

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Negara pada hakikatnya merupakan suatu organisasi yang dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks Indonesia, tujuan tersebut secara tegas dirumuskan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menempatkan Indonesia sebagai negara hukum dengan orientasi utama pada terwujudnya kesejahteraan umum. Oleh karena itu, setiap aktivitas yang dilakukan dalam kehidupan bernegara tidak hanya harus diarahkan pada pencapaian tujuan tersebut, tetapi juga wajib berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) merupakan instrumen fundamental dalam tata kelola keuangan negara yang mencerminkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum. Dalam kerangka negara hukum, setiap aset yang dikuasai oleh negara harus digunakan secara optimal untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Salah satu bentuk BMN yang memiliki fungsi strategis adalah rumah dinas, yang diperuntukkan sebagai sarana penunjang pelaksanaan tugas pejabat atau aparatur negara.

Secara normatif, pengaturan mengenai BMN di Indonesia berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menegaskan bahwa seluruh barang yang diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau dari perolehan lain yang sah merupakan kekayaan negara yang harus dikelola secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Norma ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung konsekuensi hukum terhadap setiap bentuk penyimpangan dalam pemanfaatan BMN.

Salah satu bentuk BMN yang memiliki fungsi strategis adalah rumah dinas. Rumah dinas merupakan bangunan milik negara yang digunakan sebagai tempat tinggal bagi pejabat atau aparatur negara dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Pengadaan dan pemeliharaan rumah dinas dibiayai melalui APBN atau APBD, sehingga penggunaannya harus tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku.

Pada prinsipnya, hak untuk menempati rumah dinas hanya melekat selama yang bersangkutan masih aktif menjalankan tugas kedinasan. Namun, dalam praktiknya sering

ditemukan fenomena penguasaan rumah dinas yang tidak lagi didasarkan pada hubungan kedinasan yang sah. Penguasaan tersebut dapat terjadi karena berbagai faktor, seperti faktor historis, kontribusi pribadi dalam pembangunan, maupun adanya hubungan keluarga dengan penghuni sebelumnya. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum karena bertentangan dengan status rumah dinas sebagai aset negara.

Fenomena penguasaan rumah dinas tanpa dasar hak yang sah mencerminkan adanya disharmoni antara norma hukum dengan praktik sosial di lapangan. Penguasaan tanpa hak tersebut tidak hanya berpotensi menimbulkan kerugian negara secara ekonomis, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum serta menghambat optimalisasi pemanfaatan BMN. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan aset negara belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara historis, permasalahan ini tidak terlepas dari pengelolaan aset negara di masa lalu yang belum tertib secara administratif dan yuridis. Dalam beberapa kasus, rumah dinas ditempati dalam jangka waktu lama tanpa pembaruan status hukum yang jelas, sehingga menimbulkan klaim kepemilikan atau hak tinggal yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Akibatnya, muncul konflik antara legitimasi hukum formal dengan legitimasi sosial yang berkembang di masyarakat.

Dari perspektif hukum perdata, sengketa terkait rumah dinas seringkali berkaitan dengan keabsahan perjanjian yang dibuat antara pihak pengelola dan penghuni. Berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, suatu perjanjian dinyatakan sah apabila memenuhi syarat kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan sebab yang halal. Dalam praktiknya, perjanjian pengosongan rumah dinas digunakan sebagai instrumen hukum untuk menertibkan penguasaan terhadap aset negara.

Namun demikian, persoalan muncul ketika perjanjian tersebut diduga dibuat dalam kondisi yang tidak seimbang, misalnya karena adanya tekanan atau penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*). Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai keabsahan perjanjian tersebut serta implikasinya terhadap tindakan pengosongan rumah dinas sebagai aset negara.

Permasalahan tersebut tercermin dalam Putusan No. 54/Pdt.G/2018/PN Tasikmalaya, yang mengangkat sengketa antara penghuni rumah dinas dengan pihak pengelola yang mewakili institusi negara. Dalam perkara tersebut, para penggugat mendalilkan bahwa perjanjian pengosongan dibuat di bawah tekanan sehingga tidak memenuhi unsur kesepakatan

yang bebas, sedangkan pihak tergugat menegaskan bahwa objek sengketa merupakan Barang Milik Negara yang harus ditertibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fakta hukum dalam perkara tersebut menunjukkan adanya konflik antara hukum publik dan hukum privat, khususnya terkait dengan kewenangan negara dalam mengelola asetnya dengan perlindungan hak keperdataan individu. Permasalahan ini tidak hanya berhenti pada tingkat pengadilan negeri, tetapi juga berlanjut hingga tingkat kasasi di Mahkamah Agung, yang mengindikasikan kompleksitas serta pentingnya kejelasan norma hukum dalam penyelesaian sengketa penguasaan rumah dinas sebagai Barang Milik Negara.

Fakta hukum dalam perkara tersebut menunjukkan adanya konflik antara hukum publik dan hukum privat. Di satu sisi, negara memiliki kewenangan untuk mengelola dan menertibkan asetnya, namun di sisi lain, tindakan tersebut harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip hukum perdata, khususnya terkait keabsahan perjanjian. Selain itu, dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan penertiban harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas legalitas, kepastian hukum, dan proporsionalitas.

Dalam praktik peradilan, sengketa rumah dinas seringkali diselesaikan melalui peradilan umum dengan pendekatan hukum perdata, meskipun objeknya merupakan BMN. Kondisi ini menimbulkan perdebatan mengenai rezim hukum yang tepat dalam penyelesaian sengketa, serta berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam putusan pengadilan.

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya kejelasan mengenai batas kewenangan negara dalam mengelola BMN, khususnya dalam menghadapi penguasaan rumah dinas tanpa hak, serta perlunya perlindungan terhadap hak-hak keperdataan individu. Ketidakjelasan tersebut dapat menimbulkan konflik berkepanjangan dan ketidakpastian hukum.

Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan pendekatan integratif dengan menggabungkan analisis hukum perdata, hukum administrasi negara, dan hukum keuangan negara. Pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan pemahaman yang komprehensif dalam menilai keabsahan perjanjian serta tindakan penertiban rumah dinas sebagai BMN.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai BMN telah dilakukan dari berbagai perspektif. Penelitian oleh Putra<sup>1</sup> menekankan aspek pengelolaan aset negara dari sudut pandang administrasi, namun belum mengkaji sengketa konkret. Sari<sup>2</sup> mengkaji keabsahan perjanjian dalam sengketa rumah dinas, tetapi masih terbatas pada perspektif hukum perdata. Nugroho<sup>3</sup> mengkaji konflik antara hukum publik dan privat, namun belum fokus pada penerapan dalam putusan pengadilan.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat kesenjangan penelitian berupa belum adanya kajian yang mengintegrasikan analisis keabsahan perjanjian dengan kewenangan pengelolaan BMN dalam konteks putusan pengadilan. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk memberikan analisis yang lebih komprehensif dan kontekstual. Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan hukum dalam penelitian ini dirumuskan secara sistematis dalam bentuk pertanyaan penelitian.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan hukum serta mekanisme penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggaran dalam pemanfaatan rumah dinas sebagai Barang Milik Negara?
2. Bagaimana mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa terkait penguasaan rumah dinas tanpa hak berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara?
3. Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam Putusan No. 54/Pdt.G/2018/PN Tasikmalaya dalam menilai konflik antara kewenangan negara atas Barang Milik Negara dengan perlindungan hak keperdataan pihak penghuni?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan pada penelitian ini adalah

1. Untuk menganalisis pengaturan hukum serta mekanisme penjatuhan sanksi administrasi terhadap pelanggaran dalam pemanfaatan rumah dinas sebagai Barang Milik Negara, sehingga dapat diketahui batasan normatif dan bentuk pertanggungjawaban administratif yang dapat dikenakan terhadap pihak yang melakukan penyalahgunaan.
2. untuk mengkaji secara mendalam mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa penyalahgunaan rumah dinas berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, guna menilai efektivitas instrumen hukum yang tersedia dalam menyelesaikan konflik antara negara dan pihak penghuni.
3. untuk menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam Putusan No. 54/Pdt.G/2018/PN Tasikmalaya dalam menilai konflik antara kewenangan negara atas Barang Milik Negara dengan perlindungan hak keperdataan pihak penghuni, sehingga dapat ditemukan konstruksi hukum yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa rumah dinas.

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

Manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum keuangan negara, hukum administrasi negara, dan hukum perdata yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). Secara teoritis, penelitian ini memperkaya kajian mengenai konsep penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*) dalam hukum perjanjian dengan mengaitkannya pada konteks penguasaan aset negara. Selain itu, penelitian ini juga berkontribusi dalam membangun konstruksi pemikiran yang integratif antara rezim hukum publik dan hukum privat dalam menyelesaikan sengketa rumah dinas, sehingga dapat menjadi referensi akademik dalam memahami batas-batas kewenangan negara dan perlindungan hak keperdataan individu secara proporsional.

##### **2. Manfaat praktik**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi pemerintah, khususnya instansi pengelola Barang Milik Negara, dalam melaksanakan pengelolaan dan penertiban rumah dinas secara tertib, sah, dan sesuai dengan prinsip *good governance*. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat memberikan kontribusi bagi aparat penegak hukum, termasuk hakim, dalam mempertimbangkan dan memutus perkara yang berkaitan dengan sengketa rumah dinas agar lebih konsisten dan berkeadilan. Bagi masyarakat, khususnya penghuni rumah dinas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai hak dan kewajiban hukum yang melekat, sehingga dapat meminimalisir potensi sengketa di kemudian hari.