

## **IMPLEMENTATION TO ACCELERATE THE PROVISION OF HOUSING LAW FOR THE LOW-INCOME HOUSING (MBR)**

### **IMPLEMENTASI HUKUM PERUMAHAN SEBAGAI USAHA PERCEPATAN PENGADAAN RUMAH BAGI MASYARAKAT YANG BERPENGHASILAN RENDAH (MBR)**

Sudiman Sihotang\*

[sudiman.sihotang@unida.ac.id](mailto:sudiman.sihotang@unida.ac.id)

(Diterima pada: 01-02-2016 dan dipublikasikan pada: 01-3-2016 )

#### **ABSTRACT**

*In the preamble of the two basic considerations Act No. 1 of 2011 on Housing and Region Settlements (Act PKP "That the state is responsible for protecting all Indonesian citizens through the implementation of housing and residential areas so that people can live and occupy decent housing and affordable in the housing healthy, safe, harmonious, and sustainable in all regions of Indonesia. "Although the regulations with regard to the procurement of low-income housing has been a lot made, but the fact still occur backlog (number gap between the need and availability of home) as contained in the Strategic Plan of the Ministry of Public Works and public housing in 2015-2019 which states that until 2014, the remaining backlog of as many as 11.4 million homes. this reflects the need to optimize housing law to accelerate the supply of homes for low income people (MBR). by using the methodology and theories from the academic side, the present study was designed to find out why the housing law has not been effective in an effort to facilitate access to home ownership for MBR and also to know how to optimize housing law to facilitate access to home ownership for MBR. Therefore the targeted outcomes of this study apart from a Dissertation (draft dissertation) approved supervisor, scientific publications in journals of international repute and enrichment of teaching materials on the subject property law in Indonesia that is taught at the Faculty of the University of Djuanda Bogor. This study also we target to become an academic paper for the improvement of relevant legislation Property in Indonesia*

---

**Keywords:** *Implementation the Housing Law, Low-Income Communities (MBR)*

---

#### **ABSTRAK**

*Dalam konsideran kedua dasar pertimbangan Undang - Undang No. 1 th 2011 mengenai Perumahan serta Kawasan Pemukiman (UU PKP "Bahwa negara bertanggungjawab melindungi seluruh bangsa Indonesia melalui penyelenggara perumahan dan juga kawasan permukiman agar masyarakat bisa bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dan juga terjangkau dalam perumahan yang aman, harmonis, sehat, dan berkelanjutan di seluruh Indonesia". Meskipun peraturan-peraturan berkenaan dengan pengadaan perumahan bagi MBR sudah banyak dibuat, namun kenyataannya masih terjadi backlog (angka kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan rumah) sebagaimana telah tercantum pada Renstra Kementerian Pekerjaan Umum untuk tahun 2015-2019 yang mencantumkan kenyataan sampai tahun 2014 masih tersisa backlog 11,4 juta rumah. Hal ini mencerminkan perlunya optimalisasi hukum perumahan untuk mempercepat penyediaan rumah untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah atau MBR. Dengan menggunakan metodo logi dan teori-teori dari sisi akademik, penelitian ini dirancang untuk mengetahui*

---

\* Fakultas Hukum-Universitas Djuanda Bogor, Jl.Tol Ciawi No 1, Kotak Pos 35 Bogor 16770

*mengapa hukum perumahan belum efektif dalam usaha memudahkan akses kepemilikan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan sekaligus guna mengetahui bagaimana optimalisasi hukum perumahan untuk memudahkan akses kepemilikan rumah untuk MBR. Oleh karenanya luaran yang ditargetkan pada penelitian ini ialah menjadi naskah akademik bagi perbaikan perundang-undangan terkait Properti di Indonesia*

---

**Kata Kunci** : Implementasi Hukum Perumahan, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Mbr)

---

## A. PENDAHULUAN

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tertera dalam alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah memajukan kesejahteraan umum, hal ini menggambarkan cita-cita hukum (*rechts-ide*) Negara Republik Indonesia adalah menganut faham negara kesejahteraan (*Welfare-State*) yang berkeadilan sosial untuk seluruh warga Indonesia sesuai dengan sila ke-lima Pancasila.

Amanat untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tersebut dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 dijabarkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Dengan demikian memajukan kesejahteraan umum merupakan tugas dan juga tanggung jawab konststitusi negara, bukan hanya sekedar hak setiap warga negara yang tertulis dalam undang-undang.

Tanggung jawab negara untuk mewujudkan amanat dari Pasal 28H UUD 1945 tercermin dalam konsideran kedua dasar pertimbangan Undang - Undang Nomor 1 th 2011 Mengenai Perumahan dan Kawasan Pemukiman (UU PKP) yang isinya sebagai berikut:

“Bahwa negara bertanggungjawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan serta kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di

dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia”

Demikian juga dalam konsideran kedua dasar pertimbangan undang-undang Nomor 20 Th 2011 mengenai Rumah Susun (UU Rusun) yang menyatakan: “Bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia”.

Mengenai hak setiap warga negara untuk mendapatkan tempat tinggal serta lingkungan yang baik dapat dilihat dalam konsideran pertama Undang - undang PKP dan Undang - undang Rusun yang keduanya diawali dengan konsideran pertama yang berbunyi:

“Bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan suatu kebutuhan dasar setiap manusia, dan mempunyai peran yang strategis dalam membentuk watak serta kepribadian bangsa sebagai upaya untuk membangun manusia Indonesia yang seutuhnya, mempunyai jati diri serta mandiri dan produktif.”

Pembangunan perumahan ditujukan agar setiap keluarga menempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Rumah yang layak adalah bangunan rumah yang sekurang-kurangnya memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan dan kesehatan penghuninya. Lingkungan yang

sehat, aman, serasi, dan teratur merupakan lingkungan yang memenuhi persyaratan penggunaan tanah, penguasaan hak atas tanah, dan kelayakan prasarana dan sarana lingkungannya.<sup>1</sup>

Setiap keluarga membutuhkan rumah untuk tempat membina keluarga. Perintah Allah Swt kepada orang-orang beriman untuk membina keluarga terdapat Al-Quranul karim antara lain Surat Attahrim ayat 6 yang artinya:

“Wahai orang yang beriman peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu, penjaganya malaikat-malaikat yang kasar dan keras yang tidak durhaka kepada Allah terhadap apa yang Dia perintahkan kepada mereka dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan”.

Perumahan dan pemukiman adalah kebutuhan dasar bagi manusia yang sangat berpengaruh dalam membentuk keberibadian bangsa. Perumahan serta pemukiman tidak saja dilihat sebagai suatu sarana kebutuhan hidup, tetapi merupakan suatu proses untuk bermukim manusia dalam menciptakan suatu tatanan hidup untuk masyarakat dan juga dirinya dalam menampakkan jati diri.<sup>2</sup> Sejalan dengan itu Komarudin menyatakan bahwa perumahan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia juga faktor penting di dalam peningkatan harkat dan juga martabat manusia. Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur penunjang pembangunan perumahan.<sup>3</sup>

Perilaku sosial manusia terikat dengan kebutuhan untuk berinteraksi antara satu dan yang lain. Interaksi dilaksanakan oleh

manusia dalam memenuhi kebutuhannya meliputi kebutuhan akan tersedianya sandang, pangan juga kebutuhan lainnya secara layak.<sup>4</sup> Bagi warga negara Indonesia pemenuhan kebutuhan terhadap perumahan yang layak ialah salah satu kebutuhan dasar. Pemenuhan akan kebutuhan dasar tersebut akan lebih bermakna apabila hak atas tanah bagi perumahan tersebut berstatus hak milik.<sup>5</sup> Pendapat tersebut sudah menjadi paradigma dalam masyarakat bahwa tanah satu paket dengan bangunan sehingga timbul anggapan membeli rumah sama dengan membeli tanah, menjual rumah sama dengan menjual tanah. Hal ini sejalan dengan asas pelekatan yang dianut oleh KUHPerdota.

Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk membantu kehidupan bernegara dan bertanah air bagi masyarakat miskin (MM), sebagaimana diamanatkan dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 34 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara. Dalam beberapa literatur MM didefinisikan sebagai masyarakat yang tidak mampu untuk mendapatkan penghasilan atau masyarakat yang penghasilannya lebih rendah daripada kebutuhannya, dalam hal ini kebutuhan dasar akan rumah adalah hal terpenting dalam kehidupan bernegara dan bertanah air. Namun demikian, ada dua istilah yang dikenal pada masyarakat Indonesia, yaitu Masyarakat Miskin (MM) dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), pada tatanan praktis, ternyata perumahan bukanlah satu-satunya ukuran untuk menentukan kewajiban negara membantu rakyatnya; karena banyak masyarakat yang berpenghasilan besar, namun juga tidak memiliki rumah, contohnya seperti kaum urban, artis dan sejenisnya; terkait dengan makalah ini, mereka kaum urban atau sejenisnya yang tidak memerlukan kebutuhan akan rumah, bukan termasuk

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana Prenadamedia Group, 2014, hlm. 3.

<sup>2</sup> Arie. S. Hutangalung, *Condominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2003, hlm. 1.

<sup>3</sup> Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan REI-Raka-sindo, 1997, hlm. 46

<sup>4</sup> Djarot Widya Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tingga*, Buku Litera, Yogyakarta, 2015, hlm. 1.

<sup>5</sup> *ibid*, hlm 2.

domain obyek hukum pada makalah ini, mereka itulah yang disebut masyarakat miskin yang menjadi domain bagi kebijakan pada kementerian tertentu. Adapun domain makalah ini dikhususkan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Tujuan penyelenggaraan perumahan serta kawasan permukiman berdasarkan UU PKP antara lain adalah untuk pengadaan rumah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Pengertian MBR terdapat dalam berbagai peraturan antar lain dalam Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Indonesia No.13 Th 2012 mengenai Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (Permenpera No.13 Tahun 2012) Pasal 1 angka 11 yang menyebutkan MBR adalah masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah. Kemudian dalam Pasal 4 Permenpera No. 13 Th 2012 tersebut, MBR dikelompokkan menjadi dua kelompok yakni MBR dengan penghasilan tetap ataupun tidak paling banyak sebesar Rp. 3.500.000,00 per bulan. Kelompok kedua ialah MBR dengan penghasilan tetap ataupun tidak tetap paling banyak Rp. 5.500.000,00 per bulan.

Pemerintah dan swasta adalah penyelenggara pembangunan perumahan serta pemukiman serta rumah susun. Selain itu Pemerintah juga bertindak sebagai regulator dan fasilitator. Sebagai regulator pemerintah mengeluarkan undang-undang diantaranya UU PKP dan UU Rusun serta peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut, mulai Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri (PERMEN) sampai Peraturan Daerah (PERDA). Sebagai fasilitator, pemerintah memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman untuk seluruh rakyat termasuk bagi MBR.

Sebagai penyelenggara, pemerintah menyelenggarakan fungsi koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian serta kawasan permukiman dengan mendirikan Perusahaan Umum Perumahan Nasional (PERUM-PERUMNAS) sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi suatu kebutuhan rakyat akan rumah dengan harga yang terjangkau terutama bagi MBR. Orientasi pendirian Perum Perumnas bukan untuk mencari keuntungan/pemasukan kepada kas negara melainkan untuk menjalankan tanggungjawab Negara di dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan rumah yang dilakukan pemerintah bersama-sama dengan Perusahaan Pembangunan Perumahan, yaitu Perusahaan Pembangunan Perumahan. yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1987 mengenai Penyediaan Dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: "Perusahaan Pembangunan Perumahan yang selanjutnya disebut Perusahaan adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum yang berusaha dalam bidang Pembangunan Perumahan di atas areal tanah yang merupakan suatu lingkungan pemukiman yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum serta fasilitas sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat penghuni lingkungan permukiman". (untuk selanjutnya Perusahaan Pembangunan Perumahan tersebut pada penelitian ini disebut Pengembang). Pengembang swasta sangat besar peranannya sebagai penyelenggara pembangunan perumahan bersama-sama dengan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang dibentuk dalam rangka Undang Undang PKP dan Undang Undang Rusun.

Meskipun peraturan-peraturan berkenaan dengan pengadaan perumahan bagi MBR sudah banyak dibuat, namun kenyataannya masih terjadi backlog (angka kesenjangan antara kebutuhan dan

ketersediaan rumah) sebagaimana tertera dalam Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum serta Perumahan Rakyat Th 2015 - 2019 yang menyebutkan bahwa sampai pada tahun 2014 masih tersisa backlog sebanyak 11,4 juta rumah.<sup>6</sup> Hal tersebut mencerminkan perlunya percepatan penyediaan rumah bagi MBR.

Berdasarkan uraian masalah yang diungkapkan diatas penulis tertarik membahas permasalahan tersebut dalam bentuk makalah yang diberi judul Optimalisasi Hukum Perumahan Untuk Percepatan Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), dengan focus pada 2 rumusan masalah, pertama mengapa hukum perumahan belum efektif memudahkan akses kepemilikan rumah bagi MBR? Dan yang kedua Bagaimana optimalisasi hukum perumahan untuk memudahkan akses kepemilikan rumah bagi MBR?

## B. HUKUM PERUMAHAN BAGI MBR

### 1. Teori dan Masalah Perumahan di Indonesia

Teori Utilitarianisme ditemukan oleh Jeremy Bentham, secara etimologi utilitarianisme berasal dari Bahasa Latin dari kata *Utilitas*. *Utilitas* yang berarti *useful*, berguna, berfaedah serta menguntungkan. Sedangkan secara terminologi, utilitarianisme merupakan suatu paham etis yang berpendapat bahwa yang baik adalah yang berguna, berfaedah serta menguntungkan. Sebaliknya dengan yang jahat ataupun buruk ialah yang tidak bermanfaat, tidak berfaedah dan merugikan. Karena itu baik atau buruknya suatu perilaku dan perbuatan ditetapkan dari hal tersebut. Utilitarianisme dapat disebut juga dengan teori kebahagiaan terbesar yang mengajarkan tiap manusia untuk meraih suatu kebahagiaan (kenikmatan) untuk orang banyak, seperti nyata dari

ungkapan *The greatest happiness of the greatest number*. Jeremy Bentham juga memperkenalkan prinsip moral terbesar yang disebutnya dengan asas kegunaan atau manfaat (*the principle of utility*) yang cenderung unggul atas asas keadilan.<sup>7</sup>

Aliran Utilitarianisme merupakan aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai satu tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi semua orang. Penilaian baik-buruk, adil ataupun tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan pada manusia atau tidak. Utilitarianisme menempatkan kemanfaatan sebagai suatu tujuan utama hukum, kemanfaatan tersebut diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), yang tidak memperlakukan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan tergantung pada pembahasan mengenai apakah hukum bisa memberikan suatu kebahagiaan pada manusia atau tidak.<sup>8</sup>

Pemikiran hukum Bentham banyak diilhami oleh karya David Hume (1711-1776) yang merupakan seorang pemikir dengan kemampuan analisis yang luar biasa, dan meruntuhkan dasar teoritis dari hukum alam, pada inti ajaran Hume bahwa suatu yang berguna akan memberikan kebahagiaan. Atas dasar pemikiran tersebut, kemudian Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif di atas landasan yang sudah ditempatkan Hume tentang asas manfaat. Menurutnya hakikat kebahagiaan ialah kenikmatan serta kehidupan yang bebas dari suatu kesengsaraan. Bentham menyatakan bahwa "*The aim of law is the greatest happiness for the greatest number*".

Perumahan adalah ketahanan ekonomi sosial keluarga bagi setiap orang sebagai kebutuhan dasar. Sebagaimana Abraham Maslow<sup>9</sup> membagi hierarki kebutuhan manusia. Kebutuhan akan rumah adalah fenomenal, setiap manusia dengan segala

6

<https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014/> diakses pada tanggal 27 Pebruari 2016, jam 20.13 WIB.

<sup>7</sup> Editor, Williams and West.

<sup>8</sup> Bentham.

<sup>9</sup> Avneet Kaur, *Maslow's Need Hierarchy Theory: Applications and Criticisms*, 3.10 (2013), 1061-64 <[http://www.ripublication.com/gjmb\\_spl/gjmbvs3n10\\_03.pdf](http://www.ripublication.com/gjmb_spl/gjmbvs3n10_03.pdf)>.

perkembangannya, maka tolak ukur berhasil dan gagal adalah jika mempunyai akses terhadap rumah sesuai dengan tahap kemampuannya, yaitu melalui sewa menyewa maupun kepemilikan. Sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 untuk membuka akses perumahan rakyat terutama MBR yang dilakukan dengan dua jalan; Rumah Susun Sewa (RUSUNAWA) dan Rumah Susun Kepemilikan (RUSUNAMI) sebagaimana termaktub pada Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Sebagaimana ditulis oleh Paul Spicker dalam bukunya *Welfare State* bahwa dalam prinsip negara kesejahteraan maka negara akan tampil untuk hadir dan turut berpartisipasi, dengan pernyataannya bahwa: *If governments serve the interests of their citizens, they will do the kinds of things which the citizens want them to do, or from which they believe the citizens will benefit.*<sup>10</sup> Hal tersebut dikaitkan juga dengan tujuan dan cita-cita hukum (*rechts-ide*) negara Indonesia yang menganut faham negara kesejahteraan (*welfare-state*). Secara konstitusi kesejahteraan rakyat merupakan tugas serta tanggungjawab negara, jadi bukan sekedar hak rakyat. Tentang negara kesejahteraan ini pertama sekali dikemukakan oleh Muhammad Yamin yang disampaikan pada sidang pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 29 Mei 1945.<sup>11</sup>

Peristiwa ini tercatat dalam sejarah berdirinya negara, menurut beliau: “*kesejahteraan rakyat* adalah menjadi dasar dan tujuan pendirian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya menurut Yamin, merdeka pada ringkasnya adalah keadilan masyarakat dan keadilan sosial”.<sup>12</sup>

Di dalam UU PKP No. 1 Th 2011 Pasal 33, sebagaimana penjelasan UU No.20 Th 2012 tentang Rumah Susun telah dinyatakan bahwa Negara adalah pelaksana sekaligus penentu kebijakan atau regulator dalam penyediaan rumah khususnya untuk MBR. Pelaksana penyedia rumah, baik itu rusunawa dan rusunami, untuk memudahkan akses bagi rakyat mendapatkan rumah, ketahanan sosial adalah bahwa dengan perumahan dapat terbentuk lingkungan kehidupan yang berasaskan Pancasila yang dilandasi azas kebersamaan dan kegotongroyongan, ini dimaksudkan perumahan dan pemukiman bukan saja bermaksud menyediakan perumahan, tetapi juga dapat membuka peluang bagi para penghuninya, membangun kehidupan sosial, ketahanan sosial, dan ketahanan lingkungan dan bahkan ketahanan ekonomi dengan pola hidup saling ketergantungan antar warganya dan membangun masyarakat sejahtera lahir dan bathin, sebagai yang dimaksud dari tujuan negara dimana masyarakat saling melindungi satu sama lain dalam sebuah pemukiman yang kompak, terpelihara, aman dan damai.<sup>13</sup>

Rumah adalah bagian daripada unsur Negara kesejahteraan (*welfare state*). hal ini ditegaskan dalam Kongres Perumahan<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Spicker, MM. seperti juga tercantum di dalam Martin Roestamy, Model Pengembangan Sistem Hukumperumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Yang Layak Secara Teknis, Ekonomi Dan Sosial (Tahun Kedua), *Penelitian Stranas*, tahun 2015. Bogor: Universitas Djuanda Press

<sup>11</sup> Muhamad Yamin, selaku anggota BPUPKI dalam rapat yang dipimpin oleh Radjiman, secara tegas menyampaikan bahwa: “Adapun Republik Indonesia ialah “negara kesejahteraan, maka hendaknya garis-garis besar kesejahteraan diatur dengan sebaik-baiknya dan sejelas-jelasnya”. Tanpa

pengarang, *Lahirnya Pancasila Kumpulan Pidato BPUPKI*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2006, hlm. 6., Lihat juga Saafroeding Bahar (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia PPKI, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 293 – 297.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>13</sup> Lihat Martin roestam dalam konsep baca dipendahuluan Rumah sebagai ketahanan ekonomi

<sup>14</sup> Martin Roestamy, *Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Indonesia Masa Lalu, Kini Dan Ke*

bertempat di Batam tanggal 31 Maret 2009 sebagaimana ditegaskan oleh Martin Roestamy dalam paper yang disampaikan pada FGD persiapan Kongres Perumahan tersebut di Hotel Horizon Taman Impian Jaya Ancol.<sup>15</sup> Perumahan adalah kebutuhan asasi setiap insan dan tentunya manusia Indonesia dengan berbanding terbalik lebih lanjut sebagaimana Martin Roestamy<sup>16</sup> maka rumah bukan saja sebagai kebutuhan asasi, akan tetapi adalah juga kewajiban asasi negara untuk menyediakan rumah untuk rakyatnya demi mewujudkan salah satu cita-cita Negara kesejahteraan atau *welfare state* sebagaimana dicanangkan oleh Mohamad Yamin.<sup>17</sup> Dimana Indonesia yang kita bangun ini adalah negara kesejahteraan, yang bertujuan memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya setelah mengalami penjajahan selama 350 oleh Belanda dan 3,5 tahun oleh Jepang. Jadi sebagai perwujudan dari cita-cita sebagaimana pidato M. Yamin tersebut, salah satu tujuan negara disebutkan bahwa: Negara bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum sebagai penjabaran dari sila ke-lima Pancasila yang berbunyi: “Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Cita-cita negara kesejahteraan dimaksud, sejak Kongres Perumahan kedua tersebut, penyediaan rumah bagi rakyat, khususnya rakyat menengah ke bawah dan MBR, penyediaan rumah semakin tahun semakin membengkak baik backlog maupun kesempatannya, sebagaimana diketahui backlog tahun 2015 adalah sebesar 11.4 juta<sup>18</sup> dan lagi penelitian yang dilakukan Martin Roestamy<sup>19</sup> pada tahun

2016 menyebutkan bahwa backlog sudah mencapai angka 15.7 juta, hal tersebut membuktikan bahwa pelayanan pembangunan perumahan rakyat belum terlaksana secara optimal dan memerlukan peningkatan pelayanan yang lebih baik, khususnya bagi pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab untuk melaksanakan amanat Undang-undang dan memiliki kewenangan penuh dalam penegakan hukum di negara Republik Indonesia.<sup>20</sup> Pertanyaannya adalah, bagaimana Indonesia dapat membuka aksesibilitas bagi pembangunan perumahan bagi MBR, sementara backlog ini masih tinggi, betapa rentannya ketidaksepakatan ini. Jika saja dibandingkan antara 2015 – 2016 ini, dengan diambil angka tengah sebesar 13 juta backlog, menurut hemat peneliti angka tersebut sangatlah tinggi untuk negara yang sudah lebih dari 70 tahun merdeka. Berikut ini adalah beberapa indikator yang terhubung dengan kondisi backlog saat ini:

- a. Salah satu indikator penyebab backlog ini adalah keterbatasan aksesibilitas dari rakyat untuk mendapatkan kemudahan mendapat rumah yang layak baik melalui RUSUNAWA ataupun RUSUNAMI.
- b. Politik pembangunan rakyat belum terbentuk dalam *blueprint* pembangunan perumahan rakyat yang terpadu, sebagaimana penelitian penulis yang saat ini dalam dengan tidak terdapatnya *blueprint* tersebut, karena pembangunan perumahan rakyat dilakukan proyek demi proyek, seolah-oleh pembangunan perumahan rakyat adalah proyek bagi-bagi rejeki antara pemerintah, pelaksana proyek dan pihak berkepentingan yang terkait, contoh yang baru adalah pembangunan

---

Depan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan, Makalah FGD. 31 Maret 2009 di Batam.

<sup>15</sup> Martin Roestamy, Ibid.

<sup>16</sup> Martin Roestamy, Ibid.

<sup>17</sup> Muh. Yamin, Ibid.

<sup>18</sup> Martin Roestamy, Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Yang Layak Secara Teknis, Ekonomi Dan Sosial (Tahun Kedua), *Penelitian Stranas*, tahun 2015. Bogor: Universitas Djuanda Press

<sup>19</sup> Martin Roestamy, Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Yang Layak Secara Teknis,

---

Ekonomi Dan Sosial (Tahun Kedua), *Penelitian Stranas*, tahun 2015. Bogor: Universitas Djuanda Press 2016

<sup>20</sup> Seperti disampaikan juga oleh Martin Roestamy pada *Higher Education Forum* di Hong Kong pada tanggal 13 Desember 2016.

Kota Baru Maja.<sup>21</sup>

- c. Pertanyaan besar yang selama ini belum terjawab, adalah bagaimana peran swasta dapat diutamakan dalam pembangunan perumahan rakyat, dengan diserahkan kepada mekanisme pasar, sehingga perumahan rakyat ini menjadi komoditas perdagangan, yang saat ini tanah masih menjadi barang spekulasi, dimana harganya sangat mahal serta tidak terjangkau oleh MBR, namun jika peran swasta dapat diandalkan dalam pembangunan perumahan, maka isu tentang harga tanah, tidak lagi penting.<sup>22</sup>
- d. Pengadaan tanah adalah episode lanjutan dari pembangunan perumahan yang dibuat secara kerjasama antara pihak pemerintah selaku pemegang kebijakan dan swasta selaku pelaksana di lapangan, dimana peranan hukum dapat dikembangkan dan dioptimalkan. Dalam hal Pengadaan tanah ini diperlukan satu sub-bab tersendiri agar lebih detail dan terukur.

## 2. Pengadaan Tanah Untuk Perumahan Bagi MBR

Menurut UU Nomor 5 tahun 1960 (dikenal dengan UUPA) Pasal 2 ayat (1) butir "a" disebutkan: Negara mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>23</sup> Bagian dari hak menguasai negara tersebut, telah memberikan kewenangan pada Negara khususnya Presiden Republik Indonesia melalui BPN, memberikan pendelegasian kepada pemerintah daerah mengenai urusan pertanahan<sup>24</sup>, kemudian lebih khusus lagi tentang pengadaan tanah sebagaimana

diatur pada Undang-Undang No. 2 Th 2012 mengenai Pengadaan Tanah yang dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum. Dan dalam Pasal 6 jo. Pasal 11 ditegaskan bahwa: Pengadaan tanah bagi kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Instansi ataupun BUMN dapat juga meminta pengadaan tanah demi kepentingan umum. Yang dimaksud Kepentingan Umum ialah kepentingan bangsa, Negara, dan juga masyarakat yang harus diwujudkan pemerintah serta digunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat yang meliputi:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, serta fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan serta pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah / Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan ataupun sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;

<sup>21</sup> Martin Roestamy, Bunga Rampai Pembebasan Tanah (Dalam Perspektif Sosiologi Hukum): *Prosiding FGD The HUD institute dan PU-PERA di Hotel Ambhara* pada tanggal dll.

<sup>22</sup> Press).

<sup>23</sup> Prof. Budi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

<sup>24</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008: *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. Hlm. 23-25

- q. Prasarana olahraga Pemerintah / Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum. (sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dalam UU No. 2 tahun 2012)

Proses pengadaan tanah dimaksud meliputi tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil (eksekusi). Dalam prosesnya sebagaimana diatur di dalam Pasal 9 ayat (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi kepentingan umum dilaksanakan dengan memperhatikan azas keseimbangan (kepentingan masyarakat juga diperhatikan) serta pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Pengertian layak dan adil dimaksudkan dilakukan dengan mekanisme pengalihan hak maupun pelepasan hak. Adapun untuk kepentingan kawasan perumahan dan juga permukiman bagi MBR dilakukan dengan memperhatikan juga ketentuan yang diatur pada Pasal 105, 106, dan 107 Undang-undang No.2 Th 2012 tentang penyediaan tanah yang mengatur diantaranya: Tata cara penyediaan tanah dengan cara pemberian hak, konsolidasi tanah, peralihan hak, pelepasan hak atas tanah oleh pemilik, pemanfaatan barang milik negara, tanah terlantar. Khusus mengenai peralihan hak atau ganti rugi maupun konsolidasi tanah dilakukan dengan memperhatikan hak-hak atas pemegang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar (*unregistered*) termasuk tanah yang langsung dikuasai negara atau tanah-tanah adat. Pembebasan tanah yang tidak terdaftar mendapat pengakuan dari undang-undang ini, di Amerika Serikat dalam pengadaan tanah juga diakui terhadap tanah yang *unregistered*.<sup>25</sup>

Dalam hal tanah yang langsung dikuasai negara atau tanah yang tidak terdaftar, hak atas tanah diberikan setelah pelaku pembangunan perumahan serta permukiman selaku pemohon hak atas tanah menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan. jika tidak terjadi kesepakatan

tentang ganti rugi, maka penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, proses peralihan hak atau ganti rugi dimaksud, memperhatikan asas-asas hukum privat, termasuk di dalamnya asas kepastian hukum dengan makna syarat-syarat perjanjian sebagaimana dalam Pasal 1320 KUH-Perdata dan Pasal ikutannya, tetap menjadi acuan.

Secara hukum sesuai dengan kewenangannya proses Pengadaan tanah selalu melibatkan peranan notaris/PPAT khususnya dalam pelaksanaan ganti rugi, pengalihan dan pelepasan hak. Sebagai pejabat Publik yang diberikan kewenangan oleh UU untuk membuat akta sebagaimana diatur dalam KUH Perdata, dalam peranannya Notaris harus berlaku adil atau tidak memihak, hal tersebut dijamin oleh Undang-Undang. Dalam proses ganti rugi tanah dan kedudukan notaris harus berada di posisi tengah dan bebas dari tekanan baik dari masyarakat, pemerintah, pengampu, pemangku kepentingan, LSM ataupun dari unjuk rasa baik.

Dalam praktikal, walaupun notaris hanya bertanggungjawab kepada kebenaran formal, dalam praktik pembebasan tanah baik peralihan maupun ganti rugi, dilakukan juga dengan cara Pendekatan Sosiologi hukum, misalnya hukum adat melihat struktur atau hak-hak waris dan tradisi serta kebiasaan, prilaku, dan kearifan lokal. Hal ini dilakukan untuk menghindari persoalan tumpang tindih, duplikasi hak maupun menjaga kepetingan pihak yang lemah, yang dapat saja berada di posisi yang tidak bebas. Sejalan dengan harkat serta martabat notaris yang seksama, tidak memihak, dan independen; sesuai dengan ketentuan UUJN.

Tidak jarang persoalan waris menjadi salah satu problem krusial pada saat proses pembebasan tanah, kadang-kang ahli waris tidak mengakui ahli waris lainnya atau sengketa waris. Mungkin disebabkan ahli waris melihat besarnya nominal atau karena pengaruh pihak ketiga dari proses pembebasan lahan yang akan dibebaskan. Atau bisa juga karena budaya hukum

<sup>25</sup> Martin Dixon, 2002: *Modern Land Law*, England: Antony Rowe Ltd., hlm. 19-20

masyarakat mengenai kesadaran pendaftaran tanah, mengingat biaya yang cukup tinggi dan memerlukan waktu cukup lama.

Di sini seorang Notaris/PPAT harus melihat bukan hanya sekedar hukum perdatanya saja, tapi juga di dalamnya terdapat hukum adat dan sosiologi hukum termasuk Anthropologi hukum seperti kebiasaan ladang berpindah, dalam kasus pembebasan lahan perkebunan, yang harus melihat sejarah tanah dengan cara meminta keterangan dari pejabat setempat baik dari pejabat Desa atau Kecamatan. Dalam hal ini, keseksamaan notaris sangatlah penting.

Cara lainnya bisa juga dilakukan pelepasan hak melalui panitia pembebasan tanah, walaupun sangat mungkin panitia pembebasan tanah akan mendapat tekanan dari masyarakat sekitar, atau pihak-pihak lain yang berkepentingan atau bahkan yang tidak berkepentingan. Itulah sebabnya tidak heran jika ada pihak seperti kepala atau pejabat setempat, apalagi Kepala Desa yang dipilih masyarakat yang tidak mendapatkan gaji dari pemerintah seperti halnya pegawai negeri pada umumnya ikut meramalkan proses peralihan atau juga pelepasan hak serta ganti rugi dimaksud. Sebagai contoh pada Kasus Pembebasan Lahan bagi Pembangunan Jalan Tol Bogor, Ciawi dan Sukabumi (BOCIMI) tak terlepas dari *conflict of interests*, sehingga pelaksanaannya berlarut-larut selama 9 tahun belum dapat terwujud. Dari penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Properti Universitas Djuanda Bogor, ditemukan bahwa pembebasan tanah proyek tersebut sarat dengan kepentingan dari berbagai pihak, termasuk spekulasi tanah, petani-petani berdasi yang memiliki tanah secara *absente* termasuk oknum aparat desa ataupun kecamatan sebagaimana yang digambarkan di atas.

Tidak jarang terjadi persengketaan justru setelah selesai pendaftaran tanah, masih timbul permasalahan atau sengketa tanah, yang disebabkan karena stelsel pendaftaran tanah yang menganut stelsel negatif, dimana setiap orang berhak untuk menggugat hak atas tanah yang dikuasai oleh orang lain, walaupun sudah terdaftar,

ini bermakna setiap tanah yang dikuasai oleh seseorang dan sudah memiliki sertipikat tanda bukti hak, dapat digugat oleh orang lain yang merasa memiliki hak, walaupun hak itu tidak terdaftar. Akibat stelsel negatif ini, ada kasus di Kota Bogor, dimana seorang keturunan almarhum Asmara, menggugat hampir separuh dari Kota Bogor, termasuk kantor Walikota Bogor yang diklaim sebagai tanah partikelir milik keturunan almarhum Asmara (Penataran Hak-hak atas Tanah Adat, BPN Kota Bogor, 2009).

Kasus lain yang cukup populer adalah kasus Potanigrah di Meruya Jakarta Barat, dimana pemilik asal menggugat dan memenangkan perkara tersebut, walaupun masing-masing kavling sudah sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Kasus ini telah menghebohkan sistem pendaftaran tanah di Jakarta.

Persoalan pendaftaran tanah yang memiliki stelsel negatif sebenarnya sudah pernah dilakukan kajian oleh PP-IPPAT periode 2000-2004 yang memberikan rekomendasi kepada BPN untuk mempertimbangkan pemberlakuan stelsel positif bagi tanah-tanah hak milik yang sudah terdaftar di atas 15 tahun, dengan memperhatikan prinsip-prinsip *verjaring aquisitive* misalnya, akan tetapi hingga saat ini stelsel negatif tersebut masih berlaku, dan menurut hemat peneliti keadaan ini harus menjadi perhatian bagi para peneliti hukum tanah.

Harus diingat, perlakuan stelsel negatif memang memberikan kesempatan untuk mendapatkan kepastian hukum yang hakiki namun juga membahayakan beberapa pihak yang telah memiliki hak yang dapat saja secara semena-mena (dalam banyak kasus) dapat digugat oleh pihak-pihak lain yang tak bertanggung jawab. Jika ini dipertahankan selamanya, maka pemilik sertipikat tidak nyaman karena bukan tidak mungkin suatu saat akan dikalahkan oleh bukti lain, sementara proses untuk mendapatkan sertipikat bukan urusan mudah. Dalam hal ini diperlukan juga ketelitian aparat yang terlibat dalam

pendaftaran tanah, dari kepala desa/lurah, camat dan kantor pertanahan setempat.

Selanjutnya yang juga masih persoalan hukum adalah hak pengelolaan negara yang diberikan kepada pihak tertentu untuk mengelola tanah, misalnya BUMN. Kepastian hukumnya juga diragukan dengan jangka waktu yang terbatas yaitu 20 atau 30 tahun. Jika investasi dilakukan oleh asing ataupun masyarakat jangka waktu tersebut mengganggu investasi, karena jika hak atas tanah di atas hak pengelolaannya berakhir khususnya untuk kawasan industri, maka pengusaha atau pengguna hak harus mengajukan permohonan lagi serta membayar harga tanah sesuai dengan harga NJOP dikali luas tanah dengan harga sama seperti membeli semula.

Dengan demikian anggapan masyarakat yang selama ini sudah membeli tanah awal itu pada waktu hak pengelolaan berakhir itu bisa dianggap tidak ada lagi dan banyak sekali perusahaan perusahaan asing tutup karena hak pengelolaannya hanya berlaku maksimal 30 tahun. Oleh karenanya kedepan hak-hak atas tanah yang ada dalam UUPA harus dikaji ulang, terutama dalam jangka waktunya yang harus diperpanjang, minimal apakah untuk hak pakai dapat diberikan hingga HGB 50 tahun dan HGU 75 tahun yang merupakan masukan bagi pembentukan Undang-undang pertanahan.

### **C. IMPLEMENTASI HUKUM PERUMAHAN UNTUK MEMUDAHKAN AKSES BAGI MBR**

#### **1. Kepemilikan rumah bagi MBR dalam Perspektif Hukum**

Pada saat ini Indonesia memiliki UU PKP sebagai pengganti dari Undang-Undang nomor 4 tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman yang oleh UU PKP dinyatakan tidak berlaku lagi. Pada mulanya, ketentuan mengenai perumahan adalah Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 6 Tahun 1962, kemudian Undang - Undang nomor 1 Tahun 1964 tersebut

dinyatakan tidak berlaku oleh Undang - Undang Republik Indonesia nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan Dan Pemukiman yang kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh UU PKP.

Dalam Pasal 1 ayat 1 UU PKP, yang dimaksud dengan Perumahan dan Kawasan Pemukiman adalah satu kesatuan system yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Beberapa jenis-jenis rumah yang diatur dalam UU PKP terdiri dari:

- a. Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
- b. Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
- c. Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- d. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
- e. Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Dalam Pasal 3 UU PKP dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk:

- a. menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang

- terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- b. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
  - c. mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
  - d. mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
  - e. memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;
  - f. memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
  - g. menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu system tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
  - h. memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunan, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Selain UU PKP terdapat juga Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UU Rusun) sebagai pengganti dari UU nomor 16 tahun 1995 yang mengatur tentang rumah susun antara lain rumah susun umum yaitu rumah susun umum yang diselenggarakan untuk pemenuhan kebutuhan rumah bagi MBR.

Pertumbuhan penduduk yang meningkat pesat dan terbatasnya ketersediaan tanah khususnya di wilayah perkotaan menjadi penyebab melambungnya nilai harga tanah,

sedangkan pemenuhan atas kebutuhan rumah tinggal tidak terkecuali bagi MBR akan selalu menjadi tantangan bagi pemerintah untuk mengatasi kesenjangan angka backlog. Oleh karena itu, untuk mengatur kedua kepentingan yang bertentangan tersebut dan untuk itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah untuk pembangunan. Tujuannya agar pembangunan tetap dapat berlangsung sedangkan hak-hak rakyat atas rumah termasuk bagi MBR tidak diabaikan.

Berbagai kendala klasik menghadang upaya pembangunan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Untuk bisa dijual di bawah harga Rp. 50 juta, pengembangan harus mencari lahan murah yang makin terbatas di daerah perkotaan. Lahan murah hanya ada di pinggiran kota yang masih kekurangan akses dan berbagai fasilitas.<sup>26</sup> Sebagai sumber daya, tanah menyediakan ruangan yang mendukung semua kebutuhan mahluk hidup, namun ruangan yang disediakan sangat terbatas, disisi lain kebutuhan akan tanah cenderung meningkat dari tahun ketahun, baik untuk kebutuhan perumahan, pertanian, industri dan sebagainya. Ketersediaan lahan yang terbatas sementara permintaan akan lahan semakin meningkat mengakibatkan nilai tanah menjadi mahal.<sup>27</sup>

Untuk dapat melaksanakan pembangunan perumahan, Pengembang wajib melaksanakan penyediaan tanah. Prosedur penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan Pengembang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 3 Tahun 1987. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, Pengembang yang ingin memperoleh tanah untuk keperluan perusahaan terlebih dahulu harus mempunyai ijin lokasi. Pemberian ijin lokasi disesuaikan dengan

<sup>26</sup> Erwin Kalo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009, hlm.1.

<sup>27</sup> Benhard Limbong, *Politik Pertanahan, op. cit.*, hlm. 162

tanah luas tanah yang dimohon oleh Pengembang sebagai berikut:

- a. Ijin lokasi untuk keperluan Perusahaan yang luasnya tidak lebih dari 15 hektar bagi Daerah Tingkat II yang telah mempunyai Rencana Induk Kota/Rencana Kota, ditetapkan oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II.
- b. Ijin lokasi yang luasnya tidak lebih dari 200 hektar ditetapkan oleh Gubernur Kepada Daerah Tingkat I.
- c. Ijin lokasi yang luasnya lebih dari 200 hektar ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.<sup>28</sup>

Pada umumnya pengembang yang melaksanakan pembangunan perumahan termasuk pembangunan perumahan bagi MBR adalah subjek hukum dalam hal ini perseorangan terbatas, meskipun terdapat juga pembangunan perumahan yang dilakukan oleh subjek hukum perseorangan.

Ijin lokasi untuk pembangunan perumahan merupakan langkah awal bagi Pengembang untuk melakukan membeli/pembebasan tanah lokasi pembangunan perumahan yang pelaksanaannya dapat dilaksanakan oleh Pengembang dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara pelepasan hak yaitu Pengembang membeikan ganti rugi kepada pemilik tanah dan pemilik tanah melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan Pengembang sehingga pengembang dapat memohon salah satu hak kepada Negara untuk kepentingan pembangunan perumahan .

Hingga saat ini ada tiga jenis kelembagaan penetapan harga tanah yakni, (1) penentuan harga tanah oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT) yang mendasarkan pada kesepakatan harga antara penjual dan pembeli tanah, 2 penentuan harga tanah yang disesuaikan dengan ektapan dirktorat Pajak Bumi dan

Banguann (PBB) yaitu melalui NJOP dan (3) penentuan harga tanah yang ditetapkan oleh tim dari kantor pertanahan, instansi PBB, Camat/PPAT, lurah dan kepala bagian pemerintah daerah setempat untuk keperluan pengadaan tanah.<sup>29</sup>

Pada praktiknya, pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman menjadi beban bagi Pengembang dalam berinvestasi, karena Pengembang harus menanggung didepan biaya untuk melakukan pembebasan tanah, sedangkan tanah sebagai capital asset merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Hal ini terjadi karena sistem hukum pertanahan yang cenderung menerapkan asas pelekatan vertikal yang menghubungkan tanah dengan bangunan rumah yang melekat di atasnya.

Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum dan ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas - asas tersebut.<sup>30</sup> Sedangkan Sudikno Mertokusumo “menyatakan bahwa asas hukum bukanlah merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan hukum konkret tersebut.<sup>31</sup>

Asas pelekatan vertikal sejatinya memiliki pertentangan dengan asas pemisahan horizontal yang dikenal dalam hukum agraria yang bersumber dari hukum

<sup>28</sup> Andi Hamzah, *et all.*, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, cetakan ke empat, PT. Rineka jakarta, 2006. hlm.10

<sup>29</sup> *ibid*, hlm 36

<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 45

<sup>31</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 34.

adat dan prinsip tersebut oleh UUPA sebagai sumber hukum formal dari hukum pertanahan.

Hambatan hukum lainnya bagi MBR untuk mendapatkan akses kepemilikan rumah, terletak pada kelembagaan pemerintah yang beragam. Hal ini membuat semakin panjangnya prosedur perizinan sehingga memperpanjang birokrasi yang akan berdampak pada bertambahnya beban biaya investasi bagi pengembang perumahan dan akan berdampak pada tingginya nilai harga rumah untuk MBR.

Dalam struktur kelembagaan hukum pada sektor perumahan, secara garis besar dapat dibagi ke dalam dua kelembagaan yakni kelembagaan pemerintah tingkat pusat dan kelembagaan pemerintah tingkat daerah. Kelembagaan dalam wilayah pemerintah pusat, yang terkait dengan pengaturan sektor properti terbagi kedalam 3 (tiga) kelembagaan negara kementerian dan setingkat menteri yakni Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN).<sup>32</sup> Dahulu malah 4 (empat) kelembagaan ketika Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat masing-masing memiliki kementerian sendiri.

Pada pelaksanaannya sering terjadi ketidakpastian hukum karena disebabkan oleh tidak sinkronnya antara kebijakan kelembagaan pemerintah yang satu dengan yang lainnya dan terlalu banyaknya diskresi (kewenangan bebas) dari pejabat pemerintah untuk memutuskan suatu kebijakan telah menimbulkan praktik-praktik penyelenggaraan negara yang tidak sehat.

Ketua DPD Real Estate Indonesia (REI) Batam, Djaja Roeslim mengungkapkan kepada Kompas.com, Senin (11/1/2016), pihaknya masih harus

memenuhi 42 perizinan dengan biaya sebanyak 15 persen dari harga jual rumah. Porsi paling besar adalah mengurus Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT), dan sertifikasi pemecahan lahan. Pemangkasan perizinan dari 42 jenis menjadi hanya 8 perizinan belum sampai pada tataran pelaksanaan. Itu masih wacana pusat. Di daerah, masih berlaku aturan lama," tutur Djaja. Hal ini, tambah dia, mengindikasikan bahwa tidak ada koordinasi dan sinergi antara Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Pemerintah Daerah. Sehingga Djaja menyimpulkan sebuah pertanyaan mendasar tentang Bagaimana bisa memenuhi target pembangunan satu juta rumah, deregulasi perizinan saja tidak jalan, dan masih menghambat pengembang daerah yang fokus membangun rumah MBR.<sup>33</sup>

Secara spesifik, hambatan kelembagaan hukum (struktur hukum) dalam sektor properti terfokus pada tumpang tindihnya kewenangan antara dua lembaga yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah terutama di dalam aspek hubungan hukum antara bangunan dengan subyek hukum. Sebagai contoh adalah dualisme pengaturan antara bangunan gedung dengan rumah susun, dimana satu obyek yang memiliki karakteristik yang sama (Bangunan Gedung dan Rumah Susun) diatur oleh dua peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron antara yang satu dengan yang lain. Dualisme tersebut, terletak pada konsep kepemilikan yang didasarkan pada dua prinsip yang berbeda. Dalam UU Rusun yang mengatur tentang rumah susun, Hak Milik Satuan Rumah Susun HMRS diletakan sebagai bagian dari hak atas tanah sehingga dalam rumah susun pengaturannya didasarkan pada azas pelekatan dalam hukum kebendaan.

<sup>32</sup>

<http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2004/08/02/nrs.20040802-01.id.html>, diakses pada tanggal 27 Februari 2016, Pukul 21.32 WIB.

<sup>33</sup> Djaja Roeslim dalam Kompas.com, diakses Senin, 11/1/2016.

Sedangkan pada Bangunan Gedung yang pengaturannya terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (UU BG), mengintrodukir konsep kepemilikan bangunan rumah. Dalam konsep yang demikian, maka UU BG bertumpu atau menggunakan pada asas pemisahan horizontal di dalam hukum kebendaan. Adapun kelembagaan pemerintah yang berwenang melakukan pengaturannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat. Dualisme pengaturan yang demikian berpotensi untuk menimbulkan ketidakpastian karena perbedaan intepretasi antara lembaga pemerintah terkait (BPN dan Pemda), yang pada praktiknya akan bermuara pada perebutan kewenangan antara BPN dan Pemda.

Hambatan lainnya ada pada wilayah perilaku masyarakat sangat terkait dengan budaya yang dimiliki oleh masyarakat mengenai pembelian rumah berarti sekaligus membeli tanah tapak bangunan rumah sebagai aset yang penting dan berharga. Persepsi yang demikian, adalah sesuatu yang lazim muncul pada kebudayaan masyarakat agraris. Jika dikontekskan dalam hubungan tanah dan bangunan, maka tanpa tanah bangunan tidak dapat didirikan.

## **2. Implementasi hukum perumahan untuk memudahkan akses kepemilikan rumah bagi MBR.**

Dalam konteks kepemilikan penyediaan rumah bagi MBR di Indonesia, penggunaan asas pemisahan horizontal dalam hukum pertanahan dapat mengatasi kesulitan MBR untuk memiliki rumah. Penerapan prinsip pemisahan antara rumah dan bangunan gedung dengan tanah, menurut hemat penulis adalah salah satu jalan keluar karena harga rumah menjadi lebih murah karena rumah terlepas dari tanah pekarangannya.

Pada praktiknya perlu dicarikan model penyelesaian untuk mencegah timbulnya hambatan penyediaan rumah bagi MBR. yaitu dengan mengatur ulang hubungan hukum antara tanah dengan bangunan rumah yang berdiri di atasnya dalam

bentuk format pengaturan yang sesuai dengan hukum adat yang berlaku yang menganut asas pemisahan horinzontal

Mengenai hubungan hukum antara tanah dengan benda yang ada di atasnya dalam hukum pertanahan hendaknya melepaskan diri dari pengaruh KUH Perdata yang sudah tidak sesuai dengan iklim hukum pertanahan. Sebagaimana diketahui dengan berlakunya UUPA menganut hukum adat, maka ketentuan mengenai pertanahan dalam KUHPerdata dinyatakan tidak berlaku lagi.

Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan evaluasi dalam penerapan asas dalam kaidah hukum pertanahan. Kemudian memisahkan kepemilikan atas tanah dan bangunan secara tegas. Sehingga dengan demikian, MBR dapat menikmati kepemilikan rumah dengan hak kebendaan atas bangunan rumah secara kuat melalui pembentukan atau pemunculan nomenklatur baru hak kebendaan bangunan rumah, tanpa perlu memiliki tanah yang berada di bawahnya.

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya kegiatan perusahaan pengembang perumahan akan melakukan tahap pembebasan tanah setelah perusahaan pengembang perumahan memperoleh izin lokasi yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara pelepasan hak. Jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai.<sup>34</sup> Menurut Urip Santoso, Secara yuridis yang dijual belikan bukan tanahnya, memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanah.<sup>35</sup>

Rendahnya pendapatan MBR mengakibatkan MBR sulit untuk membeli rumah yang layak baik secara teknis, ekonomi maupun sosial. Hal tersebut terjadi karena sistem hukum tanah di Indonesia

<sup>34</sup> Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Tangerang cetakan ketigabelas 2015, hlm 525.

<sup>35</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Media Group Cetakan ke empat, Jakarta, 2014, hlm 358.

tidak secara tegas menganut azas pemisahan horizontal. Tanah dan bangunan menjadi satu kesatuan kepemilikan yang mengakibatkan bertambah mahal nilai investasi yang harus dikeluarkan oleh Pengembang, belum lagi biaya perizinan, biaya pembangunan dan lain-lain yang mengakibatkan harga rumah menjadi mahal.

Dalam rangka efektivitas bantuan pengadaan rumah bagi MBR, Pemerintah terus berupaya dengan menerbitkan atau memperbaharui peraturan yang berkaitan dengan MBR antara lain:

- a. Keputusan Menteri Permukiman Prasarana Wilayah No. 403/KPTS/M/2002 tentang Pedoman Teknis Rumah Sederhana Sehat;
- b. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 08/Permen/M/2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/Permen/M/2007 Tentang Pengadaan Perumahan Dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR Syariah Bersubsidi;
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 42/PRT/M/2015 Tentang Bantuan Uang Muka Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Untuk Meningkatkan Aksesibilitas Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Bersubsidi;
- d. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia nomor 32/Prt/M/2015 Tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah;
- e. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 113/PMK.03/2014 Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa Dan Pelajar, Serta Perumahan Lainnya, Yang Atas Penyerahannya Dibebaskan Dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai;
- f. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia nomor 48/Prt/M/2015 Tentang Skema Selisih Angsuran Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dengan Menggunakan Pendapatan Badan Layanan Umum Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan;
- g. Serta peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan MBR.

Di samping itu pemerintah bermaksud akan menerbitkan Peraturan Presiden guna memangkas dan mempercepat proses perijinan yang sudah ada sebelumnya, sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Basoeki Hadimoeljono di kantornya kepada media pada hari Selasa 12 Oktober 2015 bahwa sebelumnya perizinan pembangunan hunian skala besar terdiri dari 42 jenis dengan masa penyelesaian 26 bulan, sedangkan perumahan skala kecil membutuhkan 26 jenis perizinan dengan waktu perampungan selama 16 bulan akan disederhanakan menjadi 8 jenis perizinan akan selesai dalam waktu 14 hari kerja untuk perumahan skala besar, dan 9 hari kerja untuk perumahan skala kecil.<sup>36</sup>

Sesuai pendapat Winahyu Erwiningsih semestinya Negara melalui organ pelaksanaannya harus mampu melaksanakan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sikap tindak administrasi Negara yang terjabarkan dalam perencanaan, kelembagaan dan kebijakan atas potensi sumber daya yang ada berlandaskan pada asas penegakkan peraturan hukum dan asas-asas sikap tindak administrasi Negara yang baik<sup>37</sup> karena sudah banyak aturan yang dikeluarkan oleh untuk kepentingan MBR.

<sup>36</sup>

<https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/bac-klog-rumah-di-indonesia-tahun-2014>, *ibid*.

<sup>37</sup> Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Total Media, 2009, hlm. 6-7 dan 213.

Menurut teori Utilitarisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham apa yang cocok digunakan, atau cocok untuk kepentingan individu adalah apa yang cenderung untuk memperbanyak kebahagiaan. Demikian juga, apa yang cocok untuk kepentingan masyarakat adalah apa yang cenderung menambah kesenangan individu-individu yang merupakan anggota masyarakat itu. Inilah yang mesti menjadi titik-tolak dalam menata hidup manusia, termasuk hukum.<sup>38</sup>

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*The Living Law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.<sup>39</sup>

Salah satu aspek yang penting dalam hukum pertanahan adalah tentang hubungan antara tanah dengan benda lain yang melekat padanya. Kepastian hukum terkait dengan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting, karena hal ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap segala hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya.<sup>40</sup>

Asas perlekatan vertikal adalah perlekatan secara tegak lurus yang melekat semua benda yang ada di atas maupun di dalam tanah dengan tanah sebagai benda pokoknya (Pasal 571 KUHPerduta).<sup>41</sup> Menurut pendapat penulis penerapan asas pelekatan ini adalah salah satu penyebab sulitnya MBR tingginya backlog, seandainya tanah tidak masuk dan biaya investasi bagi perusahaan pengembang perumahan, maka biaya investasi pembangunan perumahan akan menjadi

murah dan berdampak langsung terhadap percepatan penyediaan rumah bagi MBR dan memudahkan bagi MBR memperoleh rumah dan memberikan kepastian hukum.

Asas pemisahan horizontal (*horizontal scheiding*) sebagai kebalikan dari asas perlekatan vertikal. Asas pemisahan horizontal adalah asas yang dianut dalam hukum adat yang merupakan dasar dari UUPA. Hukum adat merupakan sumber utama pembangunan hukum agraria nasional. Konsepsi hukum tanah adat merupakan konsepsi asli Indonesia yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan.<sup>42</sup> Asas pemisahan horizontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu, misalnya di dalam hukum adat seseorang dapat menjadi pemilik pohon atau rumah diatas tanah milik orang lain.<sup>43</sup>

Menurut Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa:

“Dalam hukum tanah, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan gedung, konsep hukum adat tanah yang memisahkan pemilikan tanah dari bangunan di atasnya dapat kiranya memberikan pemilikan tanah dari bangunan diatasnya dapat kiranya memberikan jalan keluar pada masalah-masalah yang timbul dalam pembangunan gedung atas tanah milik orang lain, khususnya dalam pembangunan rumah susun. Pemisahan horizontal ini yang merupakan suatu asas yang lama dikenal dalam hukum adat dan dalam hukum tanah atau kebendaan di negara barat sudah dikenal juga, tetapi belum di negara-negara yang hukum kebendaan dalam hukum perdatanya masih tertinggal seperti Indonesia.”<sup>44</sup>

<sup>38</sup> Bernard L. Tanya, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, 2013, hlm. 83.

<sup>39</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 10.

<sup>40</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 65

<sup>41</sup> M. Rizal, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2009, hlm. 63.

<sup>42</sup> Benhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 160

<sup>43</sup> M.Rizal, *op. cit*, hlm 64.

<sup>44</sup> Mochtar Kusuma Atmaja, *Pemantapan Cita Hukum dan asas-asas Hukum Nasional di masa kini dan masa yang akan datang*, dikutip dari Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm 106.

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Martin Roestamy yang mengemukakan bahwa dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum tanah, tidak berarti asas pelekatan vertikal tidak dapat diterapkan. Dalam hal bangunan dan hak atas tanah dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka diterapkan asas pelekatan vertikal. Dalam hal ini, asas pelekatan vertikal merupakan konsekuensi dari kepemilikan bangunan dan hak atas tanah yang pada dasarnya terpisah namun karena dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka terjadi pelekatan kepemilikan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan. Akan tetapi, secara *de jure* bukti kepemilikan kedua hak tersebut harus dipisahkan. Pelekatan vertikal terjadi semata-mata karena secara *de facto*, subyek hukum tersebut memiliki hak atas bangunan dan hak atas tanah. Jadi asas pelekatan vertikal yang dimaksud terjadi karena penguasaan kedua hak oleh subyek hukum yang sama.<sup>45</sup>

Selanjutnya Martin Roestamy mengemukakan bahwa dialog untuk memecahkan persoalan pemisahan antara tanah dengan bangunan yang di atasnya merupakan keniscayaan dalam ilmu hukum, agar kedudukan hukum antara keduanya menjadi jelas, sejalan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat, sejak dulu (sejak hukum adat) sampai sekarang (era globalisasi).<sup>46</sup> Menurut hemat penulis penerapan pemisahan horizontal menjadi salah satu pilihan memudahkan MBR untuk membeli rumah karena dengan penerapan asas ini harga arumah akan menjadi lebih murah.

Penerapan asas pemisahan horizontal yang sejalan dengan UUPA yang walaupun tidak menyebit UUPA dalam konsideran mengingat sebagai dasar pertimbangannya tetapi pada Pasal 18 ayat 1 butir b menetapkan bahwa:

“setiap bangunan gedung harus diberikan status bangunan gedung”. mengenai isi Pasal tersebut diperjelas dalam

PPBG Pasal 12 ayat 1 yang menyatakan bahwa: “status kepemilikan bangunan gedung dibuktikan dengan surat surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah”.

Pemisahan kepemilikan rumah dengan tanah, menciptakan sebuah kompleksitas di dalam hubungan hukum antar subyek hukum yang terkait dengan benda tanah dan rumah, baik dari pendekatan kepentingan hukum (kepemilikan dan penggunaan). Dalam makalah ini penulis membagi berdasarkan pendekatan kepentingan hukum dalam tiga model subyek hukum. Pertama, ialah subyek hukum pemilik tanah, kedua subyek hukum pemilik rumah dan ketiga subyek hukum MBR. Adapun yang dimaksud dengan subyek hukum pemilik tanah, ialah orang perorangan atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah. Kemudian subyek hukum pemilik rumah ialah orang-orangan atau badan hukum yang memiliki bukti kepemilikan atas rumah dan subyek hukum MBR yang berdasarkan hubungan hukum tertentu merupakan pihak yang secara nyata menjadi subjek pennguna rumah tersebut.

Pembagian subyek hukum yang demikian dalam penguasaan dan kepemilikan bangunan rumah atau tanah akan menciptakan model-model hubungan hukum tertentu antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Terdapat beberapa kemungkinan hubungan antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Pertama, subyek hukum adalah pemilik tanah, sekaligus pemilik rumah; yaitu MBR. Kedua, subyek hukum adalah pemilik tanah adalah pemerintah. Ketiga, subyek hukum adalah pemilik tanah adalah bank tanah. Dari kemungkinan tersebut, dapat deskripsikan sebagai berikut:

- a. Penguasaan dan pemilikan rumah dan tanah terhimpun ke dalam satu subyek hukum.
- b. Penguasaan dan kepemilikan rumah dan tanah berbeda; yaitu pemerintah memiliki tanah yang tidak menggunakan tanah tersebut, maka terdapat dua subyek hukum yang berbeda dalam satu lingkungan

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 302.

<sup>46</sup> *Ibid*, 131.

kepentingan hukum; dimana pemerintah sebagai pemilik tanah dan MBR sebagai pemilik rumah.

- c. Ketiga, kepemilikan atas tanah yang asal mulanya milik pemerintah, diserahkan kepada bank tanah, dan MBR sebagai pemilik rumah; sehingga lingkaran kepentingan hukum menjadi terpisah ke dalam beberapa subyek hukum yang berbeda.

Kepentingan hukum didasarkan pada peran subyek hukum dalam menikmati hak kebendaan terhadap tanah dan rumah (*droit de suite*). Dalam gambar tersebut di atas, penulis melakukan identifikasi setidaknya terdapat 3 (tiga) kepentingan hukum, subyek hukum untuk menikmati hak kebendaan tanah dan bangunan rumah. Pertama, pemilik tanah dan rumah secara bersamaan, kedua pemilik tanah saja, dan kedua pemilik rumah saja.

Kepentingan hukum dari pemilik tanah, tidak dapat dilepaskan dari bentuk serta kompensasi/imbalance balik yang didapat atas penggunaan tanah untuk mendirikan rumah. Setidaknya terdapat beberapa perlindungan hukum yang harus diberikan kepada pemilik tanah, terkait dengan kepemilikan jangka waktu penggunaan tanah dan perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah apabila pihak pemilik rumah melakukan tindakan-tindakan hukum terhadap rumah yang dimilikinya, seperti perbuatan hukum penjaminan ataupun perbuatan hukum lainnya terkait dengan kepemilikan rumah tersebut.

Kepentingan hukum dari pemilik rumah, tidak berbeda dengan kepentingan dari kepentingan pemilik tanah, terutama

terkait dengan jaminan hukum bila terjadi tindakan pengalihan (pemindahan hak), penjaminan atas tanah yang di atasnya didirikan rumah.

#### D. KESIMPULAN

1. Penerapan hukum positif berkaitan dengan rumah dan bangunan gedung telah mengabaikan asas pemisahan horizontal yang dianut dalam UUPA dan hukum adat, dalam praktik kepemilikan rumah dan bangunan gedung cenderung menggunakan asas pelekatan yang selalu melekatkan hak atas tanah dengan rumah atau bangunan yang ada di atasnya, hal ini mengakibatkan MBR sulit mendapatkan rumah karena harga rumah menjadi mahal sehingga menghambat akses MBR untuk memiliki rumah karena membeli rumah sama halnya membeli tanahnya.
2. Optimalisasi hukum perumahan dapat dilaksanakan dengan penerapan asas pemisahan horizontal yang dianut dalam UUPA dan hukum adat serta pelaksanaan terbentuknya Bank Tanah, hal ini diharapkan akan memberikan kemudahan akses kepemilikan rumah bagi MBR dan memberikan kepastian hukum bagi kepemilikan rumah tanpa tanah. Harga rumah akan menjadi murah, karena membeli rumah tidak harus membayar harga tanah, dimana rumah dan tanah dipisahkan, sehingga dapat diartikan jika memiliki rumah tidak harus memiliki tanah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, *et all.*, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, cetakan ke empat, PT. Rineka Jakarta, 2006
- Arie. S. Hutangalung, *Condominium dan permasalahannya*, Kampus UI Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Condominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2003.

- Avneet Kaur, *Maslow's Need Hierarchy Theory: Applications and Criticisms*, 3.10 (2013), 1061–64 <[http://www.ripublication.com/gjmbs\\_spl/gjmbsv3n10\\_03.pdf](http://www.ripublication.com/gjmbs_spl/gjmbsv3n10_03.pdf)>.
- Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Bank Tanah*, Jakarta Selatan: Pustaka Margaretha, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka, 2012.
- B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2008.
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam rangka mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2005.
- Darmawan Tribowo, *Mimpi Negara-Negara Kesejahteraan LP3ES*, Jakarta, 2006.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Djarot Widya Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*. Buku Litera, Yogyakarta, 2015.
- Erwin Kalo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Jakarta: Minerva Athena Pressindo, 2009.
- Frans Wirjanto Jomo, *Membangun Masyarakat*, Bandung: PT. Alumni, 1986.
- Geofree Panei, *Land Tenure in Indonesia*, 30 Agustus 2016
- Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Tangerang: Universitas Terbuka, 2015.
- IDHAM, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung: P.T. Alumni, 2004.
- Jeremy Bentham, “‘Happiness Is the Greatest Good’ by Jeremy Bentham”, *Reading For Philosophical Inquiry: A Brief Introduction to Philosophical Thinking*, 1907.
- \_\_\_\_\_, *The Theory of Legislation* (teori perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi. Hukum Perdata dan Hukum Pidana), diterjemahkan oleh Nuhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006.
- Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan REI-Raka-sindo, 1997
- Martin Dixon, *Modern Land Law*, England: Antony Rowe Ltd, 2002.
- Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Laporan Penelitian Stranas* dengan topik: Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan bagi MBR yang layak secara Teknis, Ekonomi dan Sosial, UNIDA 2014
- \_\_\_\_\_, *Laporan Kemajuan: Model Pengembangan Paradigma Masyarakat bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah untuk mempercepat Penyediaan Rumah bagi MBR*, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*, Bandung: PT. Alumni. Bab I tentang Kerangka Pemikiran dalam konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan yang digagas oleh Mochtar, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Model Pengembangan Sistem Hukumperumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Bogor: UNIDA PRESS, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Land Issues on Housing Policy, paper pada International Focus Group Discussion*, Universitas Djuanda, 30 Agustus 2016.
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Pembebasan Tanah (Dalam Perspektif Sosiologi Hukum): Prosiding FGD The HUD institute dan PU-PERA di Hotel Ambhara*.
- \_\_\_\_\_, *Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Indonesia Masa Lalu, Kini Dan Ke Depan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, *Makalah FGD*. 31 Maret 2009 di Batam.
- \_\_\_\_\_, *Providing House for the Low-Income People*, *Paper* disampaikan pada Seminar Internasional di Osaka Jepang, 2015.

- Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan di Daerah*
- M. Rizal, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, Bandung: CV Nuansa Aulia, 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit P.T Alumni, 2002.
- Mohammed Ikhwan (FSPI/Petani Press), *Ini Tanah Kami!*, 2009.
- Paul Spicker, *The Welfare State: A General Theory*, 2000, MM.
- Saafroeding Bahar (ed), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia PPKI, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1991
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 2005
- Suherli Kusmana, *Merancang Karya Tulis Ilmiah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2010.
- Sungkana, SH, LLM, *Konsep Dasar Land Banking/Bank Tanah*; Artikel pada DJKN
- Suriansyah Murhaini, *Hukum Rumah Susun Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan Indonesia Timur*, Jawa Timur: LaksBang Grafika, 2015.
- Supraba Sekarwati, *Gagasan mengenai Pembentukan Bank Tanah (Land Bank) dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di Indonesia*, Disertasi UNPAD, 2003.
- Yasin Dutton, *Asal Mula Hukum Islam*, Jogjakarta: Islamika, 2003.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Media Group, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Perumahan*, Jakarta: Kencana Prenamedia, 2014.
- William H Williams and Henry R West (Book Editor), 'Principle of Utility', *Nature*, 1982.

### **Undang-undang:**

Undang-Undang Tentang Rumah Susun No. 20 Tahun 2011

Undang-Undang Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman No. 1 Tahun 2011

### **Website:**

<https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014/>

<http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2004/08/02/nrs,20040802-01, id.html>.

<https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014/> dan rencana strategis

<https://kompas.com> Djaja Roeslim, diakses Senin, 11/1/2016.

<http://www/medha.lecture.ub.ac.id>, Medha Baskara, diakses tanggal 27 Desember 2016