

## Penguatan Nilai Keadilan Perizinan Pengelolaan Kekayaan Negara dalam Kerangka Negara Hukum yang Demokratis

Muhammad Zulfadli <sup>a,1\*</sup>, Ririn Nurfaathirany Heri <sup>a,2</sup>

<sup>a</sup> Universitas Negeri Makassar, Indonesia

<sup>1</sup> [mzulfadli@unm.ac.id](mailto:mzulfadli@unm.ac.id)\*

\*korespondensi penulis

---

### Informasi artikel

Received: 14 Maret 2025;

Revised: 7 April 2025;

Accepted: 31 Mei 2025.

---

Kata-kata kunci:

Nilai;

Keadilan;

Perizinan;

Kekayaan Negara;

Negara Hukum.

---

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui penguatan nilai keadilan tentang perizinan pengelolaan kekayaan negara dalam kerangka negara hukum yang demokratis. Pada kekayaan negara yang dikuasai negara melekat kewenangan negara untuk mengelola, merupakan domain publik. Izin merupakan salah satu instrumen untuk mengatur pengelolaan kekayaan negara, alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif. Teknik pengumpulan data dan informasi melalui wawancara dan studi dokumentasi mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku, juga kajian mengenai izin mengelola kekayaan negara. Menggunakan pendekatan *statute approach*, *conceptual approach* dan *comparative approach*. Hasil penelitian menunjukkan perizinan dalam pengelolaan kekayaan negara sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, kepastian hak, dan instrumen pengendalian. Izin menjadi persyaratan dalam pemberian hak atas pengelolaan/pemanfaatan tanah yang dikuasai negara, dengan kata lain, hak pengelolaan di atas tanah yang dikuasai negara ada karena izin. Selain itu, izin memberikan jaminan atas kepastian hak. Izin juga merupakan instrumen pemerintah yang digunakan untuk mengendalikan perilaku masyarakat atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang dikuasai negara.

---

### ABSTRACT

***Strengthening the Value of Justice in Licensing for Management of State Assets within the Framework of a Democratic Legal State.*** This research aims to explore the reinforcement of justice values in the licensing of state wealth management within the framework of a democratic rule of law. State wealth, which is controlled by the state, inherently carries the state's authority to manage it, as it falls under the public domain. Licensing serves as one of the instruments to regulate the management of state wealth, functioning as a preventive legal tool for the government and an administrative instrument to control public behavior. Licensing also acts as a legal protection mechanism for ownership or the conduct of activities. This study employs a qualitative research approach. Data and information were collected through interviews and documentary studies, examining relevant legislation and regulations, as well as studies on licensing for state wealth management. The research utilizes the statute approach, conceptual approach, and comparative approach. The findings indicate that licensing in state wealth management serves as an instrument to ensure legal certainty, certainty of rights, and control. Licensing becomes a prerequisite for granting rights over the management/utilization of state-controlled land; in other words, management rights over state-controlled land exist because of licensing. Furthermore, licensing provides a guarantee of rights certainty. It also functions as a government instrument to control public behavior regarding the management and utilization of state-controlled land.

---

Keywords:

Value;

Justice;

Permissions;

State Assets;

State Law.

---

Copyright © 2025 (Muhammad Zulfadli & Ririn Nurfaathirany Heri). All Right Reserved

How to Cite : Zulfadli, M., & Heri, R. N. (2025). Penguatan Nilai Keadilan Perizinan Pengelolaan Kekayaan Negara dalam Kerangka Negara Hukum yang Demokratis . *Jurnal Moral Kemasyarakatan*, 10(1), 316–324. <https://doi.org/10.21067/jmk.v10i1.11741>



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/). Allows readers to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of its articles and allow readers to use them for any other lawful purpose. The journal hold the copyright.

---

## Pendahuluan

Pengertian kekayaan negara dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Kekayaan Negara, bahwa kekayaan negara adalah semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dan bentuk kekayaan lainnya, yang dikuasai, dimiliki, dan dipisahkan oleh negara (Indonesia, 2003). Cakupan kekayaan negara sebagai suatu aset negara begitu luas ruang lingkupnya yang secara umum meliputi dua hal, yakni barang yang dikuasai oleh negara (domain publik) dan yang dimiliki oleh negara (domain privat).

Secara yuridis normatif, aset negara terbagi atas tiga sub-aset negara yakni, pertama, dikelola sendiri oleh pemerintah, disebut Barang Milik Negara (BMN), misalnya tanah dan bangunan Kementerian/Lembaga, mobil milik Kementerian/Lembaga. Kedua, dikelola pihak lain, disebut kekayaan negara yang dipisahkan, misalnya penyertaan modal negara berupa saham di BUMN, atau kekayaan awal di berbagai badan hukum milik negara (BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah berdasarkan UU pendiriannya. Ketiga, dikuasai negara berupa kekayaan potensial terkait dengan bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai negara selaku organisasi tertinggi, misalnya, tambang, batu bara, minyak, panas bumi, aset nasionalisasi eks-asing, dan cagar budaya (Simatupang, 2011).

Subyek kekayaan negara yang dikuasai berupa kekayaan negara potensial yang terbagi atas sektor-sektor pertanahan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, pertambangan minyak dan gas bumi, kelautan dan perikanan, sumber daya air, udara dan antariksa, energi panas bumi, serta kekayaan negara lainnya sebagaimana diatur dalam berbagai undang-undang sektoral. Kemudian subyek kekayaan negara yang dimiliki berupa barang milik negara/daerah yaitu barang berwujud, barang tidak berwujud, barang bergerak, dan barang tidak bergerak yang berasal dari pembelian atau perolehan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan perolehan lainnya yang sah (Arisaputra, 2015).

Kekayaan negara yang menjadi kajian ini adalah kekayaan negara yang dikuasai berupa kekayaan negara potensial, berupa pertanahan. Tanah menjadi pilihan kajian karena eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan social di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perdagangan. Tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia, sehingga perlu campur tangan negara untuk turut mengaturnya. Namun kajian ini lebih difokuskan pada perizinan, bukan pada hukum pertanahan. Pada kekayaan negara yang dikuasai negara melekat kewenangan negara untuk mengelola dan mempergunakan kekayaan tersebut baik sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan merupakan domain publik.

Izin merupakan salah satu instrumen untuk mengatur pengelolaan kekayaan negara, oleh karena izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Izin mempunyai urgensi tertentu yaitu sebagai legal base, instrumen untuk menjamin kepastian hukum, kepastian hak atas tanah, dan terutama dalam pengelolaan kekayaan negara,

izin lebih diutamakan sebagai instrumen pengendalian. Ada beberapa hak atas tanah yang dikuasai negara yang memerlukan izin, antara lain Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

Izin menjadi salah satu persyaratan dalam pemberian hak atas pengelolaan/pemanfaatan tanah yang dikuasai negara. Izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Oleh karena itu, sifat suatu izin adalah preventif karena dalam instrumen izin tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin. Izin dalam pengelolaan kekayaan negara menjadi keharusan oleh karena negara mempunyai hak menguasai sebagaimana tercantum dalam UUD RI Tahun 1945.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, terdapat beberapa kajian terdahulu. Pertama, penelitian berjudul "*State Asset Management Reform in Indonesia: A Wicked Problem*" pada *Justice and Law Research Centre*, Faculty of Law, Queensland University of Technology, Brisbane, Australia, pada 2012, yang berfokus memahami tingkat prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang dikonseptualisasikan dalam reformasi kebijakan manajemen aset negara di Indonesia.

Kedua, penelitian I Made Kanthika pada 2016 di Fakultas Hukum Universitas Jember berjudul "Perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) sebagai Bentuk Kerjasama Pemanfaatan Tanah Aset Negara oleh Tentara Nasional Indonesia". Penelitian ini berfokus pemanfaatan barang milik negara berupa tanah yang statusnya tidak dimanfaatkan, dengan bekerjasama dengan pihak lain seperti kalangan swasta untuk fungsi tertentu termasuk fungsi bisnis. Ketiga, penelitian Kristijanindyati berjudul "Perspektif Pengelolaan Hak Pengelolaan sebagai Hak Administratif Dikaitkan dengan Hak Negara sebagai Pengelola Barang Milik Negara" pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tahun 2017. Penelitian ini lebih memfokuskan pada hak pengelolaan yang dimiliki negara sebagai hak administratif negara dalam kapasitasnya pengelola BMN.

Penelitian ini tidak memiliki kesamaan dengan hasil-hasil penelitian sebagaimana disebutkan di atas. Penelitian ini lebih berfokus pada penerapan nilai-nilai keadilan dalam perizinan dalam kekayaan negara, khususnya kekayaan yang dikuasai oleh negara bidang pertanahan.

## Metode

Pendekatan penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data dan informasi melalui wawancara dan studi dokumentasi mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku, juga kajian mengenai izin mengelola kekayaan negara. Menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan diolah dan dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi guna menyesuaikan antara peraturan yang berlaku dengan asas hukum dan teori hukum sehingga dapat digunakan untuk memecahkan isu hukum. Interpretasi hukum digunakan adalah interpretasi secara gramatikal atau tata bahasa, interpretasi sistematis dan interpretasi historis. Dari hasil analisis melalui metode penafsiran bahan hukum ini diharapkan akan dihasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan ditarik konklusi dalam bentuk argumentasi.

---

## Hasil dan pembahasan

Gustav Radbruch mengajarkan tiga ide dasar hukum, yang sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikan sebagai tiga tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Kepastian hukum menurut Radbruch adalah "*Scherkeit des Recht Selbst*" (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri). Kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam hal penegakan hukum, dimana kepastian hukum yang dimaksud adalah perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Manullang & Berkeadilan, 2007). Kepastian hukum itu sendiri tidak hanya mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara tapi juga lintas negara, karena sebagai sebuah nilai, esensi dari kepastian hukum adalah masalah perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan terhadap hak dan kepentingan suatu subjek hukum baik subjek hukum yang terdapat dalam suatu negara maupun subjek hukum dari negara lain yang atas dasar adanya hubungan kerja sama memiliki kepentingan hukum yang wajib untuk dihormati.

Nilai-nilai keadilan dalam konteks perizinan mencakup prinsip-prinsip seperti kesetaraan, transparan, efisien, dan tidak diskriminatif. Perizinan harus memastikan setiap pihak diperlakukan sama tanpa memandang status sosial, ekonomi, atau latar belakang lainnya.

Berikut ini uraian lebih lanjut tentang nilai-nilai keadilan dalam perizinan: (1) kesetaraan (*equality*), perizinan harus menjamin semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan izin, sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dan tanpa diskriminasi; (2) transparansi, proses perizinan harus jelas dan mudah dipahami, dengan informasi yang tersedia untuk semua pihak yang berkepentingan; (3) efisien, proses perizinan harus cepat dan tidak membebani dengan prosedur yang sederhana, dan meminimalkan birokrasi; (4) tidak diskriminatif, perizinan harus menghindari perlakuan yang tidak adil atau berbeda terhadap seseorang atau kelompok tertentu berdasarkan status sosial, ekonomi, atau latar belakang lainnya; (5) kepastian hukum, perizinan harus berdasarkan pada peraturan hukum yang jelas dan berlaku, serta menjamin perlindungan hukum bagi semua pihak yang terkait; (6) keadilan proporsional, perizinan dapat mempertimbangkan perbedaan situasi dan karakteristik khusus setiap kasus, sehingga penerapan peraturan tidak bersifat kaku dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan; (7) keadilan komutatif, perizinan harus memastikan keseimbangan antara hak dan kewajiban semua pihak yang terlibat, termasuk pemohon izin, instansi pemerintah, dan masyarakat sekitar; (8) keadilan distributif, perizinan harus berusaha untuk memberikan manfaat yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat, termasuk dalam aspek ekonomi dan sosial.

Lon Fuller mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut yakni: (1) suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan tersebut sesat untuk hal-hal tertentu; (2) peraturan tersebut diumumkan kepada publik; (3) tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem; (4) dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum; (5) tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan; (6) tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan; (7) tidak boleh sering diubah-ubah; (8) harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari (Woozley & Fuller, 1966).

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan factor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan. Menurut Spelt dan Ten Berge izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (Spelt & Ten Berge, 1993).

Izin memperoleh kekuatan normatifnya hanya dari pemerintah dan karenanya juga diawasi oleh pemerintah sebagai pemberi izin jadi pemerintah merupakan agen utama dalam hal izin sekaligus aktor yang berpotensi mengubah yang tidak boleh menjadi boleh dan yang sudah diizinkan bisa saja dicabut kembali izinnnya. Spelt dan Ten Berge berpendapat motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa: keinginan mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu, hendak membagi benda-benda yang sedikit dan pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas (Spelt & Ten Berge, 1993).

Izin mempunyai urgensi tertentu yaitu sebagai *legal base*, instrumen untuk menjamin kepastian hukum, izin pada umumnya memuat berbagai hal, baik yang bersifat obyektif maupun subyektif, dalam izin itu siapa yang diberikan hak untuk dapat melakukan kegiatan yang identitasnya seringkali tercantum dengan jelas. Untuk jenis izin tertentu yang dapat dipindahtangankan, sudah dicantum untuk memindahtangankan. Di samping identitas pihak yang diberikan hak untuk melakukan kegiatan, disebutkan kegiatan apa yang diizinkan, mengenai apa batasannya, baik mengenai waktu, lokasi, volume maupun hal-hal deskriptif lain yang menyangkut sesuatu yang bersifat objektif. Izin juga sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan, baik itu kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan lain.

Penelitian ini lebih fokus pada izin sebagai instrumen hukum untuk menguatkan nilai-nilai moral keadilan dan kepatutan bagi para pembuat kebijakan yang berwenang mengeluarkan izin. Perubahan atau pencabutan izin karena sanksi adalah karena kesalahan pemegang izin sehingga dikenai sanksi pencabutan izin. Pencabutan izin merupakan salah satu upaya penegakan hukum. Filosofi izin ialah mewujudkan keseimbangan dengan melindungi kepentingan hak-hak publik (Syamsul Bachrie, 2011), perlu ada keselarasan dalam menjaga keseimbangan kepentingan para pihak secara proporsional.

Dalam Pasal 3 angka 1 Undang-undang Nomor tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, bahwa salah satu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara (Indonesia, 1985).

Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Maksudnya, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara.

Ada beberapa hak atas tanah yang dikuasai negara yang memerlukan izin, antara lain Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara selama jangka waktu tertentu guna usaha pertanian, perikanan, perkebunan, dan peternakan. Hak



Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu. Dasar hukum HGB adalah pada UUPA Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, Pasal 50, Pasal 55. HGB juga diatur dalam UU No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, dan peraturan turunan lain.

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiaannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Dasar hukum Hak Pakai adalah Pasal 41 sampai dengan Pasal 43, Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (2) jo, dan Pasal 52 UUPA. Selain itu Hak Pakai juga diatur dalam UU No. 4 tahun 1996; UU Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun; PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara.

Terjadinya Hak Pakai, jika asal tanah adalah Tanah Negara, maka terjadinya adalah melalui permohonan hak dengan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH); dan jika berasal dari tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu (Hak Milik dan Hak Pengelolaan) maka terjadinya melalui perjanjian antara pemilik tanah tersebut dengan pihak yang akan memperoleh Hak Pakai; serta berasal dari konvensi hak-hak lama pada 24 September 1960.

Hak dan izin dua hal yang berbeda. Hubungan antara orang/badan hukum dengan tanah diakomodasi dengan "hak", yang kemudian disebut hak atas tanah seperti dinyatakan dalam Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA. Kewenangan yang terdapat dalam hak atas tanah seperti dinyatakan dalam Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA. Kewenangan yang terdapat dalam hak atas tanah bersifat privat, seperti: menggunakan, mengalihkan (memindahkan, menyerahkan/melepaskan), dan menjadikan sebagai agunan. Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum seperti yang dikemukakan oleh Fitzgerald dalam Satjipto yaitu, hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki tittle/identitas atas barang yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak. *Commission* atau *Omission* menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai obyek dari hak. Setiap hak menurut hukum mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya (Rahardjo, 2000). Selain itu, hak bersifat mutlak yaitu dapat dipertahankan terhadap siapapun juga, dan hak mempunyai *zaakgevolg/droit de suit* yaitu hak itu terus mengikuti bendanya di manapun berada atau di tangan siapapun berada.

Dalam diskursus tentang hubungan antara subyek hukum (termasuk orang perorangan dan badan hukum) dengan objek dikenal konsep tentang hak kebendaan (*zakelijk recht*) dan hak perorangan (*persoonlijk recht*). Demikian pula bentuk hubungan hukum antara tanah dan penerima hak atas Negara. Kriteria/ukuran yang digunakan untuk menentukan apakah suatu hubungan hukum disebut hak atau izin adalah: sifat hubungan hukum antara subjek dengan objek; isi kewenangan; Daya lekat hubungan hukum dengan objeknya; Pembebanan dengan hak lain. Sedangkan izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.

Oleh karena itu sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin (Siahaan, 2009). Selain itu, fungsi izin adalah represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar izin (Helmi, 2012). Misalnya suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau kerusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.

Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa izin merupakan persyaratan dalam memperoleh hak atas pengelolaan tanah yang dikuasai negara, bahkan dalam hal memindahtangankan hak harus dengan izin pejabat yang berwenang. Oleh karena itu hak-hak dalam pengelolaan tanah yang dikuasai negara dibatasi jangka waktunya walaupun dalam hukum agrarian nasional konsep hak-hak atas tanah dibagi dalam dua bentuk, yaitu: (1) hak-hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; dan (2) hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian (Supriadi, 2007).

Dalam konsep Belanda istilah pemerintah (*bestuur*) berasal dari kata “*sturen*” atau “*sturing*” yang berarti pengendalian. Suatu konsep yang menekankan bahwa kegiatan pemerintahan adalah suatu kegiatan yang kontinyu sifatnya. Sehingga konsep pemerintah (*bestuur*) dianggap lebih dinamis dibandingkan dengan konsep pemerintah yang statis (dalam arti eksekutif) yakni, tidak hanya sekadar melaksanakan apa yang menjadi keputusan dari legislative, akan tetapi lebih luas dari itu yakni melakukan tugas pembentukan peraturan sebagai delegasi perundang-undangan (*delegated legislator*) (Ilmar, 2014).

Unsur-unsur dari *sturen* adalah berkaitan dengan suatu kegiatan yang kontinyu sifatnya. Dalam arti, kekuasaan pemerintahan dalam hal menerbitkan suatu keputusan pemerintah seperti: izin mendirikan bangunan (IMB) tidaklah berhenti dengan diterbitkannya keputusan pemerintahan tersebut, akan tetapi kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar surat keputusan pemerintahan tersebut dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya. Dalam hal penggunaan surat keputusan pemerintahan itu tidak berkesesuaian dengan apa yang terdapat dalam keputusan tersebut maka pemerintah akan menggunakan penegakan hukum pemerintahan berupa penerapan sanksi yang dapat berupa denda atau penarikan surat keputusan tersebut.

Selain itu, *sturen* berkaitan pula dengan penggunaan kekuasaan. Konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai suatu konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus berdasar pada landasan negara hukum dan demokrasi. Dengan konsep negara hukum memberi pembatasan bagi pemerintah untuk selalu bertindak berdasar konsep “*wet en rechmatigheid van bestuur*” sedang konsep demokrasi memberi ruang partisipasi dan pengawasan dari badan legislatif.

Unsur *sturen* yang ketiga bahwa tindakan atau perbuatan tidak boleh asal-asalan atau acak-acakan, sebab kalau sampai hal tersebut terjadi akan berakibat fatal jadinya seperti; Tindakan atau perbuatan perintah bongkar bangunan kalau hal tersebut tidak cermat dilakukan misalnya alamat keliru maka bisa saja terjadi bangunan sudah dibongkar rata namun buka bangunan tersebut yang seharusnya di bongkar melainkan bangunan yang lain (Ilmar, 2014).

---

Sebagai instrumen pemerintah, izin berfungsi sebagai instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur.

Mengenai tujuan izin secara umum. N. M Spelt dan J.B.J.M ten Berge mengatakan instrumen izin digunakan berupa (Spelt & Ten Berge, 1993): Keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan-sturen) aktivitas-aktivitasnya tertentu; mencegah bahaya bagi lingkungan; keinginan melindungi objek-objek tertentu; hendak membagi benda-benda yang sediki; pengarah, dengan penyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *Drank-en Horecawet*, di mana pengurus harus memenuhi syarat tertentu).

Pengendalian terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang dikuasai negara yang pertama adalah persyaratan. Untuk mengelola dan memanfaatkan tanah yang dikuasai negara haruslah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Untuk mendapatkan HGB dan HGU harus memenuhi persyaratan yang antara lain, izin lokasi atau Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT).

Izin yang semestinya dimaknai sebagai fungsi pengawasan dan pengendalian paradoks dengan penyederhanaan izin. Pemerintah memaknai izin sebagai kewenangan yang bersifat ekonomis, sedangkan dunia usaha menginginkan kemudahan dalam pengurusan izin investasi. Padahal, semestinya pemerintah dapat menghilangkan hambatan berupa mekanisme izin yang sulit dan jelas prosedurnya. Dengan demikian “sumbatan” tersebut dapat dikurangi sehingga sektor usaha dapat dengan mudah menanamkan modal (investasi) tanpa mengurangi fungsi pengawasan dalam izin.

## Simpulan

Urgensi izin dalam pengelolaan kekayaan negara adalah sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, kepastian hak dan instrumen pengendalian. Izin menjadi salah satu persyaratan dalam pemberian hak atas pengelolaan/pemanfaatan tanah yang dikuasai negara, dengan kata lain, hak pengelolaan di atas tanah yang dikuasai negara ada karena izin. Selain itu, izin memberikan jaminan atas kepastian hak. Izin juga sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan, baik itu kepentingan pemohon, kepentingan pemerintah, maupun kepentingan pihak lain. Izin juga merupakan instrumen pemerintah yang digunakan untuk mengendalikan perilaku masyarakat atas pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang dikuasai negara melalui persyaratan yang ditetapkan, jangka waktu pemanfaatan, dan pengawasan terhadap pengelolaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan kekayaan dikuasai. Dalam negara hukum demokrasi, proses izin harus memenuhi nilai-nilai keadilan dan kepatutan, Prinsip keadilan dan kepatutan dalam penyelenggaraan negara. Juga harus memperhatikan hak-hak warga negara dalam kehidupan demokrasi. Demikian pula dalam hal prosedur izin, perlindungan hukum terhadap pemohon izin dan masyarakat harus dikedepankan, melalui peran serta masyarakat (*inspraak*). Dengan menerapkan nilai-nilai dalam keadilan dalam perizinan, pemerintah dapat menciptakan sistem yang adil, efisien, dan transparan, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

## Referensi

- Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan Legal Theory & Judicial Prudence. Kencana*.
- Arisaputra, M. I. (2015). *Reformasi Agraria di Indonesia*.
- Benhard Limbong, 2015, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.



- 
- Harun, et. Al, *Hukum Administrasi Negara di Era Citizen Friendly*, Muhammadiyah University, Press, Surakarta.
- Helmi. (2012). *Hukum Izin Lingkungan Hidup*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ilmar, A. (2014). *Hukum Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Indonesia. (1985). *UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1985 Tentang Jalan* (pp. 1-5).
- Indonesia. (1996). *PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah* (pp. 1-13).
- Indonesia. (2003). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tantangan Negara. Demographic Research* (Vol. 49, pp. 1-33 : 29..
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang Republik Indonesia*. Retrieved from <https://bphn.go.id/data/documents/14uu030.pdf>
- Joko Widodo. (2021). *Konsep dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik. Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Manullang, E. F. M., & Berkeadilan, M. H. (2007). *Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai. Penerbit Buku Kompas, Jakarta*.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Cipta Aditya Bakti.
- Rhiti, H., & Pudyatmoko, Y. (2016). Kebijakan Izin Lingkungan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Forum Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 28(2), 263-276.
- Safri Nugraha, dkk, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Center for Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta.
- Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung.
- Siahaan, N. H. . (2009). *Hukum Lingkungan*.
- Simatupang, D. P. N. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*.
- Splet, N. M., & Ten Berge, J. B. J. . (1993). *Pengantar Hukum Izin*. Surabaya: Yuridika.
- Supriadi. (2007). *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syamsul Bachrie. (2011). *Perlindungan Hukum terhadap Lingkungan Hidup Melalui sarana KTUN (Suatu Studi Perizinan Sebagai Pembatasan Hak-Hak Dasar bagi Pengelolaan Lingkungan)*.
- Woozley, A. D., & Fuller, L. L. (1966). The Morality of Law. *The Philosophical Quarterly*, 16(62), 89. Yale University Press, New Haven. Retrieved from <https://academic.oup.com/pq/article-lookup/doi/10.2307/2217903>;
- Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan, Problem Upaya Pembenahan*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.