berkesinambungan untuk mewujudkan perbaikan dan mewujudkan tujuan negara

Penulis dalam hal ini melihat bahwa selain kedua fungsi di atas, negara memiliki fungsi yang sangat penting pula yaitu fungsi pengawasan di mana dengan adanya pengawasan maka pelaksanaan fungsi lain dapat terukur dan dapat dikoreksi untuk melakukan perbaikan-perbaikan sehingga menurut penulis, fungsi negara terbagi atas fungsi regulasi, fungsi pembangunan dan fungsi pengawasan.

Dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsinya, negara memiliki hak menguasai dan salah satu sumber daya yang berada dalam kekuasaan negara sebagaimana diatur dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia adalah tanah yang dikenal dengan Hak Menguasai Negara atas Tanah yang dijiwai oleh filosofi yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang memberikan hak tertinggi berupa hak bangsa dan melalui Pasal 33 ayat (1) ini dilakukan pelimpahan kepada negara untuk melakukan penguasaan yang kemudian diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) sebagai hak menguasai negara atas tanah. Jadi hak menguasai negara atas tanah merupakan pelimpahan dari hak bangsa untuk kemudian dilakukan penguasaan oleh negara dalam rangka mengupayakan terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kata dikuasai dalam Pasal 2 UUPA bukan dalam arti memiliki tetapi digunakan dalam konteks pemberian kewenangan kepada negara untuk :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya ;
- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi , air dan ruang angkasa itu ;
- c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan tersebut di atas menunjukkan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada negara adalah kekuasaan yang menimbulkan tanggung jawab kepada negara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Dari hal ini maka dapat dikatakan bahwa hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban sedangkan hubungan negara dan tanah adalah hubungan yang melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.<sup>109</sup> Pandangan serupa dikemukakan oleh Parlindungan<sup>110</sup> bahwa hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara, hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat, dan gabungan antar perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.

---

<sup>109</sup>Aslan Noor. 2006. Konsepsi Hak Milik atas Tanah Bangsa Indonesia. Mandar Maju : Bandung . Hlm. 85

<sup>110</sup>AP Parlindungan. 1998. Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria. Alumni : Bandung. Hlm.11

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.<sup>111</sup>

Pandangan di atas menunjukkan bahwa hak menguasai negara atas tanah pada dasarnya merupakan bagian kewenangan negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam rangka pencapaian tujuan negara. Hal ini ditegaskan oleh Aminuddin Ilmar<sup>112</sup> dengan mengemukakan bahwa tanpa adanya penguasaan negara, maka tidak mungkin tujuan Negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen Undang-

---

111 Aminuddin Ilmar. 2012 . Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN. Kencana Prenada Media Group : Jakarta. Hlm.24

112 *Ibid.*

undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini Kemudian dituntaskan secara kokoh di dalam UUPA.<sup>113</sup>

Dalam menjalankan fungsi untuk mencapai tujuan negara tersebut, negara diberikan di mana dalam teori kewenangan dikenal adanya kewenangan yang bersifat atribusi<sup>114</sup> dan kewenangan yang bersifat derivatif<sup>115</sup> maka kewenangan negara dalam melakukan penguasaan atas tanah merupakan kewenangan yang bersifat atribusi karena langsung diberikan oleh konstitusi.

Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi “dikuasi oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:<sup>116</sup>

- a) Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi

---

<sup>113</sup>Muhamad Yamin dalam Abdul Rahim Lubis. 2008. Hukum Pendaftaran Tanah. Cetakan I. Mandar Maju: Bandung. . Hlm. 19

<sup>114</sup>Pemberian kekuasaan yang sifatnya “atributif”. Pemberian kekuasaan semacam ini disebut sebagai pembentukan kekuasaan. karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan ini sifatnya asali ( *oorspronkelijk* ) . pada pembentukan kekuasaan semacam ini menyebabkan adanya kekuasaan baru. Aminuddin Ilmar. 2012. *op cit.* Hlm. 27

<sup>115</sup>Pemberian kekuasaan yang sifatnya “derivatif”. Pemberian kekuasaan ini disebut juga sebagai “pelimpahan kekuasaan”. karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada badan hukum publik lain. Oleh karena itu sifatnya derivatif ( *afgeleid* ). *Ibid.*

<sup>116</sup>Denico Doly. 2017. Kewenangan Negara dalam penguasaan Tanah. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR : Jakarta. Hlm. 195

pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.

- b) Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.
- c) Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:
  - 1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
  - 2) Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
  - 3) Tanah haruslah di bawah kekuasaan negara; dan
  - 4) Perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.

- d) Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut: <sup>117</sup>

“Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

- e) Hamid Attamimi mengemukakan bahwa cita hukum dalam fungsi konstitutif adalah menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum kehilangan arti atau maknanya sebagai hukum. Fungsi yang lain adalah regulatif, yaitu menentukan apakah suatu hukum positif adil atau tidak adil. Pancasila sebagai cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat di dalamnya mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar. Selain itu Pancasila sebagai cita hukum mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak. Pancasila merupakan salah satu landasan dalam penguasaan negara atas tanah sehingga

---

<sup>117</sup>Bagir Manan. 1995. Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara. Mandar Maju Bndung . Hlm. 12.

segala bentuk pengaturan penguasaan tanah oleh negara haruslah sesuai dengan cita hukum Pancasila.<sup>118</sup>

- f) Abrar Saleng mengemukakan bahwa prinsip hak menguasai negara sesungguhnya dimaksudkan untuk menghapus dan mengganti asas *domein verklaring* yang diberlakukan di Hindia Belanda (Indonesia) pada zaman kolonial Belanda berdasarkan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam S.187G-118. Pemerintah kolonial Belanda melalui *domein verklaring* atas tanah yang berdasarkan Pasal 1 *Agrarische Besluit* 1870 menegaskan tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya adalah menjadi milik negara.<sup>119</sup>
- g) Van Kant mengemukakan bahwa Untuk dapat mewujudkan hal-hal tujuan negara maka hukum lahir untuk melakukan pengaturan sesuai dengan tujuan hukum yaitu untuk menjaga kepentingan setiap manusia supaya berbagai kepentingannya itu tidak dapat diganggu. Lebih jelasnya tujuan hukum itu bertugas untuk menjamin kepastian hukum di dalam sebuah masyarakat, juga menjaga dan mencegah agar setiap orang dalam suatu masyarakat tidak menjadi hakim sendiri.<sup>120</sup>

Yance Arizona dalam kajiannya mengatakan bahwa tafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 ini harus dimaknai bahwa adanya sebuah aturan yang mengamanatkan untuk

---

<sup>118</sup>A.Hamid S.attamimi. Teori perundang-undangan Indonesia. Pidato diucapkan pada Pengukuhan Guru Besar tetap pada fakultas hukum universitas indonesia. jakarta pada tanggal 25 april 1992

<sup>119</sup>Abrar Saleng. 2010. Hukum Pertambangan. UJI Press : Jakarta. Hlm 8

<sup>120</sup> Di kutip dari buku C.S.T. Kansil. 2002. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. Balai Pustaka : Jakarta. Hlm. .44

memberikan kemakmuran bagi sebesar-besarnya kepada rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Hak menguasai yang diberikan oleh UUD NRI 1945 kepada negara bukanlah demi negara itu sendiri melainkan dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi orang perorangan pemegang hak atas tanah, termasuk badan hukum, penegasan tersebut memberi kepastian bahwa dalam hak atas tanah yang dipunyainya itu melekat pula pembatasan-pembatasan yang lahir dari adanya hak penguasaan oleh negara. Bagi pihak-pihak lain yang bukan pemegang hak atas tanah juga diperoleh kepastian bahwa mereka tidak sertamerta dapat meminta negara untuk melakukan tindakan penguasaan atas tanah yang terhadap tanah itu sudah melekat suatu hak tertentu.<sup>121</sup> Berdasarkan apa yang ditafisirkan tersebut, dalam kaitannya dengan bidang pertanahan, dapat dikatakan bahwa penguasaan terhadap tanah dapat dimiliki oleh perorangan atau pihak lain yang menguasai tanah, akan tetapi dalam penguasaan tersebut, terkandung pula pembatasan dalam pengelolaannya.

### **3. Badan Usaha Milik Negara**

Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Negara dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) yang memberikan perkembangan baru dalam pengaturan BUMN. Undang-undang ini mencabut beberapa

---

<sup>121</sup>Yance Arizona. Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi. Vol. 8. No. 3. Juni 2011. Jakarta: Mahkamah Konstitusi. Hlm. 308

undang-undang yang sebelumnya menjadi dasar bagi eksistensi dan kegiatan BUMN, yakni<sup>122</sup>

1. *Indonesische Bedrijvenwet (Staatsblaad Tahun 1927 Nomor 419)* sebagaimana telah diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955;
2. Undang-Undang Nomor 19 PRP Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara; dan
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara memberikan definisi Badan Usaha Milik Negara sebagai Badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>123</sup> Berdasarkan pengertian BUMN tersebut , maka unsur-unsur dari BUMN itu sendiri yaitu badan usaha, seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara, melalui penyertaan langsung dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

#### a) Badan Usaha

---

<sup>122</sup> Ridwan Khairandy. 2013. Pokok-Pokok Hukum Dagang. FHUII Press : Yogyakarta. Hlm. 159

<sup>123</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang disahkan pada tanggal 19 Juni 2003 di Jakarta oleh Megawati Soekarnoputri

Pemerintah Belanda pada saat pembentukan *Memorie van Toelichting* (penjelasan) Rencana Perubahan Undang-Undang *Wetboek van Koophandel* di muka parlemen menegaskan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri.<sup>124</sup> Molengraaf mengemukakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan terus menerus, bertindak keluar untuk mendapatkan penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan. Polak berpendapat bahwa, baru ada perusahaan jika diperlukan adanya perhitungan laba-rugi yang dapat diperkirakan dan segala sesuatu dicatat dalam pembukuan.<sup>125</sup>

Perkembangan pengertian perusahaan dapat dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Wajib Daftar Perusahaan, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. menurut Pasal 1 huruf b UU No.3 Tahun 1982, perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang bersifat tetap dan terus menerus didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan atau laba. Dalam Pasal 1 butir 2 UU No. 8 Tahun 1997

---

<sup>124</sup> Ridwan Khairandy. *op.cit.* Hlm. 160.

<sup>125</sup> *ibid*

mendefinisikan perusahaan sebagai bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berkedudukan di wilayah Republik Indonesia.<sup>126</sup>

Jika makna perusahaan tersebut mengacu kepada kegiatan yang tujuan akhirnya mencari keuntungan, badan usaha adalah wadah atau organisasi bisnis untuk mengelola atau melaksanakan kegiatan yang bermaksud mencari keuntungan tersebut. Jadi, BUMN adalah organisasi bisnis yang bertujuan mengelola bisnis.

b) Seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara

Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebuah BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh Negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasi oleh Negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut. Jika penyertaan modal Negara Republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, tidak dapat disebut sebagai sebuah BUMN<sup>127</sup>

c) Penyertaan secara langsung

---

<sup>126</sup> *ibid*

<sup>127</sup> *ibid.*

Negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan Pasal ayat (3), pemisahan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara ke BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung Negara ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP).<sup>128</sup>

d) Modal penyertaan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan

Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN.<sup>129</sup> Setelah pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada system APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dengan pemisahan ini, maka negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, menjadi kekayaan badan usaha. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN menurut Pasal 4 jo Penjelasan 4 ayat (2) huruf b UUBUMN, bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) termasuk dalam APBN yang meliputi proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau outang

---

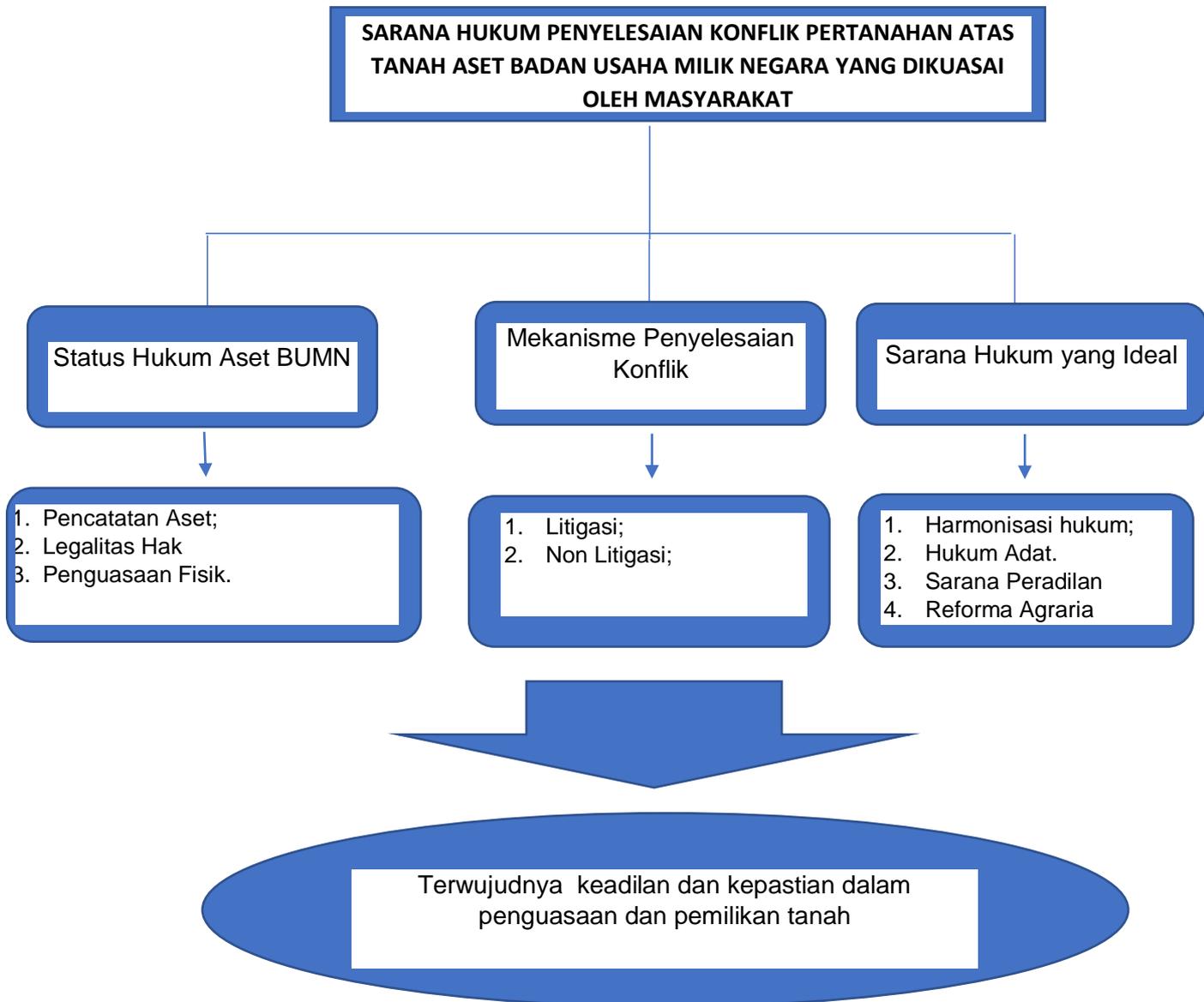
<sup>128</sup> Loc. Cit. Hlm. 161

<sup>129</sup> Loc. Cit. Hlm. 162

Negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal, kapitalisasi cadangan yaitu penambahan modal yang disetor yang berasal dari cadangan dan sumber lainnya, antara lain keuntungan revaluasi aset.

Pemisahan tersebut adalah suatu karakteristik badan hukum. Konsep perusahaan sebagai badan yang hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang saham atau anggotanya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perusahaan lainnya. Sifat terbatasnya tanggung jawab secara singkat merupakan penyertaan dari prinsip bahwa pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas kewajiban perusahaan. Sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan tersebut, maka begitu negara telah melakukan penyertaan ke dalam BUMN, kekayaan tersebut telah menjadi milik BUMN, bukan lagi kekayaan dari negara sebagai pendiri BUMN tersebut.

### C. KERANGKA PIKIR



#### **D. DEFENISI OPERASIONAL VARIABEL**

1. Pencatatan aset adalah pembukuan dan proses pendaftaran aset dalam daftar barang milik negara
2. Legalitas adalah tanda bukti pemilikan dan penguasaan atas tanah
3. Penguasaan fisik adalah pengelolaan, pemanfaatan dan penggunaan tanah sesuai peruntukannya
4. Litigasi adalah proses penyelesaian konflik melalui pengadilan
5. Nonlitigasi adalah proses penyelesaian konflik di luar pengadilan
6. Harmonisasi hukum adalah penyelerasan substansi hukum baik vertical maupun horizontal
7. Sarana peradilan adalah penyelesaian konflik pertanahan di mana pengatur dan pemutus berada di tangan hakim
8. Hukum adat adalah hukum yang dianut oleh masyarakat setempat
9. Reforma agraria adalah proses penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah