

PARADIGMA PENGEMBANGAN HUKUM UNTUK MENGATASI BACKLOG PERUMAHAN

LAW PARADIGM DEVELOPMENT TO REDUCE HOUSING BACKLOG

Sudiman Sihotang

Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta
E-mail :
Korespondensi : Sudiman Sihotang, Tel.
e-mail : sudiman.sihotang@unida.ac.id

**Jurnal
Living Law,
Vol. 9, No. 1,
2017
hlm. 91-112**

Abstract : *There is a difference of paradigm between rural and urban people about house ownership, if urban society is influenced by Civil Code thinking where if one buys land at the same time he/she buys everything that is above it, including house building. Unlike the village community, the atmosphere of thinking about the land is influenced by customary law, which has a communal nature in which the land is owned by a citizen or otherwise known as ulayat land, so it can be understood that the minds of rural people about the house is not always merged with the land ownership, or ulayat can be built houses of some fellowship members. As a result of this paradigm, people should think of setting up funds to buy land if they want to buy a house, while the price of urban land is higher, and for the housing stake-holders, for example, housing developers, the land is used as a business commodity and a tool to achieve profits- the more so, if people want to buy a flat housing, you can imagine the meter price of the building will be charged to the land which is an integral part of the apartment unit. This raises several issues such as the number of backlog of housing is increasing, in 2015 recorded approximately reaches 14 million backlog. The government's target of providing a million homes is not achieved, including the construction of 1000 towers the year it is getting harder to achieve. This study aims to look at legal aspects that can provide solutions for the provision of housing, especially the Low Income Community (MBR) and Very Low Income Society (MBSR) so that the construction of a house is not just a project of a particular party, but a way for people to access home ownership. The method used is Sociological Jurisdiction with deep attention as well as Normative Juridical aspects as the related variables one and other.*

Keywords : *Paradigm, Housing Law, Flat, Low-Income Community.*

Abstrak : Terdapat perbedaan paradigma antara masyarakat desa dan kota tentang kepemilikan rumah, jika masyarakat perkotaan dipengaruhi suasana berpikir KUH-Perdata dimana jika seseorang membeli tanah sekaligus terkandung di dalamnya membeli segala sesuatu yang ada di atasnya, termasuk bangunan rumah. Berbeda dengan masyarakat desa, suasana berpikir tentang tanah dipengaruhi oleh hukum adat, yang memiliki sifat komunal dimana tanah dimiliki oleh warga atau dikenal dengan tanah ulayat, sehingga dapat dimengerti pemahaman masyarakat pedesaan tentang rumah tidak selamanya menyatu dengan kepemilikan tanah, karena di atas tanah persekutuan adat atau ulayat dapat saja dibangun rumah beberapa anggota persekutuan. Akibat dari paradigma tersebut, masyarakat harus berpikir menyiapkan dana untuk membeli tanah jika ingin membeli rumah, sementara harga tanah di perkotaan semakin tinggi, dan bagi stake-holders perumahan misalnya, pengembang perumahan, tanah dijadikan sebagai komoditas bisnis dan alat untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya, lebih lagi jika masyarakat ingin membeli rumah susun, dapat dibayangkan harga meteran bangunan akan dibebankan ke dalamnya tanah yang merupakan bagian tak terpisahkan dari unit rumah susun. Hal tersebut menimbulkan

beberapa persoalan diantaranya angka backlog perumahan semakin meningkat, pada tahun 2015 tercatat lebih kurang mencapai 14 juta backlog. Target pemerintah menyediakan sejuta rumah tidak tercapai, termasuk pembangunan 1000 tower semakin tahun semakin berat untuk dicapai. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana mengoptimalkan hukum perumahan dengan mengembangkan paradigma masyarakat dan stake-holder dengan cara melihat aspek hukum yang dapat memberikan solusi bagi penyediaan rumah khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan Masyarakat Berpenghasilan Sangat Rendah (MBSR) sehingga pembangunan rumah tidak sekedar menjadi proyek pihak tertentu, tetapi merupakan jalan mudah agar rakyat dapat mengakses pemilikan rumah dengan menerapkan hukum sebagai sarana pembangunan perumahan. Metode yang digunakan adalah Yuridis Sosiologis dengan memperhatikan secara mendalam juga aspek-aspek Yuridis Normatif sebagai variable yang berhubungan satu dan lainnya.

Kata Kunci : Paradigma, Optimalisasi Hukum Perumahan, Rumah Susun, MBR.

PENDAHULUAN

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum 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 bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan sila-lima Pancasila.

Amanat untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana tersebut dalam pembukaan UUD 1945 dijabarkan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 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 tanggungjawab konststitusi negara, bukan hanya sekedar hak setiap warga negara yang tertulis dalam undang-undang.

Tanggung jawab negara untuk mewujudkan amanat pasal 28H UUD 1945 tercermin dalam konsideran kedua dasar pertimbangan Undang-Undang nomor 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (UU PKP) yang berbunyi sebagai berikut:

"Bahwa negara bertanggungjawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan 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 Tahun 2011 Tentang 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 dan lingkungan yang baik dapat dilihat dalam konsideran pertama UU PKP dan UU Rusun yang kedua-duanya 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 kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia

Indonesia seutuhnya, berjati diri, 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 serta 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.¹

Setiap keluarga membutuhkan rumah sebagai tempat untuk membina keluarga. Perintah Allah Swt kepada orang-orang yang 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 merupakan kebutuhan dasar manusia yang sangat berpengaruh dalam membentuk keperibadian bangsa. Perumahan dan pemukiman tidak hanya dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan tatanan hidup untuk masyarakat dan dirinya dalam menampakkan jati diri.² Sejalan dengan itu Komarudin menyatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia.

Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur penunjang pembangunan perumahan.³

Perilaku sosial manusia terikat dengan kebutuhan untuk berinteraksi antara satu dengan yang lain. Interaksi dilakukan oleh manusia dalam rangka memenuhi kebutuhannya meliputi kebutuhan akan tersedianya sandang, pangan dan kebutuhan lainnya secara layak.⁴ Bagi warga negara Indonesia pemenuhan kebutuhan akan perumahan yang layak merupakan salah satu kebutuhan dasar. Pemenuhan akan kebutuhan dasar tersebut akan lebih bermakna apabila hak atas tanah bagi perumahan tersebut berstatus hak milik.⁵ 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 KUHPerduta.

Tujuan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman berdasarkan UU PKP antara lain adalah untuk pengadaan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Pengertian MBR terdapat dalam berbagai peraturan antar lain dalam Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (Permenpera Nomor 13 Tahun 2012) Pasal1angka11 yang menyebutkan MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu

¹Urip Santoso, Hukum Perumahan, Kencana Prenadamedia Group, 2014, hlm. 3.

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

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

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

⁵*ibid*, hlm 2.

mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah. Kemudian dalam Pasal 4 Permenpera Nomor 13 Tahun 2012 tersebut, MBR dikelompokkan menjadi duakelompok yakni MBR dengan penghasilan tetap maupun tidak tetap paling banyak sebesar Rp.3.500.000,00 (tiga juta lima ratus ribu rupiah) perbulan. Kelompok kedua adalah MBR dengan penghasilan tetap maupun tidak tetap paling banyak Rp.5.500.000,00 (lima juta lima ratus ribu rupiah) perbulan.

Pemerintah dan swasta adalah penyelenggara pembangunan perumahan dan 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 pada Peraturan Daerah (Perda). Sebagai fasilitator, pemerintah memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi seluruh rakyat termasuk bagi MBR.

Sebagai penyelenggara, pemerintah menyelenggarakan fungsi koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian dan kawasan permukiman dengan mendirikan Perusahaan Umum Perumahan Nasional (Perum-Perumnas) sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi 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 tanggung jawab negara dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan rumah yang dilaksanakan pemerintah bersama-sama dengan Perusahaan Pembangunan Perumahan, yaitu Perusahaan Pembangunan Perumahan. yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 Tentang 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 dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuni lingkungan permukiman". (untuk selanjutnya Perusahaan Pembangunan Perumahan tersebut dalam makalah 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 UU PKP dan UU 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 tercantum dalam Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tahun 2015-2019 yang menyebutkan bahwa sampai dengan tahun 2014 masih tersisa backlog sebanyak 7,6 juta rumah.⁶ Hal ini mencerminkan perlunya percepatan penyediaan rumah bagi MBR.

Paradigma adalah sebagai pola atau model atau cara pandang terhadap suatu persoalan yang di dalamnya terdapat sejumlah asumsi tertentu, teori tertentu, metode tertentu dan pemecahan masalah tertentu; Menurut Thomas Kuhn, sebagai mana dikutip dari Herman Suwardi⁷ menyebutkan bahwa perubahan paradigma

⁶ <https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014/> diakses pada tanggal 27 Februari 2016, jam 20.13 WIB.

⁷ Hilman Hadikusuma, *Roda Berputar Dunia Bergulir. Kognisi Baru tentang Timbul-Tenggelamnya Sivilisasi*. Bandung: Bakti Mandiri. 1993. Hlm. 20

harus berdasarkan pada penemuan ilmiah, oleh karena itu perubahan struktur dan substansi perumahan yang didasarkan pengembangan hukum bangunan adalah sebagai pengembangan paradigma ilmu hukum yang dianggap sangat tepat diiringi dengan upaya-upaya maksimal bagaimana pengembangan hukum bangunan sebagai upaya pengembangan hukum perumahan dalam ranah hukum positif.⁸ Dalam konteks optimalisasi hukum perumahan, pengembangan paradigma kepemilikan rumah dengan meningkatkan kinerja hukum perumahan dilakukan secara ilmiah dan terus menerus oleh akademisi dan para peneliti hukum perumahan pada studi perumahan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang dikemukakan diatas penulis tertarik membahas permasalahan tersebut, dengan fokus rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa Hukum Perumahan Belum Efektif Memudahkan Akses Kepemilikan Rumah Bagi MBR?

Bagaimana Pengembangan Paradigma Hukum untuk Memudahkan Akses Kepemilikan Rumah Bagi MBR?

METODE PENELITIAN

Roscoe Pound dalam sebuah pernyataannya menyatakan bahwa fungsi hukum adalah *social engineering* atau rekayasa sosial.⁹ Dalam pemikirannya ia menyatakan bahwa putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim diharapkan mampu merubah perilaku manusia. Pendapat Roscoe Pound tersebut benar ketika ia memandang hukum sebagai sebuah putusan-putusan hakim dalam sistem hukum anglo saxon atau *common law*.¹⁰

Pernyataan Roscoe Pound tersebut pada awal orde baru dibawa ke Indonesia oleh pakar-pakar hukum saat itu dengan pemikiran bahwa hukum merupakan alat rekayasa sosial. Dalam sistem hukum sipil (*civil law system*) yang diterapkan di Indonesia, yang menganut model hukum Eropa, hukum adalah sebuah aturan Undang-undang yang notabene merupakan produk kekuasaan penguasa. Dalam konteks ini, maka hukum diterapkan oleh penguasa yang memiliki kewenangan membentuk hukum, dan demi hukum siapapun harus tunduk terhadap aturan hukum tersebut.

Pada kondisi yang demikian maka hukum menjadi alat pengendali penguasa terhadap rakyatnya. Hukum menjadi alat legitimasi penguasa untuk berbuat terhadap rakyatnya. Ketika kekuasaan berada di tangan orang-orang yang zalim maka hukum akan begitu ditakuti. Penguasa yang zalim akan menggunakan hukum untuk berbuat sesuai dengan kehendaknya nyaris tanpa kendali, hal ini terjadi di banyak negara berkembang yang mengadopsi teori Roscoe Pound tersebut. Ketika fenomena Reformasi menyeruak di Indonesia, maka teori ini dijadikan sebagai salah satu kesalahan besar bidang hukum yang telah melahirkan penguasa yang *out of control*. Pertanyaan sederhana adalah apakah Roscoe Pound begitu gegabah mengeluarkan teori yang melahirkan penguasa yang sangat otoriter?

Dalam hal ini rupanya telah terjadi kesalahpahaman atas konsep berfikir Roscoe Pound tersebut. Teori Roscoe Pound yang sangat fenomenal tersebut lahir dari sebuah sistem yang berbeda dengan sistem yang kita anut. Ia lahir dari sebuah sistem hukum *common law* yang menganggap bahwa hukum adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim (Hukumnya Hakim). Roscoe Pound lahir dalam dunia hukum yang menganggap bahwa hukum itu dibentuk oleh kekuasaan hakim, bukan penguasa eksekutif!

Hukum dalam sistem *common law*, dibentuk oleh hakim, para pihak yang

⁸ Martin Roestamy, Konsep-konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi Asing, Penerbit Alumni, Bandung. 2011. Hlm. 359

⁹ R Pound, *Social Control Through Law* (Taylor & Francis, 2017)

¹⁰ <http://uai.ac.id/2011/04/13/hukum-sebagai-rekayasa-sosial-kesalahan-pemahaman-atas-pemikiran-roscoe-pound/>, diakses pada tanggal 16 Januari 2018

mengajukan masalah kepada pengadilan memohon keadilan agar diputuskan mana yang benar dan adil oleh para hakim. Hakim kemudian akan memeriksa kasus tersebut dan kemudian akan memutuskan apa yang seharusnya dipatuhi oleh para pihak. Hakim membentuk hukum berdasarkan putusan hakim yang diharapkan akan merubah perilaku para pihak yang awalnya tidak mengetahui yang benar menurut hukum, dan kemudian akan bertindak serta berperilaku menurut hukum. Sehingga hukum mendidik ia untuk faham akan hukum.

Secara langsung dapat dikatakan bahwa putusan pengadilan tersebut (*law*) diharapkan telah mampu merekayasa atau merubah perilaku (*engineering*) masyarakat. Dalam hal ini tidak ada unsur *power* penguasa untuk menekan kehendaknya terhadap rakyat, melainkan hakim yang faham hukum mendidik masyarakat bagaimana berperilaku yang sepatutnya. Hakim mendidik para pihak untuk berperilaku yang awalnya diluar hukum menjadi manusia yang sadar hukum di tengah masyarakat.

Konsep pemikiran Roscoe Pound ini menjadi salah kaprah ketika dimasukkan dalam sistem hukum yang berbeda yaitu sistem civil law yang memandang hukum yang utama adalah putusan penguasa dan bukan putusan hakim dalam sidang pengadilan! Ketika diterapkan dalam sistem yang berbeda ternyata menghasilkan makna yang sangat berbeda dari makna penerapan hukum yang dimaksud oleh Roscoe Pound! Roscoe Pound tentunya tidak pernah membayangkan bahwa teorinya akan melahirkan penguasa yang absolut, karena ia hanya berfikir bahwa hukum itu hakim bukan penguasa.

Secara sederhana dapat diilustrasikan seperti halnya orang yang hendak meletakkan ikan di kolam yang berbeda, ikan yang hidup di "kolam" *common law* ketika letakkan di "kolam" *civil law* yang tentu saja air, suhu, serta cuacanya sama sekali berbeda. Bukan ikan

dan kolam itu yang salah tetapi orang yang meletakkan ikan itu yang salah.

Grand theory dalam penelitian ini menggunakan pemikiran yang dikembangkan oleh: Jeremy Bentham dengan teori utilitarianisme yang menurun kepada teori keadilan yang dikembangkan oleh John Rawls yang mengemukakan tentang keadilan ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat. Sehingga, teori keadilan John Rawls dapat dijadikan sebagai *middle range theory* untuk menjadi *Bridging Theory* bagi menciptakan kepastian hukum terhadap kepemilikan benda dari satuan rumah susun yang bertitel hak milik namun memiliki ketergantungan kepada hak-hak bangunan yang memiliki batas waktu tertentu sehingga pemikiran yang akan dibangun bagi mengaplikasikan teori yang ada untuk mencapai sasaran penelitian akan menggunakan teori hukum pembangunan yang digagas oleh Mochtar Kusuma Atmaja yang menghendaki segala sesuatu praktek kenegaraan dengan memerankan hukum sebagai payung dengan unsur-unsur yang terdiri dari asas-asas, kaidah, lembaga dan proses yang pada akhirnya hukum dapat menjawab persoalan yang timbul di masyarakat sejalan dengan metode penelitian yang akan melihat hukum lebih dalam dari keempat unsur sebagaimana disebutkan oleh Mochtar. Dalam menerapkan pemikiran Mochtar, peneliti juga akan mengkombinasikannya juga dengan pemikiran yang dilahirkan oleh Satjipto Raharjo yang mengemukakan teori hukum progresif dengan maksud agar hukum tidak dijalankan secara kaku, sebagaimana menyesuaikan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, kebutuhan masyarakat dan pengembangan hukum itu sebagai *The Living Law*.

Proses berpikir adalah cara otak bekerja¹¹, menyusun indikator-indikator keilmuan dalam sebuah tatanan yang tunduk kepada cara bagaimana ilmu memilih dan memilah sebuah data dan

¹¹ *ibid*

konsep pemikiran sehingga dapat menemukan *arrow* (arah) apa yang akan menjadi tujuan dibangunnya suatu pemikiran untuk menemukan apa yang disebut dengan proses berpikir ilmiah yang pada akhirnya melahirkan ilmu pengetahuan¹². Untuk menghasilkan satu penelitian maka alam pemikiran dibekali dengan metoda atau cara untuk mempermudah menganalisis postulat-postulat keilmuan yang dalam tulisan ini postulat-postulat hukum sebagai indikator sumber pemikiran awal kenapa suatu topik diambil sebagai objek penelitian.

Metode adalah langkah-langkah atau cara (*epistemology*) dalam memproses satu topik penelitian untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang timbul baik hasil identifikasi maupun hasil rumusan masalah, sehingga cara yang dipakai harus sesuai dengan konsep keilmuan dari penelitian yang dilakukan. Oleh karena itu, metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis secara eksploratif, yaitu melalui langkah-langkah menghimpun informasi awal yang akan membantu upaya menetapkan dan merumuskan masalah.

Untuk menemukan benang merah dari permasalahan hukum yang dirumuskan di atas, analisis yang dipakai oleh penulis dengan menggunakan proxies penelitian hukum normatif sebagai terminal kontrol agar arah penelitian mencapai sasaran dan memberi kemanfaatan dalam perspektif keilmuan bagi *stake-holder* hukum kebendaan dan hukum properti. Langkah-langkah yang dipakai adalah terminal hukum normatif yang didukung oleh data-data empiris dengan memadukan dengan data-data sekunder sebagai basis penelitian.

Penelitian hukum normatif merupakan salah satu penelitian yang paling banyak dilakukan oleh peneliti hukum, karena penelitian dilakukan secara eksploratif

bahkan *in-deep* eksploratif, dengan melihat semua aspek yaitu asas, kaidah, lembaga dan proses yang menjadi topik hangat diperdebatkan oleh para ahli hukum, serta konflik kepentingan para stakeholder, baik eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun lembaga-lembaga kepentingan lainnya; seperti para Lawyer, Notaris, atau juru sita.

Pendekatan perundang-undangan digunakan guna melihat sinkronisasi berbagai aturan terkait pelaksanaan optimalisasi hukum perumahan menjadi sebuah system dan bagaimana pula penegakkan berbagai regulasi tersebut. Pendekatan konsep dilakukan untuk melihat kembali asas-asas, kaidah, lembaga dan proses penegakan hukum perumahan yang dibangun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dari konsep hukum administrasi maupun konsep hukum lain yang terkait. Sementara pendekatan analitis dilakukan guna mendapatkan ketepatan makna terhadap semua variable yang terkait.

Variabel penelitian ini meliputi paradigma dalam ruang lingkup hukum perumahan pada Hukum Perdata, kepastian hukum dan keadilan terhadap kepemilikan rumah susun, serta peran negara dalam menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan sehingga kepemilikan rumah susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan Sangat Rendah (MBR & MBSR) yang merupakan dependen variabel.

PEMBAHASAN

A. RUMAH DAN PERUMAHAN

Rumah adalah bagian daripada unsur negara kesejahteraan (*welfare state*). Perumahan adalah kebutuhan asasi setiap insan dan tentunya manusia Indonesia dengan berbanding terbalik lebih lanjut sebagaimana Martin Roestamy¹³ maka

¹² D Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia* (Gramedia Pustaka Utama, 1995)

¹³ Martin Roestamy, *Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Indonesia Masa Lalu, Kini Dan Ke Depan Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah FGD. 31 Maret 2009 di Batam.

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 (*welfare state*) sebagaimana dicanangkan oleh Mohamad Yamin.¹⁴ 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 pengejawantahan 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 di atas, 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 juta¹⁵ dan lagi penelitian yang dilakukan Martin Roestamy¹⁶ pada tahun 2016 menyebutkan bahwa backlog sudah mencapai angka 15.7

juta, hal tersebut membuktikan bahwa pelayanan pembangunan perumahan rakyat belum terlaksana dengan optimal dan memerlukan peningkatan pelayanan yang lebih baik, khususnya bagi pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan amanat Undang-undang dan memiliki kewenangan penuh dalam penegakan hukum di negara Republik Indonesia.¹⁷ 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 penulis angka tersebut sangatlah tinggi untuk negara yang sudah lebih dari tujuh puluh tahun merdeka. Berikut ini adalah beberapa indikator yang terkait dengan kondisi backlog saat ini:

1. Salah satu indikator penyebab backlog ini adalah keterbatasan aksesibilitas dari rakyat untuk mendapatkan kemudahan mendapat rumah yang layak baik melalui RUSUNAWA ataupun RUSUNAMI.
2. Politik pembangunan rakyat belum terbentuk dalam *blueprint* pembangunan perumahan rakyat yang terpadu, sebagaimana penelitian penulis yang selama ini dialami 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 Kota Baru Maja.¹⁸

¹⁴ M Yamin and Indonesia. Dewan Perancang Nasional, *Pidato Penjerahan Usul Rantjangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berentjana Kepada P.J.M. Presiden: Diutjapkan Dalam Rapat Pleno Istimewa Depernas Pada Hari Sabtu Tanggal 13 Agustus 1960 Dikota Bandung*, Penerbitan Khusus (Department Penerangan, 1960)

¹⁵ 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

¹⁶ 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

¹⁷ Seperti disampaikan juga oleh Martin Roestamy pada *Higher Education Forum* di Hong Kong pada tanggal 13 Desember 2016.

¹⁸ Martin Roestamy, *Bunga Rampai Pembebasan*

3. 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 dan tidak terjangkau oleh MBR, namun jika peran swasta dapat diandalkan dalam pembangunan perumahan, maka isu tentang harga tanah, tidak lagi menjadi penting.¹⁹
4. 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 rinci dan terukur.

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.²⁰ Bagian dari hak menguasai negara tersebut, telah memberikan kewenangan kepada negara khususnya Presiden Republik Indonesia melalui BPN, memberikan pendelegasian kepada pemerintah daerah mengenai urusan pertanahan²¹, kemudian lebih

khusus lagi tentang pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam UU nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yang pada pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum. Dan dalam pasal 6 jo. Pasal 11 ditegaskan bahwa: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Instansi ataupun BUMN dapat juga meminta pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

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 di atur 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 bertanggung jawab 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, perilaku, dan kearifan lokal. Hal ini dilakukan untuk menghindari persoalan tumpang tindih, duplikasi hak maupun menjaga kepentingan pihak yang lemah, yang dapat saja berada pada posisi yang tidak bebas. Sejalan dengan harkat dan martabat notaris yang seksama, tidak memihak, dan independen; sesuai dengan ketentuan UUPA.

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

Tanah (Dalam Perspektif Sosiologi Hukum):
Prosiding FGD The HUD institute dan PU-PERA di Hotel Ambhara pada tanggal dll.

¹⁹ Mohammed Ikhwan (FSPI/Petani Press), *Ini Tanah Kami!*, 2009.

²⁰ Prof. Budi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

²¹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008: *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. Hlm. 23-25

waris melihat besarnya nominal atau karena pengaruh pihak ketiga dari proses pembebasan lahan yang akan dibebaskan. Atau bisa juga karena budaya hukum masyarakat mengenai kesadaran pendaftaran tanah, mengingat biaya yang cukup tinggi dan memerlukan waktu yang cukup lama.

Di sini seorang Notaris/PPAT harus melihat bukan hanya sekedar hukum perdatanya saja, tapi juga di dalamnya ada 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 yang ikut meramalkan proses peralihan atau pelepasan hak serta ganti rugi dimaksud. Sebagai contoh pada Kasus Pembebasan Lahan bagi Pembangunan Jalan Tol Bogor²², 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.²³

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 penulis keadaan ini harus menjadi perhatian bagi para peneliti hukum tanah.

Harus diingat, perlakuan stelsel negatif memang memberikan kesempatan untuk mendapatkan kepastian hukum yang hakiki

²² Editor Tempo, 'Tempo' (Badan Usaha Jaya Press Jajasan Jaya Raya, 2008)

²³ Penataran Hak-hak atas Tanah Adat, BPN Kota Bogor, 2009

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.

B. 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 Permukiman yang kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh UU PKP.

Dalam pasal 1 ayat 1 UU PKP, yang dimaksud dengan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah satu kesatuan sistem 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.

f. 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 sistem 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.²⁴ Sebagai sumber daya, tanah menyediakan ruangan yang mendukung semua kebutuhan makhluk

²⁴ Erwin Kalo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009, hlm.1.

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.²⁵

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 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.²⁶

Pada umumnya Pengembang yang melaksanakan pembangunan perumahan termasuk pembangunan perumahan bagi MBR adalah subjek hukum dalam hal ini perseroan 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.²⁷

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.

²⁵ Benhard Limbong, *Politik Pertanahan, op. cit.*, hlm. 162

²⁶ Andi Hamzah, *et all., Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, cetakan ke empat, PT. Rineka jakarta, 2006. hlm.10

²⁷ *ibid*, hlm 36

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.²⁸ 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.²⁹

Asas pelekatan vertikal sejatinya memiliki pertentangan dengan asas pemisahan horizontal yang dikenal dalam hukum agraria yang bersumber dari hukum 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).³⁰ 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 Estae 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

²⁸ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 45

²⁹ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 34.

³⁰

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

juta rumah, deregulasi perizinan saja tidak jalan, dan masih menghambat pengembang daerah yang fokus membangun rumah MBR.³¹

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 diletakkan sebagai bagian dari hak atas tanah sehingga dalam rumah susun pengaturannya didasarkan pada azas pelekatan dalam hukum kebendaan. 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.

C. PARADIGMA PENGEMBANGAN HUKUM

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 tapak 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

³¹ Djaja Roeslim dalam Kompas.com, diakses Senin, 11/1/2016.

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.³² 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.³³

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 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 Indonesianomor 32/Prt/M/2015 Tentang 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

³² Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Tangerang cetakan ketigabelas 2015, hlm 525.

³³ Urip Santoso, *Pendaftar dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Media Group Cetakan ke empat, Jakarta, 2014, hlm 358.

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.³⁴

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 baik³⁵karena sudah banyak aturan yang dikeluarkan oleh untuk kepentingan MBR.

Menurut teori Utilitarisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham apa yang cocok digunakan, atau cocok untuk kepentingan individu adalah apa yang cendeung 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.³⁶

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.³⁷

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.³⁸

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).³⁹ 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

³⁴<https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014>, *ibid.*

³⁵ Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Total Media, 2009, hlm. 6-7 dan 213.

³⁶ Bernard L. Tanya, Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi, Penerbit Genta Publishing, 2013, hlm. 83.

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan, Penerbit P.T Alumni, 2002, hlm. 10.

³⁸ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 65

³⁹ M. Rizal, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2009, hlm. 63.

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.⁴⁰ 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 di atas tanah milik orang lain.⁴¹

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 di atasnya 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.”⁴²

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.⁴³

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).⁴⁴ 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.

KESIMPULAN

- a. 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

⁴⁰ Benhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 160

⁴¹ M.Rizal, *op. cit*, hlm 64.

⁴² 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.

⁴³ *Ibid*, hlm. 302.

⁴⁴ *Ibid*, 131.

mengakibatkan MBR sulit mendapatkan rumah karena harga rumah menjadi mahal sehingga menghambat akses MBR untuk memiliki rumah karena membeli rumah sama halnya membeli tanahnya.

- b. Optimalisasi hukum perumahan dapat dilaksanakan dengan penerapan asas pemisahan horizontal yang dianut dalam UUPA dan hukum adat, hal ini diharapkan akan memberikana kemudahan akses kepemilikan rumah bagi MBR dan memberikan kepastian hukum bagi kepemilikan rumah tanpa tanah. Harga rumah akan menjadi murah, orang membeli rumah tidak harus membayar harga tanah, rumah dan tanah dipisahkan, memiliki rumah tidak harus memiliki tanah.

SARAN

1. Perlu direalisasikan pendaftaran rumah dan bangunan gedung dengan pemberian sertipikat tanda bukti hak

atas rumah atau bangunan gedung atau properti yang dapat dipindahtangankan, dibebankan suatu hak kebendaan, untuk mewujudkan cita-cita Pasal 8 UUBG dengan Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan dalam pasal 12 ayat 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU BG.

2. Hasil makalah ini merekomendasikan penelitian lanjutan mengenai pembentukan hukum untuk membuka peluang bagi masyarakat golongan menengah bawah guna mendapatkan hak atas rumah atau tempat usaha seperti kios, toko yang selama ini dikelola pemerintah atau swasta yang belum memiliki kepastian hak agar dapat dialihkan dan dijamin. Penelitian tentang pengembangan hak sewa dalam kerangka pengembangan hubungan hukum antara pemilik dengan pengguna tanah atau bangunan.

UCAPAN TERIMA KASIH

DAFTAR PUSTAKA

Andi Hamzah, *et all., Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, cetakan ke empat, PT. Rineka jakarta, 2006

Arie. S. Hutangalung, 2003, *Condominium dan permasalahannya*, Kampus UI Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

_____, *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/gjmbv3n10_03.pdf>.

Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka.

_____, 2013, *Bank Tanah*, Jakarta Selatan: Pustaka Margaretha.

_____, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka.

- B. Arief Sidharta, 2008, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam rangka mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*
- Budi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Darmawan Tribowo, 2006, *Mimpi Negara-Negara Kesejahteraan LP3ES*, Jakarta.
- Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Djarot Widya Muliawan, 2015, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*. Buku Litera, Yogyakarta.
- Erwin Kalo, 2009, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Jakarta: Minerva Athena Pressindo.
- Frans Wirjanto Jomo, 1986, *Membangun Masyarakat*, Bandung: PT. Alumni.
- Geofree Panei, *Land Tenure in Indonesia*, 30 Agustus 2016
- Harsanto Nursadi, 2015, *Sistem Hukum Indonesia*, Tangerang: Universitas Terbuka.
- IDHAM, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung: P.T. Alumni.
- Jeremy Bentham, “ ‘Happiness Is the Greatest Good’ by Jeremy Bentham’ , *Reading For Philosophical Inquiry: A Brief Introduction to Philosophical Thinking*, 1907, 1–15.
- _____, 2006, *The Theory of Legislation* (teori perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi. Hukum Perdata dan Hukum Pidana), diterjemahkan oleh Nuhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa
- Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan REI-Raka-sindo, 1997
- Martin Dixon, 2002: *Modern Land Law*, England: Antony Rowe Ltd.
- 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.
- _____, 2011, *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.

- _____, 2015, *Model Pengembangan Sistem Hukumperumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Bogor: UNIDA PRESS.
- _____, *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, 2009, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, Bandung: CV Nuansa Aulia
- 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, 2010, *Merancang Karya Tulis Ilmiah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Sungkana, SH, LLM, *Konsep Dasar Land Banking/Bank Tanah*; Artikel pada DJKN
- Suriansyah Murhaini, 2015, *Hukum Rumah Susun Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan Indonesia Timur*, Jawa Timur: LaksBang Grafika.
- Supraba Sekarwati, *Gagasan mengenai Pembentukan Bank Tanah (Land Bank) dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di Indonesia*, Disertasi UNPAD, 2003
- Yasin Dutton, 2003, *Asal Mula Hukum Islam*, Jogjakarta: Islamika.
- Urip Santoso, 2014, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Media Group.

_____, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

_____, 2014, *Hukum Perumahan*, Jakarta: Kencana Prenamedia.

William H Williams and Henry R West (Book Editor), 'Principle of Utility', *Nature*, 1982, 14-18.

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