

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS  
TANAH DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK  
KEPENTINGAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA**

*(Legal Protection Of The Land Rights Holders In The Determination Of  
Abandoned Land For The Construction Of A Simple Flat)*



Oleh :

**ANRIZ NAZARUDDIN HALIM  
NIM : 201202026101**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2016**

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS  
TANAH DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK  
KEPENTINGAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA**

*(Legal Protection Of The Land Rights Holders In The Determination Of  
Abandoned Land For The Construction Of A Simple Flat)*



Oleh :

**ANRIZ NAZARUDDIN HALIM  
NIM : 201202026101**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2016**

**Lembar Persetujuan Promotor**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH  
DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN  
PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA**

Oleh :

**ANRIZ NAZARUDDIN HALIM**

NIM :

201202026101

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh  
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum  
Di Program Pascasarjana Universitas Jayabaya

Telah Disetujui Oleh Tim Promotor

Jakarta, ..... 30/8/2016 .....



**Prof. Dr. M.S. Tumanggor, S.H., M.Si.**

**Promotor**



**Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.H.**

**Ko - Promotor I**



**Dr. H. Ahmad Muliadi, S.H., M.H.**

**Ko - Promotor II**

Lembar Persetujuan Disertasi

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH  
DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN  
PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA

Oleh :

ANRIZ NAZARUDDIN HALIM

NIM :

201202026101

Telah diisetujui untuk Ujian Penilaian pada tanggal : 31/8/2016  
18 4 OCT 2016

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum



Prof. Dr. J.H. Sinaulan, S.H., M.Ag., M.Sc.

**PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN  
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS JAYABAYA**

Dengan ini Saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis ini asli, dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik Magister atau Doktor, baik di Universitas Jayabaya maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Promotor maupun Penguji;
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dan dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan cantumkan nama pengarang dan disebutkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari ternyata terdapat ketimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi yang lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Jakarta, Oktober 2016

Yang menyatakan,



ANRIZ NAZARUDDIN HALIM



## ABSTRAK

- Judul Disertasi : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA
- Kata Kunci : Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Terlantar, Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Rumah Susun Sederhana Untuk Kepentingan Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh keprihatinan Penulis terhadap kondisi permukiman yang selama ini dapat dikatakan masih belum dapat terjangkau, terutama oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Pembangunan Rumah Susun Sederhana (rusuna) adalah salah satu upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan dan kesejahteraan kepada mbr, dengan memanfaatkan tanah terlantar sebagai upaya melaksanakan pembangunan yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Namun dalam perjalanannya, pembangunan rusuna itu menimbulkan banyak permasalahan, diantaranya adalah penyalahgunaan hak kepemilikan atau hak sewa RUSUNAMI atau RUSUNAWA dan persoalan sengketa tanah terlantar yang ternyata masih terdapat status hak atas tanah di atasnya.

Metode yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian secara yuridis normatif Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Di samping itu juga digunakan data primer sebagai pendukung bahan hukum data sekunder. Untuk analisis data dilakukan dengan metode analisis yuridis kualitatif. Teori yang digunakan sebagai *grand theory* adalah teori Negara hukum milik Aristoteles, *middle range theory* adalah teori tujuan hukum dari Von Apeldoorn, dan *applied theory* adalah teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon dan teori hukum pembangunan dari Prof. Mochtar Kusuma Atmadja.

Dari hasil penelitian ini dapat diperoleh gambaran dengan jelas bahwa dalam pembangunan rumah susun sederhana, terutama yang didirikan diatas tanah terlantar perlindungan hukum dapat diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar dengan jalan kesepakatan bersama atau musyawarah untuk pemberian ganti kerugian dan kepada penghuni rumah susun diberikan alat bukti kepemilikan yang sah sebagai bentuk kepastian hukum, yaitu sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

## ABSTRACT

*Dissertation Title* : LEGAL PROTECTION OF LAND RIGHTS HOLDER IN DETERMINATION WASTELAND FOR THE LAND ACQUISITION FOR THE PURPOSE OF THE CONSTRUCTION OF SIMPLE FLATS.

*Keywords* : Legal Protection Of Land Rights Holder In Determination of Wasteland, Land Acquisition For The Purpose Of The Construction Of Simple Flats.

*This research is motivated by a concern from author of the condition during the settlement that can still be said to be affordable, especially by low-income people. Construction of simple Flats ( rusuna ) is one of the government's efforts to provide protection and welfare to the low-income people, by utilizing the wastelands as efforts to implement development that can benefit society. But along the way, the construction rusuna poses many problems, some of them are abuse of the right of ownership or lease rights of Rusunami or Rusunawa and abandoned land dispute issue that was still contained the ownership of the land.*

*The method used in this research is juridically normative data used are secondary data consisting of primary legal material, legal materials and secondary legal materials tertier. In addition is also used as the primary data supporting the legal materials of secondary data . For the data analysis was conducted using qualitative juridical analysis. The theory used as a grand theory is the theory of the State -owned legal Aristotle, middle range theory is the theory of Von Apeldoorn legal purposes , and applied theory is the theory of the legal protection of Philip M. Hadjon and the theory of the development law of Prof. Mochtar Kusuma Atmadja.*

*From the results of this study can be obtained images clearly that the development of this simple , particularly those built on waste land can be given legal protection to rights holders on the land where the land has been designated as wastelands by mutual agreement or consensus for granting compensation to the residents of the apartment and given the evidence of ownership as a form of legal certainty , the certificate of ownership of the apartment units .*



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat ALLAH SWT, penulis panjatkan atas segala berkat dan rahmat-Nya, di mana penulis telah dapat menyelesaikan Desertasi ini yang berjudul :  
**“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH  
DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN  
PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA.”**

Maksud penulisan proposal Desertasi ini guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum dalam program Doktor Pascasarjana Universitas Jayabaya, Jakarta. Berkat bantuan dan dukungan dari banyak pihak, maka pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah mendorong dan membantu terwujudnya penulisan Desertasi ini. Secara khusus, penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Hj. Yuyun Moeslim Taher, S.H., selaku Ketua Yayasan Universitas Jayabaya.
2. Bapak Prof. H. Amir Santoso, M. Soc, Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Jayabaya, Jakarta;
3. Bapak Letjen TNI (Purn) Prof. Dr. H. Syarifudin Tippe, M.Si., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Jayabaya, Jakarta dan selaku penguji.
4. Bapak Prof. Dr. J. H. Sinaulan., S.H., M.Ag., M.Sc. selaku Ketua Program Doktor Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya dan selaku penguji.
5. Bapak Prof. Dr. M.S. Tumanggor, S.H., M.Si., selaku Promotor dalam Disertasi pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta;
6. Bapak Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.H., selaku Ko-Promotor I dalam penulisan Disertasi ini pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta;

7. Bapak Dr. H. Ahmad Muliadi, S.H., M.H., selaku Ko-Promotor II dalam penulisan Disertasi ini pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta;
8. Bapak Dr. Udin Narsudin, S.H., M.Hum., selaku penguji dalam penulisan Disertasi ini pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta;
9. Segenap civitas Akademi Universitas Jayabaya, khususnya Bapak-Bapak / Ibu-Ibu seluruh staf pengajar Universitas Jayabaya Program Doktor Ilmu Hukum, terimakasih atas jerih payah Bapak-bapak dan Ibu-ibu yang telah dengan susah payah mengajar untuk menularkan Ilmu Pengetahuan Hukum sebagai suatu *das sollen*.
10. Kepada staff Administrasi / Tata Usaha Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, yang telah banyak membantu selama perkuliahan dan penulisan Disertasi ini.
11. Terimakasih kepada kedua orang tua, istri dan anak-anak ku tersayang, yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini tepat pada waktunya;
12. Teman-temanku di Program Doktor Ilmu Hukum Angkatan Tahun 2012 yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini tepat pada waktunya;
13. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan bantuan baik moril maupun materil selama proses perkuliahan dan penyelesaian Disertasi ini.

Akhir kata, segala kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan demi perbaikan dan penyempurnaan Desertasi ini.

Jakarta, Oktober 2016

ANRIZ NAZARUDDIN HALIM

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul .....	i
Lembar Persetujuan Promotor.....	ii
Lembar Persetujuan Disertasi.....	iii
Pernyataan Keaslian .....	iv
Abstrak .....	v
<i>Abstract</i> .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	35
C. Tujuan Penelitian .....	36
D. Manfaat Penelitian .....	36
1. Manfaat Teoritis.....	37
2. Manfaat Praktis .....	38
E. Kerangka Pemikiran .....	38
F. Metode Penelitian .....	65
1. Metode Pendekatan.....	65
2. Spesifikasi Penelitian.....	67
3. Jenis dan Sumber Data.....	67
4. Teknik Pengumpulan Data.....	68
5. Metode Analisis Data.....	69
6. Lokasi Penelitian.....	69
<b>BAB II PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN SEBAGAI TANAH TERLANTAR.....</b>	<b>70</b>
A. Hak-Hak Atas Tanah .....	70
1. Pengertian Tanah .....	70
2. Hak Penguasaan Atas Tanah.....	75
3. Macam Hak Atas Tanah.....	83
4. Fungsi Sosial Atas Tanah.....	89
5. Cara Memperoleh Tanah.....	92
a. Tanah Negara .....	92
b. Dasar Hukum dan Tata Cara Memperoleh Tanah Negara .....	93
6. Tata Cara Memperoleh Tanah Hak.....	96
a. Pelepasan Hak dan Pembebasan Hak.....	96
b. Pemindehan Hak Atas Tanah.....	98
c. Pencabutan Hak.....	99
B. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah.....	100
1. Konsep dan Pengertian Pelindungan Hukum.....	100

2. Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Subyek Hukum Yang Perlu Mendapat Perlindungan Hukum .....	106
3. Hak Dan Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah .....	112
C. Hapusnya Hak Atas Tanah .....	116
1. Hapusnya Hak Milik .....	117
2. Hapusnya Hak Guna Usaha .....	122
3. Hapusnya Hak Guna Bangunan .....	123
4. Hak Pakai .....	124
D. Kepastian Hak Atas Tanah Terlantar .....	124
1. Kepastian Hak .....	124
2. Konsep dan Dasar Hukum Tanah Terlantar .....	126
a. Menurut Hukum Adat .....	128
b. Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan .....	131
1). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) .....	131
2). Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar .....	134
3. Kriteria Tanah Terlantar .....	137
4. Penertiban Tanah Terlantar Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan .....	140
<b>BAB III PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA DEMI KEPENTINGAN MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH</b>	
A. Pembangunan Rumah Susun Sederhana .....	151
1. Pengertian Dan Dasar Hukum Rumah Susun .....	151
2. Perkembangan Rumah Susun Di Indonesia .....	173
3. Rumah Susun Sederhana di Indonesia .....	184
a). Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa .....	188
b). Kriteria Rumah Susun Sederhana Sewa dan Rumah Susun Sederhana Milik .....	193
B. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Rumah Susun Sederhana .....	205
1. Konsepsi dan Dasar Hukum Pengadaan Tanah .....	205
2. Konsepsi Kepentingan Umum .....	218
3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	235
4. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah .....	251
a. Pengertian dan Penilaian Jumlah Ganti Kerugian .....	251
b. Bentuk-Bentuk Ganti Rugi Dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	258
5. Pihak Yang Berhak Dalam Pengadaan Tanah .....	283
C. Alas Hak Atas Tanah Dalam Pembangunan Rumah Susun Sederhana .....	291
a). Hak Atas Tanah .....	291
b). Persyaratan Dalam Pembangunan Rumah Susun .....	293
D. Tujuan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) .....	308
1. Pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah .....	308
2. Ciri-Ciri Masyarakat Berpenghasilan Rendah .....	317
3. Upaya Pemerintah Dalam Mensejahterakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah .....	322
<b>BAB IV PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA</b>	
A. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Tanah Terlantar .....	342
B. Penerapan Pengadaan Tanah Yang Dilaksanakan Untuk Kepentingan Pembangunan Rumah Susun Sederhana .....	355
C. Perspektif Hukum Atas Kepemilikan Rumah Susun Sederhana Yang Berasal Dari Tanah Terlantar .....	369

BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	406
B. Saran .....	407
DAFTAR PUSTAKA .....	408
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	445
LAMPIRAN.....	447

## DAFTAR SINGKATAN

RusuN	Rumah Susun
Rusun	Rumah Susun Sederhana
Rusunami	Rumah Susun Sederhana Milik
Rusunawa	Rumah Susun Sederhana Sewa
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
MBR	Masyarakat Berpenghasilan Rendah
No	Nomor
PMA	Peraturan Menteri Agraria
PP	Peraturan Pemerintah
PERPRES	Peraturan Presiden
Permeneg	Peraturan Menteri Negara
BPN	Badan Pertanahan Nasional
SHM	Sertipikat Hak Milik
HMSRS	Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
PPPSRS	Perhimpunan Penghuni Pemilik Satuan Rumah Susun

## DAFTAR SINGKATAN

1. Lampiran Pedoman Wawancara.
2. Lampiran Pedoman Wawancara.
3. Lampiran Pedoman Wawancara.
4. Lampiran Foto Dokumentasi Penelitian.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan salah satu Negara yang berpenduduk terpadat di dunia. Dikatakan bahwa Indonesia menduduki peringkat ke-empat setelah Amerika Serikat yang memiliki jumlah penduduk melebihi luas wilayahnya. Sama dengan di Indonesia, karena luas negara kepulauan dan jumlah penduduk yang tidak merata membuat Indonesia semakin banyak mengalami permasalahan terkait dengan hal kependudukan. Berbagai macam masalah kependudukan yang semakin kompleks, seperti faktor demografis dan non demografis yang bersifat kualitatif, menjadi hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus guna kepentingan pembangunan manusia Indonesia.<sup>1</sup>

Faktor-faktor demografis dapat terlihat dari beberapa hal, antara lain besarnya jumlah penduduk, tingginya tingkat pertumbuhan penduduk, dan persebaran penduduk yang tidak merata. Sementara permasalahan kependudukan dilihat dari faktor non demografis yang bersifat kualitatif

---

<sup>1</sup> Lihat Djaka Soehendra, *Sertipikat Tanah dan Orang Miskin*, HuMa atas kerjasama dengan Van Vollenhoven Institute dan KITLV-Jakarta, Jakarta, 2010, hlm. 5

antara lain adalah: tingkat kesehatan penduduk yang rendah, pendidikan yang rendah, dan banyak jumlah penduduk miskin.<sup>2</sup>

Berbagai permasalahan kependudukan tersebut kemudian melahirkan permasalahan baru. Pertumbuhan dan jumlah penduduk yang meningkat serta persebaran yang tidak merata menimbulkan peningkatan kebutuhan tanah sebagai tempat hunian atau tempat tinggal.

Tanah yang merupakan permukaan bumi<sup>3</sup> sebagai tempat untuk membangun perumahan dan permukiman yang sangat dibutuhkan oleh warga, sangat terbatas dan menjadi sempit karena semakin banyak digunakan untuk menampung warga, khususnya warga Jakarta yang sebagian besar penduduknya merupakan warga pendatang. Mengakibatkan kebutuhan akan perumahan semakin meningkat.

Meningkatnya kebutuhan akan perumahan dan permukiman di karenakan beberapa hal, di daerah perkotaan khususnya di Jakarta, selain karena faktor kondisi tanah yang cukup bagus dari segi tipologi maupun harga, faktor lingkungan sosial juga mempengaruhi.

---

<sup>2</sup> Incore World, "Masalah Kependudukan di Indonesia," di posting oleh Syaifullah Hamim, pada tanggal 25 Mei 2013, pada jam 09:34 WIB, diakses di : <http://hamimincore.blogdetik.com/2013/05/25/masalah-kependudukan-di-indonesia/>, pada tanggal 21 Maret 2014 pada jam 24:40 WIB.

<sup>3</sup> Pengertian tanah diambil dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa Atas dasar hak menguasai dari Negara... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Pada kenyataannya, jumlah wilayah tanah di Indonesia semakin terbatas, menimbulkan potensi terjadinya konflik diantara warga semakin besar karena perebutan tanah.

Menurut data yang diperoleh dari Badan Statistik Nasional, jumlah penduduk Indonesia sampai dengan tahun 2010 mencapai 237.641.326 (dua ratus tiga puluh tujuh juta enam ratus empat puluh satu ribu tiga ratus dua puluh enam) jiwa.<sup>4</sup> Hasil survey Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) menyebutkan bahwa sampai dengan tahun 2013, penduduk Indonesia diperkirakan akan mencapai 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta) jiwa dengan pertumbuhan penduduk 1,49 % (satu koma empat puluh sembilan persen) per tahun.<sup>5</sup> Jumlah tersebut jika diperhatikan kurang sebanding dengan luas tanah (daratan) di Indonesia yang mencapai kurang lebih 1.922.570 (satu juta sembilan ratus dua puluh dua ribu lima ratus tujuh puluh kilo meter persegi) km<sup>2</sup>.<sup>6</sup> Terlebih di Daerah Keistimewaan Ibukota (selanjutnya DKI) Jakarta.

Badan Pusat Statistik Nasional mendata, dari tahun 2000 hingga 2010 jumlah penduduk wilayah DKI Jakarta dapat mencapai 9.607.787 (sembilan juta enam ratus tujuh ribu tujuh ratus delapan puluh tujuh) jiwa. Tidak pula

---

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik, "Penduduk Indonesia menurut Provinsi 1971, 1980, 1990, 1995, 2000 dan 2010," di posting pada tahun 2012, di akses di: <http://www.bps.go.id/>

<sup>5</sup> Liputan 6.Com, "BKKBN: Tahun Ini Penduduk Indonesia Capai 250 Juta Jiwa," di posting pada tanggal 25 Februari 2013 pada jam 16:39 WIB, di akses di: <http://health.liputan6.com/read/521272/bkkbn-tahun-ini-penduduk-indonesia-capai-250-juta-jiwa>, pada tanggal 8 Maret 2014 pada jam 12:07 WIB.

<sup>6</sup> Abel Petrus, Wordpress.com, "Kondisi Fisik Wilayah, dan Penduduk Indonesia," di akses di: <http://abelpetrus.wordpress.com/geography/kondisi-fisik-wilayah-dan-penduduk-indonesia/>, di akses pada tanggal 8 Maret 2014 pada jam 12:30 WIB.

sebanding dengan luas tanah di wilayah DKI Jakarta yang mencapai total 661,52 km<sup>2</sup> (enam ratus enam puluh satu koma lima puluh dua).<sup>7</sup> Selain itu, faktor urbanisasi penduduk dari daerah ke kota dengan maksud dan tujuan beragam semakin menambah padatnya wilayah perkotaan, khususnya DKI Jakarta yang menunjukkan gejala peningkatan urbanisasi dari tahun ketahun.<sup>8</sup>

Di sisi lain terdapat kepentingan yang terkait dengan permasalahan lingkungan seperti halnya sebagai daerah aliran sungai, daerah resapan air, pertanian, penyediaan sumber daya alam, dan lain-lain. Kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan dan keduanya perlu mendapatkan perhatian yang sama demi keseimbangan alam.<sup>9</sup> Sehubungan dengan itu, tingkat kesehatan yang kurang memadai dan tingkat pendidikan yang masih rendah serta banyaknya jumlah penduduk memaksa sebagian besar masyarakat yang memilih menetap mendirikan bangunan-bangunan liar karena tidak memiliki fasilitas secara hukum maupun biaya yang memadai untuk membangun rumah sendiri.

Banyak diantara mereka terpaksa mendiami tanah-tanah kosong disepanjang jalan kereta api, dibawah jembatan, di kolong jalan layang, ditepi sungai, di samping pusat perbelanjaan, dan sebagainya. Pada

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Purnomo, Staf Dinas Sosial dan Kependudukan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada tanggal 11 Maret 2016.

<sup>8</sup> Tempo, *Kenapa Rusa di Monas Dimuliakan?* Jakarta : 9 November 2003, hlm. 35.

<sup>9</sup> Lihat *Ibid.*

umumnya mereka membeli, menyewa, atau mengontrak tempat kediaman di tanah-tanah demikian dari orang lain. Bisa juga terjadi bahwa tanah-tanah “kosong” tempat rumah tinggal didirikan sebenarnya milik warga atau perusahaan lain, bahkan berstatus tanah Negara.<sup>10</sup>

Pada tahun 2010 Pemerintah membuat suatu terobosan untuk mengatasi keterbatasan lahan karena tingginya jumlah penduduk. Terobosan itu juga dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah ekonomi penduduk yang tidak mampu memiliki rumah sendiri. Terobosan itu adalah pembangunan seribu tower rusun yang dicanangkan oleh Pemerintah

Dalam pembangunannya rusun “Seribu *Tower*” mempunyai konsep baru dimana setiap *tower* rusun dibangun sebanyak 20 (dua puluh) lantai dan berisi sekitar 600 (enam ratus) unit rumah. Selain itu setiap tower dilengkapi *lift* sebanyak 4 (empat) buah serta tangga darurat. Dengan begitu rusun tersebut dapat menampung banyak orang ataupun keluarga. Pembangunan Rusun yang dijalankan oleh pemerintah ada dua kategori, yaitu :

- a. Rusunami (Rumah susun milik); dan
- b. Rusunawa (Rumah susun sewa).

Dari segi ukuran pemerintah menetapkan untuk setiap menara rusun koefisien dasar bangunan (KDB) 72 % (tujuh puluh dua persen) dan koefisien lantai bangunan (KLB) lima, dengan saleable area 85 % (delapan

---

<sup>10</sup> Djaka Soehendra, *Sertipikat Tanah....op.cit*, hlm. 8

puluh lima persen). Dengan demikian setiap menara bisa dibangun hingga 20 (dua puluh) lantai, mencakup sekitar 600 (enam ratus) unit rusun dengan ukuran 21 - 36 m<sup>2</sup>/unit.<sup>11</sup>

Selain mengenai teknis bangunan, rusunawa yang dikembangkan tersebut direncanakan akan memanfaatkan luasan dari tanah-tanah terlantar, khususnya tanah terlantar yang ada di Jakarta, yaitu dengan cara memanfaatkan tanah-tanah Negara atau BUMN atau BUMND melalui revisi peraturan perundangan terkait pertanahan, terutama untuk pemberian kemudahan mengakses, membangun dan memiliki tanah dengan status yang memberikan kepastian hukum kepada masyarakat berpenghasilan rendah.<sup>12</sup>

Ternyata pembangunan rumah susun sederhana, khususnya rumah susun sederhana sewa menimbulkan masalah tersendiri bagi masyarakat. Masalah status kepemilikan yang seharusnya diperuntukan untuk masyarakat menengah ke bawah atau masyarakat kurang mampu yang terpinggirkan karena tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap malah dijual kepada pihak lain yang memiliki kekuatan dalam tingkat ekonomi.<sup>13</sup> Seperti kasus yang terjadi pada pembangunan rumah susun sederhana sewa

---

<sup>11</sup> Nunik Widyanti, "Pembiayaan Pembangunan Rumah Susun (Program Seribu Tower)," di posting pada 13 Januari 2011, pada jam : 04.12 WIB, di perbaharui pada tanggal 26 Juni 2015, pada jam : 09.40 WIB, dapat diakses di : [http://www.kompasiana.com/tulismenulisniek/pembiayaan-pembangunan-rumah-susun-program-seribu-tower\\_5500687b813311491afa770f](http://www.kompasiana.com/tulismenulisniek/pembiayaan-pembangunan-rumah-susun-program-seribu-tower_5500687b813311491afa770f), pada tanggal 19 Maret 2016 pada jam 18.15 WIB.

<sup>12</sup> "6 Tahun Program 1.000 Tower: 1.000 Tower 1001 Masalah," HUDMagz, Edisi 3 Maret 2013, hlm.11.

<sup>13</sup> Wawancara Penulis dengan Ibu Ledy Anastasia, Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa, Dinas Perumahan dan Grdung Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, pada tanggal 11 Maret 2016.

di daerah Kalibata dan pembangunan rumah susun Bendungan Hilir beberapa waktu lalu.

Semula rumah susun tersebut di peruntukan bagi warga yang secara ekonomi merupakan masyarakat berpenghasilan rendah dengan harga jual setiap unit satuan rumah susun adalah sebesar Rp. 160.000.000,- (seratus enam puluh juta rupiah). Oleh karena itu mereka mensubsidikan tanah. Tetapi kemudian dijual kepada orang lain yang berasal dari golongan masyarakat ekonomi mampu dengan harga yang lebih tinggi.<sup>14</sup>

Permasalahan lain yang muncul adalah berkaitan dengan status hak atas tanah terlantar tempat dibangun rumah susun sederhana milik. Tidak sedikit dari pemegang hak atas tanah Rumah Susun Sederhana Milik (dalam hal ini *developer* atau pengembang) tidak memperhatikan status hak atas tanah yang hendak mereka bangun. Hal itu di kemudian hari akan berdampak pada status hak atas satuan rumah susun setelah dijual kepada pembeli atau klien yang bersangkutan.

Seperti kasus yang terjadi pada para penghuni Rumah Susun Sewa yang dibangun PT. Pulomas Jaya yang terletak di Jakarta Timur yang ternyata masih berstatus hak pengelolaan, para penghuninya terpaksa pindah dari rumah susun tersebut lantaran pihak pengembang tidak mengurus pemindahan hak atas tanah dari Hak Pengelolaan menjadi Hak

---

<sup>14</sup> Nurul Julaikah, "Ahok Sindir Menpera Soal Pembangunan Rusunami," di posting pada tahun 2012, di akses di: <http://m.merdeka.com/jakarta/ahok-sindir-menpera-soal-pembangunan-rusunami.html>, pada tanggal 21 Maret 2014 pada Jam 17:53 WIB.

Guna Bangunan di dalam Sertipikat Hak Atas Tanah yang menjadi “tanah bersama”. Supaya unit-unit satuan rumah susun tersebut dapat terjual kepada pembeli maka pihak pengembang harus melakukan perubahan hak atas tanah terlebih dahulu dari Hak Pengelolaan menjadi Hak Guna Bangunan di dalam sertipikat hak atas tanah.<sup>15</sup>

Masalah berlanjut apabila ganti rugi tidak dibayarkan oleh pihak pengembang kepada pemegang hak atas tanah awal ketika proyek pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana sewa tersebut sudah rampung seluruhnya. Padahal penyediaan tanah untuk pembangunan Rumah Susun pada umumnya dapat dilakukan apabila sudah ada persetujuan antara kedua belah pihak mengenai pemberian ganti rugi.

Permasalahan ganti rugi ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Untuk Pembangunan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besaran ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian.

Penilaian ganti kerugian dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah pada saat mengajukan permohonan pelaksanaan pengadaan tanah

---

<sup>15</sup> Ivan Ari, “Status Hukum Suatu Properti Di Atas Hak Pengelolaan Lahan,” di akses di : <http://www.hukumproperti.com/2011/03/01/rumah-susun-yang-dibangun-di-atas-tanah-hak-guna-bangunan-yang-terbit-di-atas-tanah-hak-pengelolaan/>, pada tanggal 27 Maret pada 12:35 WIB.

kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi:

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
2. Penilaian ganti kerugian;
3. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
4. Pemberian ganti kerugian;
5. Pelepasan tanah instansi.

Beralihnya hak kepemilikan atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada instansi yang memerlukan tanah, berdasarkan Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, penyediaan tanah untuk pembangunan Rumah Susun dapat dilakukan melalui beberapa kegiatan salah satunya adalah melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>16</sup> Pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri adalah suatu bentuk penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan

---

<sup>16</sup> Pasal 22 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.<sup>17</sup> Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. *Nadzir*, untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah Negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman, atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum biasanya meliputi berbagai kegiatan, salah satunya adalah pembayaran ganti rugi, sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang menegaskan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak tersebut memiliki kewajiban untuk melaksanakannya demi kepentingan umum.

---

<sup>17</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Kepentingan umum sendiri dapat dikatakan sebagai kepentingan masyarakat luas. Di Amerika Serikat, pengertian kepentingan umum semula ditafsirkan sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*Public good*), atau berfaedah untuk umum (*public utility*). Seiring dengan berjalannya waktu konsep-konsep tersebut ditinggalkan dan pengertian kepentingan umum lebih sinonim dengan “kemanfaatan umum” yang luas.<sup>19</sup> John Salindeho merumuskan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>20</sup>

Menurut Roscoe Pound kepentingan umum termasuk kepentingan-kepentingan dari Negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat.<sup>21</sup> Di Indonesia, Kepentingan Umum ditekankan dengan adanya Ketentuan Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tanggal 17 November 1973 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan

---

<sup>19</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktik*, Buku Ketiga, Cetakan Ke-II, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2002, hlm. 316-318.

<sup>20</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, dkk, *Beberapa Persoalan Dalam Ilmu Hukum Kontemporer*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 118.

Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atas Tanah, yaitu:

- a. Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau,
- b. Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum meliputi bidang-bidang pertanahan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan social, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.<sup>22</sup>

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Salah satu indikasi tercapainya kemakmuran bagi masyarakat adalah terpenuhi kebutuhan hidup untuk hunian atau tempat tinggal yang layak.

---

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tanggal 17 November 1973 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Tempat tinggal yang layak merupakan salah satu hal penting yang diharapkan dalam pembangunan. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah menyatakan hal itu. Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke IV menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan. Disebut “setiap orang...” artinya setiap warga Negara Indonesia, tidak terkecuali masyarakat miskin.

Jika diperhatikan Konsep Rumah Susun Sederhana Milik dengan Rumah Susun Sederhana Sewa adalah 2 (dua) konsep yang berbeda, meskipun dari segi peruntukan keduanya sama-sama diperuntukan bagi masyarakat menengah kebawah yang memiliki penghasilan rendah. Perbedaannya terletak dari tata cara perolehan haknya. Rumah Susun Sederhana Milik dapat diperoleh sebagai hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan, sementara Rumah Susun Sederhana Sewa dapat diperoleh dengan menyewa kepada *developer* atau pengembangnya. Penyebutan rumah susun sederhana hak milik atau hak sewa inilah yang dinilai memiliki konotasi negative, sehingga para pengembang lebih cenderung menyebutnya apartemen bersubsidi. Akan tetapi undang-undang tetap menggunakan pengertian Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa karena memang penggunaan dan peruntukannya yang khusus.

Apabila di teliti lebih lanjut, Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa merupakan suatu rangkaian bentuk rumah susun umum sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (untuk selanjutnya disebut UU Rumah Susun). Dalam Pasal 1 angka 1 UU Rumah Susun disebutkan bahwa rumah susun diartikan sebagai bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Pengertian secara umum tersebut kemudian mengerucut pada ketika perolehan Rumah Susun tersebut dilakukan dengan cara yang berbeda, yaitu dengan hak milik maupun hak sewa, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 45 ayat (1) UU Rumah Susun. Sehingga Rumah Susun yang diperoleh dengan cara dimiliki disebut sebagai Rumah Susun Sederhana Milik, sedangkan Rumah Susun yang diperoleh dengan cara sewa disebut sebagai Rumah Susun Sederhana Sewa.

Secara khusus pengertian Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa terdapat pada:

Pengertian Rumah Susun Sederhana Milik Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat

Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Nilai Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, yaitu Bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan kamar mandi/WC dan dapur, baik bersatu maupun terpisah dengan penggunaan komunal, yang diperolehnya dibiayai melalui kredit Kepemilikan Rumah Bersusidi atau tidak bersubsidi, dengan ketentuan:

1. luas untuk setiap hunian lebih dari 21 m<sup>2</sup> (dua puluh satu meter persegi) dan tidak melebihi 36 m<sup>2</sup> (tiga puluh enam meter persegi);
2. harga jual untuk setiap hunian tidak melebihi Rp144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah);
3. diperuntukkan bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan tidak melebihi Rp4.500.000,00 (empat juta lima ratus ribu rupiah) per bulan dan telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
4. pembangunannya mengacu kepada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun sederhana; dan

5. merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dimiliki.

Sebenarnya pengertian rumah susun sederhana milik tidak sesederhana itu. Di Indonesia rumah susun sederhana hak milik mempunyai 2 (dua) pengertian, yaitu :<sup>23</sup>

- a. Rumah Susun Sederhana Milik (yang pada dasarnya merupakan rumah susun sederhana sewa beli, atau biasa disebut rusun sewa beli), yaitu rumah susun yang diprakarsai dan dibangun oleh Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, untuk masyarakat (terutama masyarakat berpenghasilan rendah) yang diperoleh secara sewa untuk jangka waktu tertentu, dan apabila masa sewa habis dan lunas, penghuni diperbolehkan untuk membeli unit rumah susun yang bersangkutan.
- b. Rumah Susun Sederhana Hak Milik (biasa disebut rusunami), yaitu rumah susun yang diprakarsai oleh Pemerintah Pusat dan dibangun oleh *developer* (swasta) untuk masyarakat berpenghasilan rendah, yang diperoleh dengan cara membeli unit-unit rumah susun tersebut kepada Pemerintah Pusat.<sup>24</sup> Dan

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Ledy Anastasia, Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada tanggal 11 Maret 2016, pada jam 12.00 WIB.

<sup>24</sup> Dengan Akta Jual beli yang dibuat dihadapan Notaris.

bagi penghuni akan dapat langsung diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Sementara pengertian Rumah Susun Sederhana Sewa berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 18/PERMEN/M/2007 Petunjuk Pelaksanaan Perhitungan Tarif Sewa Rumah Susun Sederhana Yang Dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Secara sederhana Rumah Susun Sederhana Sewa dapat diperoleh dengan cara penyewa unit menyewa dari Pemerintah maupun dari pihak swasta, sementara untuk Rumah Susun Sederhana Milik dapat diperoleh dengan cara membeli dari pengembang swasta.

Subyek Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa ini pun telah ditentukan. Pasal 54 ayat (1) UU Rumah Susun bahwa Satuan Rumah Susun Umum yang memperoleh kemudahan dari Pemerintah

hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah).

'Masyarakat Berpenghasilan Rendah' berarti jumlah atau efek yang sangat kecil. Pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) itu sendiri dalam Pasal 1 angka 14 UU Rumah Susun adalah masyarakat masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan Pemerintah untuk memperoleh Satuan Atas Rumah Susun Umum.

*World Bank* menyatakan bahwa masyarakat dengan pengeluaran USD 2–20 (dua hingga duapuluh Dolar Amerika Serikat) per kapita per hari, sudah dapat dimasukkan ke dalam kategori masyarakat berpenghasilan menengah. Dengan kata lain, minimal pengeluarannya Rp.540.000,- (lima ratus empat puluh ribu rupiah) per kapita per bulan atau maksimal Rp.2.160.000,- (dua juta seratus enam puluh ribu rupiah) per keluarga sudah termasuk golongan masyarakat berpenghasilan menengah.<sup>25</sup>

Menurut *Asian Development Bank (ADB)* MBR adalah masyarakat yang tidak memiliki akses dalam proses menentukan keputusan menyangkut kehidupan mereka. Secara sosial mereka tersingkir dari institusi masyarakat, secara ekonomi mereka terlihat dari rendahnya

---

<sup>25</sup> <http://bisnis.vivanews.com/news/read/218710-arti-miskin-menurut-pemerintah>, dalam "Masalah Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah," di Posting oleh: Lina Alwi, di: Blogspoot.Com, pada tanggal 8 Maret 2012, Jam: 20:45 WIB, di akses di: <http://catatankecillina.blogspot.com/2012/03/masalah-perumahan-bagi-masyarakat.html>, pada tanggal 29 Juni 2015, Jam 09:30 WIB.

kualitas sumber daya manusia sehingga menyebabkan rendahnya tingkat penghasilan mereka. Secara budaya dan tata nilai mereka terperangkap dalam etos kerja yang rendah, pola pikir yang pendek dan fatalisme. Serta akses mereka terhadap fasilitas lingkungan yang rendah.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum menentukan ketentuan atau kriteria secara khusus mengenai masyarakat berpenghasilan rendah, namun demikian Pemerintah Provinsi telah menentukan siapa saja yang termasuk kedalam *list negative*, yaitu pihak-pihak yang merupakan prioritas utama yang dapat memperoleh hak untuk menghuni rumah susun sederhana sewa.<sup>26</sup>

Pihak-pihak itu antara lain adalah :<sup>27</sup>

- a. Pihak yang tinggal dipinggiran kali;
- b. Pihak yang tinggal dikolong jembatan;
- c. Pemulung;
- d. Penjual sembako;
- e. Dan lain sebagainya.

Secara umum masyarakat berpenghasilan rendah dapat memperoleh fasilitas dari Pemerintah dengan ketentuan :<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Hasil wawancara dengan Ledy Anastasia, Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa, Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pada tanggal 11 Maret 2016, pada jam 12.00 WIB.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid*

- a. Warga masyarakat yang memiliki penghasilan antara Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) sampai dengan Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah) perbulan, dengan syarat :
- 1) Memiliki Kartu Tanda Penduduk DKI Jakarta;
  - 2) Sudah berkeluarga;
  - 3) Memiliki Surat Keterangan belum memiliki rumah dari Kelurahan;
  - 4) Memiliki Surat Keterangan Penghasilan;
  - 5) Pas Foto;
  - 6) Surat Keterangan telah mendeposit uang sewa (memiliki rekening di Bank DKI) dimana pembayaran dapat dilakukan 3 kali.

Semua persyaratan tersebut tidak selalu dipunyai oleh MBR dan apabila di fokuskan pada ketentuan tersebut diatas maka jumlah MBR tidak sebanding dengan masyarakat miskin. Hal itu karena jumlah masyarakat yang berpenghasilan lebih rendah dari Rp. 2.000.000,- perbulan lebih banyak ketimbang masyarakat yang memiliki penghasilan antara Rp. 2.000.000,- keatas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Desy Afrianti, Rohimat Nurbaya, Romys Binekasri, "Di Jakarta, Berpenghasilan di Bawah Rp. 2 Juta Di anggap Miskin," di Posting pada Selasa, 29 April 2014, pada jam 22:12 WIB, di akses di : <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/500621-di-jakarta-berpenghasilan-di-bawah-rp2-juta-dianggap-miskin>, pada tanggal 20 Oktober 2016 pada jam 14:22 WIB.

Ketidak mampuan secara ekonomi, sosial, budaya dan politik tersebut akan menimbulkan budaya kemiskinan. Pada akhirnya MBR ini terperangkap dalam budaya kemiskinan, sehingga mereka tidak dapat lagi melihat potensi-potensi yang dimiliki.<sup>30</sup> Kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makan maupun non makan.

Kemiskinan merupakan suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara diri sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial, apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas.<sup>31</sup>

Di Indonesia, indikasi kemiskinan terdiri dari beberapa tingkatan. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1981 Tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin membagi pengertian miskin menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Fakir, yaitu orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan;

---

<sup>30</sup> Oscar, Lewis, 1984, dalam Pasurdi Suparlan, *Kebudayaan Kemiskinan dalam Buku Kemiskinan Perkotaan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Edisi Ke-empat, 1990, hlm. 365-366.

- b. Miskin, yaitu orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Kebutuhan pokok disini adalah kebutuhan yang paling utama yang secara hakiki diperoleh masyarakat, dapat diartikan sebagai kelayakan bagi setiap masyarakat. Paling terkecil adalah kebutuhan minimum yaitu pangan dan papan. Ketidak mampuan memenuhi kebutuhan pokok minimum merupakan indikasi dari keadaan miskin secara absolut.<sup>32</sup> Dapat pula diartikan sebagai Fakir dalam sebutan Peraturan Presiden.

Indikasi penduduk miskin adalah mereka yang memiliki rata-rata pengeluaran per-kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Artinya, seseorang baru dikatakan miskin apabila pengeluaran perbulan dibawah Rp. 211.000,- (dua ratus sebelas ribu rupiah).<sup>33</sup>

Berbeda jika berpatokan pada indikator setiap wilayah di Indonesia. Di DKI Jakarta orang akan disebut miskin apabila hanya mampu memenuhi kebutuhan per bulannya di bawah Rp.331.000,- (tiga ratus tiga puluh satu ribu) atau Rp.1.324.000,-/keluarga (satu juta tiga ratus dua puluh empat ribu rupiah per keluarga), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sebesar

---

<sup>32</sup> Sulistyani, 2007, hlm. 29-30, dalam “Klasifikasi Masyarakat Miskin,” di posting oleh Anshul Dudenja pada tanggal 21 Mei, di akses di <http://worldhealth-bokepzz.blogspot.com/2012/05/klasifikasi-masyarakat-miskin.html>, pada tanggal 04 Nopember 2014 pada jam 17.55 WIB.

<sup>33</sup> Hasil wawancara Viva News.com dengan Rusman Heriawan, Kepala Badan Pusat Statistik Nasional, dalam: Viva News, “Ini Definisi Miskin Menurut Pemerintah,” di posting pada tanggal 6 Mei 2011 pada jam 07:18, diakses di: <http://catatankecillina.blogspot.com/2012/03/masalah-perumahan-bagi-masyarakat.html>, pada tanggal 04 Nopember 2014 pada jam 16.30 WIB. Data Kepala BPS diambil dari data pada Maret tahun 2010.

Rp.1.112.000,-/keluarga (satu juta seratus dua belas ribu rupiah per keluarga), Bangka Belitung sebesar Rp.286.000.- (dua ratus delapan puluh enam ribu rupiah) per kapita atau Rp.1.144.000,-/keluarga (satu juta seratus empat belas ribu rupiah per keluarga), Kepulauan Riau sebesar Rp.300.000,- (tiga ratus ribu rupiah) per kapita atau Rp.1.200.000,-/keluarga (satu juta dua ratus ribu rupiah per keluarga) dan Jawa Tengah hanya sebesar Rp.192.000,- (seratus sembilan puluh dua ribu rupiah) per kapita atau Rp.768.000,-/keluarga (tujuh ratus enam puluh delapan ribu rupiah per keluarga). Sehingga masyarakat Berpenghasilan Rendah yang merupakan kaum yang lemah secara ekonomi dan sosial tidak bisa menerima fasilitas-fasilitas yang diperoleh masyarakat menengah keatas.

Jika dibandingkan dengan Negara lain, China misalnya yang merupakan Negara dengan penduduk terpadat di dunia dapat mengatasi persoalan tersebut. Republik Rakyat Cina (RRC atau sekarang disebut sebagai Republik Rakyat Tiongkok (RRT)) adalah negara dengan penduduk terbesar didunia dimana  $\frac{1}{5}$  (satu per lima) atau 20 % (dua puluh persen) populasi dunia berada di Cina. Jumlah penduduk Cina pada tahun 2012 mencapai 1.507.000.490 (satu juta milyar lima ratus tujuh juta empat ratus sembilan puluh) Jiwa yang hampir 90 % (sembilan puluh persen) nya terkonsentrasi dipedesaan Cina bagian timur. Sedangkan, wilayah Manchuria, Mongolia Dalam, Cina bagian barat dan Tibet adalah daerah yang jarang dihuni.

RRT juga merupakan negara terluas ketiga didunia setelah Federasi Rusia dan Kanada, dengan luas wilayah mencapai 9.600.000 km<sup>2</sup> (sembilan juta enam ratus ribu kilometer persegi), dan yang paling dikenal dunia dari Cina adalah negara dengan pertumbuhan ekonomi yang tercepat dan mengagumkan. RRT yang semula hanya negara berkembang kelas menengah berubah cepat dalam 20 (dua puluh) tahun terakhir menjadi raksasa ekonomi dunia. Tercatat, RRT menempati posisi pertama dalam total nilai perdagangan (ekspor-impor), pertama dalam pertumbuhan ekonomi tercepat, kedua dalam nilai GDP/GNP, kedua sebagai negara dengan perekonomian terbesar, negara dengan ekonomi tersehat nomor 4, negara dengan kemitraan usaha terbaik nomor 4 dan negara industri paling berkembang nomor 4. Dengan kemajuan-kemajuan yang mereka capai, RRT mampu membangun negerinya yang semula tidak diperhitungkan hingga sekarang menjadi perhatian dunia.<sup>34</sup>

Kemajuan-kemajuan tersebut tidak dibarengi dengan kondisi penduduk di Negara tersebut. Pasalnya, meskipun Pemerintah China telah menerapkan kebijakan “satu anak” setiap keluarga pada hampir seluruh wilayah perkotaan di Negara China, akan tetapi masih terdapat kebijakan yang memperbolehkan keluarga memiliki dua orang anak atau lebih di

---

<sup>34</sup> <https://fhixsapplehattus.wordpress.com/2012/07/06/republik-rakyat-cina/>, di upload pada tanggal 07 Juni 2012, di akses pada tanggal 16 Desember 2015, pada jam 13.40 WIB.

beberapa wilayah perdesaan. Keadaan demikian berdampak kepadatan penduduk yang berasal dari urbanisasi di wilayah perkotaan.

Pembangunan rumah susun subsidi Pemerintah di kota Guiyang contohnya, yang didirikan tepat dibawah jalan layang demi menampung jumlah penduduk di kota tersebut yang sudah melebihi batas. Rumah susun tersebut khusus diperuntukan bagi kalangan pekerja atau buruh pabrik yang tidak memiliki cukup biaya untuk membangun atau membeli tempat tinggal atau hunian layak.<sup>35</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut Pemerintah melaksanakan pembangunan Rumah Susun dengan memanfaatkan tanah-tanah terlantar dengan cara memanfaatkan tanah terlantar yang masih banyak terdapat di Jakarta. Salah satunya adalah pembangunan seribu Tower sebagai bentuk

Tanah Terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>36</sup>

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menyebutkan bahwa obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh

---

<sup>35</sup> “Rumah Susun Di China Di Bangun Persis Dibawah Jalan Layang.” Di Posting oleh Aryo Putranto Saptohutomo di Merdeka.Com pada tanggal 17 Agustus 2012, Pukul 20:06 WIB, di akses di : <http://www.merdeka.com/dunia/rumah-susun-di-china-dibangun-persis-di-bawah-jalan-layang.html>, pada tanggal 02 Januari 2015, pada jam 14.30 WIB.

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Berdasarkan kedua pengertian diatas, maka sebidang tanah dikatakan sebagai tanah terlantar apabila:<sup>37</sup>

1. Tanah yang telah berstatus hak, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, hak Pakai dan hak Penelolaan yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.
2. Tanah yang telah memperoleh dasar penguasaan (ijin, keputusan, surat) apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan itu, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar penertiban

---

<sup>37</sup> “Kebijakan Tanah Terlantar,” di posted pada 10 Maret 2011, di akses di: <http://d5er.wordpress.com/2011/03/10/kebijakan-tanah-terlantar/>, pada tanggal 09 Maret 2014, pada jam 11:35 WIB,

tanah terlantar didefinisikan sebagai proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan negara. Kepentingan masyarakat dan Negara di sini adalah kepentingan umum, yang pada hakikatnya ialah untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas.<sup>38</sup>

Satu hal perlu dicermati dalam kaitannya dengan pemanfaatan tanah terlantar untuk kepentingan umum adalah bahwa obyek pengadaan tanah adalah ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan pengadaan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.<sup>39</sup> Obyek berupa tanah itu sendiri adalah berupa hak-hak atas tanah yang terdapat di dalam ketantuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).<sup>40</sup>

Berupa:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;

---

<sup>38</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 58.

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas; dan
- i. Hak-Hak atas air dan ruang angkasa.

Sementara tanah terlantar dalam konteks ini merupakan tanah Negara yang diberikan hak-hak atas tanah di atasnya. Dengan demikian, maka sebagai tindakan awal Negara akan melakukan peringatan secara tertulis kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Apabila setelah dilakukan peringatan sebanyak 3 (tiga) kali pemegang hak awal tetap tidak mengindahkan maka tanah yang terlantar tersebut akan diambil alih oleh Negara dengan dilakukannya pencabutan hak dilanjutkan dengan pemberian hak baru. Dan terhadap pemegang hak lama akan diberikan ganti rugi yang layak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, kepentingan umum ditentukan oleh Presiden, dimana kewenangan Presiden merupakan administrasi Negara tertinggi untuk melakukan perbuatan pemerintah yang dikeluarkan dalam bentuk tertulis, berdasarkan wewenang khusus (istimewa) untuk menetapkan suatu hal tertentu yakni pencabutan hak milik tertentu atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian yang layak.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1961, hlm. 24-25.

Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di atur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Pemberian ganti kerugian disini adalah penggantian kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.<sup>42</sup> Dalam hal ini, pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau mempunyai obyek pengadaan tanah tersebut yang dapat berupa :<sup>43</sup>

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Permukiman Kembali;
- d. Kepemilikan Saham; atau
- e. Bentuk Lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Akan tetapi, perlu dicermati bahwa pembangunan tidak bisa begitu saja dilaksanakan diatas tanah tujuan, perlu adanya perencanaan dan persiapan terlebih dahulu. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menekankan bahwa diperlukan adanya studi kelayakan

---

<sup>42</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

<sup>43</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

sebelum melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang meliputi:

- a. Survei sosial ekonomi;
- b. Kelayakan lokasi;
- c. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- d. Perkiraan nilai tanah;
- e. Dampak social dan dampak lingkungan yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; dan
- f. Studi lain yang diperlukan.

Sehingga tidak akan terjadi penelantaran tanah dan sengketa pertanahan dengan pihak yang berhak.

Berkaitan dengan pemberian ganti rugi, dalam survei sosial ekonomi yang dilakukan adalah untuk mengetahui bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat, sehingga Pemerintah ataupun Pengembang Swasta yang melaksanakan pembangunan yang berdampak pada tanah-tanah milik tersebut dapat memperoleh ganti rugi yang pantas. Bentuk ganti rugi yang pantas tersebut sebagaimana yang telah diuraikan diatas, adalah telah sesuai dengan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ditemukan adanya permasalahan, salah satunya terhadap tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, hak atas

tanahnya hapus, hubungan hukumnya dihapuskan dan tanahnya ditegaskan sebagai tanah negara tanpa pemberian ganti kerugian kepada bekas pemegang hak.<sup>44</sup>

Hal lain yang perlu dicermati adalah pemanfaatan tanah terlantar untuk pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa yang dibangun diatas tanah terlantar memang diperuntukan untuk masyarakat kurang mampu dan berpenghasilan rendah atau masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara, dan masyarakat dengan tetap mementingkan kepentingan hukum pihak yang berhak. Di tegaskan pula bahwa peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah Negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan Negara melalui pembaharuan dalam sistem agraria dan program strategis Negara serta untuk cadangan Negara lainnnya.

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari penelitian-penelitian yang terdahulu, Peneliti tidak menampik bahwa sebelumnya telah ada

---

<sup>44</sup> Eny Ariyanti, "Pemanfaatan Lahan Terlantar Bagi Pendapatan Negara," di posting pada 20 Maret 2014. Di akses di: <http://beritadaerah.com/2014/03/20/pemanfaatan-lahan-terlantar-bagi-pendapatan-negara>, pada tanggal 23 Maret 2014, jam 00:41 WIB.

penelitian serupa mengenai tanah terlantar setingkat Program Strata I dan Strata II, dan beberapa pada program Doktoral, yang salah satunya Peneliti ketahui adalah penelitian Suhariningsih dengan judul Disertasi *Tanah Terlantar-Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, Tahun 2009.

Penelitian Suhariningsih berkaitan dengan konsep pembaharuan didalam hukum agraria berkaitan dengan banyaknya tanah terlantar di Indonesia, dan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan program pemerintah dalam penertiban tanah terlantar. Sehingga akan tercapai prinsip keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga masyarakat. Tidak jauh berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Peneliti, sasaran atau tujuan utama permasalahan yang hendak Peneliti ambil adalah keadilan dan kepastian hukum baik bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang merupakan sasaran utama pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa maupun bagi masyarakat pemilik tanah yang hak atas kepemilikan tanah mereka menjadi hilang karena menjadi tanah terlantar.

Penelitian berikutnya adalah yang berjudul *Evaluasi Kebijakan Publik Tentang Penyediaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Studi Kasus : Kota Depok)*. Tesis yang dilakukan oleh Endang Sri Purwanti, Mahasiswa Fakultas Teknik Departemen Arsitektur Universitas Indonesia, Depok, tahun 2012.

Penelitian tersebut memusatkan perhatian pada aspek kebijakan Pemerintah Kota Depok terhadap keberpihakan pada MBR khususnya dalam penyediaan perumahan yang layak bagi mbr. Ini dilakukan karena masih adanya mbr yang tidak dapat memperoleh fasilitas perumahan yang layak karena harganya yang masih tinggi;

Selanjutnya adalah penelitian yang berjudul *Sewa-Menyewa Satuan Rumah Susun Sederhana (Rusunawa) Untuk Penyediaan Hunian Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kota Padang*, Tesis yang dilakukan oleh Rizky Trianto, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Andalas, Padang, tahun 2016. Dalam penelitiannya, Peneliti memfokuskan pada Rusunawa Purus yang didirikan oleh Kementerian Pekerjaan Umum pasca kejadian gempa 2009. Di balik peninjauan sekaligus penyerahan kunci, ternyata Rusunawa tersebut banyak dihindangi masalah. Rumah susun tersebut terdiri dari dua bagian yaitu rumah susun sederhana milik dan rumah susun sederhana sewa. Praktek di masyarakat, banyak masyarakat yang masih belum mampu membuat rumah sendiri, sehingga pemerintah mendirikan rumah susun bagi masyarakat yang belum mampu memiliki rumah sendiri dengan cara menyewakannya. Adapun yang dibahas yaitu :

- a. pengaturan dan pelaksanaan perjanjian sewa-menyewa satuan rumah susun (rusunawa) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang;

- b. subjek dan objek dalam perjanjian sewa-menyewa satuan rumah susun (rusunawa) dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang; dan
- c. akibat hukumnya atas perjanjian sewa-menyewa yang dialihkan pada pihak ketiga terhadap satuan rumah susun sewa (rusunawa) tersebut.

Peneliti melihat bahwa Pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik maupun Rumah Susun Sederhana Sewa yang terutama di tujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah terkadang tidak terealisasi dengan semestinya. Apalagi jika diukur dari perhitungan pendapatan penduduk Indonesia perbulan, terutama pada penduduk DKI Jakarta yang rata-rata kurang dari harga jual setiap unit Rumah Susun Sederhana Milik. Pelaksanaan ganti rugi terhadap pemegang hak awal atas tanah terkadang tidak teralisasi dengan benar.

Selain itu, kebutuhan masyarakat akan tanah semakin meningkat sehingga mereka berupaya untuk mendapatkan permukiman yang baik. Upaya memperoleh permukiman yang baik tersebut dilakukan tidak sebagaimana mestinya sehingga menimbulkan ketimpangan dalam masyarakat. Terlalu sempitnya wilayah dan semakin banyak perumahan yang dibangun dengan mengabaikan ketentuan yang berlaku menimbulkan banyak kawasan permukiman kumuh di beberapa tempat. Terlebih lagi banyak tanah yang tidak dimanfaatkan dan terlantar, mengakibatkan penataan perkotaan tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Sehingga Peneliti merasa perlu untuk merekonstruksi peraturan perundang-undangan sebelumnya dengan cara mengembangkan teori-teori yang sudah ada sebelumnya. Dengan demikian paling tidak dapat menegaskan tujuan dari peraturan-peraturan sebelumnya tersebut, khususnya peraturan perundang-undangan terkait dengan pengadaan tanah, penertiban tanah terlantar dan rumah susun.

Perbedaan yang dapat terlihat jelas di antara kedua penelitian ini adalah bahwa Penelitian yang Peneliti lakukan terutama adalah berdasarkan data sekunder, yang berupa studi kepustakaan. Peraturan perundang-undangan yang Peneliti gunakan sebagai dasar dari pembuatan Disertasi ini adalah Peraturan Perundang-undangan terbaru tentang Tanah Terlantar dan juga tentang Rumah Susun, serta peraturan lain yang menurut Peneliti terkait dengan penelitian yang Peneliti lakukan.

Peraturan Perundang-Undangan yang terbaru tersebut adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, dan yang terpenting adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Terutama adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sangat berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomo 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, karena Peraturan Pemerintah tersebut

sudah tidak dapat lagi dijadikan sebagai acuan penyelesaian dan penertiban Tanah Terlantar yang sudah semakin banyak.

Dengan demikian, akan tercipta optimalisasi dalam pemanfaatan tanah dan ruang yang tertata dengan baik. Juga hajat hidup orang banyak akan terpenuhi. Maka untuk menyelesaikan permasalahan tersebut saya mengambil judul: **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas maka akan dapat ditemukan beberapa rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar?
2. Bagaimana penerapan pengadaan tanah yang dilaksanakan untuk kepentingan pembangunan rumah susun sederhana?
3. Bagaimana perspektif hukum atas kepemilikan rumah susun sederhana yang berasal dari tanah terlantar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka dapat ditemukan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengembangkan teori yang telah ada terkait bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan pemegang hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar;
2. Untuk merekonstruksi peraturan perundang-undangan mengenai penerapan pengadaan tanah yang dilaksanakan untuk kepentingan pembangunan rumah susun sederhana agar dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya;
3. Untuk mengembangkan teori hukum yang telah ada tentang perspektif hukum atas kepemilikan rumah susun sederhana yang berasal dari tanah terlantar.

### **D. Manfaat Penelitian**

Sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Muhammad Marzuki, bahwa ilmu hukum memiliki 2 (dua) aspek, yaitu aspek praktis dan aspek teoritis. Mengingat hal tersebut, maka berdasarkan faktor kegunaannya maka penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum untuk kajian praktis dan penelitian hukum untuk kajian akademis.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm.25

## 1. Manfaat Secara Teoritis.

- a. Bagi akademisi dapat dijadikan sebagai masukan dalam penelitian lanjutan, baik sebagai bahan awal maupun sebagai bahan perbandingan untuk penelitian yang lebih luas terhadap Status tanah terlantar yang di Bangun Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa di Atasnya.
- b. Bagi pembuat undang-undang dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah dan para Pengembang dalam menegakan dan melaksanakan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemanfaatan Tanah Terlantar Untuk Kepentingan Umum;

## 2. Manfaat Secara Praktis.

- a. Bagi Pemerintah dan Swasta, Khususnya Kementerian Perumahan dan Kementerian Penatagunaan Tanah dapat digunakan masukan dalam melaksanakan pembangunan tempat-tempat hunian dengan memanfaatkan tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan orang banyak, dan bagi Pengembang Swasta agar dapat memberikan panduan dalam bekerjasama dengan Pemerintah untuk mewujudkan hunian yang nyaman, aman dan sesuai dengan ketentuan bagi masyarakat berpenghasilan rendah;

- b. Bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dapat memberikan masukan dalam memperoleh tempat hunian yang nyaman, aman dan dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Tanah merupakan permukaan bumi yang penggunaan dan peruntukannya meliputi sebagian permukaan bumi dibawah dan sebagian ruang diatasnya. Pengertian tersebut sebenarnya diambil dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya berbagai macam hak atas permukaan bumi, yang disebut *tanah*, yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.

Berbagai macam hak atas tanah itu antara lain adalah:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;

8. Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Demikian sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Jika diperhatikan tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial.<sup>46</sup>

Namun tindakan penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga diperlukan pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.<sup>47</sup> Hal itu perlu didukung oleh penataan ruang tepat, transparan, efektif, dan partisipatif, agar terwujud ruang yang

---

<sup>46</sup> Penjelasan Umum Paragraf 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

<sup>47</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

nyaman, produktif, dan berkelanjutan.<sup>48</sup> Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa tata guna tanah adalah kegiatan penataan peruntukan tanah, penataan penyediaan tanah, dan penataan pembangunan tanah secara berencana dan teratur didalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mencapai suatu keadaan kebutuhan-kebutuhan Negara, masyarakat dan perorangan yang beraneka ragam secara seimbang dan serasi dengan persediaan tanah yang terbatas dan kemudian pembangunan tanah itu dapat memberikan hasil yang optimal dengan tetap menjaga kelestariannya.<sup>49</sup>

Mengingat bahwa penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dilaksanakan untuk menegakkan prinsip keadilan terkait fungsi tanah sebagai sumber produksi, maka UUPA melarang tindakan penelantaran tanah secara sengaja. Hal ini antara lain tersurat pada sanksi bagi penelantar tanah, seperti dirumuskan dalam kalimat “hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan”, “pemutusan hubungan hukum antara tanah dengan pemilik”, atau “tanahnya akan ditegaskan sebagai tanah negara”. Dengan demikian, penelantaran tanah secara sengaja dapat berakibat hilangnya hak dan

---

<sup>48</sup> Lihat preambule huruf d Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

<sup>49</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPH-UUPR-UUPLH*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 29.

putusnya hubungan hukum antara pemilik atau pemegang hak dengan tanah yang ditelantarkan.

Tanah terlantar pada umumnya adalah tanah yang ditelantarkan. Tanah Terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>50</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menyebutkan bahwa obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Sehingga, jika terdapat daerah atau tanah yang berupa hamparan yang tidak memiliki hak apapun di atasnya atau tanah yang kuasai oleh Pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus barang milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, maka itu tidak dapat disebut sebagai tanah terlantar.

---

<sup>50</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak berkeadilan, yang dapat menyebabkan hilang peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah. Selain itu, penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.<sup>51</sup>

Sebagai upaya mengatasi penelantaran tanah, Pemerintah melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar agar dapat memberikan manfaat, khususnya bagi masyarakat. Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, penertiban tanah terlantar didefinisikan sebagai proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan negara. Kepentingan masyarakat dan Negara adalah kepentingan umum yang pada hakikatnya ialah untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas.<sup>52</sup>

Rumah Susun merupakan salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan kependudukan, khususnya yang terjadi di kota Jakarta,

---

<sup>51</sup> "Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar," *Policy Paper (draft)*.

<sup>52</sup> Adrian Sutedi, *op.cit*, hlm. 58.

seperti keterbatasan lahan dan pertumbuhan jumlah penduduk yang sangat cepat akibat dari kegiatan urbanisasi terkonsentrasi di pusat kota.<sup>53</sup> Hal ini membawa dampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat.

Seiring dengan perkembangan jumlah penduduk yang terkonsentrasi di kota-kota besar seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka pengadaan tanah untuk pembangunan pemukiman merupakan masalah yang kompleks dan strategis. Di satu sisi tanah (luas tanah) yang tersedia untuk permukiman di perkotaan semakin sempit. Sementara kebutuhan tanah untuk pemukiman semakin besar. Kondisi ini berdampak harga tanah menjadi semakin meningkat.<sup>54</sup>

Dalam kondisi ini peluang bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk mengakses perumahan semakin sulit, sehingga realisasi pelayanan kebutuhan perumahan harus ditunjang dengan subsidi yang relative besar.<sup>55</sup> Kondisi yang demikian menjadi perhatian Pemerintah dengan mendirikan Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa diatas tanah-tanah terlantar.

Pasal 45 ayat (1) UU Rumah Susun menyebutkan bahwa penguasaan rumah susun umum dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa.

---

<sup>53</sup> Departemen Sosial Republik Indonesia, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial*, Puslitbang Usaha Kesejahteraan Sosial, Jakarta, Volume 8, No.2 Juni 2003, hlm. 1

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm.12

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

Pengertian rumah susun itu sendiri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UU Rumah Susun yaitu bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.<sup>56</sup>

Berdasarkan fungsinya, rumah susun dibagi menjadi beberapa kategori, yaitu:

1. Rumah Susun Umum, yaitu rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah;<sup>57</sup>
2. Rumah Susun Khusus, yaitu rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus;<sup>58</sup>
3. Rumah Susun Negara, yaitu rumah susun yang dimiliki Negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri;<sup>59</sup> dan

---

<sup>56</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

<sup>57</sup> Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

<sup>58</sup> Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

<sup>59</sup> Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

4. Rumah Susun Komersial, yaitu rumah Susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.<sup>60</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa adalah bentuk Rumah Susun Umum yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah.

Secara khusus pengertian Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa terdapat pada:

Pengertian Rumah Susun Sederhana Milik Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Nilai Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, yaitu Bangunan beritngkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan kamar mandi/WC dan dapur, baik bersatu maupun terpisah dengan penggunaan komunal, yang diperolehnya dibiayai melalui kredit Kepemilikan Rumah Bersusidi atau tidak bersubsidi, dengan ketentuan:

1. luas untuk setiap hunian lebih dari 21 m<sup>2</sup> (dua puluh satu meter persegi) dan tidak melebihi 36 m<sup>2</sup> (tiga puluh enam meter persegi);

---

<sup>60</sup> Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

2. harga jual untuk setiap hunian tidak melebihi Rp144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah);
3. diperuntukkan bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan tidak melebihi Rp4.500.000,00 (empat juta lima ratus ribu rupiah) per bulan dan telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
4. pembangunannya mengacu kepada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun sederhana; dan
5. merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dimiliki.

Sementara pengertian Rumah Susun Sederhana Sewa berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 18/PERMEN/M/2007 Petunjuk Pelaksanaan Perhitungan Tarif Sewa Rumah Susun Sederhana Yang Dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Dalam suatu rumah susun terdapat Satuan Atas Rumah Susun. Satuan Atas Rumah Susun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunia dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum. Rumah Susun dapat dibangun diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas Tanah Negara, dan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas Tanah Hak Pengelolaan.<sup>61</sup> Selain itu juga dapat dibangun dengan pemanfaatan asset milik Negara/ daerah yang dipergunakan berupa tanah, atau pendayagunaan tanah wakaf.<sup>62</sup>

Dengan mengingat bahwa Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR),<sup>63</sup> Pasal 3 UU Rumah Susun bahwa Penyelenggaraan Rumah Susun memiliki beberapa tujuan, salah satunya adalah untuk memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan ekonomi penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan pemukiman yang layak, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

---

<sup>61</sup> Pasal 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

<sup>62</sup> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

<sup>63</sup> Klausula menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

Masyarakat berpenghasilan rendah itu sendiri secara umum adalah masyarakat yang memiliki tingkat penghasilan dibawah rata-rata. *World Bank* menyatakan masyarakat dengan pengeluaran USD 2–20 per kapita per hari, sudah dapat dimasukkan ke dalam kategori masyarakat berpenghasilan menengah. Dengan kata lain, minimal pengeluarannya Rp.540.000,- per kapita per bulan atau maksimal Rp.2.160.000,- per keluarga sudah termasuk golongan masyarakat berpenghasilan menengah.<sup>64</sup>

Dalam Pasal 1 angka 14 UU Rumah Susun bahwa masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) adalah masyarakat masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan Pemerintah untuk memperoleh Satuan Atas Rumah Susun Umum.

Pengertian MBR diatas lebih mengarah kepada tingkat penghasilan dan daya beli, itu berarti jika dilihat secara ekonomi MBR adalah masyarakat yang memiliki penghasilan dibawah rata-rata. Sementara jika dilihat secara sosial, MBR dapat diidentifikasi sebagai masyarakat miskin.

Menurut *Asian Development Bank (ADB)* MBR adalah masyarakat yang tidak memiliki akses dalam proses menentukan keputusan menyangkut kehidupan mereka. Secara sosial mereka tersingkir dari institusi masyarakat, secara ekonomi mereka terlihat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia sehingga menyebabkan rendahnya tingkat

---

<sup>64</sup> <http://bisnis.vivanews.com/news/read/218710-arti-miskin-menurut-pemerintah>, *op.cit.*

penghasilan mereka. Secara budaya dan tata nilai mereka terperangkap dalam etos kerja yang rendah, pola pikir yang pendek dan fatalisme. Serta akses mereka terhadap fasilitas lingkungan yang rendah.

Menurut Lewis, Masyarakat Berpenghasilan Rendah adalah kelompok masyarakat yang mengalami tekanan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang cukup lama sehingga menghasilkan suatu kebudayaan yang disebut budaya miskin. MBR ini terperangkap dalam budaya kemiskinan, sehingga mereka tidak dapat lagi melihat potensi-potensi yang dimiliki.<sup>65</sup>

Kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makan maupun non makan.<sup>66</sup>

Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa kemiskinan adalah suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara diri sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial, apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas.<sup>67</sup>

Namun perlu diketahui bahwa masyarakat miskin terbagi menjadi beberapa golongan. Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42

---

<sup>65</sup> Oscar, Lewis, *op.cit.*

<sup>66</sup> Badan Pusat Statistik Nasional

<sup>67</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Edisi Ke-empat, 1990, hlm. 365-366.

Tahun 1981 menyebutkan bahwa pengertian miskin dapat dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu:

1. Fakir, yaitu orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan;
2. Miskin, yaitu orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Berdasarkan pada suatu standar tertentu yaitu dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau keluarga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum, kemiskinan dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:<sup>68</sup>

1. Kemiskinan Absolut, yaitu mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok minimum;
2. Kemiskinan Relatif, yaitu mereka yang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum tetapi secara relatif mereka masih di bawah rata-rata pendapatan masyarakat yang ada di sekitarnya.

---

<sup>68</sup> Sulistyani, 2007, hlm. 29-30, dalam "Klasifikasi Masyarakat Miskin," di posting oleh Anshul Dudenja pada tanggal 21 Mei, di akses di <http://worldhealth-bokepzz.blogspot.com/2012/05/klasifikasi-masyarakat-miskin.html>, pada tanggal 04 Nopember 2014 pada jam 17.55 WIB.

Dalam bahasan yang lain terdapat beberapa karakteristik suatu masyarakat dapat disebut sebagai fakir miskin, yang secara garis besar dapat di bedakan menjadi 2 (dua) kategori:<sup>69</sup>

1. Fakir miskin kronis, yaitu perorangan, kelompok atau masyarakat korban bencana alam yang sejak awal sudah termasuk dalam kategori fakir miskin;
2. Fakir miskin sementara, yaitu perorangan, kelompok, atau masyarakat yang menjadi fakir miskin karena kehilangan harta benda, status sosial, dan akses perlindungan hukum karena bencana alam.

Indikasi penduduk miskin adalah mereka yang memiliki rata-rata pengeluaran per-kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Itu berarti, seseorang baru dikatakan miskin apabila pengeluaran perbulan dibawah Rp. 211.000,-.<sup>70</sup> Sedangkan kondisi berpenghasilan rendah menurut Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 5/PERMEN/M/2007 adalah masyarakat yang berpenghasilan dibawah dua juta lima ratus ribu rupiah perbulan. Kondisi yang demikian dapat dikatakan mampu untuk memperoleh satuan hak atas rumah susun secara cicilan.

---

<sup>69</sup> Andi Hanindito, Jumali,. Et-all, *Panduan Operasional Program Pemberdayaan Fakir Miskin Bagi Korban Eks Bencana Alam*, Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005, hlm.10. Karakteristik Fakir Miskin yang digunakan adalah karakteristik fakirmiskin korban bencana alam.

<sup>70</sup> Wawancara Viva News.com dengan Rusman Heriawan, Kepala Badan Pusat Statistik Nasional Republik Indonesia, "Ini Definisi Miskin Menurut Pemerintah," di posting pada tanggal 6 Mei 2011 pada jam 07:18, diakses di: <http://catatankecillina.blogspot.com/2012/03/masalah-perumahan-bagi-masyarakat.html>, pada tanggal 04 Nopember 2014 pada jam 16.30 WIB. Data Kepala BPS diambil dari data pada Maret tahun 2010.

Jika membandingkan dengan kondisi masyarakat berpenghasilan rendah yang terdapat di Negara lain, misalnya Tiongkok,<sup>71</sup> maka akan terlihat bahwa sekarang, tingkat kesejahteraan sosial di Tiongkok semakin meningkat. Terbukti dari berjalannya program Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang pada khususnya terjadi di wilayah tertinggal, yaitu :<sup>72</sup>

- Pengentasan kemiskinan melalui teknologi
- Koordinasi perkotaan dan pedesaan, termasuk mendorong industri pertanian
- Pembebasan pajak pertanian
- Membebaskan biaya pendidikan sembilan tahun
- Memberikan jaminan sosial universal

Dimasa kepemimpinan Mao Zedong hingga pada era tahun 90-an dimana rakyat Tiongkok pada umumnya bekerja di perusahaan-perusahaan negara mendapatkan perumahan yang sehat dan layak. Harga rumah-rumah susun yang bisa dimiliki oleh Rakyat Tiongkok, disesuaikan dengan senioritas dalam bekerja. Semakin lama mereka bekerja, semakin murah harga rumah yang mereka dapatkan.

---

<sup>71</sup> Dahulu China, yang diambil dari Republik Rakyat China (RRC).

<sup>72</sup> Dharmawan (Ed), *Cermin dari China: Geliat Sang Naga di Era Globalisasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 55. Diambil dari Ekalusi, "Perbandingan Pembangunan Sosial Indonesia dengan China," di akses pada tanggal 12 Desember 2015, jam 16.46 WIB di : <https://ekazunilusi.wordpress.com/2013/02/27/my-sunsets/>

Untuk mengatasi masalah tingginya harga perumahan di Tiongkok, negara memutuskan untuk membangun jutaan rumah dengan menggunakan kredit bank-bank negara yang pendanaannya lebih banyak didapatkan dari tabungan bangsa Tiongkok sendiri. Hal ini dilakukan untuk menurunkan harga perumahan di kota-kota besar Tiongkok.<sup>73</sup>

Di benua Amerika Latin, setelah kemenangan Chavez di Venezuela, pemerintah juga membangun model perumahan sosialis ala mereka sendiri. Chavez menamakan misi perumahannya “*Mission Vivienda*”, dimana melalui Undang-Undang Perumahan yang baru tersebut, Chavez memberikan subsidi 100% kepada Rakyat Venezuela yang berpendapatan rendah. Rakyat yang tinggal di perkampungan-perkampungan kumuh, dipindahkan ke rumah-rumah yang sehat, layak dan manusiawi serta dilengkapi dengan fasilitas dasar dan didekatkan dengan komunitas-komunitasnya.

Dalam hal ini, Chavez ingin memujudkan prinsip-prinsip masyarakat sosialis, “Setiap orang bekerja sesuai kemampuan dan mendapatkan sesuai kebutuhan”. Pemerintah Bolivarian di Venezuela mengajak seluruh Rakyat untuk bergotong royong dan menyelesaikan masalah perumahan di negeri mereka. Begitu juga dengan pemerintah Bolivia dan Uruguay. Program

---

<sup>73</sup> Darwin Iskandar, “Berikan Rumah dan Tanah ke Petani, Bukan Orang Asing,” dalam Konsorsium Pembangunan Agraria (KPA), di upload pada tahun 2015, di akses di : <http://www.kpa.or.id/news/blog/berikan-rumah-dan-tanah-ke-petani-bukan-ke-orang-asing/>, pada tanggal 01 Februari 2016, pada jam 16:58 WIB.

perumahan untuk Rakyat di Bolivia dinamakan “Program Perumahan Sosial dan Solidaritas”. Program perumahan tersebut ditujukan untuk Rakyat yang berpenghasilan rendah dan tidak mempunyai rumah.

Sementara Pemerintah Uruguay meluncurkan program Perumahan Sosial atau bersama yang ditujukan untuk mereka yang hidup dalam kemiskinan di Uruguay yang hampir sebanyak 15.000 orang.<sup>74</sup>

Semua itu dapat berarti bahwa dalam pelaksanaan program khusus untuk masyarakat berpenghasilan rendah, selalu ada campur tangan Pemerintah yang turut andil demi terciptanya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Dalam hal ini Negara sebagai badan tertinggi yang memberikan keadilan demi terciptanya kesejahteraan bagi warga masyarakatnya.

Oleh karena itu sebagai *grand theory* guna mendukung penelitian ini, Peneliti menggunakan teori Negara Hukum (*reechstaat*) yang di kemukakan oleh Aristoteles. Bahwa Hukum adalah merupakan wahana yang diperlukan untuk mengarahkan manusia pada nilai-nilai moral yang rasional.<sup>75</sup> Aristoteles melanjutkan bahwa suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Aturan konstitusional dalam suatu Negara berkaitan secara erat, juga dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 43.

terbaik sekalipun atau hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda Negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak.<sup>76</sup>

Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu :<sup>77</sup>

- a. pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum.
- b. pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Negara, dalam hal ini Pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan rusunawa dan rusunami yang bekerjasama dengan developer atau pengembang swasta telah berupaya untuk memberikan tempat tinggal yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang dalam hal ini belum tentu mampu untuk memperoleh tempat tinggal yang layak, sebagaimana yang telah ditegaskan dalam preambule UU Rumah Susun.

---

<sup>76</sup> George Sabine, *A History of Political Theory*, George G.Harrap & CO.Ltd.,London,1995, hlm.92, dan Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asai Manusia*, hlm.22

<sup>77</sup> *Ibid.*

Dari hal tersebut maka dapat terlihat bahwa konsep Negara hukum terlihat dalam proses pembangunan rumah susun sederhana yang, baik dibangun oleh murni Pemerintah, maupun yang dibangun oleh Pemerintah bekerjasama dengan Swasta. Rumah susun sederhana yang dibangun murni oleh Pemerintah, yaitu rumah susun sederhana sewa, dan rumah susun sederhana milik harus dilaksanakan sebagai upaya untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat atau penghuninya, menyediakan fasilitas tempat hunian, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah sesuai dengan kebutuhan mereka. Dan menempatkan penghuni dengan tanpa sewenang-wenang.

Sama halnya dengan konsep rumah susun sederhana milik atau rusunami yang dibangun oleh Pemerintah dengan kerjasama swasta atau *developer* (pengembang). Tujuannya adalah agar pembangunan rumah susun sederhana tersebut tepat sasaran, dan warga penghuni rumah susun tidak direpotkan dengan status hak atas tanah yang masih belum jelas.

Menurut Friedman Negara memiliki 4 (empat) fungsi utama yaitu:<sup>78</sup>

- a. *The state as provider* (Negara sebagai pelayan);
- b. *The state as regulator* (fungsi Negara sebagai pengatur);
- c. *The state as entrepreneur* (fungsi Negara sebagai wirausaha); dan

---

<sup>78</sup> Joko Priyono, *The State And The Rule Of Law In A Mixed Of Economy (Negara Dalam Rule of Law Dalam Sistem Ekonomi Campuran)*, di edit dari W. Friedman, Makalah yang disampaikan pada Diskusi Reguler pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, pada tanggal 01 April 2002.

d. *The state as umpire* (fungsi Negara sebagai wasit).

Dalam fungsinya yang demikian, maka Negara dapat berperan sebagai penyedia jasa pembangunan rusunawa dan rusunami. Oleh karena itu Negara harus memiliki aturan yang jelas mengenai bagaimana proses pembangunan rumah susun tersebut, bagaimana pemanfaatan dan peruntukan, siapa-siapa saja yang berhak atau lebih diutamakan untuk memperoleh fasilitas rusunawa dan rusunami tersebut. Dalam pengembangannya, Negara juga harus mampu melayani kebutuhan masyarakat yang sangat membutuhkan tempat tinggal. Selain itu, Negara juga harus dapat mengawasi dan membina pelaksanaan pembangunan rusunawa dan rusunami agar dapat diperuntukan bagi masyarakat yang berhak.

Selama ini proyek pembangunan rusunawa dan rusunami, khususnya yang dibangun oleh Pemerintah, masih belum mencapai sasaran yang maksimal. Terbukti dengan masih banyaknya masyarakat menengah keatas yang dapat memperoleh atau menikmati hak atas unit-unit rumah susun tersebut. Seperti yang terjadi pada rusunawa bersubsidi Kalibata di daerah Kalibata, Jakarta. Dimana kepemilikan unit satuan atas rumah susun sederhana sewa yang seharusnya diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah malah beralih peruntukan menjadi kepada masyarakat berpenghasilan menengah keatas dengan perolehan harga yang

sama, bahkan lebih rendah dari harga sebenarnya yang diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Pengalihan status kepemilikan unit rusunawa tersebut sebagai akibat tidak adanya jaminan pengawasan dan kepastian hukum yang jelas dari Pemerintah terhadap perolehan unit-unit tersebut. Selain itu, ketidak tertiban dalam proses peralihan status kepemilikan hak atas satuan rumah susun sederhana selalu menjadi masalah yang tidak bisa terpecahkan sehingga mengakibatkan masyarakat berpenghasilan rendah terpinggirkan.

Padahal dalam pelaksanaan pembangunan Nasional, hukum memiliki tujuan utama, yakni ketertiban dan keadilan.<sup>79</sup> Ketertiban dan keadilan ini tidak akan berjalan tanpa adanya pengaturan yang bersifat tetap tetapi tidak berat sebelah.

Van Apeldoorn menyebutkan bahwa hukum telah menetapkan segala peraturan yang umum yang telah menjadi petunjuk bagi setiap orang-orang yang ada dalam pergaulan masyarakat. Jika hukum itu semata-mata menginginkan keadilan, jadi semata-mata memiliki tujuan untuk memberi setiap orang tentang apa yang patut untuk diterimanya maka ia tidak dapat membentuk segala peraturan yang umum. Selanjutnya Apeldoorn menyatakan bahwa hukum adalah :<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Shidarta, dkk., *Mochtar Kusuma-atmadja dan Teori Hukum Pembangunan : Eksistensi dan Implikasi*, Epistema Institute dengan HuMa, Jakarta, 2012, hlm. 23

<sup>80</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm.30.

- a. Terdiri dari peraturan-peraturan;
- b. Obyek dari peraturan-peraturan tersebut adalah perhubungan hidup yang menampakkan diri didalam perbuatan atau kelakuan manusia, dan bukan soal-soal pribadi atau batin dari obyeknya;
- c. Peraturan hidup tersebut tidak berlaku untuk hewan atau tumbuh-tumbuhan.

Dengan kata lain, Apeldoorn menjelaskan bahwa hukum adalah peraturan tentang hubungan hidup antara manusia yang bertujuan untuk mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil.<sup>81</sup>

Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya, terhadap hal yang merugikannya. Kepentingan-kepentingan manusia ini selalu saling bertentangan satu sama lain sehingga selalu akan menyebabkan pertikaian, bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian. Dan hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan-kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan

---

<sup>81</sup> Apeldoorn, L.J. Van, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandsrecht*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino dalam Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm.10.

diantaranya, karena hukum hanya dapat mencapai tujuannya apabila ia menuju peraturan yang adil.<sup>82</sup>

Dengan demikian, teori tujuan hukum milik Van Apeldoorn digunakan oleh Peneliti sebagai *middle-range theory* dalam penyusunan penelitian. Ini dilakukan oleh Peneliti mengingat dalam pembangunan rusuna selalu saja ada pertentangan antara kepentingan manusia, khususnya adalah kepentingan Pemerintah, swasta, dan masyarakat. Masyarakat itu sendiri di bagi lagi menjadi masyarakat berpenghasilan menengah keatas dan masyarakat berpenghasilan menengah kebawah atau yang dalam penelitian ini disebut sebagai masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Terbukti dengan adanya kasus penghuni rumah susun sederhana milik yang menjual kembali unit-unit rumah susun yang diberikan oleh Negara, kepada pihak-pihak lain yang memiliki tingkat ekonomi yang lebih tinggi. Kemudian para pemilik yang seharusnya berhak atas unit-unit atas satuan rumah susun tersebut kemudian menempati lahan-lahan kosong yang dianggap tidak terawat dan terlantar.

Penempatan lahan-lahan tersebut bukan tanpa alasan. Tanah atau lahan-lahan kosong yang tidak terawat dan terlihat terlantar memberikan kesempatan kepada banyak masyarakat yang memerlukan untuk membangun permukiman di areal tersebut. Semakin banyak permukiman menjadikan areal tersebut sebagai areal permukiman kumuh. Dengan

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 11.

demikian tidak ada kepastian hak tentang siapa yang akan memperoleh unit satuan rumah susun sederhana sewa ataupun milik.

Permasalahan lainnya adalah bahwa pembangunan rusunawa dan rusunami tersebut terkendala dengan status kepemilikan hak atas tanah tempat dibangunnya rusunawa dan rusunami yang bersangkutan. Padahal, sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum terhadap lahan di, terutama DKI Jakarta, Pemerintah telah merealisasikan proyek pembangunan rusunawa dan rusunami di beberapa wilayah yang tergolong kedalam tanah terlantar agar dapat di manfaatkan untuk kepentingan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah.

Inilah yang membuat Peneliti memilih teori milik Mochtar Kusuma-atmadja sebagai *applied theory*, yaitu suatu teori yang kajiannya berpusat pada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat, dalam artian peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan terjadi dengan cara yang teratur.<sup>83</sup> Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*), yaitu cerminan dari nilai-nilai yang berlaku didalam masyarakat.<sup>84</sup> Dalam hal ini hukum merupakan salah satu kaidah moral, agama, susila, kesopanan, adat kebiasaan dan lain-lain.

---

<sup>83</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1975, hlm.3-4.

<sup>84</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1975, hlm. 8

Hal tersebut dapat berarti bahwa proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang erat berhubungan dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan undang-undang itu. Pembangunan hukum harus mampu mengikuti perkembangan masyarakat yang sedang berkembang kearah modernisasi. Dan pembangunan di bidang hukum dalam Negara hukum Indonesia berdasarkan atas sumber tertib hukum Negara yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang didalamnya terkandung pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur meliputi suasana kejiwan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan didalamnya.

Dalam hal ini, tanah-tanah terlantar seharusnya dapat menjadi solusi bagi Pemerintah dalam memberikan fasilitas kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Salah satu upaya dalam menciptakan pembangunan nasional adalah pemanfaatan tanah sesuai dengan peruntukannya, tidak terdapat lagi tanah terlantar atau yang diterlantarkan oleh pemiliknya sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Oleh karena itu semua peraturan perundang-undangan dan semua norma yang berhubungan dengan pembangunan rumah susun sederhana diatas tanah terlantar harus dapat disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang ada.

Fasilitas pembangunan adalah hak setiap individu. Sebagai bentuk perlindungan hukum kepada masyarakat, menurut Philipus M. Hadjon

negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial.<sup>85</sup>

Oleh karena itulah sebagai penjelas dalam *applied theory*, maka Peneliti menggunakan teori perlindungan hukum milik Philipus M. Hadjon yang merumuskan perlindungan hukum berarti perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif.<sup>86</sup> Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah berikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>87</sup>

Dalah hal ini, perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah supaya mereka masih dapat memiliki kehidupan yang layak apabila tanah yang mereka mereka miliki sebelumnya tidak ada.

---

<sup>85</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2

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

<sup>87</sup> Maria Alfons, *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual*, Ringkasan Disertasi Doktor, Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 18.

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula hubungannya dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan, karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Oleh karena itu, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.<sup>88</sup> Oleh karena penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum maka metodologi penelitiannya pun adalah metodologi penelitian hukum.

Soerjono Soekanto menyebutkan metodologi penelitian hukum merupakan metodologi penelitian *normative*, yang antara lain membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan perumusan kaidah hukum.<sup>89</sup>

Langkah-langkah penelitian adalah sebagai berikut:

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti

---

<sup>88</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 1.

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 3

bahan pustaka atau sumber hukum sekunder, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari data-data yang sudah tersedia dalam buku-buku atau literature hukum serta dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah,<sup>90</sup> seperti peraturan perundang-undangan atau ketentuan yuridis. Dalam hal ini seperti Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya UUD'45), UUPA, UU Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Tanah dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (selanjutnya PP Tanah Terlantar), dan undang-undang serta peraturan lain yang berkaitan dengan tanah dan rumah susun yang akan muncul kemudian. Normatif karena berkaitan dengan kaidah-kaidah hukum. Digunakan pula pendekatan kasus, yaitu dengan cara menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang sedang dihadapi, dalam hal ini, mengenai kasus yang terjadi antara pemerintah, pengembang/ *developer* dengan masyarakat Jakarta yang termasuk kedalam kaum Berpenghasilan Rendah dalam memperoleh kepastian hukum tentang hak atas satuan rumah susun sederhana milik dan sewa sebagai data tersier. Sedangkan untuk mendukung penelitian kepustakaan dilakukan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer.

## 2. Spesifikasi Penelitian

---

<sup>90</sup> Soerjono Soekamto, Sri Mamudji, *Op-Cit*, hlm.24

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang menurut Soerjono Soekamto, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang data-data yang diperlukan setelah mungkin khususnya mengenai gejala-gejala atau keadaan yang terdapat didalam penelitian.<sup>91</sup> Hasil dari kajian-kajian tersebut kemudian di analisa, baik itu secara kualitatif maupun kuantitatif.<sup>92</sup> Karena penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai Pemanfaatan Tanah Terlantar Sebagai Sarana Pembangunan Rumah Susun Sederhahan Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, maka penelitian ini menggunakan analisa secara kualitatif.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam Penelitian disertasi ini adalah data sekunder, karena berasal dari studi dokumen yang dilakukan Peneliti. Untuk memperjelas dan melengkapi data sekunder Peneliti juga menggunakan data primer, yaitu wawancara dengan beberapa narasumber yang terkait dengan permasalahan rumah susun dan tanah terlantar.

---

<sup>91</sup> Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm. 10

<sup>92</sup> Lihat *Ibid.*, hlm 69

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi dokumen atau perpustakaan yang dilakukan dengan mempelajari bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti buku-buku karangan ahli hukum, peraturan perundang-undangan, serta bahan kepustakaan lain yang diperoleh dari media, seperti: Situs Internet.

b. Wawancara

Dalam wawancara ini peneliti mengumpulkan data dengan metode interview bebas atau wawancara tidak terarah, dimana seluruh proses wawancara dilakukan pada suatu sistim yang tidak didaftarkan sebelumnya, sehingga seluruh wawancara berporos pada narasumber yang diwawancara.<sup>93</sup>

Adapun pihak-pihak yang menjadi responden adalah:

- 1) Warga masyarakat berpenghasilan rendah di Daerah Kampung Pulo, dan Daerah Kalibata;
- 2) Dinas Sosial DKI Jakarta :
  - a) Kepala Dinas : Bapak Marsukhan;
  - b) Kepala Bagian Ketenaga Kerjaan: Bapak Priyono;
  - c) Staff Dinas Sosial : Bapak Purnomo

---

<sup>93</sup> Soerjono Soekamto, *Op-Cit*, hlm. 228

3) Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Daerah

Khusus Ibukota Jakarta :

- a) Kepala Dinas : Bapak Ichwan Achmadi;
- b) Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa :  
Ibu Ledy Anastasia.

4) Dinas Perencanaan Tata Ruang Badan Perencanaan  
Pembangunan Daerah Provinsi Ibukota Jakarta:

- a) Kepala Perencanaan : Bapak Benny Agus Chandra;
- b) Kepala Perencanaan Pembangunan Daerah : Ibu Tuty  
Kusumawati; dan
- c) Staf Bidang Perencanaan : Bapak Nursyam Daud.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh, dikelompokkan dan disusun secara sistematis berdasarkan pada metode analisa kualitatif, yaitu analisa yang berupa kalimat dan uraian. Metode yang digunakan adalah analisa yuridis yaitu analisis yang berdasarkan pada teori-teori, konsep dan peraturan perundang-undangan.

6. Lokasi Penelitian

- a. Perpustakaan Universitas Jayabaya,
- b. Kelurahan Kampung Pulo;
- c. Dinas Sosial dan Kependudukan Propinsi DKI Jakarta, dan
- d. Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah DKI Jakarta.

## BAB II

### PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN SEBAGAI TANAH TERLANTAR

#### A. Hak-Hak Atas Tanah

##### 1. Pengertian Tanah

Pada hakikatnya pengertian “tanah” di semua negara itu sama, yaitu “permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya.”<sup>94</sup> Boedi Harsono mengartikan tanah meliputi semua permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.<sup>95</sup> Pengertian tanah tersebut berasal pada kata “bumi” dalam pengertian “agraria”, bahwa pengertian agraria meliputi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi juga ruang angkasa, yaitu: ruang di atas bumi yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat di gunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.

---

<sup>94</sup> Endang Suparsetyani, “Perbandingan Hukum Tanah,” *Diktat yang di keluarkan pada perkuliahan Hukum Agraria di Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, 2005.*

<sup>95</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm.163

Pengertian tanah terdiri dari beberapa hal:<sup>96</sup>

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di atas sekali.
- b. Keadaan bumi di suatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang di beri batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Nathaniel Lichfields juga memberikan pengertian bahwa tanah merupakan permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang di sebut *fixtures*,<sup>97</sup>

Menurut Hasni, tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya tidak bisa di lepaskan dari penataan ruang wilayah.<sup>98</sup> Tanah adalah tempat melaksanakan pembangunan ataupun kegiatan-kegiatan.<sup>99</sup> Dalam pengertian tersebut diatas, tanah ialah ruang atau wadah, yang meliputi ruang darat, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.<sup>100</sup>

Penjelasan teori menurut para sarjana di Indonesia di atas di dukung oleh penjelasan hukum. Pertama adalah mengenai tanah, pengertian tanah

---

<sup>96</sup> Pengertian tanah menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1994, dalam Boedi Harsono, *Ibid*, hlm.19

<sup>97</sup> *Ibid*, hal.17.

<sup>98</sup> Hasni, *Ibid*. hal.31.

<sup>99</sup> *Ibid*. hal.56.

<sup>100</sup> *Ibid*. Hasni mengambil pengertian “ruang” dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah.

dalam arti yuridis seperti yang di nyatakan dalam UUPA adalah “Permukaan Bumi atau Tubuh Bumi.” Tanah itu sendiri adalah ruang, wadah yang menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Ruang adalah “wadah” yang meliputi ruang darat, ruang “laut,” ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Apa yang diatur didalam Hukum Tanah sudah jelas adalah “tanah”, namun demikian, seperti yang disebutkan dalam pengertian secara luas bahwa apa yang diatur dalam Hukum Tanah tidak hanya mengenai “tanahnya” saja. Ini berhubungan dengan pengertian tanah itu sendiri yang di jelaskan juga dalam UUPA Pasal 4 ayat 1 bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-macam hak atas “permukaan bumi,” yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Hal ini jelas bahwa “tanah” dalam Ketentuan Hukum Tanah di Indonesia diartikan sebagai “permukaan bumi,” dan permukaan bumi itu dapat di miliki atau dipunyai oleh subjek hukum atau pemegang hak atas tanah. Sedangkan untuk penggunaannya ada dalam ayat 2 Pasal ini yang mengatakan bahwa hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang

bersangkutan, demikian pula “tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya”.

Jadi, pengertian tanah secara jelas disini merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi sebagian ruang dibawahnya dan sebagian ruang diatasnya, namun tentu saja dalam batas-batas tertentu yang di perbolehkan dan diatur dalam Hukum Tanah. Meskipun demikian, pengertian tanah tersebut tidak lepas dari kewenangan Negara yang bersumber pada Hak Menguasai Negara, sebab dalam hal penggunaan, dan pemanfaatannya, Negara hanya bertindak sebagai pengatur dan penyelenggara, hal itu jelas sekali terlihat dalam Pasal 2 UUPA, ayat (1) dan (2) yang dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD’45 dan hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam hal demikian, dikatakan bahwa Indonesia hanya memiliki permukaan bumi, oleh karenanya berlakulah asas “pemisahan horizontal.”

Di Indonesia dikenal 3 (tiga) macam status tanah<sup>101</sup>:

- 1) Tanah Negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, dimana di atasnya tidak ada hak-hak perorangan, termasuk hak ulayat;
- 2) Tanah Hak, yaitu tanah yang dipunyai oleh perorangan atau badan hukum; artinya sudah terdapat hubungan yang kongkrit antara subyek tertentu dengan tanahnya;
- 3) Tanah Ulayat, yaitu tanah dalam penguasaan suatu masyarakat adat.

Dari semua pengertian yang diuraikan tersebut maka disimpulkan bahwa ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksudkan

---

<sup>101</sup> Macam status hak atas tanah menurut Boedi Harsono dalam Hutagalung, Arie.S, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, cet-1, hlm.262.

disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Hak Penguasaan Atas Tanah dapat di artikan sebagai “lembaga hukum” dan dapat juga diartikan sebagai “hubungan hukum yang konkret”.<sup>102</sup> Sebagai lembaga hukum, ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan; menetapkan isinya; mengatur hal-hal mengenai subyeknya; dan mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

## **2. Hak Penguasaan Atas Tanah**

Sebagai hubungan hukum yang konkret, ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah mengatur mengenai penciptaannya, hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain, mengenai pemindahannya kepada pihak lain, hal-hal mengenai hapusnya, dan pembuktiannya.

Kesimpulannya adalah Hak Penguasaan Atas Tanah ialah hak untuk menguasai tanah, artinya wewenang yang di berikan kepada seseorang atau suatu pihak untuk melakukan sesuatu terhadap tanah yang dihakinya. Hal tersebut diatur di dalam Hukum Tanah, dan seperti yang di jelaskan pada bab sebelumnya bahwa dalam Hukum Tanah terdapat berbagai macam

---

<sup>102</sup> *Ibid.* Hal 26.

pengertian Hak-hak Penguasaan Atas Tanah<sup>103</sup>. Hak-hak tersebut antara lain:

1. Hak Bangsa Indonesia, sebagai hak penguasaan yang tertinggi yang beraspek perdata dan publik;
2. Hak Menguasai dari Negara, yang meliputi semua tanah tanpa terkecuali namun tidak memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk menguasai tanah secara fisik;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;
4. Hak-hak Perorangan Atas Tanah:
  - 1) Hak-hak Atas Tanah, yang memungkinkan penguasaan secara fisik:
    - a. Hak Milik,
    - b. Hak Guna Usaha,
    - c. Hak Guna Bangunan,
    - d. Hak Pakai.
  - 2) Wakaf;
  - 3) Hak Jaminan Atas Tanah, yang di sebut juga Hak Tanggungan.

### **1. Hak Bangsa Indonesia**

Hak Bangsa Indonesia merupakan Hak Penguasaan tanah yang tertinggi, meskipun demikian ia juga merupakan sumber hak-hak atas tanah yang lain baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA ditegaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia

---

<sup>103</sup> *Ibid.* Arie Hutagalung mengutip penjelasan dari Boedi Harsono.

adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

Subjek Hak Bangsa Indonesia menurut pernyataan Pasal di atas adalah seluruh rakyat Indonesia yang tergabung dan bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Objeknya adalah tanah di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai Hak Penguasaan Tanah yang tertinggi, Hak Bangsa ini memiliki hubungan yang bersifat abadi, dalam arti selama bangsa Indonesia masih ada maka selama itulah Hak Bangsa Indonesia berlangsung.

Oleh karena itu Hak Bangsa memiliki dua unsur<sup>104</sup>:

- a. Unsur perdata, yang berhubungan dengan “kepunyaan”; dan
- b. Unsur Publik, yang berhubungan dengan “melaksanakan tugas kewenangan.

Pasal 1 ayat 2 UUPA menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional.

Pernyataan Pasal di atas menunjukkan bahwa terdapat hubungan “kepunyaan” dalam Hak Bangsa Indonesia, itu bukti bahwa di dalam

---

<sup>104</sup>Boedi Harsono, *Ibid.* hal 231, bagian D dan E.

Hak Bangsa terdapat unsur Keperdataan.<sup>105</sup> Sedangkan sebagai bukti adanya unsur publik, yakni bahwa Hak Bangsa berhubungan dengan “melaksanakan tugas kewenangan” merupakan tugas dan kewenangan Negara dalam mengelola, yang berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah. Akibatnya, Negara hanya berfungsi sebagai pengatur, dan bukan sebagai pemilik.<sup>106</sup>

## **2. Hak Menguasai Dari Negara**

Seperti yang di jelaskan diatas bahwa Hak Menguasai Dari Negara itu hanya merupakan hak menguasai tanah secara yuridis dan bukan secara fisik. Artinya kewenangan yang di berikan negara hanya sebatas mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, Cet.19, 2008. Bahwa tanah-bersama dalam Pasal 1 ayat 2 dinyatakan sebagai “*kekayaan nasional*” menunjukkan adanya unsur *keperdataan*, yaitu hubungan “*Kepunyaan*” antara Bangsa Indonesia dengan tanah-bersama tersebut.

<sup>106</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, cet-1, Yogyakarta, 2007, hlm.42-43.

<sup>107</sup> *Ibid.* Lihat Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Wewenang untuk mengatur yang di punyai negara itu di gunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>108</sup> Hal tersebut tercermin dalam Pasal 33 ayat 3 UUD'45, yang kemudian di perluas dalam Pasal 2 UUPA.

### **3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Menurut Iman Sudiyat, hak ulayat masyarakat hukum adat adalah hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gans/stam*), sebuah sarikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah dan isinya dalam lingkungan wilayahnya.<sup>109</sup>

Tidak berbeda dengan Iman Sudiyat Boedi Harsono juga menyatakan bahwa: Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah dan kewajiban dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat sepanjang masa.<sup>110</sup>

Pengertian Hak Ulayat merupakan hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya,

---

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

<sup>109</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1978, hlm. 2. Dikutip oleh Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media Hukum, Yogyakarta, 2007, Cet-1, hlm.35.

<sup>110</sup> Boedi Harsono, *Sejarah.... Loc.Cit.* hlm.185.

atau guna kepentingan orang-orang luaran (pendatang, orang asing) akan tetapi dengan izinnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan *rekognisi*, dalam pada itu persekutuan hukum itu tetap campur tangan secara keras atau tidak, juga atas tanah-tanah yang telah di usahakan orang yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya.<sup>111</sup>

Dalam pengertian umum, rekognisi diartikan sebagai hal atau keadaan yang diakui, atau pengakuan, pengenalan, atau juga penghargaan. Namun demikian, dalam konteks ini, rekognisi diartikan sebagai “Pengisi Adat”. Pengisi Adat ini berlaku apabila ada orang atau pihak-pihak tertentu yang bukan merupakan anggota dari suatu masyarakat adat tertentu ingin memasuki wilayah atau daerah masyarakat adat tersebut, maka orang atau pihak yang bersangkutan itu harus meminta izin kepada Penguasa Hukum Adat setempat, dengan cara memberikan sesuatu secara terang dan tunai.<sup>112</sup>

Dalam kaitannya dengan hak atas tanah, rekognisi atau “pengisi adat” biasanya merupakan sesuatu yang harus diserahkan oleh masyarakat hukum adat melalui Kepala Adat setempat kepada

---

<sup>111</sup>Ardiwilaga R.Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktek*, Masa Baru, Bandung, 1962, hlm.23. Dikutip oleh Muhammad Bakri, *Ibid*.

<sup>112</sup> “Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional,” di posting pada bulan Maret 2009, pada jam 16.00 WIB, dapat diakses di: <http://www.herman-notary.blogspot.com/2009/03/hukum-adat-dalam-hukum-tanah-nasional.html>, pada 20 April 2015, pada jam 20.30 WIB.

Negara.<sup>113</sup> Sesuatu itu dapat berupa barang seperti hasil panen, ataupun uang.

Hak Ulayat juga diatur dalam UUPA. Pasal 3 menjelaskan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

#### **4. Hak Perorangan Atas Tanah**

Hak Perorangan Atas Tanah dapat diartikan sebagai hubungan hukum antara orang atau badan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu terhadap tanahnya, yang bersumber secara langsung maupun tidak langsung pada Hak Bangsa Indonesia. Dalam hal yang demikian, hak perorangan atas tanah memungkinkan seseorang sebagai diri pribadi untuk dapat menguasai tanah tersebut, sebagaimana yang diutarakan dalam penjelasan mengenai hak ulayat sebelumnya, bahwa dalam hak ulayat masyarakat hukum adat terdapat asas komunalistik religius, dimana asas tersebut

---

<sup>113</sup> <http://marungai.wordpress.com>.

memperlihatkan bahwa tanah adalah milik bersama seluruh rakyat Indonesia.

Kebersamaan tersebut dipengaruhi sifat kepercayaan tentang adanya sesuatu yang ghaib, yang memberikan hak tersebut kepada mereka.<sup>114</sup> Masyarakat menganggap bahwa apa yang mereka miliki merupakan hak bersama bagi mereka, namun demikian, sifat tersebut tidak lepas dari hak pribadi masing-masing terhadap sebagian tanah. Jadi dalam tanah bersama, terdapat hak menguasai secara pribadi, meskipun tidak dapat dipungkiri untuk dapat menguasai atau menggunakan secara bersama boleh dilakukan, seperti yang ditegaskan dalam UUPA Pasal 4 ayat 1 bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, “baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain” serta badan-badan hukum.

## **5. Hak Jaminan Atas Tanah**

Hak Jaminan Atas Tanah dalam hukum tanah nasional adalah Hak Tanggungan. Hak Tanggungan ialah hak jaminan atas tanah yang dibebankan pada hak atas tanah, berikut atau tidak berikut benda-

---

<sup>114</sup> Pada saat itu masyarakat masih menganggap sesuatu yang Gaib adalah Arwah Nenek Moyang atau sebagainya.

benda lain yang merupakan satu-kesatuan dengan tanah itu, untuk perlunasan hutang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor yang lain.<sup>115</sup>

### **3. Macam Hak Atas Tanah**

Hak Atas Tanah merupakan hak yang memberi wewenang pada orang atau badan hukum untuk memakai atau menggunakan tanah (menguasai dan mengambil manfaat dari tanah itu untuk di usahakan). Hak Atas Tanah sendiri dibagi lagi menjadi dua, yakni:

- a. Hak Atas Tanah Primer, yang bersumber langsung pada hak Bangsa Indonesia dan di berikan oleh Negara atas dasar permohonan hak.

Hak Atas Tanah yang Primer itu adalah:

- a) Hak Milik yang dalam Pasal 20 UUPA di katakan sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain;<sup>116</sup>
- b) Hak Guna Usaha yang dalam Pasal 28 ayat 1 UUPA dikatakan sebagai hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan;

---

<sup>115</sup> Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Lain yang Berkaitan dengan Tanah.

<sup>116</sup> Pasal 20 ayat 1 dan 2, Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- c) Hak Guna Bangunan yang dalam Pasal 35 ayat 1 UUPA dikatakan sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Tanah itu berupa tanah Negara bisa juga tanah Hak Milik, namun untuk primer, tanahnya berupa tanah Negara yang diberikan berdasarkan penerimaan hak yang dilakukan berdasarkan penetapan Pemerintah<sup>117</sup>. Jangka waktunya 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun, namun dapat di perbaharui haknya 30 tahun, kecuali jika hal tersebut terjadi dalam permohonan penanaman modal, dapat langsung mendapat 80 tahun;
- d) Hak Pakai yang dalam Pasal 41 ayat 1 UUPA dikatakan sebagai hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini. Hak Pakai dapat di berikan selama

---

<sup>117</sup> Pasal 37 bagian (a) Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dan diberikan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.<sup>118</sup> Khusus untuk Primer, jangka waktunya 25 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun, juga dapat diperbaharui 25 tahun. Namun demikian, dapat langsung menjadi 70 tahun dalam kondisi dimana tanah yang hendak dihaki merupakan tanah hak milik.

b. Hak Atas Tanah Sekunder, yang tidak bersumber secara langsung pada hak bangsa Indonesia dan di berikan oleh pemilik tanah atas dasar perjanjian. Hak Atas Tanah Sekunder itu adalah:

a) Hak Guna Bangunan Sekunder. Pengertiannya hampir sama seperti hak guna bangunan primer diatas, hanya saja untuk sekunder status tanah yang dapat dihaki adalah hak milik, dan berdasarkan Pasal 37 UUPA bagian (b) hak guna bangunan yang terjadi mengenai tanah hak milik muncul karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna-bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.<sup>119</sup> Jangka waktunya pun sebagaimana yang telah ditetapkan undang-undang terbatas hanya

---

<sup>118</sup> Ayat 2 Pasal 41 Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>119</sup> Pasal 37, Undang-undang No.5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

30 tahun dan tidak dapat diperpanjang, namun demikian, masih dapat diperbaharui dengan memperbaharui perjanjian dengan pemiliknya;

- b) Hak Pakai Sekunder. Senada dengan pengertian Hak Pakai Primer dalam Pasal 41 UUPA, bedanya hanya terletak pada jangka waktunya, paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, namun dapat diperbaharui dengan memperbaharui hak;<sup>120</sup>
- c) Hak Sewa tanah pertanian yang merupakan hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah orang lain, dimana penyewanya wajib membayar sewa kepada pemilik tanah yang dapat dilaksanakan pada waktu tertentu atau di bayar di muka.<sup>121</sup> Pembayaran uang sewa sebagaimana termaksud dalam Pasal 44 ayat 2 UUPA, dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; dapat juga dilakukan sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- d) Hak Usaha Bagi hasil merupakan hak yang berasal dari perjanjian antara pemilik tanah dengan penggarap (orang/ badan hukum) dimana penggarap diperkenankan untuk menyelenggarakan usaha

---

<sup>120</sup> Pasal 41, Undang-undang No.5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>121</sup> Sunaryo Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia, Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2006.

pertanian diatas tanah untuk pemilik tanah yang hasilnya dibagi antara keduanya dengan imbang yang disetujui sebelumnya;<sup>122</sup>

- e) Hak Gadai atas Tanah yang merupakan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah hak milik orang lain yang telah menerima uang gadai daripadanya. Selama uang gadai belum ditebus, maka tanahnya secara fisik dikuasai oleh pemegang gadai.<sup>123</sup>
- f) Hak Menumpang atau *mager sari* dikatakan sebagai hak yang memberikan wewenang untuk mendirikan dan mengempati rumah diatas pekarangan orang lain.<sup>124</sup>

Selain hak atas tanah tersebut, terdapat hak atas tanah lain yang juga diatur dalam UUPA, yakni:

Hak membuka Tanah dan Memungut hasil hutan. UUPA tidak secara gamblang menyebutkan pengertiannya, namun UUPA mengatur hak-hak tersebut, yaitu Pasal 46.

- a) Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Memungut Hasil Hutan.
- b) Hak Guna Ruang Angkasa.
- c) Hak-hak lainnya yang tidak termasuk hak-hak tersebut diatas namun akan ditetapkan dalam Undang-undang dan bersifat sementara, meliputi Hak Gadai, Hak Numpang, Hak Pengelolaan, dan Hak Usaha Bagi Hasil.

---

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*

Hak atas tanah berisi wewenang untuk memakai dan menggunakan tanah yang dihaki sesuai dengan kebutuhannya, hal tersebut ditegaskan Pasal 4 ayat 2 UUPA bahwa hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Selain itu, hak atas tanah juga berisi kewajiban untuk memakai tanahnya sesuai peruntukan sebagaimana yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan oleh Pemda setempat. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA bahwa, semua hak atas tanah berfungsi sosial.

2. Hak Wakaf.

3. Hak Jaminan Atas Tanah dalam bentuk Hak Tanggungan.

4. Hak Atas Satuan Rumah Susun

#### **4. Fungsi Sosial Atas Tanah**

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) UUD'45 menyatakan bahwa bumi, air,

dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

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

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.<sup>125</sup> Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badanhukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa

---

<sup>125</sup> Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang.....op.cit*, hlm.578

tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang. Kesejahteraan umum yang

diusahakan oleh Negara, harus dirumuskan sebagai kesejahteraan yang menunjang tercapai kesejahteraan bagi para anggota masyarakat.<sup>126</sup>

## **5. Cara Memperoleh Tanah**

### **a. Tanah Negara**

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya diatas, bahwa tanah Negara adalah oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau suatu badan hukum. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak, serta pemberian hak diatas tanah Hak Pengelolaan.

Sedangkan tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, artinya tanah tersebut tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>127</sup>

### **b. Dasar Hukum dan Tata Cara Memperoleh Tanah Negara**

Kewenangan pemberian hak atas tanah dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Peraturan

---

<sup>126</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etikas Politik, ...op.cit*, hlm. 314-315.

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm.1

Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum.

Selanjutnya dalam Pasal yang sama disebutkan bahwa Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional memberikan keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam Bab II dan Bab III.

Untuk memperoleh Tanah Negara maka dasar hukumnya adalah:

- a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah dan hak pengelolaan, yang mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian hak atas tanah.
- b. Permeneg Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, yang mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang

pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Pemberian Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Untuk Tata cara permohonan hak atas tanah dalam hal ini Tanah Negara diawali dengan syarat-syarat bagi pemohon. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan menentukan bahwa : Pemohon hak atas tanah mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara secara tertulis, yang diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Dalam permohonan tersebut memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik serta keterangan lainnya berupa keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon serta keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan maka:

1. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
2. Mencatat dalam formulir isian.
3. Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian
4. Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat dan berkas permohonan hak atas tanah yang telah lengkap dan telah diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku maka diterbitkanlah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah yang dimohon kemudian dilakukan pendaftaran haknya ke Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda lahirnya hak atas tanah tersebut.

## **6. Tata Cara Memperoleh Tanah Hak**

### **a. Pelepasan Hak dan Pembebasanan Hak**

Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak

atas tanah ialah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.<sup>128</sup>

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Lembaga Pertanahan. Dalam hal ini Lembaga Pertanahan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak atau menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Ba. 12/108/1275 disebutkan bahwa pembebasan tanah adalah setiap perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak atau penguasa tanah itu.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Djumaidi, *Hukum Pembangunan Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm.

<sup>129</sup> Mukadir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Edisi Revisi, Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 1

Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 UUPA, yang menyatakan bahwa:

Hak milik hapus bila:

a. tanahnya jatuh kepada Negara:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
3. karena diterlantarkan
4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2

b. tanahnya musnah.

Acara pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

### **b. Pemindahan Hak Atas Tanah**

Pemindahan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain.

Pemindahan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah ditempuh apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan, yaitu apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

### **c. Pencabutan Hak Atas Tanah**

Pencabutan hak atas tanah menurut UUPA adalah pengambilalihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.<sup>130</sup> Dengan demikian, pencabutan hak atas tanah merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah hak yang diperlukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum setelah berbagai cara melalui musyawarah tidak berhasil.

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa

---

<sup>130</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm. 8

dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, dengan peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, dan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Ketentuan Pasal 18 ini merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA yaitu bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

## **B. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah**

### **1. Konsep dan Pengertian Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum adalah tempat berlindung, atau merupakan perbuatan (hal) melindungi, misalnya memberi perlindungan kepada orang yang lemah.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan ke-IX, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 600

Pengertian perlindungan dalam ilmu hukum adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan sanksi dari ancaman, gangguan, teror, dan kekerasan dari pihak manapun yang diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan atas pemeriksaan di sidang pengadilan.

Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon*, makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, oleh karena tiap anggota masyarakat mempunyai hubungan antara satu dengan yang lain. Sebagai makhluk sosial maka sadar atau tidak sadar manusia selalu melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*).<sup>132</sup>

Perbuatan hukum (*rechtshandeling*) diartikan sebagai setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja/atas kehendaknya untuk menimbulkan hak dan kewajiban yang akibatnya diatur oleh hukum. Perbuatan hukum terdiri dari perbuatan hukum sepihak seperti pembuatan surat wasiat atau hibah, dan perbuatan hukum dua pihak seperti jual-beli, perjanjian kerja dan lain-lain.

Hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) diartikan sebagai hubungan antara dua atau lebih subyek hukum, hubungan mana terdiri atas ikatan antara individu dengan individu, antara individu dengan masyarakat atau

---

<sup>132</sup> Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 49

antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Dalam hubungan hukum ini hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.”<sup>133</sup>

Tiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masing-masing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan saling berhadapan atau berlawanan, untuk mengurangi ketegangan dan konflik maka tampil hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut yang dinamakan perlindungan hukum.<sup>134</sup>

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan dan apa yang tidak

---

<sup>133</sup> Uti Ilmu Royen, *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/Buruh Outsourcing (Studi Kasus di Kabupaten Ketapang)*, Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 52

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm. 53

boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan-kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>135</sup>

Keberadaan hukum dalam masyarakat sangatlah penting, dalam kehidupan dimana hukum dibangun dengan dijiwai oleh moral konstitusionalisme, yaitu menjamin kebebasan dan hak warga, maka mentaati hukum dan konstitusi pada hakekatnya mentaati imperatif yang terkandung sebagai substansi maknawi didalamnya imperatif. Hak-hak asasi warga harus dihormati dan ditegakkan oleh pengembang kekuasaan Negara dimanapun dan kapanpun, ataupun juga ketika warga menggunakan kebebasannya untuk ikut serta atau untuk mengetahui jalannya proses pembuatan kebijakan publik.<sup>136</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon Perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum itu pada umumnya berbentuk suatu peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan kepada pihak yang melanggarnya.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm.38

<sup>136</sup> Sudikno Mertokusumo, 2003, hlm. 22

<sup>137</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...op.cit*, hlm. 205

Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.<sup>138</sup>

Perlindungan hukum di dalam negara yang berdasarkan Pancasila, maka asas yang penting ialah asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan.<sup>139</sup> Asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan menghendaki bahwa upaya-upaya penyelesaian masalah yang berkaitan dengan masyarakat sedapat mungkin ditangani oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Perlindungan hukum, menurut Philipus M. Hadjon, dapat dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu:<sup>140</sup>

- a. Perlindungan hukum yang preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya permasalahan atau sengketa. Perlindungan hukum ini memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri tersendiri dalam

---

<sup>138</sup> Philipus M. Hadjon, *Ibid*, hlm.84

<sup>139</sup> J. Widijantoro, "Kajian Terhadap UUPK sebagai Upaya Pemberian Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia", Makalah Disampaikan Dalam Diskusi Panel yang Diselenggarakan Atas kerjasama Fakultas Hukum UAJY dan YLKI Yogyakarta, Jumat 14 April 2000, hlm.2

<sup>140</sup> Philipus M. Hadjon, ... *op.cit*, hlm. 117.

penerapannya. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan dan pendapatnya sebelum pemerintah memberikan hasil keputusan akhir. Perlindungan hukum ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi. Karena sifatnya yang lebih menekankan kepada pencegahan, pemerintah cenderung memiliki kebebasan dalam bertindak sehingga mereka lebih hati-hati dalam menerapkannya. Belum ada peraturan khusus yang mengatur lebih jauh tentang perlindungan hukum tersebut di Indonesia.

- b. Perlindungan hukum yang represif yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul.

Perlindungan hukum jenis ini memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri yang berbeda dengan perlindungan hukum preventif dalam hal penerapannya. Pada hukum represif ini, subyek hukum tidak mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan karena ditangani langsung oleh peradilan administrasi dan pengadilan umum. Selain itu, ini merupakan perlindungan akhir yang berisi sanksi berupa hukuman penjara, denda dan hukum tambahan

lainnya. Perlindungan hukum ini diberikan untuk menyelesaikan suatu pelanggaran atau sengketa yang sudah terjadi dengan konsep teori perlindungan hukum yang bertumpu dan bersumber pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia dan diarahkan kepada pembatasan-pembatasan masyarakat dan pemerintah.

Perlindungan hukum memperoleh landasan idiil (filosofis) pada sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Didalamnya terkandung suatu 'hak' seluruh rakyat Indonesia untuk diperlakukan sama didepan hukum. Hak adalah suatu kekuatan hukum, yakni hukum dalam pengertian subyektif yang merupakan kekuatan kehendak yang diberikan oleh tatanan hukum. Oleh karena hak dilindungi oleh tatanan hukum, maka pemilik hak memiliki kekuatan untuk mempertahankan haknya dari gangguan/ancaman dari pihak manapun juga.<sup>141</sup>

## **2. Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Subyek Hukum yang Perlu Mendapat Perlindungan Hukum**

Pemegang Hak Atas Tanah adalah pihak-pihak yang memiliki hak atas tanah, hal tersebut dapat berarti bahwa pihak-pihak tersebut merupakan subyek hukum yang memiliki hak atas tanah. Telah dijelaskan sebelumnya

---

<sup>141</sup> Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif)*, Nusamedia, Bandung, 2006 hlm. 152

bahwa hak atas tanah merupakan suatu hubungan hukum yang diartikan sebagai hak permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air, serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA, dan peraturan lain yang lebih tinggi. Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah disamping memberikan wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegangnya.<sup>142</sup>

Perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah dapat berarti perlindungan terhadap perolehan hak atas tanah yang ada pada pemegangnya. Dalam hal ini penerbitan Sertipikat sebagai alat bukti atas kepemilikan hak atas tanah merupakan suatu bentuk perlindungan hukum secara preventif, apabila timbul suatu permasalahan yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan maka pemegang hak yang namanya tercantum didalam Sertipikat adalah pihak yang berhak atas tanah yang bersangkutan.

Sehingga pemegang hak dengan bebas untuk memindahkan haknya dan memberikan beban hak atau memperoleh manfaat dari pihak ketiga yang menggunakannya. Demikian pula bagi pihak ketiga atau yang akan berkepentingan terhadap tanah yang bersangkutan akan lebih mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya. Menurut Pasal 1 butir 20

---

<sup>142</sup> Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm.128

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf (c) Undang-undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertipikat tanah sebagai produk pendaftaran yang memenuhi aturan hukum normatif, belum menjamin kepastian hukum dari sudut pandang sosiologi hukum. Maksudnya adalah realitas sosial yang terjadi di masyarakat.<sup>143</sup>

Perlindungan hukum secara preventif kepada pemegang hak atas tanah juga dapat dilakukan dengan cara sosialisasi dalam bentuk penyebarluasan dalam media cetak, partisipasi masyarakat dalam penataan ruang, musyawarah dan demokrasi serta penggantian yang layak. Walau begitu tetap dalam pelaksanaannya, Sertipikat merupakan alat bukti kepemilikan hak atas bagi pemegang hak yang dapat memberikan perlindungan hukum.

Meski demikian, Sertipikat tidaklah mutlak merupakan alat bukti yang terkuat. Apabila muncul pihak lain yang dapat membuktikan bahwa Sertipikat tersebut bukanlah milik dari pemegang hak atas yang sebenarnya, maka pemilik yang sebenarnya diberikan hak untuk mengajukan gugatan

---

<sup>143</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika Penerbit, Jakarta, 2008, hlm. 9.

melalui Pengadilan. Dengan demikian tercapailah perlindungan hukum secara represif demi menyelesaikan sengketa pertanahan karena pembangunan rumah susun sederhana tersebut.

Secara filosofis, yuridis dan sosiologis perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah mengacu kepada konsepsi hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan :

Pasal 23 : Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan hak milik;

Pasal 28 : Setiap orang berhak atas lingkungan hidup baik dan sehat;

Pasal 32 : Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik pribadi tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh orang lain;

Pasal 41 : Setiap orang berhak untuk memperoleh perlindungan atas identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat, selaras dengan perkembangan zaman;

Pasal 42 : Setiap orang berhak untuk memperoleh jaminan dan perlindungan dalam berkomunikasi dan untuk memperoleh informasi;

Pasla 43 : Setiap orang berhak untuk memperoleh perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa :

Pasal 3 ayat 2 : Setiap orang berhak atas pengeluaran, jaminan, perlindungan dan perlakuan yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama dimata hukum;

Pasal 6 ayat 1 : Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat, harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah;

Pasal 6 ayat 2 : Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi selaras dengan perkembangan zaman;

Pasal 9 ayat 3 : Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;

Pasal 29 ayat 1 : Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya;

Pasal 36 ayat 2 : Tidak boleh seorangpun dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum;

Pasal 37 ayat 1 : Pencabutan hak milik atas suatu benda dari kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan memberi ganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Pasal 71 : Pemerintah wajib bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua peraturan tersebut sebenarnya merupakan peraturan yang mengatur mengenai hak asasi manusia, akan tetapi dalam ketentuan hukum tanah nasional pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu

dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>144</sup>

Hal itu berarti terdapat hubungan yang erat antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang ditempatinya, meskipun demikian, pemegang hak atas tanah tidak serta merta merupakan pemilik bangunan di atasnya. Asas pemisahan horizontal atau *horizontal schieding* membatasi hak setiap pemegang hak atas tanah untuk memperoleh hak atas tanah berikut bangunan dan benda-benda apapun yang terkait dengan tanah.

Meskipun dibatasi, namun asas ini tetap memberikan hak kepada setiap warga Negara untuk dapat sekaligus memiliki bangunan dan benda-benda lain yang dibangun dan tertanam di atas tanah, dengan ketentuan :

- a. Tanah dan bangunan yang bersangkutan merupakan milik dari pemegang hak atas tanah;
- b. Ketentuan tentang kepemilikan tanah berikut bangunan yang bersangkutan tercatat di buku tanah atau Sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan;
- c. Bangunan tersebut bersifat permanen dengan tanah.

---

<sup>144</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia ...op.cit*, hlm. 7

### 3. Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah

Perlindungan hukum adalah suatu bentuk perlindungan hak dan kewajiban setiap orang. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan.<sup>145</sup> Dan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah merupakan perlindungan terhadap perolehan hak atas tanah yang dimiliki oleh pemegang nya.

Hak atas tanah, sebagaimana yang telah disebutkan diatas, memiliki hak dan kewajiban bagi pemegangnya. Hak pemegang hak atas tanah adalah sebagaimana yang tercantum didalam 4 ayat 2 UUPA bahwa hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada diatasnya. Dengan demikian, hak yang dimiliki oleh setiap orang atas tanah yang bersangkutan adalah hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, begitupula dengan tubuh bumi, air serta ruang angkasa yang terdapat diatasnya.

Sementara kewajiban setiap pemegang hak atas tanah adalah mempergunakan tanah dan segala apa yang terkait dengan tanah itu

---

<sup>145</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum..... op.citi*, hlm. 28

sebagaimana mestinya, selain itu pemegang hak atas tanah juga berkewajiban untuk :

- a. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- b. Melakukan pengurusan dan penyempurnaan terhadap tanah yang bersangkutan;
- c. Membayar uang pemasukan kepada Negara sebagai salah satu persyaratan dalam proses perolehan hak atas tanah;
- d. Dan lain sebagainya.

Jika di tempatkan satu per satu, maka kewajiban dari pemegang hak atas tanah dapat dibagi menjadi beberapa kategori :

- a. Untuk Hak Guna Usaha:<sup>146</sup>
  - 1). Membayar uang pemasukan kepada negara.
  - 2). Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan.
  - 3). Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai kelayakan usaha berdasarkan kriteria dari instansi teknis.
  - 4). Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan Hak Guna Usaha.

---

<sup>146</sup> Pasal 12 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

- 5). Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup.
  - 6). Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha.
  - 7). Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada negara setelah hapus.
  - 8). Menyerahkan Sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan.
- b. Untuk Hak Guna Bangunan:<sup>147</sup>
- 1). Membayar uang pemasukan kepada negara.
  - 2). Menggunakan tanah sesuai peruntukannya.
  - 3). Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
  - 4). Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan hapus.
  - 5). Menyerahkan Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan.

---

<sup>147</sup> Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

6). Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Guna Bangunan.

c. Untuk Hak Pakai:

- 1). Membayar uang pemasukan kepada negara, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik.
- 2). Menggunakan tanah sesuai peruntukannya sesuai keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik.
- 3). Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- 4). Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai hapus.
- 5). Menyerahkan Sertipikat Hak Pakai yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan.
- 6). Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Pakai.

### **C. Hapusnya Hak Atas Tanah**

Ada berbagai peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan hapusnya hak atas tanah. Mengenai hak milik, Hak Guna Usaha dan hak guna

bangunan sebab-sebab hapusnya hak yang bersangkutan disebutkan dalam ketentuan UUPA, dan ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, hak guna bangunan dan hak pakai telah diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Untuk ketertiban administrasi dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan, hapusnya hak atas tanah harus dinyatakan dengan Surat Keputusan oleh Pejabat yang berwenang. Bagi hapusnya hak yang terjadi karena hukum, seperti yang ditentukan dalam Pasal 21, Surat Keputusan tersebut hanya bersifat *deklaratoir*, sebagai pernyataan tentang hapusnya hak yang bersangkutan. Tetapi bagi hapusnya hak yang merupakan pembatalan, karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya, seperti yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 Tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah dan Perkebunan.<sup>148</sup>

### **1. Hapusnya Hak Milik**

Hak Milik merupakan hak turun temurun yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.<sup>149</sup> Hal ini memperlihatkan bahwa hak milik merupakan suatu hak dasar yang dapat mempertahankan

---

<sup>148</sup> Boedi Harsono, *Masalah Hipotik dan Credietverband*, dalam Buku Laporan Seminar *Tentang Hipotik dan Lembaga-Lembaga Jaminan Lainnya*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1977, hlm.55.

<sup>149</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan ....*, *op.cit*, hlm.12.

kepemilikan seseorang atas tanah, dengan adanya status hak milik maka status kepemilikan seseorang atas tanah tidak dapat diganggu gugat.

Sedangkan fungsi sosial hak atas tanah disini berkaitan erat dengan kepentingan umum, artinya sepanjang status hak milik seseorang atas tanah yang dipunyai tidak mengganggu kepentingan orang lain maka hak milik atas tanah yang bersangkutan bersifat absolut. Fungsi sosial hak atas tanah juga merupakan suatu pembatasan kepemilikan seseorang terhadap hak milik. Beberapa pembatasan tersebut antara lain adalah sebagai berikut :<sup>150</sup>

- a. Mempergunakan atau tidak mempergunakan hak milik semata-mata untuk kepentingan pribadi dan tidak memikirkan kepentingan orang lain;
- b. Mempergunakan tanah secara melampaui batas;
- c. Pemilikan tanah oleh warga negara asing yang tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam UUPA;
- d. Pemilikan tanah oleh keluarga atau badan hukum tanpa memperhatikan ketentuan mengenai batas luas maksimum/minimum tanah;
- e. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kkepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah

---

<sup>150</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang sesuai kepada pemilik tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat di simpulkan bahwa secara umum hapusnya hak atas tanah adalah melalui beberapa alasan sebagaimana tersebut diatas. Tetapi secara khusus, UUPA telah membagi hapusnya hak atas tanah kedalam beberapa hak atas tanah. Pasal 27 UUPA menyebutkan tentang hapusnya Hak Milik atas tanah, apabila :

a. Tanahnya jatuh kepada Negara

1) Karena Pencabutan Hak;

Pasal 18 UUPA bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan Pasal 18 UUPA ini selanjutnya dilaksanakan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, yang menyebutkan bahwa demi kepentingan umum dan kepentingan pembangunan, pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya dapat dilakukan oleh Presiden dalam keadaan memaksa, setelah mendengar dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan.

2) Karena Penyerahan Sukarela oleh Pemiliknya.

Dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Pasal 5 menyebutkan Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

3) Karena diterlantarkan.

Penelantaran tanah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pasal 2 dan Pasal 3 mengatur mengenai kriteria tanah terlantar yaitu; (i) tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik. (ii) tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya tersebut.

4) Karena ketentuan yang terdapat dalam UUPA Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).

Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur bahwa orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya

UUPA ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Kemudian Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

b. Tanahnya musnah.

Pasal 27 huruf b, Pasal 34 huruf f, dan Pasal 40 huruf f menyatakan bahwa Hak atas tanah juga hapus kalau tanah yang bersangkutan musnah. Kiranya sudah dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus, kalau tanah yang dihaki musnah. Tanah musnah, kalau menjadi “hilang” karena proses alamiah atau karena bencana alam, sehingga sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, karena secara fisik tidak dapat lagi diketahui keberadaannya. Misalnya tanah di tepi laut atau sungai besar yang hilang karena proses alamiah berupa aberasi atau longsor karena bencana alam.<sup>151</sup>

## **2. Hapusnya Hak Guna Usaha**

Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, yaitu paling lama 25 tahun, guna usaha pertanian, perikanan, perkebunan atau peternakan. Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang memiliki luas paling sedikit 5 hektar.<sup>152</sup>

Hapusnya Hak Guna Usaha adalah karena :<sup>153</sup>

- a) Jangka waktunya berakhir;

---

<sup>151</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pembentukannya*, Djambatan, Jakarta, Ed. Rev. 2005, hlm. 340

<sup>152</sup> Lihat Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah dan Pembentukan.....op.cit*, hlm. 558

<sup>153</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam *Ibid*, hlm. 559.

- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Dimiliki atau dikuasai oleh pihak-pihak yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha, yang tidak melaksanakan kewajiban melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dalam jangka waktu 1 tahun.

### **3. Hapusnya Hak Guna Bangunan**

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.<sup>154</sup> Hapusnya hak guna bangunan terjadi karena:

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;

---

<sup>154</sup> Lihat Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Dimiliki atau dikuasai oleh pihak-pihak yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha, yang tidak melaksanakan kewajiban melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dalam jangka waktu 1 tahun.

#### **4. Hapusnya Hak Pakai**

Pasal 41 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu yang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.

Hapusnya hak pakai terutama adalah karena pemberiannya disertai oleh syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan, proses pengalihan haknya terjadi tanpa izin dari pejabat yang berwenang, dan pengalihan hak

pakai tetap dilakukan meskipun tidak dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

## **D. Kepastian Hak Atas Tanah Terlantar**

### **1. Kepastian Hak**

Kepastian hak adalah suatu jaminan bahwa hak-hak setiap orang terpenuhi. Hak adalah pengalokasian suatu kekuasaan untuk bertindak dalam rangka melaksanakan suatu kepentingan. Pengalokasian kekuasaan tersebut dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya.<sup>155</sup> Namun demikian tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat dapat disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan yang tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada Negara.

Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak.<sup>156</sup> Apabila seseorang memiliki sebidang tanah maka hukum memberikan hak kepada seseorang tersebut, dalam arti kepentingan orang tersebut sebagai pemilik tanah yang bersangkutan untuk memperoleh perlindungan. Namun perlindungan tersebut tidak hanya ditujukan terhadap kepentingan orang itu saja, melainkan juga terhadap kehendak yang bersangkutan mengenai tanah itu. Ia dapat mengalihkan atau

---

<sup>155</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditiya Bakti, Jakarta, 2014, hlm. 53.

<sup>156</sup> Paton, G.W. *A Text Book of Jurisprudence*, Oxford University Of Press, London, 1971, hlm. 250.

mewariskan tanah itu kepada orang atau pihak lain dan hal tersebut termasuk kedalam hak si Pemilik tanah.<sup>157</sup>

Terdapat beberapa ciri yang melekat pada hak menurut hukum, yaitu:<sup>158</sup>

- a. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebutkan sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki *titel* atas barang yang menjadi sasaran dari hak;
- b. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
- c. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*Omission*) suatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak.
- d. *Commission* dan *Omission* itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai objek dari hak.
- e. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai *titel*, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemilikinya.

## 2. Konsep dan Dasar Hukum Tanah Terlantar

---

<sup>157</sup> Satjipto Rahardjo, *op.cit*, hlm.54-55.

<sup>158</sup> Fitzgerald, P.J., *Salmond on Jurisprudence*, Sweet and Maxwell, London, 1966, hlm. 221.

UUPA merupakan dasar dari lahirnya perundang-undangan lainnya dan peraturan-peraturan pendukung dalam mengatur kebijakan di bidang pertanahan. Pemberian hak-hak atas tanah (HM; HAK GUNA USAHA; HGB, dan lain-lain) kepada perorangan/individu atau badan hukum oleh negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, dalam pemberian hak itu ada maksud tidak dibenarkan menelantarkan tanah.

Tentang kata “pengertian” itu sendiri adalah apa yang timbul dalam pikiran kita sebagai arti dari perkataan, mengingat penunjukan perkataan itu pada obyek tertentu atau orang tertentu. Jadi bergantung pada baik konteks kebahasaan maupun bukan kebahasaan.<sup>159</sup>

Mengenai konsep tanah terlantar yang hendak dijelaskan dalam uraian berikut ini, dipilih pengertian konsep sebagaimana yang dijelaskan oleh Radbruch, ia mengemukakan pendapatnya yang berkaitan dengan konsep hukum bahwa terdapat dua jenis konsep hukum yakni konsep hukum yang yuridis relevan (*legally relevant concepts*) dan konsep hukum asli (*genuine legal concepts*). Konsep yuridis relevan adalah konsep hukum yang merupakan komponen aturan hukum, khususnya konsep yang digunakan

---

<sup>159</sup> J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 1999, hlm .45

untuk mendapatkan situasi fakta dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang yang dijelaskan dengan interpretasi misalnya: Konsep fakta seperti benda, membawa pergi, atau mengambil. Sedangkan konsep hukum adalah konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami sebuah aturan hukum, misalnya: konsep hak, kewajiban, hubungan hukum, dan sebagainya.<sup>160</sup>

Selanjutnya Satjipto Rahardjo mengemukakan pentingnya sebuah konsep digunakan untuk menyebutkan secara ringkas apa yang ingin dicakup oleh suatu peraturan itu. Misalnya penganiayaan.<sup>161</sup>

Berdasarkan 2 macam konsep hukum dari Radburch itu, dipilih konsep hukum yang yuridis relevan untuk menjelaskan konsep tanah terlantar, dengan alasan bahwa tanah terlantar merupakan fakta di lapangan adanya tanah hak yang tidak terawat, tidak produktif, dan kualitas kesuburannya menurun.

#### **a. Menurut Hukum Adat**

Dalam Hukum Adat keberadaan manusia tidak dapat dilepaskan dengan tanah, ia merupakan unsur yang esensi yang paling diperlukan selain untuk kebutuhan hidup yang lainnya Ditegaskan pula bahwa tanahlah yang merupakan modal satu-satunya bagi manusia. Adapun

---

<sup>160</sup> Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Pondasi Kefalsafahan dan Sifat Keilmuan ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 154.

<sup>161</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 305

ciri-ciri Hukum Adat dalam memandang tanah dapat diketahui dari para pakar dalam mengidentifikasinya yaitu:

Menurut I Gede Wirantata:<sup>162</sup>

1. Tanah mempunyai sifat yang tetap keadaannya tidak pernah berubah.
2. Tanah merupakan sarana tempat tinggal bagi persekutuan hukum dan seluruh anggotanya, sekaligus memberikan penghidupan kepada pemiliknya.
3. Tanah merupakan suatu kesatuan dimana nantinya pemilik akan dikubur setelah meninggal, sekaligus merupakan tempat leluhur.

Menurut Van Dijk:<sup>163</sup>

1. Membahas tanah tidak dapat dilepaskan dari corak persekutuan persekutuan hukum.
2. Tanah merupakan modal yang terutama dan satu-satunya.
3. Campur tangan persekutari itu sehingga kesatuan dengan menggunakan Kepala Persekutuan sebagai alatnya untuk mengutus hak-hak perorangan dalam suatu persekutuan.

---

<sup>162</sup> I Gede Wiranata. *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 226

<sup>163</sup> Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, Sumur, Bandung, 1979, hlm. 56

Menurut B. Ter Haar B.Z.N., tanah adalah tempat dimana mereka berdiam, tanah memberikan makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan dan yang menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya.<sup>164</sup>

Berdasar uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tanah menjadi sangat penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan moneter secara individu, maupun masyarakat dalam suatu persekutuan di wilayah tertentu. Persekutuan hukum desa atau daerah bukan persekutuan hukum belaka. Tetapi yang utama suatu persekutuan usaha dengan tanah sebagai modal, dimana semua anggota masyarakat pada dasarnya mempunyai kewajiban mengolah tanah yang baik.

Dalam hukum, melaksanakan kewajiban dengan benar dari seseorang pemegang hak atas tanah adalah merupakan perwujudan prestasi dari sebuah hubungan hukum yang timbul. Apabila pelaksanaan kewajiban didapati tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak, sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif, tanah itu dapat disebut tanah terlantar. Kalau demikian keadaannya, maka tanah dikuasai kembali oleh persekutuan hukum. Hak pengelolaan diberikan kepada orang lain.

---

<sup>164</sup> Ter Haar BZN. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemah K.Ng Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1998, hlm 71-91

Jadi konsep tanah terlantar menurut Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai “tanah sawah” atau “ladang” yang ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya dalam beberapa waktu tertentu (3-15 tahun) sampai tanah sawah atau ladang itu menjadi semak belukar kembali, maka tanah kembali pada hak ulayat.

Sehingga pengertian “tanah terlantar” menurut Hukum Adat lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (ditinggalkan oleh pemegang haknya). Hanya secara yuridis tidak jelas kedudukannya. Karena tidak disebutkan siapa yang berwenang menetapkan suatu atau sebidang tanah adalah terlantar. Apabila memperhatikan kesimpulan berdasar pendapat para peneliti maka dinyatakan “kembali kepada hak ulayat atau masyarakat adat”. Biasanya yang berhak menyatakan tanah terlantar adalah ketua masyarakat adatnya.

#### **b. Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan**

##### **1). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)**

Tujuan utama lahirnya UUPA adalah dalam rangka menghilangkan dualisme di bidang Hukum Agraria. Demikian pula bahwa UUPA dibuat mengambil sumber dari Hukum Adat yang bersifat komunalistik religius yang mempunyai makna bahwa penguasaan tanah bersama memungkinkan penguasaan tanah secara

individu dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Perubahan paradigma dari Hukum Agraria kolonial yang berciri tanah dikelola atau diusahakan untuk menghasilkan produk yang dapat diperdagangkan dan mendapat untung sebanyak-banyaknya ke Hukum Agraria nasional yang berciri pengelolaan sumber daya tanah untuk kesejahteraan rakyat. Secara filosofis hal itu beralasan bahwa tanah itu adalah karunia Tuhan kepada umat manusia (rakyat Indonesia) untuk diusahakan dikelola guna memenuhi kebutuhannya, agar tercapai kesejahteraan atau kemakmuran bersama dengan berkeadilan.

Sehubungan dengan hal tersebut beberapa ketentuan UUPA yang berkaitan dengan pengusahaan dan penggunaan tanah adalah sebagai berikut:

1. Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditinggalkan.<sup>165</sup> Penjelasan Pasal 27 menyatakan, “Tanah ditinggalkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya”.

---

<sup>165</sup> Pasal 27 Point a.3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

2. Hak Guna Usaha hapus karena diterlantarkan.<sup>166</sup>

3. Hak Guna Bangunan hapus karena diterlantarkan.<sup>167</sup>

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara (HM; HAK GUNA USAHA; HGB) haknya hapus apabila diterlantarkan. Artinya ada unsur kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya.

Keberadaan Pasal-Pasal UUPA mengenai tanah terlantar nampaknya tidak cukup serius diterapkan di lapangan, sehingga Pemerintah mengeluarkan peraturanperaturan yang bersifat melaksanakan perintah UU. Peraturan tersebut sudah bersifat sektoral. Misalnya, Peraturan-peraturan itu sudah bersifat sektoral, misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 88 Tahun 1973 tentang Penguasaan Tanah Perkebunan Terlantar dan atau Diterlantarkan di Daerah Propinsi Jawa Barat.<sup>168</sup>

Dalam bagian Menimbang huruf a Keputusan tersebut dinyatakan bahwa dengan membiarkan tanah-tanah perkebunan dalam keadaan terlantar atau diterlantarkan pemegang haknya atau

---

<sup>166</sup> Pasal 34 e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>167</sup> Pasal 40 e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>168</sup> Parlindungan, A.P., *Komentar....op.cit.*, hlm.16

pengusahanya tidak mempergunakan atau menggunakan sebagaimana mestinya adalah merupakan pelanggaran terhadap fungsi sosial disamping merupakan kelalaian dari pada pengusaha atau pemegang hak yang tidak mengindahkan kewajiban dalam mengusahakan perkebuannya secara baik dan layak.”

Selain itu adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum Atau Perorangan yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan. Dalam Instruksi tersebut tugas dibebankan kepada seluruh Gubernur dan semua Bupati atau Walikota seluruh Indonesia untuk menertibkan semua tanah yang ada di daerah perkotaan yang dikuasai oleh badan-badan hukum atau perorangan.

Adapun isi instruksi tersebut adalah:

1. Agar dilakukan penertiban, pemanfaatan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang telah ditetapkan.
2. Agar melakukan inventarisasi tanah yang tidak dimanfaatkan atau diterlantarkan, dan apa sebab tidak dipenuhi syarat pencadangan.
3. Mengadakan langkah-langkah pengawasan yang intensif dan memberikan jangka waktu sampai 24 Agustus 1982 kepada badan hukum/perorangan untuk memanfaatkan atau

menggunakan tanah sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Pencadangan Tanah.

4. Apabila sampai tanggal 24 September 1982 tidak ada kegiatan, maka pecadangan tanah tersebut dibatalkan dan tanahnya dikuasai langsung oleh negara.

## **2). Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar**

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar diterbitkan berdasarkan pertimbangan utama, yaitu:

- a. Pertama, bahwa kondisi penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan;
- b. Kedua, Instrumen regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang telah ada yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar beserta peraturan pelaksanaannya tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Namun secara politis sebenarnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 yaitu untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu objek Reforma Agraria di samping tanah Negara Bekas Hak Barat dan/atau Swapradja dan tanah Negara lainnya, tanah Negara bekas Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang telah berakhir jangka waktu berlakunya hak dan tidak diperpanjang;<sup>169</sup> serta Tanah Negara Bekas Kawasan Hutan.

Dalam PP ini tidak diatur secara jelas rumusan apa itu pengertian tanah terlantar. Baik dalam Ketentuan Umum Pasal 1 yang biasanya menjelaskan istilah yang digunakan pada Pasal-pasal berikutnya. Hanya konsepsi tentang tanah terlantar dapat dijelaskan melalui rumusan obyek penertiban tanah terlantar yang terdapat didalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah, bahwa obyek tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

---

<sup>169</sup> Sarjita, "Tantangan RA Di Kawasan Timur Indonesia" (Makalah disampaikan pada Seminar Lingkar Belajar RA (LIBRA) Kerjasama STPN-Fakultas Ekonomi Universitas Satya Wacana Salatiga, 4 Mei 2009), hlm. 7.

Lebih jelas pengertian Tanah Terlantar terdapat pada didalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar Pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Sehubungan dengan pengertian tanah terlantar ini, Peneliti dapat membedakan menjadi dua, yaitu :<sup>170</sup>

- a. tanah terlantar secara fisik dan
- b. tanah terlantar secara yuridis.

Tanah Terlantar secara fisik (didasarkan pada kondisi lapang). Jika tanahnya tidak dimanfaatkan atau dibiarkan dalam keadaan tidak digunakan sesuai keadaan, sifat dan tujuan daripada haknya. Sedangkan Tanah Terlantar secara Yuridis, apabila tanah tersebut di samping memenuhi kriteria tanah secara fisik, juga telah diterbitkan

---

<sup>170</sup> Satjita, *Ibid*, hlm. 6-9

Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penetapan sebagai Tanah Terlantar.<sup>171</sup>

### **3. Kriteria Tanah Terlantar**

Sebagaimana yang telah disebutkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar bahwa obyek Tanah Terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya, maka Pasal 3 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa terdapat beberapa kriteria suatu tanah yang bukan merupakan tanah terlantar, yaitu:

1. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
2. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

---

<sup>171</sup> *Ibid*, hlm. 6-9.

Hak atas tanah perseorangan yang berupa Hak Milik atau Hak Guna Bangunan tersebut tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya karena pemegang hak tidak memiliki kemampuan segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan. Sedangkan khusus Tanah yang dikuasai Pemerintah (tanah aset Pemerintah) tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, karena keterbatasan anggaran Negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan.<sup>172</sup>

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan, apabila tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan perseorangan atau tanah yang dikuasai Pemerintah (tanah Asset Pemerintah) tersebut, Pemegang hak atas tanah memiliki kemampuan secara ekonomi dan/atau Instansi Pemerintah (Pusat/Daerah) memiliki cukup anggaran untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan tanah sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, maka akan meningkat statusnya yang semula bukan merupakan objek tanah terlantar, akan menjadi objek penertiban tanah terlantar.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Sarjita, *Kajian Yuridis Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Serta Pengenaan Jenis Tarif PNBPN Yang Berlaku Pada BPN Dalam Upaya Pelaksanaan Kewenangan Daerah Dibidang Pertanahan*, Makalah Disampaikan Pada Diskusi Implementasi PP Nomor 11 dan PP Nomor 13 Tahun 2010 Di Kabupaten Sleman, Op Room Kabupaten Sleman: 8 April 2010.

<sup>173</sup> Sarjita, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era otonomi Daerah*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 41-42.

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal tersebut diatas maka yang termasuk kedalam kriteria tanah terlantar adalah:

1. Tanah Hak Guna Usaha (HGU) baik yang subjeknya Perseorangan maupun Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
2. Tanah Hak Pakai;
3. Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) yang pemegang haknya perorangan dan mempunyai kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah akan tetapi dengan sengaja tidak mempergunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya;
4. Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) yang pemegang haknya berupa Badan Hukum atau Perseroan Terbatas;
5. Tanah Yang dikuasai Pemerintah (Tanah aset Pemerintah) dan mempunyai cukup anggaran untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah akan tetapi dengan sengaja tidak mempergunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya;
6. Tanah Hak Pengelolaan (HPL);
7. Tanah-tanah yang dikuasai oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah [izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang yang menjadi dasar penguasaan atas tanah]

tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4. Penertiban Tanah Terlantar Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.**

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, Pasal 3 menyebutkan bahwa Penertiban dilakukan dengan beberapa tahapan sebagai berikut:

- a. inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar;
- b. identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar;
- c. peringatan terhadap pemegang hak;
- d. penetapan tanah terlantar.

Inventarisai tanah yang terindikasi terlantar dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi berdasarkan informasi yang diperoleh dari hasil pemantauan lapnagan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau dari hasil laporan Dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau para pemegang hak. Pemegang hak berkewajiban melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.

Obyek inventarisasi tanah terindikasi terlantar meliputi :

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan; dan
- b. Tanah yang telah memperoleh dasar penguasaan dari pejabat yang berwenang sejak diterbitkan izin/keputusan/surat dasar penguasaan tanah tersebut.

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui:

- a. pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar yang meliputi data tekstual (nama, alamat pemegang hak atas tanah, tanggal keputusan pemberian hak atas tanah, Nomor dan Tanggal, serta berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas dan penggunaan tanah, serta luas tanah yang terindikasi terlantar) dan data spasial (data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah yang terindikasi terlantar).
- b. pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota, dan jenis hak/dasar penguasaan.
- c. mengadministrasikan data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya.

Dalam Indikasi Tanah Terlantar, Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi kemudian ditindaklanjuti dengan identifikasi dan

penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan oleh Panitia C yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Identifikasi dan penelitian aspek administrasi serta penelitian lapangan, yang dilakukan terhadap tanah:

1. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertifikatnya; atau
2. Tanah yang telah memperoleh izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut.

Setelah diperoleh data hasil identifikasi, Kepala Kantor Wilayah menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar. Penetapan target didasarkan pada pertimbangan lamanya tanah tersebut diterlantarkan dan/atau luas tanah yang terindikasi terlantar. Penyiapan data tanah yang terindikasi terlantar dengan melakukan penelitian administrasi dan penelitian lapang fisik tanah.

Data dan informasi yang diperlukan dari tanah yang terindikasi terlantar yang meliputi:

1. Verifikasi data fisik dan data yuridis (jenis hak dan letak tanah);
2. Pengecekan buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data,

rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat permohonan hak atas tanah diajukan oleh pemohon.

3. Meminta keterangan dari pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang terkait, apabila pemegang hak atas tanah/ kuasanya/ wakilnya tidak memberikan data dan informasi atau tidak ditempat atau tidak dapat dihubungi, maka identifikasi dan penelitian tetap dilaksanakan dengan cara lain untuk memperoleh data;
4. Melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, openggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada.
5. Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik;
6. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar, antara lain menyangkut permasalahan-permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar, kesesuaian dengan hak yang diberikan, dan kesesuaian dengan tata ruang.
7. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian.

Dalam melaksanakan kegiatan penyiapan data dan informasi tersebut diatas Kepala Kantor Wilayah memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian, yang

disampaikan langsung kepada pemegang hak sesuai alamat atau domisili pemegang hak.

Jika tidak dijumpai lagi sesuai alamat atau domisili pihak pemegang hak yang bersangkutan maka pemberitahuan dilakukan melalui pengumuman di Kantor Pertanahan dan pemasangan papan pengumuman di lokasi tanah yang bersangkutan bahwa tanah tersebut sedang dalam tahap identifikasi dan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Setelah data hasil identifikasi dan penelitian dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, Kepala Kantor Wilayah membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. Dalam hal ini Panitia C memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut:

- a. Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b. Mengecek buku tanah dan/atau warkah tanah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, sita jaminan dan lain sebagainya, termasuk data, rencana dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah saat diajukan permohonan hak atas tanahnya;
- c. Meminta keterangan dari pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang terkait, dan pemegang hak atau pihak lain harus member keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;

- d. Pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;
- e. Ploting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. Menyusun hasil laporan identifikasi dan penelitian;
- h. Melaksanakan sidang Panitia C untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada Kakanwil BPN Provinsi dalam rangka mengambil tindakan penertiban tanah terlantar;
- i. Membuat dan menandatangani Beria Acara Sidang Panitia

Berdasarkan data-data diatas, maka Panitia C dapat melakukan identifikasi dan penelitian yang meliputi:

- a. melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
- c. meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
- d. melaksanakan pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;

- e. melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f. membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
- h. melaksanakan sidang panitia untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam rangka tindakan penertiban tanah terlantar; dan
- i. membuat dan menandatangani Berita Acara.

Dalam hal Peringatan dan Pemberitahuan terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi memberitahukan dan sekaligus memberikan Peringatan Tertulis I kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat Peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

Tentu saja harus ada tindakan konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak Atas Tanah yang bersangkutan, yaitu:

- a. Mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai keadaan dan sifat serta tujuan pemberian haknya;
- b. Dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang HAT harus mengajukan

permohonan perubahan hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sesuai peraturan yang berlaku.

- c. Mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan izin/ keputusan/ surat dari pejabat yang berwenang.

Apabila ketentuan tersebut dilanggar maka sanksi yang dapat dijatuhkan, yaitu ditetapkannya tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh Negara.

Surat Peringatan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Ke III yang tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan oleh Pemegang Hak Atas Tanah, kemudian oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi diusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar. Apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. tidak menggunakan dan menafaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai Surat Keterangan atau dasar penguasaannya;
- c. masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keterangan atau dasar penguasaannya;

- d. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
- e. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keterangan atau dasar penguasaan tanah; atau
- f. Belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan Izin/ Keputusan/ Surat dari pejabat yang berwenang.

Dalam hal penetapan tanah terlantar, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menyebutkan bahwa Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah. Sehingga Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar kepada Kepala dinyatakan dalam keadaan *status quo* sejak tanggal pengusulan sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar dan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah dimaksud.

Hal ini telah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan tanah hak dengan status Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai, penetapan tanah terlantar sebagaimana dimaksud diatas memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus

memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan dasar penguasaan oleh Pejabat yang berwenang, penetapan tanah terlantar oleh Kepala memuat juga pemutusan hubungan hukum serta penegasan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Apabila tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar berupa keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Namun apabila merupakan sebagian hamparan yang diterlantarkan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.

Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Biaya atas revisi pengurangan luas menjadi beban Pemegang Hak.

Sebagai bahan pertimbangan dalam Penetapan Tanah Terlantar, persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokkan menjadi :

- a. 100 persen terlantar,
- b. lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar,
- c. kurang dari atau sama dengan 25 persen terlantar.

(Untuk Penetapan tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan pertimbangan persentase (%) dari luas tanah yang secara riil diterlantarkan, akan di lampirkan pada bahagian akhir tulisan ini).

### **BAB III**

## **PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA DEMI KEPENTINGAN MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH**

### **A. Pembangunan Rumah Susun Sederhana**

#### **1. Pengertian dan Dasar Hukum Rumah Susun**

Pembangunan merupakan suatu bentuk perkembangan menuju kearah pembaharuan atau kemajuan disegala bidang. Pembangunan dapat juga diartikan sebagai perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan

yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan.

Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Hal ini serupa dengan pandangan Mochtar Kusuma-atmadja bahwa pembangunan harus dimaknai seluas-luasnya meliputi segala segi kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka.<sup>174</sup>

Menurut Mochtar, pembaharuan dapat diwujudkan melalui perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya,<sup>175</sup> Sedangkan pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara,

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata, bagi terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 28 huruf h angka 1 menyebutkan

---

<sup>174</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Keriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1975, hlm. 3

<sup>175</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.75

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Salah satu unsur pokok kesejahteraan rakyat adalah terpenuhinya kebutuhan rumah yang merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga Negara Indonesia dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Di samping itu, pembangunan perumahan merupakan salah satu unsur yang penting dalam strategi pengembangan wilayah, yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan, dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan Ketahanan Nasional.<sup>176</sup>

Dari hal-hal tersebut di atas, jelaslah bahwa perumahan merupakan masalah nasional, yang dampaknya sangat dirasakan di seluruh wilayah tanah air, terutama di daerah perkotaan yang berkembang pesat. Oleh karena itu, pembangunan perumahan untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat perlu ditangani secara mendasar, menyeluruh, terarah, dan terpadu, oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan keikutsertaan secara aktif usaha swasta dan swadaya masyarakat. Pembangunan perumahan yang telah dirintis sejak Pelita I perlu ditingkatkan dan dikembangkan, khususnya perumahan dengan harga yang

---

<sup>176</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun & Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 157

dapat dijangkau oleh daya beli golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.<sup>177</sup>

Menurut Friedman Negara memiliki 4 (empat) fungsi utama yaitu:<sup>178</sup>

- a. *The state as provider* (Negara sebagai pelayan);
- b. *The state as regulator* (fungsi Negara sebagai pengatur);
- c. *The state as entrepreneur* (fungsi Negara sebagai wirausaha); dan
- d. *The state as umpire* (fungsi Negara sebagai wasit).

Dalam fungsinya yang demikian, maka Negara dapat berperan sebagai penyedia jasa pembangunan rusunawa dan pengatur dalam pembangunan rusunami. Oleh karena itu Negara harus memiliki aturan yang jelas mengenai bagaimana proses pembangunan rumah susun tersebut, bagaimana pemanfaatan dan peruntukan, siapa-siapa saja yang berhak atau lebih diutamakan untuk memperoleh fasilitas rusunawa dan rusunami tersebut. Dalam pengembangannya, Negara juga harus mampu melayani kebutuhan masyarakat yang sangat membutuhkan tempat tinggal. Selain itu, Negara juga harus dapat mengawasi dan membina pelaksanaan pembangunan rusunawa dan rusunami agar dapat diperuntukan bagi masyarakat yang berhak.

Sehubungan dengan uraian tersebut, maka kebijaksanaan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Ibid, hlm, 42

<sup>178</sup> Joko Priyono, *The State And The Rule Of Law ...op.cit.*

- a. Memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, secara adil, dan merata, serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia.
- b. Mewujudkan permukiman yang serasi dan seimbang, sesuai dengan pola tata ruang kota dan tata daerah serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna.

Rumah susun bukanlah hal yang baru dalam proses pembangunan di Indonesia. Program pembangunan Rumah Susun sudah dibahas sejak tahun 1980 sebagai salah satu bentuk usaha Pemerintah dalam mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi di tanah air, terutama pada wilayah perkotaan. Perkembangan wilayah perkotaan yang terjadi sejak tahun 1960 mengakibatkan urbanisasi penduduk dan padatnya wilayah perkotaan di Indonesia.

Meningkatnya permintaan akan tanah sebagai lahan untuk membangun tempat hunian yang tidak dibarengi dengan kemampuan ekonomi penduduk mengakibatkan kondisi wilayah perkotaan terlihat kumuh, terutama di kota Jakarta. Kondisi perumahan dan permukiman pada tahun itu menunjukkan kurang lebih 50 % (lima puluh persen) merupakan lingkungan perumahan dengan bangunan rumah-rumah yang buruk yang lokasinya justru terletak pada bagian-bagian kota yang membutuhkan investasi sarana dan prasarana yang tinggi untuk pencegahan banjir, air tercemar, dan

---

<sup>179</sup> Ibid. 43

sebagainya. Dari segi sistem pengadaan perumahan dalam rangka memenuhi kebutuhan, baru sekitar kurang lebih 25% (dua puluh lima persen) yang dapat dilayani oleh sektor-sektor formal, yakni *Real Estate*, Perumnas, Bank Tabungan Negara, instansi-instansi Pemerintah dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Selebihnya, yaitu sebesar 75 % (tujuh puluh lima persen) dipenuhi oleh kemampuan pengadaan secara perorangan, yang sebagian terbesar terdiri dari kelompok yang tingkat sosial ekonominya lemah. Persyaratan formal atas ketentuan teknis bangunan rumah (peraturan bangunan, prosedur perizinan dan sebagainya) dirasakan masih belum terjangkau kelompok tingkat sosial-ekonomi lemah, sehingga mengakibatkan tumbuhnya perkembangan perumahan yang tidak terkontrol.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun diharapkan akan mampu mengatasi permasalahan-permasalahan seputar rumah susun tersebut. Namun seiring dengan perkembangan zaman, berbagai macam kepentingan, baragam masyarakat dan semakin padatnya penduduk mengakibatkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun tidak bisa lagi mengakomodasi berbagai permasalahan rumah susun yang sedang berkembang.

Permasalahan seperti meningkatnya jumlah penduduk yang sebagian besar berasal dari luar kota Jakarta mengakibatkan meningkat pula luasan kawasan perumahan dan permukiman kumuh yang sebagian besar

memanfaatkan tanah-tanah kosong atau tanah-tanah terlantar.<sup>180</sup> Permasalahan berikutnya adalah sebagian besar penduduk yang menghuni wilayah kumuh tidak memiliki biaya untuk memperoleh tempat hunian sendiri, selain itu jarak antara tempat hunian dan tempat usaha atau tempat untuk berkegiatan cukup jauh, sehingga mereka berinisiatif untuk tinggal di daerah-daerah tersebut.

Oleh karena itu, Pemerintah berupaya untuk menanggulangi kebutuhan rumah tinggal dengan biaya terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah adalah dengan membangun rumah susun. Untuk memenuhi kebutuhan rumah baru bagi rumah tangga dari berbagai kelompok penghasilan yang dilakukan dengan cara:

- a. Pembangunan oleh pemerintah
- b. Pemerintah diharapkan lebih meningkatkan pembangunan perumahan melalui Perumnas dengan fasilitas Kredit Bank Tabungan Negara atau lainnya, khususnya bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah. Pembangunan tersebut dilakukan di Jakarta Barat, Timur dan Utara.

Peraturan mengenai rumah susun yang saat ini berlaku tertuang didalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya UU Rumah Susun). Sebelumnya peraturan yang secara khusus

---

<sup>180</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Purnomo, Staf Bidang Sosial, Dinas Sosial Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta, pada tanggal 11 Maret 2016.

mengatur tentang rumah susun tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1986, dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun.

Selain peraturan pemerintah itu masih terdapat beberapa peraturan lain yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Menteri Dalam Negeri. Terdapat pula peraturan perumahan rakyat, dan berbagai peraturan lain yang mengatur tentang kepemilikan hak atas satuan rumah susun.

Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menyatakan bahwa sebagai akibat pesatnya kemajuan sektor ekonomi yang ditunjang kemajuan teknologi dalam pembangunan perumahan dan pemukiman serta lahirnya bentuk Sertipikat baru yang berupa Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, maka seharusnya bentuk kepemilikan rumah dan toko (*ruko*) atau *town house* dapat menggunakan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sebagai alat untuk kepemilikannya. Hal ini mengingat bahwa bentuk bangunan dan penataan lingkungannya sesuai dengan ketentuan yang ada pada rumah susun yang bangunannya berupa bangunan yang tersusun secara horizontal dan memiliki jenis kepemilikan perseorangan dan pemilikan bersama.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Pendapat Pejabat Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional dalam *Dimensi Keruangan Kota*, hlm.15

Kepemilikan satuan bangunan yang hanya distrukturkan secara horizontal pun dapat tunduk pada pengaturan UURS. Kiranya kedua pendapat tersebut dapat diterima logika hukum.<sup>182</sup> Ketentuan pasal 1 UURS merupakan ketentuan yang berisi definisi/rumusan konsep-konsep yang menjadi kata-kata kunci atau terminologi teknis yuridis dalam keseluruhan ketentuan UURS. Oleh karena itu jika terdapat perbedaan pengertian rumah susun di dalam ketentuan pasal 1 angka 1 UURS dengan Penjelasan Umum yang dijadikan pegangan adalah UURS.<sup>183</sup>

Rumah susun secara simultan terkandung sistem pemilikan perseorangan dengan hak bersama yang bebas. Oleh karena itulah, maka hak pemilikan perseorangan atas satuan (unit) rumah susun meliputi pula hak bersama atas bangunan, benda dan tanahnya. Hak milik (individual) atas satuan rumah susun juga meliputi hak bersama atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Penjelasan Pasal 25 ayat 1 undang-undang tersebut memberi contoh bagian bersama adalah antara lain : pondasi, kolom, balok, dinding, lantai, atap, talang air, tangga, lift, selasar, saluran-saluran, pipa-pipa, jaringan-jaringan listrik, gas dan telekomunikasi.

UU No 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menjelaskan tentang pembangunan dan kepemilikan hak atas satuan rumah susun, terutama

---

<sup>182</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>183</sup> Pasal 1 angka 1 dengan yang lebih spesifik (rinci) merumuskan pengertian rumah susun dengan Penjelasan Umum UURS.

mengenai perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga Negara untuk dapat memperoleh satuan atas rumah susun. Klausula menimbang pada UU No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menyebutkan bahwa:

- a. 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, berjiwa diri, mandiri, dan produktif;
- b. 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;
- c. Setiap orang dapat berpartisipasi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal melalui pembangunan rumah susun yang layak, aman, harmonis, terjangkau secara mandiri, dan berkelanjutan;
- d. Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Rumah Susun merupakan suatu konsep pemukiman kota yang cenderung memiliki masalah perkotaan yang kompleks, yaitu lahan yang sempit dan meningkatnya populasi penduduk dikarenakan jumlah

pendatang dari berbagai wilayah. Rumah Susun merupakan suatu konsep bangunan rumah tinggal yang dibangun baik secara vertikal maupun horizontal.

Secara definitif, Rumah Susun/Apartemen memiliki beberapa pengertian, yaitu:

1. Hak memiliki sesuatu;
2. Segala sesuatu yang bisa dimiliki;
3. Tanah dan Bangunan.

Rumah Susun sebagai rumah, dapat diartikan suatu bangunan dimana manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Disamping itu rumah juga merupakan tempat dimana berlangsung proses sosialisasi pada saat seorang individu diperkenalkan pada norma dan adat kebiasaan yang berlaku di dalam suatu masyarakat.<sup>184</sup> Secara yuridis pengertian rumah susun terdapat di dalam UU Rumah Susun dan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 15/PERMEN/M/2007 Tentang Tata Laksana Pembentukan Perhimpunan Penghuni Rumah Susun Sederhana Milik.

Pasal 1 ayat (1) UU Rumah Susun dan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 15/PERMEN/M/2007 menyebutkan bahwa Rumah Susun adalah Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat

---

<sup>184</sup> Sarlito W, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, 1984, hlm.145, dalam “Efektifitas Ruang Publik Di Rumah Susun : Kajian Kajian Perilaku Penghuni Rusun, Case Study : Rusun Industri Dalam,” di unduh pada : <http://www.ar.itb.ac.id/wdp>, pada tanggal 8 September 2014, pada jam 21.30 WIB.

yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Istilah bangunan bertingkat sebenarnya sudah ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1983 tentang Tata Cara Permohonan dan Pemberian Izin Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Kepunyaan Bersama yang Disertai dengan Pemilikan Secara Terpisah Bagian-Bagian pada Bangunan Bertingkat. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa Bangunan bertingkat adalah bangunan yang terdiri atas beberapa tingkat/lantai dan terbagi dalam bagian-bagian yang merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat digunakan secara terpisah untuk tempat tinggal dan/ atau kegiatan usaha yang dilengkapi dengan bagian-bagian yang digunakan bersama.

Klasifikasi bangunan gedung bertingkat berdasarkan ketinggian meliputi bangunan gedung bertingkat tinggi, bangunan gedung bertingkat sedang, dan bangunan gedung bertingkat rendah. Penetapan klasifikasi ketinggian didasarkan pada jumlah lantai bangunan gedung yang ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.<sup>185</sup> Pengertian bangunan bertingkat

---

<sup>185</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2007 hlm 46

rendah, bangunan gedung bertingkat sedang, bangunan gedung bertingkat tinggi dapat dibedakan dari luas, besar, dan ketinggian bangunan, serta sistem struktur, dan kelengkapan utilitasnya. Perbedaannya antara lain:<sup>186</sup>

1. Bangunan Gedung Bertingkat Rendah; Tinggi bangunan terdiri dari satu sampai dengan lima lantai, sistem strukturnya masih sederhana, tidak menggunakan alat transportasi vertikal, cukup dengan menggunakan tangga sebagai alat penghubung antar lantai.
2. Bangunan Gedung Bertingkat Sedang; Tinggi bangunan terdiri dari lima sampai sepuluh lantai dan sistem struktur rangka murni, sudah menggunakan alat transportasi vertikal, dan sistem pemadam kebakaran aktif (*sprinkler*).
3. Bangunan Gedung Bertingkat Tinggi;  
Tinggi bangunan lebih dari sepuluh lantai, menggunakan sistem struktur yang beraneka ragam, seperti struktur rangka dipadukan dengan sistem struktur lain. menggunakan sistem utilitas yang lengkap seperti alat transportasi vertikal, alat pemadam kebakaran aktif, alat pembersih bangunan gondola, dan lain-lain.

Ada beberapa definisi untuk suatu bangunan bertingkat tinggi yaitu:

---

<sup>186</sup> Dwi Tangoro dkk, Struktur Bangunan Tinggi dan Bentang Lebar, Jakarta, UIPress, 2006, hlm 15

- a. Ketinggian bangunan melampaui panjangnya tangga terpanjang dari regu pemadam kebakaran;
- b. Perbandingan antara luas total lantai terbangun (KLB) dengan luas lahan terbangun adalah tinggi;
- c. Perbandingan tinggi dibanding dengan lebar bangunan melampaui lima banding satu.

Melihat dari pengertian tersebut maka Rumah Susun terdiri dari beberapa unsur. Sebagaimana yang tegaskan dalam UU Rumah Susun yaitu:

1. Tanah Bersama, yaitu sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan;
2. Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun;
3. Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.
4. Satuan Rumah Susun yang selanjutnya disebut Sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara

terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Pengertian Rumah Susun tersebut diambil dari pengertian *condominium* yang merupakan istilah hukum yang digunakan di Amerika Serikat dan sebagian provinsi Kanada. Di Australia dan provinsi British Columbia di Kanada disebut *strata title*. Di Quebec sebutan *syndicate of co-ownership* digunakan.

Di Inggris dan Wales sebutannya sama dengan *commonhold*, bentuk kepemilikan yang diperkenalkan pada tahun 2004 dan tidak biasa di beberapa tempat.<sup>187</sup>

Pengertian *condominium*, yang berasal dari bahasa latin (abad pertengahan) artinya: *gemeenschappelijke eigendom; mede eigendom* (pemilikan bersama). *Condominium* atau Kondominium, dapat diartikan juga sebagai *het voorwerp van zodanige eigendom* (benda yang dimiliki bersama).<sup>188</sup>

Di beberapa Negara, Kondominium tidak digunakan sebagai pemilikan bagian-bagian bangunan bertingkat. Dalam perkembangannya Kondominium menunjuk kepada bangunan-bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing merupakan suatu kesatuan yang dapat digunakan atau dihuni secara terpisah. Bagian-bagian

---

<sup>187</sup> Adrian Sutedi, *op.cit*, hlm. 138.

<sup>188</sup> Boedi Harsono, *Masalah Hukum Agraria (Hukum Tanah) dalam Sistem Condominium*, mengutip S. J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, 1951.

yang merupakan kesatuan dapat digunakan atau dihuni secara terpisah itu disebut apartemen.<sup>189</sup>

Peruntukan apartemen tidak hanya sebagai tempat tinggal tetapi juga dapat diartikan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan-kegiatan usaha.

William J. Grange dan Thomas C. Woodbury mengatakan :

*“A Condominium project involves the separate ownership of residential apartment and professional office units in a private apartment building with each apartment units owner participating in and coowing the common elements of land and building.”*

Terjemahan bebasnya adalah sebagai berikut :

Suatu kondominium termasuk juga merupakan kepemilikan bangunan hunian secara terpisah dengan beberapa unit perkantoran didalam suatu bangunan apartemen milik pribadi, dimana setiap penghuninya berpartisipasi dalam merawat segala bentuk bagian tanah dan bangunan.

Dengan pengertian kondominium sebagai bagian-bagian dari bangunan yang dapat digunakan dan dihuni secara terpisah serta dapat dimiliki secara individual tersebut menimbulkan berbagai masalah dari segi hukum.

Khusus di Negara-negara yang sistem hukumnya memakai asas *accessie* (perlekatan) masih menjadi pertanyaan kemungkinan pemilikan apartemen secara individual.

---

<sup>189</sup> Adrian Sutedi, *op.cit*, hlm. 139.

Sementara *strata title* adalah suatu terminologi Barat Populer tentang suatu kepemilikan terhadap sebagian ruang dalam suatu gedung bertingkat seperti apartemen atau Rumah Susun. Di Indonesia, *strata title* dapat dijelaskan sebagai hak milik atas satuan rumah susun yang menurut Pasal 46 ayat (1) UU Rumah Susun diartikan sebagai hak milik atas sarusun (satuan rumah susun) yang bersifat perorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Sebagai bukti kepemilikan *strata title* atau kepemilikan atas sarusun, Badan Pertanahan Nasional menerbitkan suatu Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Penyelenggaraan rumah susun adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, penguasaan dan pemanfaatan, pengelolaan, pemeliharaan dan perawatan, pengendalian, kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab.<sup>190</sup> Penyelenggaraan Rumah Susun menurut UU Rumah Susun berasaskan pada:

- a. kesejahteraan;
- b. keadilan dan pemerataan;
- c. kenasionalan;

---

<sup>190</sup> Lihat Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

- d. keterjangkauan dan kemudahan;
- e. keefisienan dan kemanfaatan;
- f. kemandirian dan kebersamaan;
- g. kemitraan;
- h. keserasian dan keseimbangan;
- i. keterpaduan;
- j. kesehatan;
- k. kelestarian dan berkelanjutan;
- l. keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan; dan
- m. keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

“Asas kesejahteraan” adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak bagi masyarakat agar mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>191</sup>

“Asas keadilan dan pemerataan” adalah memberikan hasil pembangunan di bidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

“Asas kenasionalan” adalah memberikan landasan agar kepemilikan sarusun dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional.

“Asas keterjangkauan dan kemudahan” adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan rumah susun dapat dijangkau oleh seluruh lapisan

---

<sup>191</sup> Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR.

“Asas keefisienan dan kemanfaatan” adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan dengan memaksimalkan potensi sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat serta memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

“Asas kemandirian dan kebersamaan” adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antara Pemerintah, Swasta, dan masyarakat itu sendiri.

“Asas kemitraan” adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung.

“Asas keserasian dan keseimbangan” adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan dengan mewujudkan keserasian dan keseimbangan pola pemanfaatan ruang.

“Asas keterpaduan” adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan secara terpadu dalam hal kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian.

“Asas kesehatan” adalah memberikan landasan agar pembangunan rumah susun memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

“Asas kelestarian dan keberlanjutan” adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan.

“Asas keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan” adalah memberikan landasan agar bangunan rumah susun memenuhi persyaratan keselamatan, yaitu kemampuan bangunan rumah susun mendukung beban muatan, pengamanan bahaya kebakaran, dan bahaya petir; persyaratan kenyamanan ruang dan gerak antar ruang, pengkondisian udara, pandangan, getaran, dan kebisingan; serta persyaratan kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan, kelengkapan prasarana, dan sarana rumah susun termasuk fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia.

“Asas keamanan, ketertiban, dan keteraturan” adalah memberikan landasan agar pengelolaan dan pemanfaatan rumah susun dapat menjamin bangunan, lingkungan, dan penghuni dari segala gangguan dan ancaman keamanan; ketertiban dalam melaksanakan kehidupan bertempat tinggal dan kehidupan sosialnya; serta keteraturan dalam pemenuhan ketentuan administratif.

Sementara tujuan dari penyelenggaraan Rumah Susun tersebut menurut Pasal 3 UU Rumah Susun adalah :

- 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 pihak yang terkait<sup>192</sup> 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, kepenghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Arah kebijaksanaan rumah susun sebagaimana tercantum dalam UURS berisi 3 (tiga) unsur pokok, yaitu sebagai berikut:<sup>193</sup>

1. Konsep tata ruang dan pembangunan perkotaan dengan mendayagunakan tanah secara optimal dan mewujudkan pemukiman dengan kepadatan tinggi.
2. Konsep pengembangan hukum dengan menciptakan hak kebendaan baru, yaitu SRS yang dapat dimiliki secara perseorangan dengan pemilikan bersama atas benda, bagian dan tanah dan menciptakan hukum baru yaitu Perhimpunan Penghuni, yang dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah

---

<sup>192</sup> Para pihak terkait dalam hal ini adalah Perangkat Desa, Pemerintah Daerah, dan masyarakat yang tinggal dan menetap di Rumah Susun yang bersangkutan.

<sup>193</sup> Hutagalung, Arie. S., *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Program Tanah dan Pemilikan Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1985., hlm. 19

Tangganya dapat bertindak ke luar dan ke dalam atas nama pemilik SRS.

3. Konsep pembangunan ekonomi dan kegiatan usaha, dengan dimungkinkannya kredit konstruksi dengan pembeban hipotik atau fidusia atas tanah beserta gedung yang masih akan dibangun.

Berdasarkan arah kebijaksanaan tersebut di atas, maka tujuan pembangunan rumah susun yaitu untuk:<sup>194</sup>

- a. Pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat;
- b. Mewujudkan pemukiman yang serasi, selaras, dan seimbang;
- c. Meremajakan daerah-daerah kumuh;
- d. Mengoptimalkan sumber daya tanah perkotaan;
- e. Mendorong pemukiman yang berkepadatan penduduk.

## **2. Perkembangan Rumah Susun Di Indonesia**

Rumah Susun mulai berkembang sekitar awal tahun 80 (delapan puluh)-an, dimana pada saat itu perkembangan daerah perkotaan mulai tidak terkendali. Baik Pemerintah maupun masyarakat mengalami

---

<sup>194</sup> *Ibid*, hlm. 20

kekurangan dana dan tenaga untuk melaksanakan pembangunan tempat hunian yang standar. Hal tersebut karena:<sup>195</sup>

- a. Pola penggunaan tanah dan pola jalannya menjadi kurang teratur dan semrawut;
- b. Banyak tumbuh perkampungan padat dan kumuh;
- c. Perkembangan kota melebar dengan cepat menyebabkan mahal biaya investasi dan transportasi serta operasional dan pemeliharaan prasarana, sarana, fasilitas dan utilitas kota.

Semula pembangunan Rumah Susun diperuntukan bagi kalangan pegawai dan pada saat itu hanya Rumah Susun Sederhana yang disediakan untuk masyarakat berpenghasilan rendah saja yang baru muncul. Salah satu alasannya adalah sebagai solusi peremajaan permukiman kumuh.

Sekitar tahun 1990 (Sembilan puluh)-an, barulah kemudian muncul rumah susun mewah yang disediakan bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan tinggi, khususnya bagi orang asing yang bekerja di Indonesia. Dibangun oleh swasta dan memiliki tingkat keamanan yang tinggi serta tersedia fasilitas rekreasi dan olah raga.<sup>196</sup>

Di Indonesia, rumah susun sederhana di artikan sebagai rumah susun bagi masyarakat menengah kebawah. Secara yuridis rumah susun

---

<sup>195</sup> Joni Hardi, *Sejarah dan Perkembangan Permukiman dalam Struktur Tata Ruang Kota*, Pusat Perkembangan Bahan Ajar Universitas Mercu Buana, Jakarta, hlm. 8

<sup>196</sup> *Ibid.* hlm. 8

memiliki ragam jenis. Rumah susun sederhana disebut sebagai rumah susun umum. Pasal 1 angka 7 UU Rumah Susun menyebutkan bahwa Rumah Susun Umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Sementara untuk Rumah Susun Mewah dapat di artikan sebagai rumah susun komersial yang secara yuridis dalam Pasal 1 angka 10 Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Rumah Susun Khusus. Pasal 1 angka (8) UU Rumah Susun menyebutkan bahwa rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Dan Rumah Susun Negara, berdasarkan Pasal 1 angka (9) UU Rumah Susun adalah rumah susun yang dimiliki Negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Mengenai jenis rumah susun ini, Adrian Sutedi menyebutkan rumah susun atau apartemen dapat dibedakan menurut fungsi penggunaannya.

- a. Rumah Susun/Apartemen Hunian, yaitu rumah susun/apartemen yang digunakan untuk akomodasi atau tempat tinggal seperti perumahan, apartemen, *town house*, dan bangunan lainnya yang berfungsi untuk tempat tinggal;

- b. Rumah Susun/Apartemen Komersial, yaitu bangunan yang digunakan untuk kepentingan-kepentingan komersial, seperti pertokoan, pabrik, restoran, bank, dan lain sebagainya;
- c. Rumah Susun/Apartemen Industri, yaitu bangunan yang digunakan dalam jumlah besar atau tempat aktifitas pabrik dan industri lainnya;
- d. Rumah Susun/Apartemen Keramahamahan, misalnya hotel, motel, hostel, dan sebagainya.<sup>197</sup>

Pembangunan rumah susun didasarkan pada ketentuan UU Rumah Susun. Menurut pasal 5 UU Rumah Susun bahwa Negara bertanggungjawab atas pelaksanaan rumah susun yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah yaitu:

- 1. Menteri pada tingkat nasional yang dimaksud dengan menteri menurut pasal 1 angka 24 Undang-Undang Rumah susun adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perumahan dan kawasan pemukiman.
- 2. Gubernur pada tingkat provinsi
- 3. Bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota<sup>198</sup>

Pembinaan dilaksanakan oleh pemerintah Pasal 11 angka 2 dengan cara sebagai berikut :

---

<sup>197</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun...., op.cit*, hlm. 10.

<sup>198</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, Yogyakarta; Pustaka Mahardika, 2015, hlm.

1. Koordinasi penyelenggaraan rumah susun
2. Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi norma, standar, prosedur dan kinerja
3. Pemberian bimbingan, supervise dan konsultasi
4. Pendidikan dan pelatihan
5. Penelitian dan pengembangan
6. Pengembangan sistem dan layanan informasi dan komunikasi
7. Pemberdayaan pemangku kepentingan rumah susun.<sup>199</sup>

Adapun tujuan pembinaan Pasal 11 angka 4 penyelenggaraan rumah susun sebagai berikut:

1. Mendorong pembangunan rumah susun dengan memanfaatkan teknik dan teknologi bahan bangunan rekayasa konstruksi dan rancang bangunan yang tepat guna serta mempertimbangkan kearifan lokal dan keserasian lingkungan yang aman bagi kesehatan
2. Mendorong pembangunan rumah susun yang mampu menggerakkan industri perumahan nasional dan memaksimalkan pemanfaatan sumber daya lokal termasuk teknologi tahan gempa
3. Mendorong terwujudnya hunian yang layak dan terjangkau bagi masyarakat sebagai sarana pembinaan keluarga
4. Mendorong pewujudan dan pelestarian nilai-nilai wawasan nusantara atau budaya.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> *Ibid*, 171

Peran pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah disebutkan dalam Pasal 7 disebutkan perencanaan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dari perencanaan pembangunan nasional dan merupakan bagian integral dari perencanaan pembangunan daerah. Dalam pasal 8 disebutkan pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat 1 huruf b meliputi

- a. Pembangunan
- b. Penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan
- c. Pengelolaan
- d. Peningkatan kualitas
- e. Kelembagaan
- f. Pendanaan dan sistem pembiayaan<sup>201</sup>

Dalam pasal 9 disebutkan pengendalian yang dilakukan untuk menjamin penyelenggaraan rumah susun sesuai dengan tujuannya.<sup>202</sup>

Pasal 10 disebutkan pengawasan meliputi pemantauan evaluasi dan tindakan koreksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>203</sup>

Perencanaan pembangunan rumah susun menurut pasal 13 Undang-Undang Rumah Susun meliputi :

1. penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun
2. penetapan zonasi pembangunan rumah susun

---

<sup>200</sup> *Ibid*, 172

<sup>201</sup> *Ibid*, 170

<sup>202</sup> *Ibid*, 171

<sup>203</sup> *Ibid*, 171

### 3. penetapan lokasi pembangunan rumah susun<sup>204</sup>

Penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun dilakukan berdasarkan kelompok sasaran, pelaku dan sumber daya pembangunan yang meliputi rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun Negara dan rumah susun komersial. Sedangkan penetapan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun dilakukan sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang wilayah. Maka kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun Negara dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Perencanaan pembangunan rumah susun menurut pasal 14 ayat 1 Undang-undang rumah susun dilaksanakan berdasarkan sebagai berikut

1. kepadatan bangunan
2. jumlah dan kepadatan penduduk
3. rencana rinci tata ruang
4. layanan prasarana, sarana dan utilitas umum
5. layan moda transportasi
6. alternative pengembangan konsep pemanfaatan rumah susun
7. layanan informasi dan komunikasi
8. konsep hunian berimbang
9. analisa potensi kebutuhan rumah susun<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibid*, 173

Penyelenggaraan rumah susun tidak hanya melibatkan pemerintah dan pelaku pembangunan, namun juga membutuhkan ketelitian dari masyarakat. Berdasarkan pasal 96 angka 2 UU Rumah Susun penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat. Masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun berperan untuk memberikan masukan dalam hal :

- a. penyusunan rencana pembangunan rumah susun dan lingkungannya
- b. pelaksanaan pembangunan rumah susun dan lingkungannya
- c. pemanfaatan rumah susun dan lingkungannya
- d. pemeliharaan dan perbaikan rumah susun dan lingkungannya
- e. pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan rumah susun dan lingkungannya.

Di kota-kota besar seperti DKI Jakarta pembangunan rumah susun didasarkan pada peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang pembangunan rumah susun di DKI Jakarta, yaitu:

- a. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 540 Tahun 1990 Tentang Petunjuk Pelaksana Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan Atas Bidang Tanah Untuk Pembangunan Fisik Di DKI Jakarta;

---

<sup>205</sup> *Ibid*, hal. 174

- b. Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Rumah Susun di DKI Jakarta;
- c. Keutusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 924 Tahun 1991 Tentang Peraturan Pelaksana Rumah Susun Di DKI Jakarta, menggantikan Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 224 Tahun 1990, tanggal 9 Februari 1990 Tentang Peraturan Pelaksana Rumah Susun di DKI Jakarta;
- d. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 354 Tahun 1992 Tentang Petunjuk Tekhnis Pelaksanaan Pembangunan Rumah Susun Sederhana/Murah bagi Pemegang Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan (SP3L);
- e. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 640 Tahun 1992 Tentang Ketentuan Terhadap Pembabasan Lokasi/Lahan.

Selain itu, terdapat pula peraturan daerah tentang, meskipun tidak secara khusus membahas permasalahan tentang rumah susun tetapi juga membahas tentang hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan rumah susun, antara lain:

- a. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1068 Tahun 1997 Tentang Petunjuk Pelaksana Penertiban Kegiatan Membangun dan Menggunakan Bangunan di DKI Jakarta;
- b. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nmor 76 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mendirikan Bangunan dan Izin

Penggunaan Bangunan dan Kelayakan Penggunaan Bangunan Di  
Propinsi DKI Jakarta;

- c. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 85 Tahun 2006 Tentang  
Pelayanan Penerbitan Perizinan Bangunan.

Tinggal di rumah susun tidak sama dengan tinggal di rumah biasa (rumah individu), baik perilaku maupun suasana lingkungannya berbeda jauh sekali. Perubahan-perubahan gaya hidup, kebiasaan, dan adat istiadat sangat terasa jika seseorang berpindah dari rumah tunggal ke rumah susun. Tentunya setiap orang akan memiliki kemampuan yang berbeda dalam beradaptasi, dan tidak semua orang memiliki kemampuan melakukannya.

Bagi golongan orang yang sudah erat dan tidak terpisahkan dengan tradisinya akan sulit melakukan adaptasi yang diinginkan, akibatnya yang ada hanyalah pemaksaan saja. Masyarakat pekerja di kota-kota yang umumnya adalah pendatang (gejala urbanisasi) masalah budaya bermukim merupakan salah satu problema tersendiri di samping persoalan ekonomi yang menuntut penyelesaian guna mempertahankan hidup di kota.<sup>206</sup>

Daerah perkotaan yang berpenduduk padat, sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas, perlu dikembangkan pembangunan perumahan dan pemukiman dalam bentuk rumah susun yang lengkap, seimbang, dan serasi dengan lingkungannya.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> Samsul Bahri, *Rumah Susun Sebagai Budaya...., op.cit.*

<sup>207</sup> *Ibid*, hlm 159

Kemampuan dan keterampilan untuk bertahan hidup menjadi seni dan sekaligus senjata bagi setiap pekerja yang hidup di kota-kota besar seperti : Jakarta, Surabaya, dan lainnya. Sekalipun sulit hidup di kota, namun tidak mengurangi minat masyarakat desa untuk mendatangi kota tersebut. Akibatnya daya dukung “ruang” kota menjadi semakin terbatas. Program pengadaan perumahan bagi pekerja menjadi penting belakangan ini. Selain dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar manusia, rumah tinggal dan kedekatan jarak rumah dengan tempat kerjanya merupakan salah satu persoalan yang mampu memberikan pengaruh kuat bagi tingkat produktivitas pekerja itu sendiri.

Solusi pendanaan rumah dengan konsep Rumah Susun menjadi pilihan yang menarik untuk dikembangkan akhir-akhir ini, dan apabila mungkin maka akan terus dipertahankan sebagai konsep yang dapat diterapkan di setiap kota yang kekurangan lahan untuk perumahan.

### **3. Rumah Susun Sederhana di Indonesia**

Persoalan perumahan dan permukiman di Indonesia sudah lama terjadi, hingga saat ini permasalahan yang menyangkut pembangunan tempat hunian yang layak bagi masyarakat masih belum terselesaikan. Masih belum terdapat sinkronisasi antara kehidupan masyarakat, dengan kondisi kebijakan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam mengelola permukiman yang ada, menjadi salah satu penyebab timbulnya persoalan-persoalan tersebut, yang antara lain berupa:

1. Kesenjangan pelayanan pada kebijakan bidang perumahan dan permukiman yang belum sepenuhnya memberikan perhatian dan keberpihakan, khususnya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
2. Lingkungan alam dan binaan yang kurang terkendali disebabkan prasarana dan sarana dasar yang kurang memadai serta ketidakmampuan memelihara atau memperbaiki perumahan, sehingga kualitas visual lingkungan secara fungsional menjadi rendah. Selain itu standar pelayanan perumahan dan permukiman berbasis indeks pembangunan berkelanjutan di daerah masih sangat minim.
3. Manajemen pembangunan terhadap kinerja tata pemerintahan dihadapi kelemahan implementasi kebijakan yang diterapkan. Proses marjinalisasi di berbagai sektor pada tingkat lokal, nasional dan global, secara potensial berdampak terhadap peningkatan kemiskinan, ketertinggalan komunitas informal setempat, dan keterbatasan peluang usaha.<sup>208</sup>

Padahal sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalam bumi dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar

---

<sup>208</sup><https://agussuparman2008.wordpress.com/kebijakan-pemerintah-tentang-rumah-susun-sederhana/>

kemakmuran rakyat, yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa :

Hak menguasai dari Negara tersebut ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Ini berarti bahwa Negara, dalam hal ini Pemerintah<sup>209</sup> sebagai entitas tertinggi yang mengatur peruntukan dan penggunaan Tanah, serta menyelenggarakan setiap kegiatan yang berkaitan dengan tanah. Untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Itu semua adalah kewenangan dari Negara.

Kewenangan dari Negara merupakan hak dari Negara untuk menjalankan kewajibannya. Menurut Aristoteles suatu Negara yang baik

---

<sup>209</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, “..... Negara, sebagai Organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Bahwa ciri dari suatu Pemerintahan yang berkedaulatan hukum adalah :<sup>210</sup>

- a. pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum.
- b. pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Semua itu telah sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Hukum adalah sumber dari kekuasaan. Apabila hukum yang menjadi sumber kekuasaan, barulah pemerintahan para penguasa akan terarah bagi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum.<sup>211</sup> Kekuasaan suatu Negara menurut Aristoteles seharusnya berada di tangan rakyat yang berkumpul menjadi satu kesatuan yang semuanya memiliki kecerdasan

---

<sup>210</sup> George Sabine, *op.cit*, hlm. 22

<sup>211</sup> J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm.64

untuk berpikir dan kebijaksanaan yang cukup, dimana kelebihan dan kekurangan saling berimbang. Inilah yang disebut dengan keadilan, yaitu terlaksananya kepentingan umum.<sup>212</sup>

Sementara kedaulatan Pemerintahan menurut Aristoteles adalah suatu pemerintahan yang dijalankan oleh satu atau segolongan orang yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Undang-Undang yang terkuat dan paling dasar adalah undang-undang yang lahir dari masyarakat bersifat tidak tertulis sebagai norma susila.

Oleh karena itu Pemerintah membangun suatu sarana hunian yang peruntukan utamanya adalah sebagai tempat tinggal dan tempat berkegiatan bagi masyarakat berpenghasilan rendah agar dapat memperbaiki kondisi ekonomi mereka, yaitu rumah susun sederhana.

Di Indonesia, model rumah susun sederhana itu sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu rumah susun sederhana milik dan rumah susun sederhana sewa.

#### **a) Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa**

Sebagaimana di jelaskan diatas bahwa Rumah Susun merupakan salah satu jalan keluar untuk mengatasi berbagai macam permasalahan kependudukan yang terjadi, terutama di kota Jakarta. Hal tersebut

---

<sup>212</sup> Zen Al-Mochtar, "Negara Menurut Aristoteles," diposkan pada Senin, 22 Oktober 2012, diakses di : <http://sergie-zainovsky.blogspot.co.id/2012/10/negara-menurut-aristoteles.html>, pada tanggal 09 Juli 2016, pada jam 17:46 WIB

dikarenakan Jakarta merupakan Ibukota Negara Republik Indonesia yang memiliki dua fungsi, yaitu :

- a. Secara Administratif yaitu sebagai ibukota Negara yang melayani dalam hal urusan pemerintahan, sosial dan lainnya wilayah-wilayah yang secara administratif merupakan wilayahhnya.
- b. Secara Fungsional yaitu sebagai pusat pertumbuhan/ pengembangan wilayah sesuai dengan konsep pusat pertumbuhan. Kota (pusat) melayani wilayah-wilayah yang termasuk dalam wilayah pengaruhnya (wilayah belakang).

Sehingga warga masyarakat tertarik untuk mendatangi Kota Jakarta untuk mencari peruntungan bahkan untuk menetap lama.

Oleh karena itu perlu adanya peran dari Pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan rumah susun sederhana. Pada tahun 2010 Pemerintah membuat suatu terobosan untuk mengatasi keterbatasan lahan karena tingginya jumlah penduduk. Terobosan itu juga dilakukan pemerintah untuk mengatasi masalah ekonomi penduduk yang tidak mampu memiliki rumah sendiri. Terlebih lagi, karena keterbatasan lahan dan harga tanah yang tersedia terlalu mahal, pembangunan Rumah Susun dilakukan diatas tanah terlantar.

Lazimnya apartemen-apartemen itu dikuasai atas dasar sewa antara penyewa dengan pemiliknya. Pemilikannya dapat berbentuk koperasi yang

anggota-anggotanya terdiri atas para penyewa atau dapat juga berbentuk suatu perseroan terbatas yang para penyewanya merupakan para pemegang sahamnya.

Penguasaan dan penggunaan apartemen atas dasar sewa tersebut dirasakan kurang memuaskan, maka dalam perkembangan tersebut timbul kemungkinan untuk dapat memiliki apartemen secara pribadi. Di Indonesia, jenis apartemen semacam itu banyak didominasi oleh bentuk Rumah Susun Sederhana yang diperuntukan bagi masyarakat kurang mampu dan memiliki penghasilan yang kurang mencukupi. Seperti pengertiannya, rumah susun sederhana atau rusuna adalah rumah susun yang diperuntukan bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah kebawah.<sup>213</sup>

Rumah Susun Sederhana sendiri dibagi menjadi 2 (dua) macam menurut kepentingannya, yaitu Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) dan Rumah Susun Sederhana Milik (Rusunami). Belum ada peraturan tertentu yang mengatur definisi kedua bentuk tersebut didalam satu kesatuan, meskipun telah disebutkan tetapi tidak secara jelas didalam UU Rumah Susun. Akan tetapi terdapat aturan yang khusus mengatur mengenai keduanya secara terpisah.

Rusunami didasarkan pada beberapa peraturan sebagai berikut:

---

<sup>213</sup> Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pembangunan Rumah Susun Sederhana, dalam "Pembangunan Rumah Susun Sederhana," Jakarta.go.id, Portal Resmi Provinsi DKI Jakarta, di akses di : <http://www.jakarta.go.id/v2/news/2010/09/Pembangunan-Rumah-Susun-Sederhana#.VwN8XnpIRsw>, pada tanggal 05 April 2016, jam 16:04 WIB.

- a. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2000;
- b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Rumah Susun di Kawasan Perkotaan;
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/1 RI/M/2007 Tentang Pedoman Tekhnis Pembangunan Rumah Susun Sederhana Bertingkat Tinggi;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pemberian Kemudahan Perizinan dan Insentif Dalam Pembangunan Rumah Susun Sederhana Di Kawasan Perkotaan;
- e. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 15/PERMEN/M/2007 Tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Milik; dan
- f. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 20/KP TS/M/2008 Tentang Pembentukan Sekretariat Rim Koordinasi Pembangunan Rumah Susun di Kawasan Perkotaan.

Tentang Rusunami ini, Pemerintah DKI Jakarta juga telah mengeluarkan Peraturan Pelaksananya, antara lain:

- a. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 924 Tahun 1991 Tentang Pelaksana Rumah Susun di DKI Jakarta,

menggantikan Keputusan Gubernur Nomor 224 Tahun 1990  
Tentang Peraturan Pelaksana Rumah Susun di DKI Jakarta;

- b. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 136 Tahun 2007  
Tentang Percepatan Pembangunan Rumah Susun Sederhana,  
yang telah diganti dengan Peraturan Gubernur Daerah  
Keistimwaan Ibukota Jakarta Nomor 27 Tahun 2009;
- c. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 71 Tahun 2008  
Tentang Keringanan Retribusi Perizinan Pembangunan Rumah  
Susun Sederhana;
- d. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 88 Tahun 2008  
Tentang Peluncuran (*Launching*) Dalam Rangka Pemasaran  
Properti.

Sedangkan untuk Rusunawa didasarkan pada beberapa peraturan.  
Salah satu yang khusus mengatur mengenai Rusunawa adalah Peraturan  
Menteri Perumahan Rakyat Nomor 14/PERMEN/M/2007 Tentang  
Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa.

Definisi secara khusus mengenai rusunawa terdapat di dalam Pasal  
1 angka (1) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor  
14/PERMEN/M/2007 bahwa Rumah Susun Sederhana Sewa yang  
selanjutnya disebut rusunawa, adalah bangunan gedung bertingkat yang  
dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang  
distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan

merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Sedangkan Rumah Sederhana Milik yang selanjutnya dalam Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 15/PERMEN/M/2007 Tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Milik, disebut rusunami adalah rumah susun yang arsitektur bangunannya sederhana yang dimiliki oleh perseorangan dan/atau badan hukum. Bedanya dengan Rumah Susun Sederhana Sewa adalah bahwa Satuan Unitnya dapat digunakan secara perorangan berdasarkan ketentuan hak milik.

Pengertian tersebut sebenarnya masih belum cukup mewakili definisi yang sebenarnya dari rusunawa maupun rusunami karena pengertian rusuna milik disini pada kenyataannya tidak diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rusunami menurut pengertian Pemerintah dapat dimiliki oleh masyarakat berpenghasilan rendah dengan cara sewa beli. Tentu saja terdapat beberapa persyaratan dan juga kriteria yang harus ada.

Beberapa contoh Rumah susun sewa milik Pemda DKI Jakarta yang Peneliti ambil antara lain Pondok Kelapa, Pondok Bambu, Cipinang, Cengkareng, Tambora, Penjaringan, Karang Anyar, Pulo Mas, dan Pluit.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Ibid, hlm.80

**b). Kriteria Rumah Susun Sederhana Sewa dan Rumah Susun Sederhana Milik**

Rusunami dan Rusunawa merupakan suatu bentuk rumah susun sederhana yang diperuntukan bagi masyarakat khususnya masyarakat berpenghasilan rendah, dengan beberapa kriteria tertentu. Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Nilai Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, Rusunami disebutkan sebagai Bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan kamar mandi/WC dan dapur, baik bersatu maupun terpisah dengan penggunaan komunal, yang diperolehnya dibiayai melalui kredit Kepemilikan Rumah Bersusidi atau tidak bersubsidi, dengan ketentuan:

1. luas untuk setiap hunian lebih dari 21 m<sup>2</sup> (dua puluh satu meter persegi) dan tidak melebihi 36 m<sup>2</sup> (tiga puluh enam meter persegi);
2. harga jual untuk setiap hunian tidak melebihi Rp144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah);
3. diperuntukkan bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan tidak melebihi Rp. 4.500.000,00 (empat juta lima ratus ribu

rupiah) per bulan dan telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);

4. pembangunannya mengacu kepada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun sederhana; dan
5. merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dimiliki.

Sementara pengertian Rusunawa berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 18/PERMEN/M/2007 Petunjuk Pelaksanaan Perhitungan Tarif Sewa Rumah Susun Sederhana Yang Dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dengan fungsi utamanya sebagai hunian.

Contoh yang Peneliti temukan adalah rusunawa antara lain adalah di Cengkareng, Jakarta Barat. Rusunawa di Cengkareng, Jakarta Barat

merupakan kawasan rumah susun sederhana sewa yang dikelola oleh dua lembaga, yaitu:<sup>215</sup>

- a. Perumahan Nasional (Perumnas); dan
- b. Swasta (Yayasan Budha Tzu Chi).

Rusunawa ini memiliki kriteria besaran harga sewa menurut ketentuan yang berlaku. Mengingat target group penyediaan rusunawa adalah masyarakat berpenghasilan menengah kebawah, maka biaya sewa yang ditetapkan tidak dapat lebih besar dari 1/3 (sepertiga) upah minimum regional (UMR). Pada beberapa kota besar, besar sewa maksimum ditetapkan oleh Kepala Daerah TK. I.<sup>216</sup>

Besar sewa yang ditetapkan tersebut di luar biaya penggunaan listrik, air dan gas, dan sampah. Biaya yang sudah tercakup didalam biaya sewa bulanan adalah hak penggunaan unit, biaya pemeliharaan fasilitas dan utilitas, biaya keamanan dan pemeliharaan lingkungan.

Kriteria umum yang digunakan adalah bahwa calon penghuni harus memiliki Kartu Tanda Penduduk Lokal (dalam hal ini DKI Jakarta), memiliki pekerjaan, belum memiliki rumah, memiliki penghasilan setara dengan UMR yang berlaku, mampu dan sanggup mengikuti aturan yang ditetapkan di rusunawa Perumnas dan mengisi dan menyerahkan formulir-

---

<sup>215</sup> “Wagub Djarot Ingin Rusunawa Tiru Rusunami Tzu Chi,” di posting di: Jakarta. Bisnis.Com, di akses di: <http://jakarta.bisnis.com/real/20150129/77/396654/wagub-djarot-ingin-rusunawa-tiru-rusunami-budha-tzu-chi>, pada tanggal:

<sup>216</sup> Perumnas, *Pengembangan Penyelenggaraan Rumah Susun Sederhana Perumnas*, Divisi Usaha, Edisi Kedua, 18 Maret 2009, hlm. 15.

formulir isian yang diberikan sebagai syarat evaluasi calon penghuni dan terakhir sanggup membayar uang jaminan yang ditetapkan.<sup>217</sup>

Untuk mengetahui harga pasar Rumah Susun Sederhana Milik dengan Rumah Susun Sederhana Sewa, diperlukan penelitian yang lebih mendalam. Dalam suatu studi yang mengambil contoh Pembangunan Rumah Susun di Kemayoran, Jakarta Pusat, studi menunjukkan bahwa sekitar 60,1% (enam puluh satu persen) penghuni asal yang merupakan masyarakat berpenghasilan rendah mengalihkan kepemilikannya dari penghuni asal kepada pendatang yang merupakan masyarakat berpenghasilan tinggi.

Biaya tinggal yang harus ditanggung oleh penghuni di rumah susun pada dasarnya terdiri dari biaya sewa atau sewa-beli beserta *surcharge* besarnya harga sewa maupun sewa-beli.<sup>218</sup>

Berbeda dengan Rusunami Kalibata City di daerah Kalibata, Jakarta Selatan. Rusunami Kalibata City memang dibangun dan diperuntukan bagi masyarakat menengah kebawah dengan bantuan subsidi langsung dari Pemerintah, sehingga para calon penghuni dapat memperoleh setiap unit tersebut dengan harga yang murah dan terjangkau. Akan tetapi pada kenyataannya setelah hampir keseluruhan unit terbangun yang terlihat dari sisi penghuni rusunami tersebut adalah mereka yang mampu atau berasal

---

<sup>217</sup> Anwar Hamid, Happy Santosa, *Kriteria Rusunawa Untuk Pemukiman Kembali (Resettlement) Masyarakat Tepian Sungai Desa Batu Merah*, Kota Ambon, dalam Seminar Nasional Pascasarjana X-ITS, Surabaya, 4 Agustus 2010.

<sup>218</sup> Harga sewa-beli adalah harga jual per unit satuan rumah susun sederhana milik

dari masyarakat menengah keatas atau masyarakat yang berpenghasilan diatas rata-rata.

Harga jual yang ditawarkan pun berbeda-beda dari Rp. 280.000.000,- sampai dengan Rp. 1.200.000.000,- per unit. Perhitungan harga seperti itu menjadi point utama bagi para pengembang untuk menjual bukan kepada yang berhak.

Salah satu contoh adalah seorang Ibu yang dianggap tidak tercatat dalam daftar penyewa resmi unit Rusunawa Cilincing, Jakarta Utara. Menurut pengelola, Ibu tersebut sebenarnya bukan penyewa asli unit yang bersangkutan karena ketika dilakukan pemeriksaan terhadap setiap unit dan disesuaikan dengan daftar penyewa bahwa ternyata ia tergolong kedalam masyarakat berpenghasilan rendah sesuai dengan nama yang telah didaftar. Fakta yang terjadi adalah unit rusun yang bersangkutan disewakan kembali kepada pihak lain yang bukan tergolong masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan didasarkan pada suatu perjanjian tertentu (secara dibawah tangan) dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan. Hal tersebut merupakan suatu pelanggaran karena rusun tidak boleh disewakan kepada orang lain.<sup>219</sup>

Hal yang sama terjadi rusunami di Pulo Gebang, Jakarta Timur, yaitu Sentra Timur Residence yang merupakan salah satu proyek rusunami yang dibangun oleh Perum Perumnas atas kerjasama dengan Bakrieland. Dengan

---

<sup>219</sup> wawancara bersama kepala pengawas Rumah susun Marunda, Jakarta Utara. 11.10WIB, 21 Mei 2016.

harga jual perunit antara Rp. 400.000.000,- hingga Rp. 1.000.000.000,- lebih, dapat diperkirakan bukan hanya masyarakat menengah kebawah atau masyarakat berpenghasilan rendah saja yang bisa memperoleh unit-unit rusunami tersebut tetapi masyarakat menengah keatas atau masyarakat berpenghasilan diatas rata-rata hingga tinggi dipastikan juga bias memperoleh setiap unit rusunami tersebut.

Contoh lain adalah Rumah Susun Sederhana Karet (Tengsin) dan Bendungan Hilir I. Harga sewa maupun sewa-beli melalui perhitungan menggunakan komponen biaya produksi, operasional, serta pemeliharaan untuk rumah susun sederhana milik (rusunami) Karet Tengsin serta Bendungan Hilir I berturut-turut adalah Rp. 239.000.000 dan Rp. 47.000.000 sedangkan untuk rumah susun sederhana sewa (rusunawa) Pasar Jumat adalah Rp.928.700/bulan. Di sisi lain harga sewa-beli tertinggi yang ditetapkan untuk rusunami Karet Tengsin dan Bendungan Hilir I adalah Rp. 12.100.000 sedangkan untuk harga sewa tertinggi rusunawa Pasar Jumat adalah Rp.750.000/bulan.<sup>220</sup>

Di rumah susun sederhana bagi masyarakat berpendapatan rendah dipengaruhi oleh besarnya biaya produksi pada tahap pembangunannya. Di samping biaya produksi terdapat juga biaya operasional dan pemeliharaan

---

<sup>220</sup> Soly Iman Santoso, "Perhitungan Harga Sewa dan Sewa-Beli Rumah Susun Sederhana Serta Daya Beli Masyarakat Bependapatan Rendah Di Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta," di Posting pada tanggal: 25 Maret 2013, pada jam 14:21 WIB, di Perpustakaan Digital ITB pada tanggal 2008. Di Akses di: <http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptitbpp-gdl-solyimansa-33674>, pada tanggal 08 Desember 2014, pada jam 11.30.

(*operational and maintenance cost*) yang turut mempengaruhi besarnya *Surcharge*<sup>221</sup> di rumah susun sederhana.

Hal ini tentu saja merupakan suatu pelanggaran yang apabila tetap dilakukan sanksi tindakan pengosongan paksa dapat dilakukan oleh Pemerintah. Pasal 54 UU Rumah Susun menyebutkan :

- 1). Sarusun umum yang memperoleh kemudahan dari Pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh masyarakat berpenghasilan rendah;
- 2). Setiap orang yang memiliki sarusun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengalihkan kepemilikannya kepada pihak lain dalam hal :
  - a. Pewarisan;
  - b. Perikatan kepemilikan rumah susun setelah jangka waktu 20 (dua puluh) tahun; atau
  - c. Pindah tempat tinggal yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Pindah dari yang berwenang.
- 3). Pengalihan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b dan huruf c hanya dapat dilakukan kepada badan pelaksana;

---

<sup>221</sup> Adalah iuran pelayanan umum yang biasanya dibebankan oleh pengelola kepada penghuni rumah susun.

- 4). Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dan (3) diatur dalam peraturan pemerintah;
- 5). Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara pemberian kemudahan kepemilikan sarusun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

Selanjutnya Pasal 104 UU Rumah Susun menyebutkan bahwa setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikan sarusun umum kepada Pihak lain, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (2) diatas.

Untuk perolehan rumah susun itu sendiri, sesuai dengan apa yang telah disebutkan sebelumnya adalah dengan cara sewa maupun jual beli. Dalam hal ini untuk pembangunan rusun perlu diperhatikan beberapa persyaratan tertentu, salah satunya adalah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan, Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah Dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya, bahwa besarnya Pajak Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan adalah sebesar :

- a. 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan selain pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan berupa Rumah Sederhana atau Rumah Susun

- Sederhana yang dilakukan oleh Wajib Pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan;
- b. 1% (satu persen) dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan berupa Rumah Sederhana dan Rumah Susun Sederhana yang dilakukan oleh Wajib Pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan; atau
  - c. 0% (nol persen) atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan kepada pemerintah, badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus dari Pemerintah, atau badan usaha milik daerah yang mendapat penugasan khusus dari kepala daerah, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai pengadaan tanah bag, pembangunan untuk kepentingan umum.

Pembangunan rumah susun sederhana di Dearah Khusus Ibukota Jakarta pada dasarnya membutuhkan biaya produksi yang tinggi sehingga harga sewa maupun sewa belinya juga semakin mahal. Akan tetapi, dalam kenyataan yang terjadi harga sewa maupun sewa-beli yang ditetapkan untuk rumah susun sederhana di DKI Jakarta lebih rendah dibandingkan harga yang seharusnya menurut perhitungan pasar. Studi ini dilakukan karena tidak jelas dasar-dasar perhitungan harga sewa maupun sewa-beli yang ditetapkan untuk rumah susun sederhana di DKI Jakarta.

Besarnya selisih harga sewa maupun sewa-beli menurut perhitungan pasar dengan yang ditetapkan untuk rumah susun sederhana di DKI Jakarta

memungkinkan adanya penghuni yang tidak sesuai sasaran. Hal itu dikarenakan cukup eksklusifnya penghuni sehingga tidak melakukan pelaporan kepada Perhimpunan Penghuni Satuan Rumah Susun.

Mengenai Perhimpunan Penghuni Rumah Satuan Rumah Susun, UU Rumah Susun menyebutkan bahwa PPSRSS atau Perhimpunan Penghuni Satuan Rumah Susun adalah badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni satuan rumah susun yang telah mendapat kuasa dari pemilik sarusun. PPSRSS memiliki kewajiban untuk mengurus kepentingan para pemilik dan penghuni yang berkaitan dengan pengelolaan kepemilikan benda bersama, tanah bersama, bagian bersama, dan penghunian.

Hasil penelitian yang Peneliti lakukan di Dinas Perumahan dan Gedung Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditemukan bahwa terdapat beberapa kasus pada rusunawa beli atau rumah susun sederhana beli, contoh yang terjadi di rusunawa Karet Tengsin, Benhil dan Cakung.

Dalam bangunan rusuna sewa beli biasanya unit-unit yang diperuntukan bagi MBR, yaitu warga terprogram dan warga yang tidak terprogram. Warga terprogram itu sendiri adalah Warga yang berada di daftar atau *negative list*, seperti pemulung, warga yang tinggal di kolong jembatan, warga yang tinggal di pinggiran kali, warga kurang mampu yang menjual sembako, dan wakrga kurang lain yang masih termasuk dalam *negative list*.

Sedangkan warga yang tidak terprogram adalah MBR yang sudah memiliki tempat tinggal namun merasa belum memiliki rumah layak yang kemudian dapat mendaftar ke Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Dalam rusuna sewa beli unit khusus warga terprogram biasanya diberikan dalam jumlah sedikit yaitu sekita dua atau tiga lantai dengan harga sewa sebesar Rp. 12.000.000,- sampai dengan Rp. 30.000.000,-. Dengan demikian, apabila harga sewa tersebut telah lunas maka penyewa dapat membeli unit yang bersangkutan. Sedangkan untuk sisa unit-unit diatas hingga seterusnya diperuntukan bagi MBR yang tidak terprogram dengan harga sewa yang diberikan adalah sebesar Rp. 110.000.000,-.

Permasalahan yang terjadi adalah banyak diantara MBR terprogram yang melakukan jual beli kembali dengan pihak lain yang tidak berhak (berpenghasilan tinggi) dengan harga jual lebih tinggi dari harga jual standart yang diberikan Pemerintah. Hal tersebut terjadi dengan perjanjian sewa dibawah tangan yang jual belinya tidak terdeteksi, yang apabila diketahui oleh yang berwenang maka pembeli harus membayar 3 kali lebih tinggi dari harga jual sebagai sanksi denda.

## **B. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Rumah Susun Sederhana**

### **1. Konsepsi dan Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Keberadaan tanah bagi pembangunan tidak terlepas dari masalah pemenuhan hak dasar umat manusia. Hak dasar dari setiap orang adalah adalah kepemilikan atas tanah. Jaminan mengenai tanah ini, dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).<sup>222</sup> Tanah pada dasarnya memiliki 2 arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* adalah sebagai sarana pengikat kesatuan di kalangan lingkungan sosial untuk kehidupan dan hidup, sedangkan tanah sebagai *capital asset* adalah sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.<sup>223</sup>

Saat ini, kebutuhan tanah sebagai *capital asset* semakin meningkat, sebab banyaknya pembangunan dibidang fisik baik dikota maupun didesa. Dan pembangunan seperti itu membutuhkan banyak tanah. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah bagi proyek, baik untuk kepentingan negara/ kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis.

---

<sup>222</sup> Maria S.W.Sumarjono, *Tanah Dalam Prefektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Bukum Kompas, Jakarta, 2008, hlm. vii

<sup>223</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 1

Keterbatasan tanah dan banyaknya pembangunan menyebabkan pergesekan. Manakala disatu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencariannya.<sup>224</sup>

Untuk itu pemerintah sebagai regulator yang melaksanakan pengadaan tanah perlu mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum. Dan untuk memperoleh tanah-tanah tersebut terlaksana melalui pengadaan tanah.<sup>225</sup>

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang terkait dengan tanah.<sup>226</sup>

Menurut John Salindeho arti atau istilah menyediakan kita mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan, menyediakan sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu

---

<sup>224</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Edisi Revisi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm 9

<sup>225</sup> Bernard Limbong, *op.cit*, hlm.127.

<sup>226</sup> Djuaendah Hasan, *Hukum Pertanahan*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2003, hlm.48

pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.<sup>227</sup>

Sedangkan pengadaan tanah diartikan sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>228</sup>

Secara yuridis, Pengadaan Tanah dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pengadaan Tanah, yaitu :

- a. Pasal 18 UUPA atau yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari seluruh rakyat. Hak-Hak Atas Tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa Pengadaan tanah ialah kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Sebagai

---

<sup>227</sup> John Salindeho, *Masalah ...op.cit*, hlm.31

<sup>228</sup> Imam Koeswahyono, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, 2008, hlm 1.

kelengkapan ketentuan tersebut diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- c. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau pencabutan hak atas tanah;
- d. Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah;
- e. Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 2 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 2, yang menyatakan bahwa Pengadaan Tanah ialah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada yang berhak.

Perlu diketahui bahwa Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 sebagai Peraturan Pelaksana Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatas saat ini dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, akan tetapi untuk substansi yang tidak teknis dan bersifat ilmiah dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang sedang berlaku masih bisa dijadikan referensi dalam pembelajaran.<sup>229</sup>

Terdapat beberapa catatan penting baik dalam Keputusan Presiden maupun Peraturan Presiden. Dalam Keputusan Presiden, terutama pada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993:

- a. Hanya bersifat menetapkan dan masa berlakunya hanya satu kali, sehingga dengan adanya penetapan tersebut norma hukum

---

<sup>229</sup> Mukadir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum : Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 2-3.

tersebut telah selesai. Norma hukum sendiri dapat dibedakan menjadi dua:

- 1). *Einmahlig* (norma hukum yang berlaku sekali selesai);
- 2). *Dauerhaftig* (norma hukum yang berlaku terus menerus).

Padahal sebagai suatu peraturan perundang-undangan, Keputusan Presiden tidak selalu merupakan keputusan yang bersifat penetapan dan berlaku sekali selesai (*einmahlig*) tetapi seringkali merupakan keputusan yang mengatur dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).<sup>230</sup>

Adapun fungsi Keputusan Presiden yang berisi pengaturan adalah.<sup>231</sup>

- a) Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan;
- b) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut tentang ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya;
- c) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah meskipun tidak secara tegas menyebutnya.

---

<sup>230</sup> A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Preiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV,*” Disertasi Doktoral Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 237.

<sup>231</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya,* Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm.116.

- b. Ruang lingkup pengadaan tanah dalam keputusan Presiden hanya berhenti sampai pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak, tetapi tidak mencakup proses dimana pihak yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut tetap terpelihara kesejahteraan dan kehidupan mereka seperti semula, kalau perlu menjadi lebih baik dari sebelumnya.<sup>232</sup>
- c. Pihak yang dapat menggunakan Keputusan Presiden ini sejatinya adalah Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Juncto Pasal 1 huruf a PMNA/Ka BPN Nomor 1 Tahun 1994 adalah Pemerintah yaitu lembaga tertinggi Negara, lembaga tinggi Negara, lembaga pemerintah non departemen dan Pemerintah Daerah.
- d. Masyarakat yang terkena pembangunan, yang merupakan orang-orang, badan hukum, lembaga, atau unit usaha yang karena pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum mengalami/atau mengalami dampak pada :

---

<sup>232</sup> Hutagalung, Arie Sukanti, dkk., *Kebijakan Pertanahan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Provinsi DKI Jakarta*, Hasil Kerjasama antara Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Jakarta 2002, hlm.123

- 1). Faktor fisik (materiil) berupa hak dan pemilikan atas sebagian atau seluruh tanah dan/bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada diatasnya, untuk sementara atau selamanya;
- 2). Faktor non-fisik (immaterial), yaitu keuntungan, kenikmatan, atau manfaat/kepentingan yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat berupa penghasilan dan tingkat kehidupan, tempat kerja, unit usaha, lahan usaha, dan atau sarana lingkungannya, fasilitas umum dan tempat ibadah.

Dengan kata lain masyarakat yang terkena pembangunan adalah pihak yang menerima imbalan atau ganti rugi, yang antara lain :

- 1). Pemegang hak atas tanah/ahli warisnya yang sah;
- 2). Nadzir, bagi tanah wakaf;
- 3). Mereka yang :
  - a) Memakai tanah sebelum tanggal 16 Desember 1960 yang dimaksud UU Nomor 51 Prp Tahun 1960;
  - b) Memakai tanah bekas hak barat, dimaksud dalam Pasal 4 dan 5 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979;
  - c) Bekas Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak memenuhi syarat;
  - d) Bekas Hak Pakai yang tidak memenuhi syarat.

Dengan kata lain, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 masih belum mampu menjamin keamanan bagi pemegang hak yang tanahnya terkena proyek pembangunan.

Sementara dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, banyak reaksi negatif dari berbagai kalangan terhadapnya:

- a) Terdapat kecenderungan hukum yang gagal karena secara substansif Peraturan Presiden ini masih meneruskan permasalahan produk hukum sebelumnya, yaitu Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana pengadaan tanah untuk pembangunan menghadirkan 2 (dua) persoalan, yaitu metode pembebasan tanah, dan untuk apa pembebasan tanah dilakukan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak disebutkan musyawarah kepada para pemegang hak atas tanah sebagai salah satu cara pengadaan tanah, sehingga dianggap bahwa pengadaan tanah merupakan monopoli Pemerintah. Musyawarah hanya diperlukan dalam pembahsan mengenai ganti rugi, para pembuat undang-undang sangat mengerti bahwa dalam proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah hampir pasti akan terjadi *deadlock*. Peraturan Presiden ini juga melanggengkan konflik di tingkat praktis.

- b) Dalam Peraturan Presiden ini, kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara sangat besar, dimana Presiden berhak mencabut hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok apabila tidak diperoleh kesepakatan antara para pemegang hak atas tanah dengan pengembang.

Tidak berbeda jauh dari peraturan sebelumnya, pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum banyak terdapat kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya antara lain adalah terdapatnya point-point penyempurnaan yang sebelumnya tidak ada dalam Peraturan pendahulunya, diantaranya point-point yang mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah yang secara khusus diatur dalam Pasal tersendiri, penghapusan point tentang pencabutan hak atas tanah yang masih berpedoman pada aturan lama yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya; Perubahan tentang point tata cara pemberian ganti rugi, dan lain sebagainya.

Kekurangannya adalah bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak terdapat kejelasan mengenai prinsip dasar yang melandasinya, adanya pengurangan pada Pasal model pembangunan fasilitas umum dari 21 (dua puluh satu) jenis menjadi 7 (tujuh) jenis;

terdapatnya mekanisme penitipan ganti rugi kepada Pengadilan Negeri bila lokasi pembangunan tidak dipindahkan, namun musyawarah tidak berhasil mencapai putusan yang sesuai dengan kehendak semua pihak; Terlihat lebih mementingkan kepentingan investor dibandingkan kepentingan umum (rakyat); kurang aktifnya Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang mengurus masalah di bidang pertanahan, dan sebagainya.

Namun demikian, hingga tahun 2014 Pemerintah masih menerapkan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam proses pengadaan tanah untuk hal-hal tertentu, disamping ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah. Masih digunakannya ketentuan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 merupakan suatu penegasan dari tujuan hukum yang menurut Mochtar Kusuma-atmadja adalah untuk menciptakan ketertiban dan keadilan, terutama persoalan pemberian ganti kerugian, juga diperkecilnya bentuk kepentingan umum sebagai tujuan dalam proses pengadaan tanah.

Tertib secara hukum adalah apa yang menurut Van Apeldoorn sebut sebagai damai (*verde*). Keputusan hakim disebut *vrededan* (*vredegebod*),<sup>233</sup> kejahatan berarti pelanggaran perdamaian (*verdebreuk*), penjahat dinyatakan tidak damai (*vredeloos*), yaitu dikeluarkan dari perlindungan hukum.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> Lihat Apeldoorn, L.J. Van, *Vrededan en rechte weer*, dalam R.M, tahun ke 42 (1932) hlm, 349, dst., 557, dst. Dalam Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.

<sup>234</sup> *Ibid.*

Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan jiwa, harta, benda, dan sebagainya, terhadap yang merugikannya.

Seperti pengertian pengadaan tanah sesuai dengan ke-empat peraturan tersebut yang mengandung 3 (tiga) unsur, yaitu :

- a. Kegiatan untuk mendapatkan tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan lahan untuk pembangunan kepentingan umum;
- b. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan;
- c. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Namun ketentuan PerPres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sedikitnya masih menyisakan ketidakpastian hukum karena masih saja terlihat seperti lebih menitikberatkan kepada kepentingan pribadi investor daripada kepentingan umum.

Kepentingan dari perseorangan dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan ini selau akan menyebabkan pertikaian, bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian. Dan hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya, karena hukum hanya dapat

mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil, artinya pertauran pada mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi pada mana setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.<sup>235</sup>

Sementara keadilan tidak boleh dipandang sama pengertiannya dengan penyamarataan, karena keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.<sup>236</sup> Meskipun dalam Pancasila sila ke lima menyebutkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah bahwa semua warga Negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama dihadapan hukum, namun isi dari setiap keadilan itu berbeda menurut masyarakat dan zamannya.<sup>237</sup>

Dalam hal ini adalah pengadaan tanah, bahwa kepentingan masyarakat sudah berkembang. Terpenting dalam pengertian pengadaan tanah adalah proses perolehan hak yang dilakukan dengan pelepasan atau pencabutan hak dengan cara pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Dengan tujuan untuk kepentingan umum.

## **2. Konsepsi Kepentingan Umum**

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan

---

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> Shidarta, dkk, *Mochtar Kusuma-atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan : Eksistensi dan Implikasi*, Epistema Institute dan HuMa, Jakarta, 2012, hlm.20

umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>238</sup>

Jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum yang terdapat di Negara-negara lain, di Eropa, misalnya, pengertian kepentingan umum baru timbul sekitar abad ke-19 sebagai reaksi penerapan dan penggunaan hak milik secara mutlak dan formalistis di dalam masa puncak perkembangan kapitalisme dan industrialisme di Eropa.<sup>239</sup>

Menurut Wolfgang Friedman, dalam masyarakat yang sederhana (praindustri) hak milik mempunyai fungsi memenuhi kebutuhan hidup seseorang sesuai dengan pekerjaan yang digeluti dalam rangka pencarian nafkah.<sup>240</sup>

Semula dalam konsep kepentingan umum yang dianut hukum barat, hak perorangan tersebut dianggap mutlak. Kemudian kemutlakannya dikurangi sedikit demi sedikit dengan ajaran yang berpangkal pada individualisme.<sup>241</sup>

Di Negara Inggris dan Negara-negara lain yang menganut paham *common law sistem*, kepentingan umum telah diperlakukan terhadap hak-

---

<sup>238</sup> Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm. 6

<sup>239</sup> C.F.G. Sumaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 120

<sup>240</sup> Friedman, Wolfgang, *Law in Changing Society*, Penguin Books, England, 1972, hlm. 93.

<sup>241</sup> Sitorus, Oloan, dan Normadyati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum*, Cetakan Perdana, Dasamedia Utama, Jakarta, 1992, hlm. 27.

hak atas tanah dan hampir seluruh benda. Dalam *Agriculture Act 1947*, *Housing Act* dan *New Towns Act* Tahun 1965 telah dibatasi kebebasan pemilik atas tanah dengan memberi wewenang kepada *New Town Development Corporation* untuk mencabut hak milik perorangan (*expropriation*) untuk kepentingan perkotaan setelah mengadakan pembicaraan dan pembahasan serta administratif, dan kuasi peradilan dengan pemiliknya.<sup>242</sup>

Di Negara Belanda, dalam Pasal 625 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Weetboek*) Belanda yang mirip dengan Pasal 570 KUH Perdata, terdapat pula pembatasan-pembatasan terhadap hak milik. Menurut ketentuan tersebut, hak milik adalah hak untuk menikmati Icegunaan suatu kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan yang berdasarkan atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti kerugian.

Di negara Afganistan, pemilikan pribadi atas tanah bersumber pada Ketentuan Pasal 29 Konstitusinya dan dilindungi terhadap setiap bentuk Penguasaan atau campur tangan ilegal. Harta milik pribadi itu dapat diambil alih negara untuk kepentingan umum, tetapi si pemilik lebih dahulu harus

---

<sup>242</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *op.cit*, hlm.22-24.

diberi kompensasi yang patut atau memadai. Di Negara India, setelah dilakukan mandemen ke-17 dari Undang-Undang Konstitusi, telah diperkenankan ierolehan tanah tanpa kompensasi, namun konfiksasi atau perampasan untuk negara tidaklah termasuk pertimbangan. Konstitusi hanya memberikan kebebasan kepada pembuat undang-undang dalam materi ini dengan maksud agar dapat membuat peraturan hukum yang sesuai dengan kondisi sosio-ekonomi yang berlaku.<sup>243</sup>

Di negara Jepang, konsepsi kepentingan umum dapat dilihat dari isi hak milik atas tanahnya yang dibatasi dengan berbagai cara, di antaranya:<sup>244</sup>

- a. Pengusahaan tanah dibatasi dengan ajaran umum yang melarang penyalahgunaan hak. Jadi, sekalipun pada prinsipnya pemilikan tanah itu meluas keatas maupun kebawah tanpa limit, namun hak pemilik untuk menguasainya secara eksklusif hanya dibenarkan sampai suatu batas luas rasional sesuai dengan kebutuhan yang menjadi hak seseorang.
- b. Antara pemilik yang satu dengan pemilik tanah yang lain (tetangga) terdapat pengaruh timbal balik. Setiap pemilik tanah berhak menggunakan tanah yang berdampingan dengan cara-cara tertentu kepentingannya, sedangkan pemilik yang lain harus

---

<sup>243</sup> Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982, hlm. 64 dan 104.

<sup>244</sup> Iman Sudiyat, *Ibid.*, hlm. 195-196

merelakan tanah tersebut. Jadi, kalau salah seorang pemilik tanah ingin mendirikan atau memperbaiki tembok ataupun bangunan di atas atau di dekat garis batas, ia boleh memakai tanah berdampingan itu sepanjang diperlukan untuk kepentingan pendirian atau perbaikan tembok atau bangunan tersebut.

- c. Pembatasan yang diletakkan atas pemilikan tanah diatur dalam hukum publik. Sebidang tanah dapat diambil secara paksa dari pemiliknya untuk pendirian perusahaan negara yang memenuhi hajat hidup orang banyak dengan kompensasi yang patut; untuk pendapatan atau penerimaan semacam itu persyaratan dan prosedurnya yang ketat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kesulitan merumuskan kepentingan umum juga terjadi di Amerika Serikat, yang konstitusinya mensyaratkan penggunaan untuk umum (*public use*) untuk suatu pencabutan hak. Semula penafsiran kepentingan umum sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau berfaedah untuk umum (*public utility*). Pada pertengahan abad ke-19, standar yang luas tersebut ditinggalkan, kemudian Pemerintah memperlakukan prinsip dasar yang sempit, dengan maksud agar pengadilan dapat mengawasi pelaksanaan pencabutan hak perusahaan-perusahaan swasta, yang kepada pengadilan tersebut kekuasaan telah didelegasikan.

Prinsip dasar kepentingan umum adalah jika suatu milik diambil untuk kepentingan umum, maka milik tersebut haruslah "digunakan oleh masyarakat," (*used by the public*), dan jika hanya "bermanfaat" untuk masyarakat, maka persyaratan kepentingan umum dianggap tidak terpenuhi.<sup>245</sup>

Pada abad ke-20 pengadilan-pengadilan meninggalkan standar yang "digunakan oleh masyarakat" yang sempit itu, dan kembali ke standart "kemanfaatan umum" yang luas. Dewasa ini pengertian "digunakan untuk umum" telah sinonim dengan pengertian "kemanfaatan umum", karena beberapa konstitusi negara bagian menggunakan istilah kegunaan dan kemanfaatan umum, walaupun beberapa pengadilan masih mensyaratkan bahwa masyarakat dapat menggunakan fasilitas tersebut.<sup>246</sup>

Dalam ketentuan pengadaan tanah terdahulu kepentingan umum di wujudkan dengan pembangunan berbagai bentuk fasilitas. Di dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah meliputi :

---

<sup>245</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi...op.cit.*, hlm. 59

<sup>246</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktik*, Buku Ketiga, Cetakan II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm.316-318.

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di ruang atas tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, bendung, irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Rumah Sakit umum, dan Pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan, Bandar udara, Stasiun Kereta Api dan Terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar Umum;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olah raga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. Kantor Pemerintah, Pemerintah Daerah, Perwakilan Negara Asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional dibawah perserikatan bangsa-bangsa;
- n. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. Lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. Rumah susun sederhana;

- q. Tempat pembuangan sampah;
- r. Cagar alam dan cagar budaya;
- s. Pertamanan;
- t. Panti sosial;
- u. Pembangkit; transmisi, distribusi tenaga listrik.

Dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan bahwa Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah meliputi :

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di ruang atas tanah ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, Bendungan, Bendungan Irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penahan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Sementara jika melihat kedalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di khususkan bahwa obyek pengadaan tanah adalah tanah. Tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk membangun :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan 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 dan 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 public;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;

- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olah raga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir.

Dari kesemua bentuk pembangunan yang dilakukan untuk kepentingan umum, maka terlihat bahwa terdapat kepentingan sosial didalamnya. Jika memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak milik atas tanah wajib mempergunakannya dan dalam mempergunakan tanah harus diingat juga prinsip kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian hak itu.<sup>247</sup>

Sebaliknya, apabila terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum berdampak mengesampingkan kepentingan perseorangan, yang dikhawatirkan akan menghilangkan hak perseorangan untuk hidup secara layak. Secara tegas hak milik telah mendapatkan perlindungan yang kuat pada Pasal 28H dalam UUD 1945 bahwa setiap orang berhak mempunyai

---

<sup>247</sup> Parlindungan, A.P., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet. Ke-VIII, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 67.

milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Pasal 28H UUD 1945 merupakan amanat adanya larangan bagi siapa pun melakukan tindakan pencabutan/pengurangan hak atas tanah, pengambilan tanah hak milik secara sewenang-wenang, yang berdampak pada kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, harkat dan martabat, penghidupan yang layak, atau kenikmatan-kenikmatan dari hak milik atas tanah yang dimilikinya. Pencabutan atau pengurangan hak milik atas tanah hanya dapat dilakukan bila sesuai dengan norma-norma hukum, kepatutan/kewajaran, kebutuhan yang sangat urgen/mendesak untuk kepentingan/kemaslahatan umum disertai dengan suatu ganti rugi yang layak, dan atau pemindahan ke lokasi lain yang layak dimana tempat tujuan pemindahan itu telah tersedia sarana atau fasilitas umum dan sarana fasilitas sosial, seperti tersedianya tempat pendidikan bagi anak-anak sekolah, pasar, lokasi hiburan, masjid, rumah sakit, jalan aspal, sarana lalu lintas, rumah sakit, dan lain sebagainya.<sup>248</sup>

Di Indonesia, Kepentingan Umum ditafsirkan berdasarkan ketentuan mengenai pencabutan hak. Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tanggal 17 November 1973 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, yaitu:

---

<sup>248</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi....op.cit*, hlm. 54

- a. Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau,
- b. Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum meliputi bidang-bidang pertanahan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan social, makam atau kuburan, pariwisata dan rekreasi, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.<sup>249</sup>

Berkaitan dengan hal itu Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

---

<sup>249</sup> Pasal 1 angka 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tanggal 17 November 1973 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Kemakmuran rakyat disini adalah kemakmuran rakyat yang dimaksud di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan tujuan daripada penguasaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya (tanah).

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa pembangunan Nasional bertujuan untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial... .

Indikasi terdapatnya kemakmuran menurut Ahmad Sodiki apabila terpenuhinya *basic needs* yaitu: sandang, pangan, papan, harga diri, kenyamanan, ketentraman hidup, aktualisasi diri; terjamin lapangan pekerjaan, adanya pemerintah negara yang bersih, berwibawa dan efektif, serta dirasakannya hukum sebagai bagian penting dari kehidupan.<sup>250</sup>

Dari sekian banyak penafsiran tentang kepentingan umum dari setiap Negara, tidak ada satu Negara pun yang menafsirkan sama persis. Menurut Roscoe Pound kepentingan umum termasuk kepentingan-kepentingan dari

---

<sup>250</sup> Ahmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)*, Disertasi, Universitas Airlangga surabaya, hlm 202.

Negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat.<sup>251</sup>

Menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.<sup>252</sup>

Persoalan utama yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi dalam

---

<sup>251</sup> Jimly Asshiddiqie, dkk, *Beberapa Persoalan Dalam Ilmu Hukum Kontemporer*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 118.

<sup>252</sup> John Salindeho, *op.cit*, hlm. 40

pembangunan.<sup>253</sup> Pembahasan mengenai prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan menjadi penting karena:

- a. Dalam sarana pembangunan, terutama pembangunan di bidang materiil, baik di kota maupun di desa banyak memerlukan tanah, misalkan pembuatan gedung sekolah inpres, Pasar inpres, pelebaran jalan, semua memerlukan tanah sebagai sarana utamanya.<sup>254</sup>

Pemilikan tanah oleh individu sebagaimana diuraikan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria sewaktu-waktu dapat digugurkan karena berhadapan dengan pembangunan bagi kepentingan umum.<sup>255</sup> Adapun di lain pihak sebagian dari warga masyarakat memerlukan juga tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencariannya. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas akan mengorbankan hak asasi warga masyarakat.<sup>256</sup>

- b. Sebagai titik tolak di dalam pembebasan tanah, pengadaan tanah, dan pencabutan hak atas tanah. Untuk mendapatkan tanah dalam rangka penyelenggaraan atau untuk keperluan pembangunan,

---

<sup>253</sup> A.A. Oka, Mahendra, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Cet.I, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 256.

<sup>254</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Seri Hukum Agraria I, Alumni, Bandung, 1978, hlm 13.

<sup>255</sup> Kelompok Kerja KPA Irian Jaya, "Prinsip Hak Menguasai Tanah dan Sengketa Pertanahan di Irian Jaya," dalam Lapera, Penyunting, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Cet.Ke-I, Tim Lapera, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, Agustus, 2001, hlm.375.

<sup>256</sup> Abdurrahman, .....*op.cit.*

harus dilaksanakan dengan hati-hati dan dengan cara yang bijaksana. Pembebasan tanah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan bilamana pemerintah memerlukan sebidang tanah untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan yang dapat menunjang pembangunan.<sup>257</sup>

- c. setelah lahirnya otonomi daerah, dalam rangka untuk menampung aspirasi masyarakat di daerah, kepentingan umum dalam penafsirannya harus disesuaikan dengan masyarakat setempat, sikap pemerintah tidak dibenarkan secara parsial memihak bagi kepentingan golongan tertentu saja, tetapi dilakukan secara menyeluruh baik untuk kepentingan masyarakat pedesaan maupun kepentingan masyarakat perkotaan. Dengan demikian bila ada proyek pembangunan dalam masyarakat di daerah, maka sesuai dengan prinsip kepentingan umum, maka hak atas tanah masyarakat bukan menjadi objek dari kepentingan umum. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi, dalam hal ini ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

---

<sup>257</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi ....op.cit*, hlm.49

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.<sup>258</sup>

Ada 3 (tiga) prinsip yang dapat disimpulkan bahwa suatu kegiatan benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum adalah :<sup>259</sup>

- a. Kegiatan pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh Pemerintah;
- b. Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah;
- c. Kegiatan pembangunan tersebut tidak dilakukan untuk mencari keuntungan.

Ini sejalan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pengadaan Tanah. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dilakukan dengan tujuan yang berasaskan:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;

---

<sup>258</sup> Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Adrian Sutedi, *Ibid*, hlm. 49

<sup>259</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cet-Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 75-76.

- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Dan dengan tujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

### **3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Tujuan utama Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Dengan demikian dalam pelaksanaan, Pengadaan Tanah harus diselenggarakan sesuai dengan .<sup>260</sup>

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;

---

<sup>260</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Dengan melalui beberapa tahapan tertentu, yaitu:<sup>261</sup>

- a. Perencanaan;
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan
- d. Penyerahan hasil.

Dalam tahap perencanaan, setiap Instansi yang memerlukan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah, yang didasarkan atas:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
  - b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan/atau
  - c. Rencana Tala Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
2. Prioritas Pembangunan yang tercantum didalam:
  - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
  - b. Rencana Strategis; dan
  - c. Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Tahap perencanaan ini dilakukan dengan melibatkan semua pengampu dan yaitu instansi tehknik terkait atau Lembaga Profesional yang

---

<sup>261</sup> Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

ditunjuk oleh Pihak yang memerlukan tanah. Dalam Rencana Pengadaan Tanah yang disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, paling sedikit memuat:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan.
- c. Letak tanah;
- d. Luas tanah yang dibutuhkan;
- e. Gambaran umum tentang Status tanah;
- f. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. Perkiraan nilai tanah ; dan
- i. Rencana penganggaran.

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah tersebut disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- a. Survei sosial ekonomi;
- b. Kelayakan lokasi;
- c. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- d. Perkiraan nilai tanah;
- e. Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan

f. Studi lain yang diperlukan.

Survei sosial ekonomi dilakukan untuk menghasilkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak Pengadaan Tanah.

Kelayakan lokasi, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam bentuk peta. rencana lokasi pembangunan.

Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai biaya yang diperlukan dan manfaat pembangunan yang diperoleh bagi wilayah dan masyarakat. Perkiraan nilai tanah dilakukan untuk menghasilkan perkiraan besarnya nilai Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah.

Dampak lingkungan dan dampak sosial dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Studi lain yang diperlukan merupakan hasil studi yang secara khusus diperlukan selain studi-studi kelayakan yang telah disebutkan diatas dapat berupa studi budaya masyarakat, studi politik dan keamanan, atau studi keagamaan, sebagai antisipasi dampak spesifik akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah di laksanakan oleh pemimpin dari instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk. Setelah itu, Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah tersebut disampaikan kepada Gubernur.

Setelah Gubernur menerima dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang telah diberikan oleh Pemimpin Instansi yang memerlukan tanah, Gubernur kemudian melaksanakan tahapan kegiatan Persiapan Pengadaan Tanah. Dalam tahap Persiapan, gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, yang beranggotakan bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, Instansi yang memerlukan tanah, dan Instansi terkait lainnya.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Tim Persiapan Gubernur membentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi. Dalam hal ini Tim Persiapan memiliki tugas, antara lain:

- a. melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. melakukan pendataan awai lokasi rencana pembangunan;
- c. melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan;
- d. menyiapkan Penetapan Lokasi pembangunan;
- e. mengumumkan Penetapan Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum; dan

- f. melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang ditugaskan oleh gubernur.

Tim Persiapan tersebutlah yang kemudian memberitahukan rencana pembangunan kepada masyarakat yang tinggal di wilayah lokasi pengadaan tanah yang dilaksanakan paling lama dalam jangka waktu 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah secara resmi diterima oleh Gubernur.

Pemberitahuan rencana pembangunan memuat informasi tentang:

- a. maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- c. tahapan rencana Pengadaan Tanah;
- d. perkiraan jangka waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- e. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; dan
- f. informasi lainnya yang dianggap perlu.

Kesemua itu harus ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan. Dan disampaikan seeara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan. Pemberitahuan secara langsung dapat melalui:

- a. Sosialisasi;
- b. Tatap Muka; atau
- c. Surat Pemberitahuan.

Sementara untuk pemberitahuan secara tidak langsung, dapat dilakukan melalui media cetak atau elektronik.

Untuk pemberitahuan secara langsung melalui sosialisasi maupun tatap muka dilakukan oleh Ketua Tim Persiapan pembangunan dengan menyampaikan undangan kepada masyarakat yang berada di rencana lokasi pembangunan melalui lurah atau kepala desa atau nama lain dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan dilaksanakan.

Hasil dari sosialisasi atau tatap muka dituangkan kedalam notulen pertemuan yang ditandatangani oleh ketua Tim Persiapan atau pejabat yang ditunjuk. Dalam hal pemberitahuan secara langsung dilakukan melalui Surat pemberitahuan, maka Surat Pemberitahuan tersebut disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa atau nama lain dalam waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak dokumen perencanaan Pengadaan Tanah diterima secara resmi oleh gubernur, dengan bukti dalam bentuk tanda terima dari perangkat Kelurahan atau desa atau nama lain.

Dalam hal pemberitahuan akan dilakukan melalui media cetak, maka pemberitahuan tersebut dilaksanakan melalui surat kabar harian lokal dan nasional paling sedikit 1 (satu) kali penerbitan pada hari kerja. Apabila pemberitahuan akan dilakukan melalui media elektronik, maka pemberitahuan dilaksanakan melalui laman *website* pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota atau Instansi yang memerlukan tanah.

Setelah melakukan pemberitahuan kepada masyarakat, Tim Persiapan Pembangunan dalam rangka Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum melakukan pendataan awal rencana lokasi pembangunan yang meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Pihak yang Berhak tersebut, dalam hal ini, berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai Obyek Pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendataan awal rencana lokasi pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan dilaksanakan. Hasil dari pendataan awal tersebut dituangkan dalam bentuk Daftar Sementara Lokasi Rencana Pembangunan yang ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan Pembangunan, yang kemudian akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah bersama dengan Pemerintah Provinsi.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak, yang hasil dari kesepakatan tersebut dituangkan dalam bentuk Berita Acara Kesepakatan. Selain melibatkan Pihak yang Berhak Konsultasi Publik juga melibatkan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan

di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.

Pelibatan Pihak yang Berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi rencana pembangunan. Atas dasar kesepakatan itu, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak di terimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Apabila dalam Konsultasi Publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur kemudian membentuk tim untuk melakukan atas keberatan rencana lokasi pembangunan, yaitu:

- a. sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;

- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c. instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- e. bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- f. akademisi sebagai anggota.

Tim yang dibentuk Gubernur sebagaimana tersebut diatas mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b. melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan
- c. membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

Hasil kajian tim sebagaimana diatas, berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Apabila setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan

gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.

Dalam hal pembangunan yang direncanakan akan mempunyai dampak khusus, Konsultasi Publik dapat melibatkan masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan secara langsung. Konsultasi Publik, dilaksanakan di kantor kelurahan atau desa atau nama lain atau kantor kecamatan di tempat rencana lokasi pembangunan, atau tempat yang disepakati oleh Tim Persiapan dengan Pihak yang Berhak.

Tim Persiapan mengundang Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 untuk hadir dalam Konsultasi Publik. Undangan tersebut disampaikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 atau melalui perangkat kelurahan atau desa atau nama lain dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pelaksanaan Konsultasi Publik. Undangan yang diterima oleh Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau perangkat kelurahan atau desa atau nama lain dibuktikan dengan tanda terima yang ditandatangani oleh Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau perangkat kelurahan atau desa atau nama lain.

Apabila Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya, pemberitahuan dilakukan melalui:

- a. pengumuman di kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kecamatan pada lokasi rencana pembangunan; dan
- b. media cetak atau media elektronik.

Tim Persiapan menjelaskan mengenai rencana Pengadaan Tanah dalam Konsultasi Publik yang meliputi:

- a. maksud dan tujuan rencana pembangunan untuk kepentingan umum;
- b. tahapan dan waktu proses penyelenggaraan Pengadaan Tanah;
- c. peran Penilai dalam menentukan nilai Ganti Kerugian;
- d. insentif yang akan diberikan kepada pemegang hak;
- e. Objek yang dinilai Ganti Kerugian;
- f. bentuk Ganti Kerugian; dan
- g. hak dan kewajiban Pihak yang Berhak.

Apabila Konsultasi Publik terdapat Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya yang tidak sepatutnya atau keberatan atas lokasi rencana pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang. Jika dalam Konsultasi Publik ulang tersebut masih terdapat pihak yang keberatan atas lokasi rencana pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada gubernur melalui Tim Persiapan.

Tim Persiapan tersebut kemudian akan membentuk Tim Kajian dalam rangka inventarisasi berbagai keberatan yang dilaporkan dari pihak

yang memerlukan tanah. Hasil dari Inventarisasi yang dilakukan oleh Tim Kajian akan dikeluarkan dalam bentuk dokumen keberatan. Tim Kajian akan membuat rekomendasi yang didasarkan pada hasil kajian dokumen keberatan. Setelah ditandatangani oleh Ketua Tim Kajian dokumen keberatan tersebut akan disampaikan kepada Gubernur. Berdasarkan rekomendasi tersebut, gubernur kemudian mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi rencana pembangunan. gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi rencana pembangunan. Surat, disampaikan kepada Instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang keberatan.

Penetapan Lokasi Pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan mengenai diterima atau ditolaknya keberatan dari Pihak yang keberatan. Penetapan Lokasi pembangunan, dilampiri peta lokasi pembangunan yang disiapkan oleh instansi yang memerlukan tanah. Penetapan Lokasi pembangunan tersebut berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun. Jika diperlukan Instansi yang memerlukan tanah atas pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengajukan permohonan perpanjangan waktu Penetapan Lokasi pembangunan kepada gubernur, dalam waktu paling lambat 2 (dua) bulan sebelum berakhirnya jangka waktu Penetapan Lokasi pembangunan.

Permohonan Perpanjangan Penetapan Lokasi Pembangunan yang dimaksud disertai dengan :

- a. keputusan Penetapan Lokasi; dan
- b. pertimbangan pengajuan perpanjangan yang berisi alasan pengajuan perpanjangan, data Pengadaan Tanah yang telah dilaksanakan, dan data sisa tanah yang belum dilaksanakan Pengadaan Tanahnya.

Setelah Permohonan Penetapan Jangka waktu tersebut rampung, Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan Penetapan Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, yang memuat nomor dan tanggal keputusan Penetapan Lokasi, peta lokasi pembangunan, maksud dan tujuan pembangunan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, perkiraan jangka waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah dan perkiraan jangka waktu pembangunan. Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan tersebut dilaksanakan dengan cara:

- a. ditempelkan di kantor kelurahan/ desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan/atau kantor kabupaten/kota dan di lokasi pembangunan; dan
- b. diumumkan melalui media cetak dan/ atau media elektronik;
- c. Paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak dikeluarkan Penetapan Lokasi pembangunan.

Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan dilakukan selama paling kurang 14 (empat belas) hari kerja. Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan melalui media cetak dilaksanakan melalui surat kabar harian lokal dan nasional paling sedikit I (satu) kali penerbitan pada hari kerja. Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan melalui media elektronik dilaksanakan melalui laman *website* pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota atau instansi yang memerlukan tanah.

Setelah semua perencanaan dan persiapan selesai, barulah dilaksanakan Pengadaan Tanah. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum di selenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini, Pasal 49 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan Pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional, yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Untuk selanjutnya tanah yang bersangkutan di miliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Dalam hal Instansi yang memerlukan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara. Tanah yang disediakan oleh Pemerintah

atau Pemerintah Daerah untuk Kepentingan digunakan untuk pembangunan digunakan sebagai:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan 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 dan 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 untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;

- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Semua itu wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.

Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Tanah, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum meliputi:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. penilaian Ganti Kerugian;
- c. musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- d. pemberian Ganti Kerugian; dan
- e. pelepasan tanah Instansi.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN). Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan

Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Satu hal yang tidak boleh terlupakan adalah pembayaran pajak-pajak yang harus di laksanakan oleh dan juga diterima oleh masing-masing pihak. Preambule Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan Atas Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan, Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah dan/Atau Bangunan Beserta Perubahannya menjelaskan bahwa dalam rangka percepatan pelaksanaan program pembangunan pemerintah untuk kepentingan umum, pemberian kemudahan dalam berusaha, serta pemberian perlindungan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, perlu mengatur kembali kebijakan atas Pajak Penghasilan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan dari pengalihan hak atas tanah dan/ atau bangunan, dan perjanjian pengikatan jual beli atas tanah dan/ atau bangunan beserta perubahannya.

#### **4. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah**

##### **a. Pengertian dan Penilaian Jumlah Ganti Kerugian.**

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (*wanprestasi*), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggung jawaban kerugian.

Sehubungan dengan istilah tersebut diatas, R. Setiawan pernah mengatakan bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.<sup>262</sup>

Sedangkan R. Subekti mengatakan bahwa seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Demikian juga beliau menyatakan bahwa Undang-undang pertanggung jawaban merupakan suatu perjanjian, dimana penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditanggung atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.<sup>263</sup>

Jadi kalau dilihat dari pendapat sebagaimana tersebut bahwa tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. istilah ganti rugi biasanya terjadi akibat adanya ingkar janji dan perbuatan melanggar hukum. Dalam pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai.

---

<sup>262</sup> R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1987, hlm. 18

<sup>263</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 163

Adapun bentuk dari pada ingkar janji ada tiga macam yaitu:<sup>264</sup>

- a. Tidak memenuhi prestasi.
- b. Terlambat memenuhi prestasi.
- c. Memenuhi prestasi secara tidak baik.

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya, sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- a. Pemenuhan perikatan.
- b. Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- c. Ganti rugi.
- d. Pembatalan persetujuan timbal balik.
- e. Pembatalan dengan ganti rugi.<sup>265</sup>

Di dalam tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 Kitab Undang Hukum Perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu.

Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu:

- a. Kerugian yang nyata diderita.

---

<sup>264</sup> R. Setiawan, *op.cit*, hlm. 18.

<sup>265</sup> *Ibid*, hlm. 18.

b. Keuntungan yang harus diperoleh.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas apabila ganti rugi ditafsirkan secara luas yaitu suatu perjanjian atau perikatan yang diadakan antara debitur dan kreditur yang mengikat secara hukum dimana salah satu pihak (*debitur*) melakukan kelalaian atau alpa karena sesuatu hal tertentu yang karena keadaan memaksa yang menyebabkan pihak lain (*kreditur*) mengalami kerugian dan dengan kejadian itu pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pemenuhan prestasinya.

Berbeda pengertiannya dalam ketentuan Pengadaan Tanah. Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juga Pasal 1 angka (10) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Dalam hal ini, berdasarkan ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan:

- (1) Lembaga Pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- (2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai sebagaimana yang ditetapkan dalam ayat (1) diatas untuk melaksanakan Penilaian Obyek Pengadaan Tanah.

Penilai yang dimaksud disini adalah Penilai Pertanahan yang dalam Pasal 1 angka (11) Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebut sebagai Penilai, yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.

Lembaga Pertanahan yang dimaksud disini berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN)<sup>266</sup> sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang, berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintah di bidang Pertanahan.

Dalam menyelenggarakan tugasnya tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menyelenggarakan fungsi:<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Lihat Pasal 1 angka (11) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

<sup>267</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;  
dan
- k. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut BPN berkoordinasi dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Sehubungan dengan itu Tata ruang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dan Pengaturan penataan ruang disusun dan ditetapkan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya.<sup>268</sup>

Berkaitan dengan Penilai dalam pengenaan ganti kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, maka sesuai ketentuan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Penilai dibagi menjadi 2 (dua) bentuk.

---

<sup>268</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Penyelenggaraan Penataan Ruang

Penilai Pertanahan dan Penilai Publik. Penilai Pertanahan yaitu orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah. Penilai Publik, yaitu Penilai yang telah memperoleh Izin dari Menteri Keuangan untuk melakukan jasa Penilaian.

Dalam melaksanakan tugas Penilaian untuk menetapkan besar ganti kerugian, dilakukan berdasarkan perbidang tanah, yang meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Tanaman;
- d. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- e. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada dibawah permukaan bumi dan atau ruang yang ada diatas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

Dengan demikian istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum.

**b. Bentuk-Bentuk Ganti Rugi Dalam Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa Ganti Kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam Proses Pengadaan Tanah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pasal 74 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diatur mengenai berbagai macam bentuk ganti kerugian, yaitu dalam Pasal 36 yang berbunyi: Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Kesemuanya itu harus diberikan langsung oleh Pihak yang Berhak.

Bentuk Ganti Kerugian tersebut diatas, dapat dilakukan baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan

scsuai dengan nilai Ganti Kerugian yang memilik nominal sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai. Namun demikian, tetap dalam pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian, pihak pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang.

Besar atau bentuk ganti kerugian tersebut ditetapkan dengan cara musyawarah yang dilakukan diantara Lembaga Pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional, dengan pihak yang berhak, hal ini ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tidak lupa dengan mengikutsertakan Pihak Instansi yang memerlukan tanah.

Nilai ganti kerugian tersebut adalah nilai sebagaimana bentuk yang telah ditetapkan oleh Penilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Apabila Pihak yang Berhak berhalangan hadir dalam musyawarah, Pihak yang Berhak dapat memberikan kuasa kepada:

- a. seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan;
- b. seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstatus badan hukum; atau
- c. Pihak yang Berhak lainnya.

Kuasa tersebut hanya dapat diberikan oleh Pihak yang Berhak, kepada 1 (satu) orang penerima kuasa, dan pemberian kuasa tersebut hanya dapat dilakukan terhadap 1 (satu) atau beberapa bidang tanah yang terletak pada satu lokasi Pengadaan Tanah.

Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu, karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian.

Pasal 67 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa apabila dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian seera utuh atas bidang tanahnya. Sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan tersebut merupakan bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.

Saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian, Pihak yang berhak menerima ganti kerugian memiliki kewajiban yaitu:

1. Melakukan pelepasan hak; dan
2. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti Penguasaan diatas merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak

yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.

Ganti Kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam bentuk mata uang rupiah, yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk. Pemberian Ganti Kerugian tersebut dilakukan bersamaan dengan Pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak. Pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti diberikan oleh Instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah. Pemberian Ganti Kerugian tersebut dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak.

Penyediaan tanah pengganti seperti tersebut diatas dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian Ganti Kerugian dilakukan bersamaan dengan Pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti. Selama proses penyediaan tanah pengganti tersebut dana penyediaan tanah pengganti, ditiptkan pada bank oleh dan atas nama Instansi yang memerlukan tanah. Pelaksanaan penyediaan tanah pengganti

sebagaimana dimaksud pada dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Ganti Kerugian dalam bentuk permukiman kembali diberikan oleh Instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah. Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk permukiman kembali dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Permukiman kembali diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak. Pemberian Ganti Kerugian dilakukan bersamaan dengan Pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali. Selama proses penentuan kembali), dana penyediaan permukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama Instansi yang memerlukan tanah. Pelaksanaan penyediaan permukiman kembali dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal bentuk Ganti Kerugian berupa tanah pengganti atau permukiman kembali, musyawarah yang dilakukan diantara Pihak Badan Pertanahan Nasional, Pihak yang Berhak serta Pihak yang memerlukan tanah, juga menetapkan rencana lokasi tanah pengganti atau permukiman kembali.

Ganti Kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan oleh Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dan Pemerintah. Kepemilikan saham seperti

tersebut diatas dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara Pihak yang Berhak dengan Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus dan Pemerintah. Pemberian Ganti Kerugian dilakukan bersamaan dengan Pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak.

Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dapat berupa gabungan 2 (dua) atau lebih bentuk Ganti Kerugian. Pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dilakukan mutatis mutandis.

Jika ada tuntutan dari pihak lain terhadap objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.

Penitipan tersebut juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
  - 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
  - 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
  - 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4) menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ganti Kerugian tidak diberikan terhadap Pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, kecuali:

- a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
- b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
- c. Objek Pengadaan Tanah kas desa.

Pada beberapa kasus persoalan ganti kerugian banyak menimbulkan polemik yang masih belum dapat terpecahkan hingga saat ini. Seperti yang pernah terjadi di Jakarta, yaitu pada proyek Banjir Kanal Timur yang diresmikan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 10 Juli 2003 yang lalu. Proyek senilai Rp. 4,9 triliun ini bertujuan untuk mempercepat pengendalian banjir dan melindungi wilayah Jakarta Timur dan Jakarta Utara seluas kurang lebih 15.401 ha (limabelas ribu empat ratus satu hektar) sebagai kawasan industri, pergudangan dan permukiman agar terbebas dari

luapan air yang disebabkan oleh hujan lokal melalui Sungai Cipinang, Sunter, Buaran, Jatikrama, dan Cakung.<sup>269</sup>

Disamping itu, proyek tersebut diharapkan akan dapat menjadi prasarana konservasi air untuk pengisian kembali tanah dan sumber air baku. Disamping itu diharapkan dapat dikembangkan menjadi prasarana transportasi air, tempat rekreasi, serta motor pertumbuhan wilayah Jakarta Timur dan Jakarta Utara yang bercorak kota di tepi laut (*waterfront city*).<sup>270</sup>

Namun rupanya proyek yang didukung oleh beberapa kebijakan dan persetujuan dari Pemerintah tersebut mengakibatkan penolakan dari masyarakat karena tidak memperoleh kesepakatan dalam pemberian ganti rugi kepada masyarakat pemegang hak atas tanah.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana saat proyek tersebut berlangsung keputusan itu masih berlaku dan menjadi dasar, terutama terkait dengan perhitungan besarnya kompensasi kepada masyarakat yang terkena proyek. Perhitungan untuk tanah bersertipikat Hak Milik (HM) memperoleh kompensasi sebesar 100 dari Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), sementara untuk tanah bersertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) atau yang masih berwujud girik, kompensasinya hanya 90 persen dari standar NJOP.

---

<sup>269</sup> Soedjarwo Marsoem, dkk., *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Cet-I, Rene Book, Jakarta, 2015, hlm. 101.

<sup>270</sup> *Ibid.*

Ternyata dasar dari perhitungan kompensasi pengadaan tanah dengan mengacu pada NJOP hanya terfokus pada dimensi fisik tanah sebagai obyek. Sedangkan dimensi nonfisik tanah berkaitan dengan pemutusan hubungan antara pemilik dengan tanahnya sebagai hubungan hak asasi belum terjangkau dan terintegrasi. Hubungan pemilik tanah dan tanahnya itu meliputi aspek filosofis, ekonomis, sosial, dan budaya.

Dalam penetapan NJOP yang menjadi patokan perhitungan tanah, ternyata pihak Pemerintah DKI Jakarta melalui P2T belum memberikan kejelasan secara transparan dan komunikatif kepada para pemilik tanah berkaitan dengan komponen integrasi NJOP, nilai nyata tanah, serta rumusan hasil analisis dan rekomendasi Tim Appraisal Independen (Tim Penilai). Padahal, komponen integral tersebut adalah kerangka utuh dasar perhitungan pengadaan tanah pada proses musyawarah penetapan nilai kompensasi pengadaan tanah.<sup>271</sup>

Dampak nyata dari kebijakan pengadaan tanah berbasis NJOP itu adalah menuntut penanganan dan pemecahan yang holistic (menyeluruh), integral, berkesinambungan dan tuntas. Namun tidak ada persoalan yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah karena Pemerintah dan pihak pemilik tanah sendiri selanjutnya berupaya untuk mengatasi dampak kebijakan dari proyek Banjir Kanal Timur tersebut.

Upaya yang dilakukan Pemerintah pada saat itu meliputi :

---

<sup>271</sup> *Ibid*, hlm. 102-104.

- a. Mengubah NJOP sebagai dasar perhitungan pengadaan tanah dan kompensasinya;
- b. Menata administrasi pengadaan tanah dengan dokumen berita acara yang terbuka dan komunikatif kepada pemilik tanah agar menjamin kepastian, ketenangan dan mendorong kebersamaan masyarakat korban;
- c. Memfasiliatsi pemukiman kembali (relokasi);
- d. Pengadaan sistem evaluasi dan kontrol kondisi masyarakat korban pasca pengadaan tanah;
- e. Mengatasi kondisi masyarakat korban pasca pengadaan tanah dan tidak membiarkannya menjadi urusan (domain) warga pemilik tanah sendiri.

Dan bentuk upaya dari masyarakat korban pengadaan tanah sendiri meliputi:

- a. Mengambil inisiatif bersama mengatasi berbagai persoalan pasca pengadaan tanah yang tidak di kerjakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- b. Mendorong jajaran Pemerintah dan Pemerintah Daerah agar melakukan pendampingan dan pemberdayaan intensif, termasuk memanfaatkan fasilitas aparat RT (Rukun Tetangga), RW (Rukun Warga) di lingkungan kelurahan;

- c. Meminta kejelasan informasi dan kontrol terhadap pelaksanaan pengadaan tanah proyek Banjir Kanal Timur.

Meskipun demikian tetap saja kerangka kebijakan yang diupayakan diselesaikan secara musyawarah tersebut masih memiliki kesenjangan karena hanya berhenti sampai pada tahap kompensasi pengadaan tanah.

Persoalan pemberian ganti kerugian juga pernah terjadi pada proyek alih fungsi tanah diatas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, terutama masyarakat hukum adat Desa Haruku dan Sameth berkaitan dengan riset dan eksplorasi pertambangan emas pulau kecil di Pulau Haruku, Kabupaten Maluku Tengah.<sup>272</sup>

Kegiatan penelitian dan eksplorasi pertambangan emas tersebut sudah dilakukan oleh PT. Aneka Tambang dan PT. In Gold sejak tahun 1990-an menjadikan usaha penguasaan terhadap tanah ulayat masyarakat adat Desa Haruku, Sameth dan Oma di Pulau Haruku dilakukan melalui kebijakan Pemerintah yang menetapkan kawasan tersebut sebagai hutan lindung.

Kemudian, kebijakan penetapan kawasan hutan lindung tersebut diikuti dengan pemasangan papan-papan pemeritahuan yang berisi larangan bagi masyarakat adat ketiga desa pemilik tanah ulayat untuk memasuki dan melakukan aktivitas apapun di area kawasan hutan lindung tersebut yang pada hakikatnya adalah wilayah tanah ulayat masyarakat hukum adat itu.

---

<sup>272</sup> *Ibid*, hlm. 116.

Kegiatan terus terus berlangsung selama beberapa lama dan pihak Perusahaan mendirikan kamp-kamp karyawan, pemasangan patok-patok, proses penggalian dan penebangan pohon, dan kegiatan lainnya yang pada kenyataannya dilakukan hanya untuk memperoleh keuntungan yang sebanyak-banyaknya atas hasil alam tanah ulayat tersebut. Melihat hal tersebut masyarakat ketiga desa sepakat untuk melayangkan protes kepada Pemerintah Daerah setempat yang antara lain:<sup>273</sup>

- a. Adanya pelanggaran Hak Asasi Manusia (hak ekonomi, sosial, dan budaya) ketika Pemerintah secara sepihak menetapkan kebijakan menjadikan wilayah hak ulayat mereka sebagai kawasan lindung tanpa adanya dialog atau meminta persetujuan seluruh masyarakat adat, akibatnya seluruh kegiatan eksplorasi dan eksploitasi serta pemberian kompensasi terhadap warga masyarakat tanah ulayat tidak dilakukan dengan cara sesuai dengan ketentuan adat yang berlaku di wilayah setempat;
- b. Kegiatan riset dan eksplorasi pertambangan merusak kawasan perkebunan dan pertanian milik masyarakat adat yang diklaim pemerintah sebagai hutan lindung. Kemudian warga mengambil berbagai alat perlengkapan riset dan eksplorasi tersebut dan melaporkannya ke Polsek Haruku sebagai alat bukti pelanggaran hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut. Namun warga yang

---

<sup>273</sup> *Ibid*, hlm. 116-118.

melapor jidtru dituduh melakukan pencurian terhadap perlengkapan riset, mereka ditangkap dan dipenjara oleh pihak Polsek Haruku dan diadili di Pengadilan Negeri Ambon dan dinyatakan bersalah;

- c. Kegiatan eksplorasi yang berlangsung pada bagian hulu sungai, selain merusak tata ruang dan lingkungan, juga mengalirkan sedimentasi dan merusak seluruh fungsi tata ruang dan daerah aliran sungai yang menjadi sumber air bersih dan aktivitas warga masyarakat sehari-hari;
- d. Posisi sungai utama di kawasan hutan itu rusak karena kegiatan eksplorasi. Padahal aliran airnya menjadi sumber dayan utama pengelolaan dan kearifan lokalisasi berbasis sumberdaya “ikan lompa” dan “burung maleo” yang terus dijaga oleh petugas Kewang. Padahal potensi kearifan lokal dan kultural ini memperoleh penghargaan kalpataru dan satya lencana pembangunan.

Padahal persoalan tersebut dapat diatasi apabila pihak Perusahaan menghormati tata cara atau hukum adat yang berlaku didaerah setempat, dan mengkonsultasikannya dengan masyarakat adat setempat.

Persoalan ganti kerugian terutama berkaitan dengan pembangunan untuk kepentingan umum di Jakarta juga terjadi di daerah Kampung Pulo. Terjadi beberapa waktu yang lalu, dimana Gubernur DKI Jakarta, Basuki

Tjahya Purnama (AHOK) melakukan penggusuran terhadap perkampungan warga yang ada di sekitar pinggiran kali Ciliwung. Pemerintah DKI Jakarta menyebutkan bahwa penggusuran tersebut merupakan bagian dari rencana pemerintah menormalisasi sungai Ciliwung, Jakarta Timur. Rencana normalisasi tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Tahun 2030 dan Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detil Tata Ruang (RDTR), rencana sodetan untuk pembangunan danau serta perubahan peruntukan tanah di Kampung Pulo dan Bidara Cina.<sup>274</sup>

Padahal, daerah Kampung Pulo sudah dihuni oleh masyarakat sejak tahun 1930, sebelum kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Dan diketahui bahwa dahulu Kampung Pulo juga merupakan bagian dari kawasan *Messter Cornelis* pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda.<sup>275</sup> Alasan utama Pemerintah DKI Jakarta menormalisasi kali Ciliwung adalah selain untuk memperindah Jakarta, juga untuk menormalisasi kali Ciliwung ke fungsi utama sebagai penyangga banjir di DKI Jakarta. Palsunya, setiap kali hujan terjadi, beberapa titik di DKI Jakarta, khususnya Kampung Pulo dipastikan terendam banjir.

---

<sup>274</sup> CNN Indonesia, "Kampung Pulo Masalah Lama Yang Di biarkan Tak Selesai," diposting pada tanggal 20 Agustus 2015 pada jam 16:48 WIB oleh Joko Panji Sasongko, di akses di: <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150820164850-20-73431/kampung-pulo-masalah-lama-yang-dibiarkan-tak-selesai/>, pada tanggal 19 Juli 2016, pada jam 09:07 WIB.

<sup>275</sup> *Ibid.*

Apalagi jika musim penghujan, warga kampung dipastikan mengungsi karena ketinggian air bisa hingga 1,5 m (satu koma lima meter) hingga 2 m (dua meter). Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berusaha untuk membenahi Kampung Pulo dengan membangun rumah susun yang layak huni dan sehat.<sup>276</sup> Namun warga masyarakat penghuni kampung pulo merasa keberatan karena mereka merasa tanah mereka merupakan tanah adat. Sesuai dengan Undang-Undang (UU) Pokok Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960.

Mereka berpandangan, konsekuensi lahirnya UU tersebut, pemerintah harus mengkonversi surat-surat kepemilikan adat mereka kedalam Sertipikat tanah warga melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan layanan Rakyat untuk Sertipikat Tanah (LARASITA). Singkatnya, program itu gagal dan mewariskan banyak warga di Kampung Pulo hanya memegang hak kepemilikan adat seperti girik, petuk pajak bumi, jual-beli di bawah tangan, dan *verponding* Indonesia, hingga saat ini.<sup>277</sup>

Meskipun demikian pada hakikatnya warga mendukung rencana Pemprov DKI untuk menormalisasi kawasannya. Namun, mereka mempermasalahkan Pemprov DKI yang menganggap Kampung Pulo sebagai penduduk liar atau warga ilegal. Sehingga mereka tidak

---

<sup>276</sup> *Ibid*

<sup>277</sup> *Ibid*

mendapatkan ganti rugi karena tidak memiliki surat-surat tanah sah sama sekali.

Hal itulah yang membuat warga Kampung Pulo keberatan, yaitu karena Pemerintah DKI Jakarta tidak memberikan ganti rugi kepada mereka atas pembebasan tanah mereka itu. Pemerintah DKI Jakarta beralasan karena tanah tersebut adalah tanah Negara, bukan tanah pribadi.<sup>278</sup> Sehingga tidak benar apabila Pemerintah melakukan tindakan melanggar hukum.

Padahal sebelumnya, Ahok telah mengakui bahwa sebelumnya ia memang menjanjikan akan memberikan uang kerohiman kepada warga yang terkena penertiban di Kampung Pulo, Jakarta Timur (Jaktim). Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 190 Tahun 2014 tentang pedoman pemberian santunan kepada penggarap tanah negara.

Dalam Peraturan Gubernur tersebut, disebutkan bahwa santunan yang diberikan kepada penggarap tanah negara adalah sebesar 25 persen kali luas tanah garapan, kali nilai jual objek pajak (NJOP) tahun berjalan. Namun hal itu tidak jadi dilaksanakan, mengingat peraturan tersebut terganjal oleh Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan

---

<sup>278</sup> Megapolitan.Kompas.com, "Pemerintah Tak Mau Ganti Rugi Karena Kampung Pulo Tanah Negara," di posting oleh Kahfi Dirga Cahya, pada tanggal 20 Agustus 2015, jam 12:30 WIB, diakses di : <http://megapolitan.kompas.com/read/2015/08/20/12305601/Pemerintah.Tak.Mau.Ganti.Rugi.karena.Kampung.Pulo.Tanah.Negara>, pada tanggal 20 Juli 2016 Jam 11:41 WIB.

tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>279</sup> Sehingga kegiatan santunan atau pemberian ganti rugi di batalkan.

Namun demikian, Pemerintah Provinsi memberikan kesempatan kepada warga untuk menempati unit-unit rumah susun yang dibangun di sekitar wilayah itu.

Persoalannya adalah bahwa warga pemegang hak awal dianggap sebagai warga penggarap yang hanya berhak untuk melakukan pengurusan terhadap tanah-tanah bekas *verponding* pada masa kolonial Belanda, atau tanah Negara. Padahal sebagai warga penggarap di beri hak untuk melakukan pengurusan terhadap tanah-tanah yang sudah puluhan tahun ditempatinya dengan hak-hak atas tanah tertentu yang diatur didalam peraturan perundang-undangan.

Ganti kerugian itu sendiri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah, yaitu Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat berupa :

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Permukiman kembali;

---

<sup>279</sup> Megapolitan, "Soal Kampung Pulo, Basuki Benarkan Dulu Ada Ganti Rugi Untuk Warga Gusuran," di posting oleh Deti Mega Purnamasari, pada tanggal 25 Agustus 2015, pada jam 11:57 WIB, di akses di : <http://www.suarapembaruan.com>, pada tanggal 20 Juli 2016, pada jam 12:53 WIB.

- d. Kepemilikan Saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Uang dan tanah pengganti merupakan suatu bentuk ganti rugi yang sudah jelas biasa diterima oleh pihak yang berhak atau pihak yang memiliki obyek pengadaan tanah, akan tetapi untuk ketiga bentuk lainnya memang masih belum banyak dilakukan. Untuk Permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah.

Berkaitan dengan permasalahan seputar pengadaan tanah untuk pembangunan rumah susun sederhana, kasus teranyar adalah kasus pembangunan rumah susun sederhana sewa yang terhambat permasalahan pembebasan lahan, yang tak kunjung selesai.

Kasus bermula dari pembelian lahan oleh Pemerintah DKI Jakarta di daerah Cengkareng, Jakarta Barat. Semula diketahui bahwa lahan yang bersangkutan dibeli dari seseorang bernama Toeti Noeziar Soekarno dengan harga Rp. 668 Milyar.<sup>280</sup> Kejanggalan ditemukan ketika lahan tersebut sudah dibeli oleh Pemprov DKI, ternyata saat diminta keterangan Lurah kepada Dinas Kelautan, Pertanian dan Ketahanan Pangan DKI, lahan

---

<sup>280</sup> Rivan Awal Lingga, "Proyek Rusunawa Cengkareng Ditunda," di Posting di MediaIndonesia.com, pada tanggal 12 Juli 2016 pada jam 14:57 WIB, di akses di : <http://www.mediaindonesia.com/news/read/55624/proyek-rusunawa-cengkareng-ditunda/2016-07-12>, pada tanggal 23 Juli 2016 pada jam 16:48 WIB

tersebut dinyatakan milik DKI. Bahkan semua sertifikat asli lahan itu sudah ada ditangan BPK.<sup>281</sup>

Menindaklanjuti hasil temuan tersebut, Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok, pun mempersilakan BPK untuk melakukan audit investigasi terhadap pembelian lahan rusun dan alat berat di Dinas Bina Marga tersebut.<sup>282</sup> Sehingga proyek pembangunan rumah susun sederhana sewa ini harus ditunda untuk sementara waktu.

Menurut Arifin, Kepala Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Provinsi DKI Jakarta proses pembangunan rusunawa itu saat ini baru sampai tahap pembebasan lahan, dan untuk sementara harus diproses hukum. Kalau sudah masuk proses hukum, maka proses pembangunan rumah susun sederhana sewa akan dihentikan dulu. Lebih lanjut, ia mengatakan, anggaran pembangunan Rusunawa Cengkareng Barat telah dimasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta 2016.<sup>283</sup>

Jika melihat dari regulasi yang berbeda dengan Indonesia, di Malaysia, misalnya, pengelolaan tanah untuk kepentingan umum sepenuhnya berada di tangan Pemerintah. Ketika mengelola kompensasi (ganti rugi) dan akuisisi tanah tradisional atau tanah adat (yang pada

---

<sup>281</sup> Admin, "Ahok Kecolongan Dalam Pembelian Lahan Rusunawa Cengkareng Barat," di posting di Wartakota.com pada tanggal 23 Juni 2016 pada jam 21:19 WIB, di akses di : <http://wartakota.tribunnews.com/2016/06/23/ahok-kecolongan-dalam-pembelian-lahan-rusunawa-cengkareng-barat>, pada tanggal 23 Juli 2016 pada jam 16:51 WIB.

<sup>282</sup> *Ibid*

<sup>283</sup> Rivan Awal Lingga, *op.cit.*

hakikatnya menjadi persoalan utama dalam proses pengadaan tanah di Malaysia), ketentuan mengenai ganti kerugian sepenuhnya berdasarkan pada penilaian otoritas yang beragam.<sup>284</sup>

Pada prinsipnya, kekuasaan pemerintah untuk mengakuisisi tanah secara paksa diperkenankan untuk tujuan yang beragam, seperti infrastruktur jalan raya, sekolah, rumah sakit, dan lain sebagainya. Kemudian terdapat juga jaminan secara hukum bahwa tanah hak milik pribadi hanya dapat diakuisisi secara paksa untuk kepentingan Negara asalkan ganti rugi yang memadai telah dibayarkan. Ketentuan ini juga berlaku terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh orang Asli (pribumi)—luas total tanah orang Asli yang diakui Pemerintah Malaysia mencapai 141.369,67 hektar.<sup>285</sup>

Meski hak-hak Orang Asli tetap eksis, tetapi pada kenyataannya sering tidak terlindungi saat berhadapan dengan pengembang yang mengincar tanah-tanah mereka dengan harga murah. Selain itu muncul persepsi dalam pemerintahan bahwa Orang Asli dapat mendiami tanah adat karena tanah tersebut merupakan tanah Negara. Ketika Pemerintah menginginkan tanah tersebut dengan berbagai alasan, maka Orang Asli harus merelakannya, meskipun sudah secara turun temurun dan sudah lama menempatnya.

---

<sup>284</sup> Sudjarwo Marsoem, *Ganti Untung ... op.cit*, hlm. 118-119

<sup>285</sup> *Ibid.*, hlm. 119.

Dengan demikian terdapat beberapa persoalan yang dihadapi Orang Asli :<sup>286</sup>

- a. Tidak adanya peraturan hukum yang melindungi hak-hak dan kepentingan Orang Asli jika terjadi pengambilalihan tanah adat;
- b. Kompensasi yang diwajibkan sesuai dengan hukum yang ada hanya berupa pembayaran atas tanaman yang tumbuh dan bangunan yang ada, tetapi tidak ada ganti rugi atas hilangnya tanah adat;
- c. Besarnya ganti rugi tergantung pada kebijakan penguasa, yang hasil akhirnya diantara setiap Negara bagian berbeda-beda;
- d. Ketetapan ganti rugi berdasarkan keputusan hakim, tidak berdasarkan pada undang-undang dan peraturan yang seharusnya diimplementasikan.

Kompensasi adalah sejumlah uang yang ingin diterima oleh pemilik yang telah menjual tanahnya sesuai dengan harga pasar ditambah dengan berbagai kehilangan yang diterimanya sejak awal tanah tersebut dimiliki.<sup>287</sup> Akan tetapi pengertian kompensasi sendiri tidak dijelaskan dalam pasal-pasal mengenai akuisisi tanah, melainkan muncul didalam praktik pengambilalihan tanah, yang berarti sejumlah uang yang harus dibayarkan kepada pemilik hak milik atas tanah yang telah dicabut dan kehilangan ha

---

<sup>286</sup> *Ibid*, hlm. 120

<sup>287</sup> Kamaruzzaman, S.N., dan Nasir Daud, M.D., *Tradisional Land Acquisition and Compensation : The Preception of the Affected Aboorigin in Malaysia*, Agustus 2010, Makalah.

katas tanahnya. Pembayaran tersebut tidak hanya dilakukan terhadap tanah yang diambil, tetapi juga terhadap berbagai kehilangan yang diderita pemilik tanah sebagai konsekuensi dari pengambilalihan tanah.<sup>288</sup>

Dari hasil penelitian secara kepustakaan yang Peneliti lakukan ditemukan bahwa di Malaysia, kompensasi yang diinginkan oleh orang-orang Asli pada prinsipnya adalah berupa uang dan sejumlah ganti rugi lain yang tidak berbentuk uang.

Kompensasi berupa uang mencakup ganti rugi atas pohon dan bangunan, nilai tanah leluhur, penggantian atas kerugian immaterial/perasaan. Sedangkan kompensasi non-uang mencakup ganti rugi berupa rumah, infrastruktur dan fasilitas-fasilitas lainnya, jaminan atas pekerjaan atau sumber pendapatan, tunjangan hidup untuk sedikitnya selama dua tahun, dan program-program motivasi.<sup>289</sup>

Praktik di Negara lain, seperti Amerika Serikat, Hongkong, China, India, Australia, dan Selandia Baru menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor yang menguntungkan untuk menentukan besarnya kompensasi atau ganti rugi yang layak, yaitu :<sup>290</sup>

- a. Pengakuan terhadap kompensasi terhadap usaha/bisnis. Inggris, Amerika Serikat dan Selandia Baru mengenal pembayaran untuk

---

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> Sudjarwo Marsoem, dkk, *Ganti Untung.... op.cit*, hlm. 125-126.

hilangnya peluang baik atau pendapatan sebagai bagian dari kompensasi;

- b. Hak atas pembayaran karena timbulnya gangguan (relokasi penderitaan). Pembayaran atas gangguan dapat meliputi cakupan yang luas, seperti ongkos jasa professional, ongkos penyesuaian/adaptasi, ongkos pindah dan berbagai kehilangan lain yang dapat dihitung secara rasional;
- c. Pembayaran solatium diatas keseluruhan kompensasi. Solatium adalah kompensasi yang diberikan kepada seseorang karena penderitaan yang dirasakannya. Kompensasi tambahan itu diberikan sebagai rasa hormat terhadap pemilik tanah yang terluka perasaannya karena tindakan sepihak penguasa yang mengambil alih tanah. Solatium bisa didasarkan pada persentase kompensasi atau besarnya dihitung tanpa mengacu pada persentase apapun;
- d. Adanya dasar yang mewajibkan dilakukannya negosiasi sebelum kewenangan akuisisi secara paksa dipergunakan. Di Amerika Serikat, pemilik tanah memiliki hak untuk berunding sebelum pengambilan paksa dan hak ini diwajibkan di setiap prosedur pengadaan tanah. Pemerintah daerah setempat diminta membuktikan bahwa negosiasi telah gagal sebelum pengambilan paksa dan hak ini diwajibkan di setiap prosedur pengadaan tanah.

Pemerintah daerah setempat diminta membuktikan bahwa negosiasi telah gagal sebelum membawa proses tersebut ke pengadilan.

- e. Kompensasi harus mendetail. Di Amerika Serikat, proposal kompensasi berisi penilaian kompensasi dibuat secara terperinci sehingga pemilik tanah dapat meninjau selama sebulan sebelum penilaian resmi dilakukan;
- f. Kompensasi alternatif dimungkinkan di Amerika Serikat. Di Australia pada bab 105 *Public Act* dinyatakan bahwa alternatif lain dari kompensasi uang, seperti kompensasi “tanah untuk tanah” dapat dipertimbangkan bila tanah pengganti yang sebanding tersedia. Di Kanada, *The Law Reforma Commission* yang dibentuk pada tahun 1978 merekomendasikan prinsip “rumah untuk tanah” sebagai kompensasi pengambilalihan kepemilikan atas tempat tinggal. India juga memiliki klausula serupa, seperti tertuang dalam undang-undang yang mengatur tentang akuisisi tanah.

### **5. Pihak Yang Berhak dalam Pengadaan Tanah**

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 17 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa Pihak yang Berhak meliputi:

- a. pemegang hak atas tanah;
- b. pemegang hak pengelolaan;
- c. nadzir untuk tanah wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan Tanah.

Pemegang Hak atas tanah dapat berupa perseorangan atau badan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemegang hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegangnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Nadzir untuk tanah wakaf merupakan pihak yang menerima harta benda wakaf dan wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya. Pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah wakaf dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang wakaf.

Pemilik tanah bekas milik adat merupakan pemegang hak milik atas tanah bekas tanah milik adat sebagaimana diatur dalam ketentuan konversi

menurut ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Agraria.

Kepemilikan tanah bekas milik adat dibuktikan dengan antara lain:

- a. Petuk Pajak Bumi *Landrente*, girik, pipil, ketitir, *Verponding* Indonesia atau alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam pasal II, VI dan VII ketentuan Konversi UUPA;
- b. Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala adat, lurah, kepala desa atau nama lain yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan disertai alas hak yang dialihkan;
- c. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan;
- d. surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk roendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi serupa kewajiban yang disebut di daiamnya; atau
- e. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan disertai dengan alas hak yang dialihkan.

Masyarakat hukum adat harus memenuhi syarat antara lain sebagai berikut:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat
- b. tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
- c. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum adat tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
- d. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat tersebut.

Masyarakat hukum adat keberadaannya diakui setelah dilaksanakan penelitian dan ditetapkan dengan peraturan daerah setempat.

Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah negara secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Penguasaan tanah negara dibuktikan dengan alat bukti, berupa:

- a. sertipikat hak atas tanah yang telah berakhir jangka waktu haknya;
- b. surat sewa-menyewa tanah;
- c. surat keputusan penerima obyek tanah *landreform*;
- d. surat ijin garapan/membuka tanah; atau
- e. surat penunjukan/pembelian kavling tanah pengganti.

Pemegang dasar penguasaan atas tanah merupakan pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan. Dasar penguasaan atas tanah dibuktikan dengan alat bukti penguasaan, berupa:

- a. Akta jual beli hak atas tanah yang sudah bersertipikat yang belum dibalik nama;
- b. Akta jual beli atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertipikatnya;
- c. surat ijin menghuni;
- d. risalah lelang; atau
- e. akta ikrar wakaf, akta pengganti ikrar wakaf, atau surat ikrar wakaf.

Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki bukti yang diterbitkan oleh pejabat

yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dasar kepemilikan bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dibuktikan dengan alat bukti berupa:

- a. Ijin Mendirikan Bangunan dan bukti fisik bangunan;
- b. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik; atau
- c. bukti tagihan atau pembayaran listrik, telepon, atau perusahaan air minum, dalam 1 (satu) bulan terakhir.

Dalam hal bukti kepemilikan atau penguasaan sebidang tanah bekas milik adat dan tanah Negara tidak ada, pembuktian pemilikan atau penguasaan dapat dilakukan dengan bukti lain berupa pernyataan tertulis dari yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dan paling sedikit 2 (dua orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar sebagai pemilik atau menguasai sebidang tanah tersebut.

Dalam hal ini, pihak yang berhak wajib untuk melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah

memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>291</sup> Dan Pihak yang berhak dan atau pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib mematuhi ketentuan didalam undang-undang ini.<sup>292</sup> Bukan hanya kewajiban bagi pihak yang berhak atau yang menguasai obyek pengadaan tanah untuk melepaskan tanahnya namun juga kewajiban untuk memberikan ganti rugi yang sesuai dengan perolehannya.

Oleh karena pemberian ganti rugi atau kompensasi merupakan hak setiap pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil alih oleh Pemerintah. Sebagaimana yang disebutkan didalam Pasal 28 huruf H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Dan berdasarkan Pasal 34 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa "Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas umum yang layak." Maka Pemerintah bertindak sebagai pengatur, pengawas dan pelaksana pembangunan harus bertindak dengan adil dan tertib.

---

<sup>291</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>292</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tertib hukum membawa perdamaian dalam kehidupan karena ketertiban menjembatani kepentingan-kepentingan yang selalu bertentangan satu sama lain agar tidak terjadi pertikaian. Hukum bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan-kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya.<sup>293</sup>

Hukum ialah kaidah moral, petunjuk hidup yang merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat sehingga hukum yang berlaku adalah hukum sesuai dengan *the living law*.<sup>294</sup> Hukum tidak hanya kompleks kaidah dan asas yang mengatur, tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan.<sup>295</sup> Lembaga tersebut adalah Pemerintah.

Pemerintah memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan arti sempit. Pemerintah dalam arti luas yang disebut *regering atau government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintah disini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama

---

<sup>293</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar...op.cit.*, hlm. 11

<sup>294</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Fungsi dan Perkembangan .... Op.cit.*, hlm.3

<sup>295</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, "Pengembangan Filasafat Hukum Nasional," *Majalah Hukum Pro Justicia*, Tahun XV, No.1, Januari 1997, h;m. 3-11.

negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.<sup>296</sup>

### **C. Alas Hak atas Tanah Dalam Pembangunan Rumah Susun Sederhana**

#### **a). Hak Atas Tanah**

Pasal 17 UU Rumah Susun menyebutkan Rumah susun dapat dibangun di atas tanah:

- a. hak milik;
- b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan
- c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

Selain itu, Pasal 18 Undang-Undang yang sama menyebutkan bahwa rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dapat dibangun dengan:

- a. pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah; atau
- b. pendayagunaan tanah wakaf.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa rumah susun dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah Negara, dan hak guna bangunan diatas hak pengelolaan.

Pembangunan rumah susun dimaksudkan untuk menyediakan hunian yang layak bagi orang dan badan hukum. UU Rumah Susun

---

<sup>296</sup>[putracenter.wordpress.com](http://putracenter.wordpress.com), di akses pada tanggal 24 Juli 2016 pada jam 13:42 WIB.

menyebutkan bahwa Satuan Rumah Susun dapat dimiliki oleh perorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagaimana pemegang hak atas tanah.

Badan Hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh Warga Negara Indonesia yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman.

Hak Kepemilikan atas Satuan Rumah Susun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama, yang dihitung berdasarkan atas NPP (Nilai Perbandingan Proporsional). Sebagai tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun diatas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai diatas tanah Negara, hak guna bangunan atau hak pakai diatas tanah hak pengelolaan diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas satuan Rumah Susun, yang merupakan syarat sebagai pemegang hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional.

Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun terdiri dari :

1. Salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
3. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung satuan rumah susun yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:

1. salinan buku bangunan gedung;
2. salinan surat perjanjian sewa atas tanah;
3. gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
4. pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan.

#### **b). Persyaratan Dalam Pembangunan Rumah Susun**

Pembangunan rumah susun harus dapat mewujudkan permukiman yang lengkap dan fungsional, sehingga diperlukan adanya bangunan gedung bertingkat lainnya untuk keperluan bukan hunian komersil yang berguna bagi pengembangan kehidupan masyarakat ekonomi lemah.

Oleh karena itu, dalam pembangunan rumah susun yang digunakan bukan hunian berfungsi memberikan lapangan kehidupan masyarakat, misalnya untuk tempat usaha, pertokoan, perkantoran, dan sebagainya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 disuaikan menurut

kepentingannya.<sup>297</sup> Namun dapat memenuhi kebutuhan rumah tinggal layak huni bagi masyarakat yang direlokasi dari musibah ditempat tinggalnya semula.

Peranan pemerintah daerah dalam membangun masyarakat yang tertib dan nyaman diantaranya memberikan jaminan bagi penduduk kenyamanan dalam tempat tinggalnya seperti penyediaan rumah susun yang berguna untuk meningkatkan kualitas hidup yang padat penduduk serta kumuh terutama diwilayah perkotaan.

Pembangunan Rumah Susun diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia, yaitu kebutuhan papan (tempat tinggal).

Pembangunan rumah susun dapat diselenggarakan oleh:<sup>298</sup>

1. Badan Usaha Milik Negara atau Daerah (BUMN/BUMD);
2. Koperasi;
3. Badan Usaha Milik Swasta (BUM Swasta);
4. Swadaya Masyarakat;
5. Kerja sama antar badan-badan tersebut sebagai penyelenggara.

Undang-Undang terbaru yang mengatur mengenai Rumah Susun, yaitu dalam Pasal 15 UU Rumah Susun menyebutkan bahwa pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun Negara merupakan tanggung jawab Pemerintah.

---

<sup>297</sup>*Ibid*, hlm 161

<sup>298</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun

Pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus dan rumah susun Negara dapat dilakukan oleh setiap orang dengan kemudahan dan/atau pemerintah. Dapat pula dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha.

Proses pembangunan rumah susun dimulai dengan permohonan izin lokasi dari Pemerintah Daerah setempat mengenai lokasi yang dipilih untuk pembangunan rumah susun beserta luas tanah yang diperlukan.

Mengenai lokasi yang dipilih oleh Penyelenggara Pembangunan, Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 memberi syarat:

1. Rumah susun harus dibangun di lokasi yang sesuai dengan peruntukan dan keserasian lingkungan dengan memperhatikan rencana tata ruang dan tata guna tanah yang ada.
2. Rumah susun harus dibangun pada lokasi yang memungkinkan berfungsinya dengan baik saluran-saluran pembuangan dalam lingkungan ke sistem jaringan pembuangan air hujan dan jaringan air limbah kota.
3. Lokasi rumah susun harus mudah dicapai angkutan yang diperlukan baik langsung maupun tidak langsung pada waktu pembangunan maupun penghunian serta perkembangan di masa mendatang, dengan memperhatikan keamanan, ketertiban, dan gangguan pada lokasi sekitarnya.

4. Lokasi rumah susun harus dijangkau oleh pelayanan jaringan air bersih dan listrik.
5. Dalam hal lokasi rumah susun belum dapat dijangkau oleh pelayanan jaringan air bersih dan listrik, penyelenggara pembangunan wajib menyediakan secara tersendiri sarana air bersih dan listrik sesuai dengan tingkat kebutuhannya dan dikelola berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Izin lokasi tersebut berlaku dalam jangka waktu satu sampai tiga tahun sesuai dengan luas tanah yang dimohonkan<sup>299</sup> dan dapat diperpanjang satu tahun lagi. Ijin Lokasi sendiri adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi disebutkan bahwa setiap Perusahaan yang telah memperoleh persetujuan Penanaman Modal wajib memiliki Izin Lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya.

---

<sup>299</sup> Untuk tanah seluas sampai dengan 25 Ha izin lokasi diberikan untuk jangka waktu 1 tahun, tanah seluas 25 sampai dengan 50 Ha untuk jangka waktu 2 tahun, sedangkan untuk tanah seluas lebih dari 50 Ha jangka waktunya 3 tahun, Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (1), *Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Izin Lokasi*, PMNA/KBPN No. 2 Tahun 1999 Pasal 5 ayat (1).

Pemegang Izin Lokasi diberikan izin untuk membebaskan tanah dalam area Lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain. Pembebasan itu dilakukan dengan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang memiliki kepentingan tersebut,<sup>300</sup> yaitu misalnya dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian dan konsolidasi tanah. Sebelum tanah yang bersangkutan dibebaskan oleh Pemegang Izin Lokasi tersebut, maka semua hak atau kepentingan pihak lain yang sudah ada di atas tanah tidak berkurang dan tetap diakui.

Pembebasan tanah sendiri ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.<sup>301</sup> Ganti rugi tersebut menurut Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Tentang Tata Cara Pembebasan Tanah adalah:

“apabila pembebasan tanah oleh yang berkepentingan meliputi areal yang luas, dalam mana pelaksanaan pembebasan tanah tersebut mengakibatkan pemindahan pemukiman penduduk, maka pemberian izin pembebasan tanah disertai pula kewajiban bagi pihak yang memerlukan tanah untuk menyediakan tempat penampungan pemukiman baru.”

---

<sup>300</sup> Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.

<sup>301</sup> Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Tentang Tata Cara Pembebasan Tanah

Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan :

“Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah.”

Ganti kerugian tersebut dapat diberikan dalam bentuk:<sup>302</sup>

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Pemukiman Kembali;
- d. Kepemilikan Saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Setelah tanah tersebut dibebaskan dari hak dan kepentingan pihak lain, maka kepada Pemegang Izin Lokasi dapat diberikan Hak Atas Tanah. Hak Atas Tanah ialah hak yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak (Perusahaan/Perorangan) untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang bersangkutan.

UUPA menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah tersebut antara lain adalah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;

---

<sup>302</sup> Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Untuk Membuka Tanah;
- g. Hak Untuk Memungut Hasil Hutan; dan
- h. Hak-Hak Lainnya.

Pemegang Izin Lokasi berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan Mengenai Perolehan Tanah yang sudah dilaksanakannya berdasarkan izin Lokasi dan Pelaksanaan Pembangunan atas tanah tersebut.

Hal-hal yang dapat dipertimbangkan dalam persetujuan atau penolakan perpanjangan izin lokasi adalah minimal 50% areal tanah telah diperoleh/dikuasai dan kemampuan penyelenggara pembangunan untuk melanjutkan pembangunannya.

Setelah izin lokasi yang dimohonkan disetujui oleh Pemerintah Daerah, maka selanjutnya dilakukan kegiatan untuk memperoleh tanah/ lokasi yang dibutuhkan tersebut sesuai status hak atas tanah tersebut dan status penyelenggara pembangunan.

Secara garis besar, tata cara memperoleh tanah menurut hukum tanah nasional adalah sebagai berikut:

1. Acara Permohonan dan Pemberian Hak atas Tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara.

2. Acara Peminjaman Hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, pihak yang memerlukan tanah merupakan subjek dari hak atas tanah tersebut, dan pihak yang memiliki tanah berkenan memindahkan hak atas tanahnya tersebut. Cara-cara peminjaman hak yang dapat dilakukan antara lain dengan melakukan jual-beli, tukar-menukar, hibah, hibah wasiat, atau inbreng.
3. Acara Pelepasan Hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak atau tanah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat dimana pihak yang membutuhkan tanah bukan merupakan subjek yang dapat memiliki hak atas tanah tersebut sedangkan si pemilik tanah bersedia menyerahkan tanahnya.
4. Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak yang ditandatangani oleh pemegang hak dan diketahui oleh pejabat yang berwenang.
5. Setelah acara pelepasan hak, dilakukan permohonan hak yang sesuai dengan status pihak yang membutuhkan tanah tersebut.
6. Acara Pencabutan Hak hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah untuk keperluan penyelenggaraan kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada pihak yang mempunyai tanah.

Selain itu, apabila pihak yang memerlukan tanah hanya ingin menggunakan tanah dalam jangka waktu tertentu dan pemegang hak atas

tanah yang tersedia tidak bersedia memindahkan tanahnya, misalnya menjualnya, maka dapat dilakukan dengan membuat suatu perjanjian antara pemilik tanah tersebut dengan pihak yang membutuhkan tanah.

Perjanjian-perjanjian tersebut antara lain perjanjian sewa menyewa dan perjanjian pembebanan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik.<sup>303</sup>

Dalam hal perolehan tanah dilakukan dengan permohonan hak terhadap tanah negara, prosedur yang harus dilalui diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Milik Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yaitu dengan mengajukan permohonan secara tertulis menggunakan formulir/blanko yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Untuk Hak Milik, permohonannya memuat:<sup>304</sup>

1. Keterangan tentang pemohon;
2. Keterangan tentang tanah yang meliputi data fisik dan data yuridis;
3. Keterangan lainnya, seperti :

---

<sup>303</sup> Arie S. Hutagalung, Suparjo Sujadi, dan Rahayu Nurwidari, *Asas-Asas Hukum Agraria Bahan Bacaan Pelengkap Perkuliahan Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2001, hlm. 66-67

<sup>304</sup> Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (2), *Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 Pasal 9.

- a) keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanahtanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
- b) Keterangan lainnya.

Diperlukan data pendukung lainnya berupa :

1. Tentang tanah :

- a) Jika perorangan: foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia;
- b) Jika badan hukum: foto copy akta atau peraturan pendiriannya dan salinan surat keputusan penunjukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

2. Tentang Tanah :

- a) Data yuridis: sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah; akta PPAT, akta pelepasan hak, putusan pengadilan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b) Data fisik: surat ukur, gambar situasi dan IMB, apabila ada;
- c) surat lain yang dianggap perlu.

3. Surat pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang telah dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon.

Setelah permohonan diisi dan surat-surat lampiran dilengkapi, maka permohonan dimasukkan ke Kantor Pertanahan dimana tanah itu terletak melalui loket pelayanan. Setelah pemohon membayar biaya pengukuran dan pemeriksaan tanah, Panitia A akan melakukan pengukuran dan pemeriksaan tanah yang hasilnya dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah.

Cara mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan pada dasarnya sama dengan permohonan Hak Milik, kecuali untuk hal-hal yang berkaitan dengan permohonan Hak Guna Bangunan oleh perusahaan yang menggunakan fasilitas penanaman modal dan perusahaan kawasan industri.

Khusus untuk Hak Pengelolaan, setelah berkas memenuhi syarat, Kepala Kantor Pertanahan mengirimkan berkas tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi untuk mendapatkan keputusan disertai fatwa/pertimbangan.

Setelah semua persyaratan dipenuhi, maka berkas tersebut disampaikan kepada Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mendapatkan keputusan. Jika permohonan hak baru di atas tanah negara dikabulkan, maka penerima hak akan menerima Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH berisi:

1. Jenis hak yang diberikan
2. Syarat-syarat atau kewajiban penerima hak, antara lain:

- a) Memberi tanda batas pada setiap sudut tanah sehingga jelas batas-batas tanah yang diberikan kepada Pemohon;
- b) Membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) ke Kantor Pajak;
- c) Pembayaran sumbangan Yayasan Dana Landreform sebesar 50% dari jumlah uang pemasukan yang ditetapkan;
- d) Pendaftaran hak di Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah setempat untuk dibuatkan Buku Tanah dan Sertipikat Hak Tanah sebagai tanda bukti haknya.

Dalam hal pembangunan rumah susun, yang mengajukan permohonan hak atas tanah adalah penyelenggara pembangunan yang pada umumnya merupakan badan hukum swasta sehingga hak atas tanah yang dimohonkan berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dan Sertipikat Hak atas Tanahnya adalah atas nama penyelenggara pembangunan.

Jika tanah didapatkan dengan cara pemindahan hak, harus dipastikan terlebih dahulu bahwa penyelenggara pembangunan merupakan subjek dari hak atas tanah yang tersedia. Jika ya, maka menurut pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan pada perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat

Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang kecuali dalam keadaan tertentu dimana Menteri dan Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik tanpa adanya akta yang dibuat oleh PPAT.

Untuk peralihan karena lelang, dibuktikan dengan adanya kutipan risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang. Setelah semua syarat yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan hak diberikan kepada Kantor Pertanahan, pencatatan peralihan dilakukan dengan cara:<sup>305</sup>

- a. nama pemegang hak lama di dalam buku tanah dicoret dengan tinta hitam dan dibubuhi paraf Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk;
- b. nama atau nama-nama pemegang hak yang baru dituliskan pada halaman dan kolom yang ada dalam buku tanahnya dengan dibubuhi tanggal pencatatan, dan besarnya bagian setiap pemegang hak dalam hal penerima hak beberapa orang dan besarnya bagian ditentukan dan kemudian ditandatangani
- c. oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dan cap dinas Kantor Pertanahan;
- d. yang tersebut pada huruf a dan b juga dilakukan pada sertifikat

---

<sup>305</sup> Lihat Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

hak yang bersangkutan dan daftar-daftar umum lain yang memuat nama pemegang hak lama;

- e. nomor hak dan identitas lain dari tanah yang dialihkan dicoret dari daftar nama pemegang hak lama dan nomor hak dan identitas tersebut dituliskan pada daftar nama penerima hak.

Pasal 23 UU Rumah Susun disebutkan bahwa Pembangunan rumah susun dilakukan melalui perencanaan teknis, pelaksanaan, dan pengawasan teknis. Perencanaan teknis, pelaksanaan, dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembangunan Rumah Susun dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa persyaratan sebagai berikut :<sup>306</sup>

- a. Persyaratan Administratif, perizinan yang diperlukan sebagai syarat untuk melakukan pembangunan rumah susun, yang meliputi :

- 1) Status Hak Atas Tanah; dan
- 2) Izin Mendirikan Bangunan.

Permohonan IMB dilakukan oleh penyelenggara pembangunan dengan melampirkan persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

- (i). sertipikat hak atas tanah;

---

<sup>306</sup> Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Rumah Susun.

- (ii). fatwa peruntukan tanah;
  - (iii). rencana tapak;
  - (iv). gambar rencana arsitektur yang memuat denah dan potongan berserta pertelaannya yang menunjukkan dengan jelas batasan secara vertikal dan horizontal dari satuan rumah susun;
  - (v). gambar rencana struktur beserta perhitungannya;
  - (vi). gambar rencana menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama;
  - (vii). gambar rencana jaringan dan instalasi beserta perlengkapannya.
- b. Persyaratan Tekhnis, yaitu persyaratan yang berkaitan dengan struktur bangunan, keamanan dan keselamatan bangunan, kesehatan lingkungan, kenyamanan, dan lain-lain yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan, yang meliputi:
- 1). Tata bangunan yang meliputi persyaratan peruntukan lokasi serta intensitas dan arsitektur bangunan; dan
  - 2). Keandalan bangunan yang meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.
- c. Persyaratan Ekologis, yaitu persyaratan yang memenuhi analisis dampak lingkungan dalam hal pembangunan rumah

susun, yang mencakup keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan.

Pembangunan rumah susun yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan harus dilengkapi persyaratan analisis dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Tujuan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)**

##### **1. Pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

'Masyarakat Berpenghasilan Rendah' berarti jumlah atau efek yang sangat kecil. Pasal 1 angka 14 UU Rumah Susun bahwa masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) adalah masyarakat masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan Pemerintah untuk memperoleh Satuan Atas Rumah Susun Umum.

Berkaitan dengan hal itu Pasal 54 ayat (1) UU Rumah Susun bahwa Satuan Rumah Susun Umum yang memperoleh kemudahan dari Pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah).

Akan tetapi konsep masyarakat berpenghasilan rendah yang ada hingga sekarang belum mencakup golongan masyarakat berpenghasilan tidak tetap atau informal. Ketua Lembaga Pengkajian Perumahan dan

Pengembangan Perkotaan Zulfi Syarif Koto mengungkapkan, masyarakat informal yang tidak memiliki struk gaji masih sulit mendapatkan tempat tinggal. Padahal, jumlah masyarakat ini cukup banyak dan sulit mendapatkan akses pembiayaan perumahan dari perbankan.

Dalam konsepsi Rumah Susun yang dianut oleh Pemerintah, Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang berhak mendapatkan subsidi perumahan adalah masyarakat dengan penghasilan maksimal Rp 3.500.0000 untuk rumah tapak dan Rp 5.500.000 untuk rumah susun. Batasan penghasilan ini dinaikkan dari sebelumnya Rp 2. 500.000 rumah tapak dan Rp 4.500.000 untuk rumah susun. Penghasilan Masyarakat Berpenghasilan Rendah ini harus memiliki struk gaji, sehingga dinilai *bankable* (sesuai dengan kemampuan menabung) oleh lembaga keuangan.<sup>307</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut, maka pengertian masyarakat berpenghasilan rendah dapat dimaksudkan dengan masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli dalam hal perumahan. Namun ada pula yang mengartikan masyarakat berpenghasilan rendah sebagai masyarakat miskin.

---

<sup>307</sup> Berita Satu.com, "Pengembang Property Soroti Definisi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)," di upload pada Selasa, 14 Agustus 2012 pada jam 13.49 WIB, di akses di <http://www.beritasatu.com/properti/66074-pengembang-soroti-definisi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-mbr.html>, pada 25 Nopember 2014, Jam 09.30 WIB.

Menteri Agraria dan Tata Ruang Ferry Mursyidan Baldan mengkategorikan masyarakat miskin sebagai masyarakat kurang mampu dengan kriteria masyarakat tersebut adalah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), yang dibebaskan dari pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).<sup>308</sup>

Dalam Panduan Ringkas Untuk Membuat Kebijakan yang diterbitkan oleh UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pasific*), sering kali disebutkan bahwa masyarakat berpenghasilan rendah adalah termasuk kedalam kriteria penduduk miskin yang tinggal di perumahan atau kawasan permukiman kumuh.<sup>309</sup>

Menurut Badan Pusat Statistik Nasional, kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makan maupun non makan.

Kemiskinan menurut Soerjono Soekanto adalah suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara diri sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut. Kemiskinan dianggap sebagai

---

<sup>308</sup> Admin, "Mulai 2016, Masyarakat Miskin Bebas dari PBB," di posting di JPNN.Com, pada tanggal 08 Maret 2015, pada jam 17:15 WIB, di akses di: <http://www.jpnn.com/read/2015/03/08/291213/Mulai-2016,-Masyarakat-Miskin-Bebas-PBB>, pada tanggal 30 Juni 2015, pada jam 10:30 WIB.

<sup>309</sup> UNESCAP & UN-HABITAT, "Perumahan Bagi Kaum Miskin di Kota-Kota di Asia, Perumahan Untuk MBR: Memberi Tempat Yang Layak Bagi Kaum Miskin Kota," *Panduan Ringkas Untuk Membuat Kebijakan*, UNESCAP, Bangkok, Thailand & UN-HABITAT, Nairobi, Kenya, 2008, diterjemahkan oleh: Wicaksono Sarosa, Eveline, F.P. Anggraini Arifin, & Safitri. R. Soegijoko, hlm. 1 & 30

masalah sosial, apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas.<sup>310</sup>

Levitan mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak.<sup>311</sup> Sedangkan menurut Schiller kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas.<sup>312</sup> Dan, dengan nada yang sama Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.<sup>313</sup>

Menurut John Friedman, kemiskinan adalah ketidaksamaan untuk mengaku-mulasi basis kekuasaan sosial. Selanjutnya basis kekuasaan sosial itu menurut Friedman meliputi : pertama, modal produktif atas asset, misalnya tanah perumahan, peralatan, dan kesehatan. Kedua, sumber keuangan, seperti *income* dan kredit yang memadai. Ketiga, organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, seperti koperasi. Keempat, *network* atau jaringan sosial untuk

---

<sup>310</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit*, hlm. 365-366.

<sup>311</sup> Levitan, dalam Alfian, Melly G. Tan, dan Selo Soemardjan, *Kemiskinan Struktural*, YIIS, Jakarta, 1980.

<sup>312</sup> Schiller, Bradley.R., *The Economic of Property And Discrimination*, Prentices Hall, Englewood Cliffs, 1979, dalam Hayami, Yijiro dan Masao Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1987.

<sup>313</sup> Ala, Andre Bayo, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 1-3

memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai. Kelima, informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.<sup>314</sup>

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan.

Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan, dan lain-lain. Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara. Pemahaman utamanya mencakup:

- a. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
- b. Gambaran tentang kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan

---

<sup>314</sup> Friedman, John, and Clyde Weaver, *Territory and function: The evolution of regional planning*, University of California Press, Berkeley, 1979.

dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral, dan tidak dibatasi pada bidang ekonomi. Gambaran kemiskinan jenis ini lebih mudah diatasi daripada dua gambaran yang lainnya.

- c. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia. Gambaran tentang ini dapat diatasi dengan mencari objek penghasilan diluar profesi secara halal. Perkecualian apabila institusi tempatnya bekerja melarang.

Menurut Robert Chambers, inti dari masalah kemiskinan sebenarnya terletak pada apa yang disebut *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan.

Secara rinci, *deprivation trap* terdiri dari lima unsur, yaitu:<sup>315</sup>

- a) kemiskinan itu sendiri,
- b) kelemahan fisik,
- c) keterasingan atau kadar isolasi,
- d) kerentanan, dan
- e) ketidakberdayaan.

---

<sup>315</sup> Chambers, Robert, *Pembangunan Desa, Mulai Dari Belakang*, LP3ES, Jakarta, 1987.

Kelima unsur ini seringkali saling berkait satu dengan yang lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan peluang hidup orang atau keluarga miskin.

Jika dilihat dari pengertian kemiskinan yang disampaikan diatas lebih mengarah kepada keadaan miskin fakir atau miskin secara keseluruhan. Pengertian fakir miskin itu sendiri memiliki makna yang beragam. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Lebih jelas Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1981 Tentang Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin menyebutkan bahwa Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Berdasarkan pengertian menurut Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1981 diatas, maka pengertian miskin dapat dibagi menjadi 2 kategori, yaitu:

- a. Fakir, yaitu orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan;
- b. Miskin, yaitu orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan.

Berdasarkan pada suatu standar tertentu yaitu dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau keluarga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum, kemiskinan dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:<sup>316</sup>

- a. Kemiskinan Absolut, yaitu mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok minimum;
- b. Kemiskinan Relatif, yaitu mereka yang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum tetapi secara relatif mereka masih di bawah rata-rata pendapatan masyarakat yang ada di sekitarnya.

Dalam bahasan yang lain Departemen Sosial Republik Indonesia menjelaskan beberapa karakteristik masyarakat dapat disebut sebagai fakir

---

<sup>316</sup> Sulistyani, 2007, hlm. 29-30, dalam “Klasifikasi Masyarakat Miskin,” di posting oleh Anshul Dudenja pada tanggal 21 Mei, di akses di <http://worldhealth-bokepzz.blogspot.com/2012/05/klasifikasi-masyarakat-miskin.html>, pada tanggal 04 Nopember 2014 pada jam 17.55 WIB.

miskin, yang secara garis besar dapat di bedakan menjadi 2 (dua) kategori:<sup>317</sup>

- a. Fakir miskin kronis, yaitu perorangan, kelompok atau masyarakat korban bencana alam yang sejak awal sudah termasuk dalam kategori fakir miskin;
- b. Fakir miskin sementara, yaitu perorangan, kelompok, atau masyarakat yang menjadi fakir miskin karena kehilangan harta benda, status sosial, dan akses perlindungan hukum karena bencana alam.

Indikasi penduduk miskin adalah mereka yang memiliki rata-rata pengeluaran per-kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Artinya, seseorang baru dikatakan miskin apabila pengeluaran perbulan dibawah Rp. 211.000,-.<sup>318</sup>

Berbeda jika berpatokan pada indikator setiap wilayah di Indonesia. Di DKI Jakarta orang akan disebut miskin apabila hanya mampu memenuhi kebutuhan per bulannya di bawah Rp.331.000,- atau Rp.1.324.000,-/keluarga, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sebesar Rp.1.112.000,-/keluarga, Bangka Belitung sebesar Rp.286.000,- per kapita atau Rp.1.144.000,-/keluarga, Kepulauan Riau sebesar Rp.300.000,- per kapita

---

<sup>317</sup> Andi Hanindito, Jumali,. Et-all, *Panduan Operasional....op.cit*, hlm.10.

<sup>318</sup> Menurut Rusman Heriawan, Kepala Badan Pusat Statistik Nasional, wawancara dengan Viva News, "Ini Definisi Miskin Menurut Pemerintah," ....*op.cit*.

atau Rp.1.200.000,-/keluarga dan Jawa Tengah hanya sebesar Rp.192.000,- per kapita atau Rp.768.000,-/keluarga.

Sehingga masyarakat Berpenghasilan Rendah yang merupakan kaum yang lemah secara ekonomi dan sosial tidak bisa menerima fasilitas-fasilitas yang diperoleh masyarakat menengah keatas.

## **2. Ciri-Ciri Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

Sesuai dengan pengertian masyarakat berpenghasilan rendah sebagaimana disebutkan diatas, yaitu masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli dalam hal perumahan, maka salah satu cirri utama dari masyarakat berpenghasilan rendah adalah tingkat pendapatan yang tidak tetap dan tidak mencukupi kebutuhan sekunder dan tersier. Meskipun demikian, untuk menetapkan cirri-ciri masyarakat berpenghasilan rendah secara keseluruhan, perlu diketahui cirri-ciri dari masyarakat miskin berikut ini.

Secara umum masyarakat miskin memiliki cirri-ciri sebagai berikut:

- a. Tidak memiliki faktor-faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, ketrampilan, dan lain-lain.
- b. Tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, seperti untuk memperoleh tanah garapan atau modal usaha.
- c. Tingkat pendidikan mereka rendah, tidak sampai tamat SD.
- d. Kebanyakan tinggal di desa sebagai pekerja bebas.

- e. Banyak yang hidup di kota berusia muda, dan tidak mempunyai keterampilan.

Dalam kategori bencana alam secara garis besar fakir miskin terbagi menjadi beberapa karakteristik.

- a. Fakir Miskin Kronis, yang sejak awal sudah termasuk kedalam kategori fakir miskin, secara umum memiliki karakteristik:
  1. Sejak awal sudah termasuk kategori orang yang tidak dapat atau memiliki sumber mata pencaharian, akan tetapi belum mampu memenuhi kebutuhan hidup pokok secara layak;
  2. Ketergantungan pada bantuan pangan kemiskinan (zakat/raskin/santunan sosial);
  3. Keterbatasan kepemilikan pakaian yang cukup untuk setiap anggota keluarga;
  4. Tidak mempunyai biaya pengobatan bagi yang mengalami sakit;
  5. Tidak mampu membiayai pendidikan dasar Sembilan tahun bagi anak-anaknya;
  6. Tidak memiliki harta yang dapat dijual untuk membiayai kebutuhan hidup selama tiga bulan atau dua kali batas garis kemiskinan;
  7. Bertempat tinggal di perumahan yang tidak layak huni.

b. Fakir Miskin Sementara, yang merupakan orang perorangan, kelompok atau masyarakat yang menjadi fakir miskin karena kehilangan harta benda, status sosial, dan akses perlindungan hukum akibat bencana alam. Memiliki karakteristik:

1. Mereka sudah bermukim di perumahan yang layak huni masih bersemangat untuk hidup lebih baik, memiliki keterampilan tertentu dan pekerjaan tetap, akan tetapi belum mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak;
2. Mereka sudah bermukim di perumahan yang layak huni, tetapi masih dihadapkan pada permasalahan sulitnya mencari pekerjaan yang sesuai dengan keterampilan yang dimiliki, sehingga pendapatan yang diperoleh belum mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok secara layak;
3. Mereka sudah bermukim diperumahan yang layak, namun pengalaman traumatis selama kejadian bencana alam membuat mereka masih memiliki rasa takut dan tidak bersemangat atau tidak termotivasi lagi menjalani kehidupan sosial mereka, sehingga rendah daya kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan pokok secara layak.

Dalam Peraturan Gubernur Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Mekanisme Penghunian Rumah Susun, masyarakat berpenghasilan rendah merupakan pihak yang berhak memperoleh rumah susun untuk tahun ini adalah warga yang terkena penataan kota, yang antara lain adalah :<sup>319</sup>

- a. Warga terprogram;
- b. Umum;
- c. Korban bencana.

Namun secara umum, masyarakat berpenghasilan rendah dapat masuk kedalam kategori terprogram, dapat pula prioritas. Hal tersebut dapat dilihat dari segi kebutuhan yang bersangkutan.<sup>320</sup>

Ada 18 (delapan belas) kategori warga perorangan yang tidak berfungsi didalam masyarakat yang ditangani oleh Dinas Sosial Propinsi DKI Jakarta, beberapa diantaranya adalah :

- a. Gelandangan;
- b. Pengemis;
- c. Mantan pengguna narkoba;
- d. Anak terlantar, seperti :
  - 1) Pengamen;
  - 2) Anak jalanan.

---

<sup>319</sup> Hasil wawancara dengan Purnomo, staff Dinas Sosial Provinsi Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta pada tanggal 11 Maret 2016 pada jam 15.00 WIB.

<sup>320</sup> *Ibid.*

- e. Tunasusila;
- f. Dan lain lain.

Jika dihubungkan dengan masyarakat berpenghasilan rendah, secara teoritis termasuk kedalam kelompok miskin absolut karena ketidakmampuan mereka dalam memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi dan politik sebagaimana yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto. Secara yuridis masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli.

Oleh karena itu masyarakat berpenghasilan rendah dapat juga digolongkan kedalam kategori miskin sementara. Mereka memiliki keterbatasan daya beli yang diartikan tidak memiliki kemampuan daya beli (*ability to pay*). Definisi *Ability To Pay* (selanjutnya ATP) menurut kamus Encarta<sup>321</sup> adalah kemampuan seseorang untuk membayar sejumlah uang yang telah mengkonsumsi suatu produk dan mendapatkannya. Misalnya, seseorang yang tinggal di suatu permukiman mengeluarkan sejumlah materi agar dapat tetap melangsungkan hidupnya di permukiman tersebut.

Prinsip *Ability to Pay* dikemukakan oleh filsuf dari Swiss Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), politikus ekonomi asal Perancis Jean-Baptiste Say (1767-1832) dan ekonom asal Inggris John Stuart Mill (1806-1873). Prinsip *Ability To Pay* di dasarkan pada pemikiran keseimbangan pengorbanan

---

<sup>321</sup> Encarta English Dictionary, Infrastructure, Redmont, Microsoft, W.A. 2007.

(*equal sacrifice*), sering dipertimbangkan menjadi karakteristik orang sosialis, dan juga paling banyak digunakan di ekonomi industri, tetapi *equal of sacrifice* ini merupakan suatu interpretasi dari bentuk absolut, proporsional atau *marginal terms*. Bentuk yang paling populer dari prinsip ATP adalah *equal marginal sacrifice principle*. Indikator primer ATP adalah pendapatan.<sup>322</sup>

### **3. Upaya Pemerintah Dalam Rangka Mensejahterakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

Dua dekade belakangan semakin banyak penduduk miskin datang dan tinggal di wilayah kumuh di Jakarta.<sup>323</sup> Banyak dari mereka terpaksa mendiami tanah-tanah kosong di sepanjang jalan kereta api, di bawah jembatan, di kolong jalan layang, di tepi sungai, di samping pusat perbelanjaan, dan sebagainya. Dari kacamata hukum Negara, penduduk yang demikian menempati tanah secara melawan hukum. Hal tersebut berakibat penduduk pemukiman kumuh tidak memiliki land tenure.<sup>324</sup>

Jika dibandingkan gejala yang terdapat di Negara lain, di Amerika Selatan, contohnya. De Soto menyatakan bahwa kebanyakan penduduk terutama warga miskin perkotaan di Amerika Selatan tidak mudah

---

<sup>322</sup> Musgrave, R.A. dan Pinggi B. Musgrave, *Public Finance in Theory And Practive*, 3<sup>rd</sup> Edition, Mc. Graw-Hill International Book, New York, 1989, hlm.5

<sup>323</sup> Siswono Judohusodo, *Tumbuhnya Pemukiman-Pemukiman Liar Di Daerah Sebagai Akibat dari Urbanisasi yang Tinggi*, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS), 1991, hlm. 2

<sup>324</sup> Djaka Soehendra, *Sertipikat Tanah....op.cit*, hlm.8

mendapat akses pada sistem kepemilikan formal dan karena itu tidak pula tidak dapat menikmati keamanan atas tanah.

Kondisi serupa juga dialami di Indonesia, informalitas kehidupan warga miskin di Indonesia terjadi terutama karena Negara masih juga mendominasi penyelenggaraan sistem pemerintahan dan hukum dan itu dilakukan dengan buruk.<sup>325</sup>

Negara memfasilitasi hal tersebut dengan Pasal 34 ayat UUD'45 yang menyebutkan kewajiban Negara dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada fakir miskin dan anak-anak terlantar supaya memperoleh kehidupan yang lebih baik, baik secara ekonomi maupun secara sosial. Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa :

1. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara;
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan; dan
3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Perlindungan terhadap fakir miskin tidak hanya terbatas pada konsep kenegaraan saja, akan tetapi secara global, seperti Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi,

---

<sup>325</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Bantam Press, London, 2002, hlm.160.

Sosial dan Budaya) dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik), maka negara mengakui hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik dari fakir miskin. Meskipun kriteria miskin dapat berkembang sesuai dengan perkembangan zaman, namun perubahan kriteria tersebut, seharusnya tidak menjadikan hambatan bagi pemerintah untuk memelihara hak-hak fakir miskin.

Dengan demikian setiap Negara mengakui dan melindungi hak-hak atas fakir miskin sesuai dengan konstitusi Negaranya. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan bahwa Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Hal ini dikarenakan penanganan fakir miskin dilakukan dengan berasaskan kepada:

1. kemanusiaan;
2. keadilan sosial;
3. nondiskriminasi;
4. kesejahteraan;
5. kesetiakawanan; dan
6. pemberdayaan.

Berikut, dalam Pasal 7 Undang-Undang yang sama Penanganan Fakir Miskin dilakukan dalam bentuk:

1. pengembangan potensi diri;
2. bantuan pangan dan sandang;
3. penyediaan pelayanan perumahan;
4. penyediaan pelayanan kesehatan;
5. penyediaan pelayanan pendidikan;
6. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
7. bantuan hukum; dan/atau
8. pelayanan sosial.

Dengan beberapa cara, antara lain:

1. pemberdayaan kelembagaan masyarakat;
2. peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha;
3. jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin;
4. kemitraan dan kerja sama antar Pihak-pihak terkait, seperti Perangkat Desa, Pemerintah, Swasta dan masyarakat yang bersangkutan; dan/atau
5. koordinasi antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

Fakir miskin juga memiliki hak dan tanggungjawab sebagai fakir miskin. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir miskin menyebutkan bahwa fakir miskin berhak untuk:

1. memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan;

2. memperoleh pelayanan kesehatan;
3. memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya;
4. mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya;
5. mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya;
6. memperoleh derajat kehidupan yang layak;
7. memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
8. meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan;  
dan
9. memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.

Namun fakir miskin juga harus bertanggung jawab terhadap beberapa hal. Dalam Pasal Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin disebutkan bahwa Fakir miskin bertanggung jawab:

1. menjaga diri dan keluarganya dari perbuatan yang dapat merusak kesehatan, kehidupan sosial, dan ekonominya;
2. meningkatkan kepedulian dan ketahanan sosial dalam bermasyarakat;

3. memberdayakan dirinya agar mandiri dan meningkatkan taraf kesejahteraan serta berpartisipasi dalam upaya penanganan kemiskinan; dan
4. berusaha dan bekerja sesuai dengan kemampuan bagi yang mempunyai potensi.

Dalam melaksanakan Penanganan terhadap fakir miskin, Pemerintah menetapkan sasaran utama untuk penanganan fakir miskin yaitu:

1. perseorangan;
2. keluarga;
3. kelompok; dan/atau
4. masyarakat.

Untuk masyarakat berpenghasilan rendah adalah mereka yang memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Belum pernah memiliki rumah.
2. Belum pernah menerima subsidi perumahan.
3. Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dengan penghasilan, baik tetap maupun tidak tetap, yang didasarkan atas gaji pokok atau pendapatan pokok per bulan tidak melebihi dari Rp. 2.500.000.

4. Persyaratan tambahan untuk pembangunan atau perbaikan rumah secara swadaya, baik untuk pola konvensional maupun pola syariah, diberikan kepada kelompok sasaran, yang memiliki:
  - a. Kapling tanah milik yang dibuktikan dengan Sertipikat atau surat bukti keabsahan kepemilikan tanah yang lain sepanjang dianggap mencukupi dan dapat diterima oleh LPKP.
  - b. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dikeluarkan oleh kecamatan setempat atau instansi yang lebih tinggi untuk membangun atau memperbaiki rumah.

Meskipun tidak ada persyaratan khusus yang diberikan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk menetapkan kriteria masyarakat berpenghasilan rendah, namun secara umum Pemprov DKI Jakarta menetapkan bahwa masyarakat berpenghasilan rendah yang dapat memperoleh fasilitas rusunawa adalah mereka yang memiliki penghasilan minimal Rp. 1 000.000,- sampai dengan Rp. 2.000.000,- per tahun dengan syarat:<sup>326</sup>

- a. Memiliki Kartu Tanda Penduduk DKI Jakarta;
- b. Telah berkeluarga;
- c. Memegang Surat Keterangan belum memiliki rumah dari Kelurahan;

---

<sup>326</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Ledy Anastasia, Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Daerah Jakarta, pada tanggal 11 Maret 2016, pada Jam 13:00 WIB.

- d. Memiliki Surat Keterangan Penghasilan;
- e. Pas Foto;
- f. Surat Pernyataan telah mendeposit uang sewa (mempunyai rekening Bank DKI) yang pembayarannya dapat dilakukan 3 (tiga) kali.

Begitu pula dengan rusunami, walaupun terdapat sedikit perbedaan dalam tata cara perolehannya.

Oleh karenanya, hak untuk memperoleh unit satuan rusunawa maupun rusunami di peruntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang :

- a. Tinggal di pinggiran kali;
- b. Tinggal di kolong jembatan;
- c. Pemulung;
- d. Penjual sembako;
- e. Dan lain sebagainya.

Pemerintah, dalam arti Menteri yang menetapkan kriteria fakir miskin sebagai data untuk melaksanakan penanganan terhadap fakir miskin dengan berkoordinasi atau bekerjasama dengan lembaga atau instansi yang terkait, seperti Lembaga atau Departemen Sosial dan Ketenaga Kerjaan.

Menteri melaksanakan verifikasi dan validasi data terhadap kegiatan pendataan yang dilakukan oleh kementerian atau instansi terkait

dengan pendataan, secara berkala minimal 2 (dua) tahun sekali. Hasil Verifikasi dan validasi tersebut kemudian akan dilaporkan kepada Bupati atau Walikota. Setelah itu Walikota/Bupati menyampaikan hasil verifikasi dan validasi tersebut kepada Gubernur untuk diteruskan kepada Menteri.

Tata cara pendataan fakir miskin itu sendiri sangat mudah. Seorang fakir miskin yang belum terdata dapat secara aktif mendaftarkan diri kepada lurah atau kepala desa atau nama lain yang sejenis di tempat tinggalnya. Kepala keluarga yang telah terdaftar sebagai fakir miskin wajib melaporkan setiap perubahan data anggota keluarganya kepada lurah atau kepala desa atau nama lain yang sejenis di tempat tinggalnya. Lurah atau kepala desa atau nama lain yang sejenis wajib menyampaikan pendaftaran atau perubahan kepada bupati/walikota melalui camat.

Untuk penetapan, data fakir miskin yang telah diverifikasi dan divalidasi serta di sampaikan kepada Menteri kemudian akan ditetapkan oleh Menteri. Penetapan itulah yang menjadi dasar bagi Pemerintah untuk memberikan bantuan/ dana kepada fakir miskin. Penanganan fakir miskin oleh Pemerintah dilakukan dengan menggunakan Pendekatan Wilayah. Penanganan fakir miskin melalui pendekatan wilayah diselenggarakan dengan memperhatikan kearifan lokal, yang meliputi wilayah:

1. perdesaan;
2. perkotaan;

3. pesisir dan pulau-pulau kecil;
4. tertinggal/terpencil; dan/atau
5. perbatasan antarnegara.

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perdesaan dilakukan melalui:

1. penyediaan sumber mata pencaharian di bidang pertanian, peternakan, dan kerajinan;
2. bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, dan kerajinan;
3. peningkatan pembangunan sarana dan prasarana;
4. penguatan kelembagaan masyarakat dan pemerintahan desa; dan/atau
5. pemeliharaan dan pendayagunaan sumber daya.

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perkotaan dilakukan melalui:

1. penyediaan sumber mata pencaharian di bidang usaha sektor informal;
2. bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil usaha;
3. pengembangan lingkungan pemukiman yang sehat; dan/atau
4. peningkatan rasa aman dari tindak kekerasan dan kejahatan.

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan melalui:

1. penyediaan sumber mata pencaharian di bidang perikanan dan sumber daya laut;
2. bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil usaha;
3. penguatan lembaga dan organisasi masyarakat pesisir dan nelayan;
4. pemeliharaan daya dukung serta mutu lingkungan pesisir dan pulau-pulau kecil; dan/atau
5. peningkatan keamanan berusaha dan pengamanan sumber daya kelautan dan pesisir.

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah tertinggal/terpencil dilakukan melalui:

1. pengembangan ekonomi lokal bertumpu pada pemanfaatan sumber daya alam, budaya, adat istiadat, dan kearifan lokal secara berkelanjutan;
2. penyediaan sumber mata pencaharian di bidang pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
3. bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
4. peningkatan pembangunan terhadap sarana dan prasarana;
5. penguatan kelembagaan dan pemerintahan; dan/atau
6. pemeliharaan, perlindungan, dan pendayagunaan sumber daya lokal.

Upaya penanganan fakir miskin di wilayah perbatasan antarnegara dilakukan melalui:

1. penyediaan sumber mata pencaharian di bidang pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
2. bantuan permodalan dan akses pemasaran hasil pertanian, peternakan, perikanan, dan kerajinan;
3. peningkatan pembangunan sarana dan prasarana;
4. penguatan kelembagaan dan pemerintahan;
5. pemeliharaan dan pendayagunaan sumber daya;
6. menjamin keamanan wilayah perbatasan serta pengamanan sumber daya lokal; dan/atau
7. peningkatan daya tahan budaya lokal dari pengaruh negatif budaya asing.

Terutama di daerah Perkotaan, sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa terdapat upaya-upaya Pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan di daerah Perkotaan, salah satu dari upaya-upaya tersebut adalah pengembangan lingkungan permukiman yang sehat. Pembangunan Rusunawa dan Rusunami dapat pula menjadi salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah guna mengatasi permasalahan kemiskinan dan lingkungan kehidupan yang tidak sehat.

Bantuan pembiayaan perumahan yang dapat diberikan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) melalui fasilitas kredit

perumahan dapat berupa salah satu dari pilihan skim subsidi sebagai berikut:

1. KPR Bersubsidi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 03/PERMEN/M/2007 memberikan pilihan skim subsidi antara lain:
  - a. Subsidi IO-BP yang dikombinasikan dengan Subsidi Selisih Bunga. Subsidi IO-BP (*interest only-baloon payment*) diberikan untuk membantu menurunkan angsuran yang harus dibayarkan melalui pembayaran komponen bunga saja dalam kurun waktu tertentu, sedangkan subsidi selisih bunga diberikan untuk membantu menurunkan angsuran yang harus dibayarkan melalui pengurangan suku bunga angsuran dalam kurun waktu tertentu.
  - b. Subsidi Uang Muka. Subsidi ini diberikan untuk membantu menambah uang muka sehingga jumlah keseluruhan uang muka yang dibayar debitur mampu menurunkan pagu kredit yang akan diangsur setiap bulan berikut bunga kredit.
2. KPR Syariah Bersubsidi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/PERMEN/M/2007 memberikan skim Subsidi Uang Muka. Subsidi uang muka ini diberikan untuk membantu menambah uang muka sehingga jumlah keseluruhan uang muka yang dibayar nasabah mampu

menurunkan pagu pembiayaan yang akan diangsur setiap bulan secara tetap berikut margin pembiayaan.

3. KPRS/KPRS Mikro Bersubsidi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 05/PERMEN/M/ 2007 memberikan pilihan skim subsidi antara lain:

- a. Subsidi Pembangunan atau Perbaikan Rumah melalui KPRS Bersubsidi. Subsidi ini diberikan untuk membantu menambah dana pembangunan atau perbaikan rumah sehingga dapat menurunkan pagu kredit yang akan diangsur setiap bulan secara tetap berikut bunga kredit.
- b. Subsidi Selisih Bunga Pembangunan atau Perbaikan Rumah melalui KPRS Bersubsidi. Subsidi selisih bunga diberikan untuk membantu menurunkan angsuran yang harus dibayarkan melalui pengurangan suku bunga angsuran dalam kurun waktu tertentu.
- c. Subsidi Pembangunan atau Perbaikan Rumah melalui KPRS Mikro Bersubsidi. Subsidi ini diberikan untuk membantu menambah dana pembangunan atau perbaikan rumah sehingga dapat menurunkan pagu kredit yang akan diangsur setiap bulan secara tetap berikut bunga kredit. KPRS Mikro Bersubsidi

memiliki karakteristik nilai pinjaman relatif kecil dan jangka waktu pinjaman relatif pendek sampai dengan 4 (empat) tahun.

4. KPRS/KPRS Mikro Syariah Bersubsidi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 06/PERMEN/M/ 2007 memberikan pilihan skim subsidi antara lain:

- a. Subsidi Pembangunan atau Perbaikan Rumah melalui KPRS Syariah. Subsidi ini diberikan untuk membantu menambah dana pembangunan atau perbaikan rumah sehingga dapat menurunkan pagu pembiayaan yang akan diangsur setiap bulan secara tetap berikut margin pembiayaan.
- b. Subsidi Pembangunan atau Perbaikan Rumah melalui KPRS Mikro Syariah. Subsidi ini diberikan untuk membantu menambah dana pembangunan atau perbaikan rumah sehingga menurunkan pagu pembiayaan yang akan diangsur setiap bulan secara tetap berikut margin pembiayaan. KPRS Mikro Syariah Bersubsidi memiliki karakteristik nilai pinjaman relatif kecil dan jangka waktu pinjaman relatif pendek sampai dengan 4 (empat) tahun.

Pelaksanaan program pengadaan perumahan dan permukiman dengan dukungan fasilitas subsidi perumahan melalui KPR/KPRS bersubsidi yang dicanangkan oleh Kementerian Negara Perumahan Rakyat

melibatkan institusi Perbankan atau Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB) atau Koperasi Pelaksana.

Keterlibatan LKNB atau Koperasi dalam penyaluran subsidi perumahan melalui KPR/KPRS Bersubsidi tersebut merupakan implementasi dari diberlakukannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.02/2005 tentang Tata Cara Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Kredit Pemilikan Rumah Sederhana Sehat (KPRSH) yang menyatakan bahwa pelaksana program KPRSH, selain Bank, juga meliputi LKNB atau Koperasi. Dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut secara jelas disebutkan bahwa Bank/LKNB/Koperasi pelaksana program KPRSH adalah Bank/LKNB/Koperasi yang telah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Perumahan Rakyat. Peraturan Menteri Keuangan tersebut selanjutnya menjadi dasar hukum bagi berbagai Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat yang mengatur penyaluran subsidi perumahan melalui KPR/KPRS Bersubsidi dengan melibatkan LKNB atau Koperasi.

Beberapa Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat yang secara tegas menyebutkan keterlibatan LKNB atau Koperasi dalam program pengadaan perumahan dan permukiman dengan dukungan fasilitas subsidi perumahan melalui KPR/KPRS Bersubsidi antara lain Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No 03/PERMEN/M/2007, 04/PERMEN/M/2007, 05/PERMEN/M/2007 dan 06/PERMEN/M/2007. Dalam beberapa Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat tersebut

menyatakan bahwa KPR/KPRS Bersubsidi diterbitkan Lembaga Penerbit Kredit atau Pembiayaan yaitu Bank atau Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB) atau Koperasi yang telah beroperasi, baik dengan pola konvensional maupun syariah, dan yang bersedia serta telah menyampaikan Surat Pernyataan Kesanggupan untuk melaksanakan Program Bantuan Perumahan serta mampu menyediakan pokok kredit yang dibutuhkan untuk pemilikan atau pembangunan atau perbaikan Rumah Sederhana Sehat sebagaimana dituangkan didalam Memorandum Kesepahaman (MoU) dan atau Perjanjian Kerjasama Operasional (PKO) dengan Kantor Kementerian Negara Perumahan Rakyat.

Ketentuan bagi LKNB/Koperasi yang akan bertindak sebagai LPKP KPR/KPRS Mikro Bersubsidi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 28/PERMEN/M/2006 adalah sebagai berikut:

1. Mempunyai surat ijin usaha dari instansi yang berwenang, contoh: untuk Koperasi dan Baitul Maal Wat-Tamwil (BMT) dari Dinas atau Kantor Koperasi setempat atau Notaris.
2. Memiliki total aset minimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) secara sendiri-sendiri per Bank/LKNB/Koperasi ataupun secara konsorsium yang dibuktikan dengan surat kesepakatan konsorsium.

3. Mempunyai kemampuan menyediakan pokok pinjaman, yang dibuktikan dengan selisih aktiva lancar dengan hutang lancar lebih besar dari jumlah pokok pinjaman yang akan disalurkan.
4. Sudah beroperasi atau melakukan kegiatan simpan pinjam minimal selama 2 (dua) tahun.
5. Mempunyai anggota yang berminat terhadap KPRS Mikro Bersubsidi minimal 20 (dua puluh) orang.
6. Bagi BMT diharuskan melampirkan Laporan Tahunan/Laporan Keuangan dan bagi Koperasi diharuskan melampirkan laporan hasil Rapat Anggota Tahunan periode 2 (dua) tahun terakhir.
7. Laporan Keuangan LKNB harus diaudit oleh Akuntan Publik sedangkan laporan keuangan Koperasi harus diaudit oleh Dinas atau Kantor Koperasi setempat atau Akuntan Publik (khusus untuk BMT laporan keuangan dapat diaudit oleh Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil/PINBUK atau Akuntan Publik).
8. Hasil audit laporan keuangan harus menunjukkan kondisi minimal kesehatan LKNB/Koperasi masuk kategori sehat.

Sedangkan dalam pemeriksaan awal terhadap LKNB/Koperasi yang telah menyatakan kesanggupan untuk bertindak sebagai LPKP KPR/KPRS Mikro Bersubsidi, persyaratan yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

1. Surat Pernyataan Kesanggupan dari LKNB/Koperasi bersangkutan untuk menerbitkan KPRS/KPRS Mikro Bersubsidi.
2. Akte Pendirian Perusahaan (AD/ART).
3. Susunan Pengurus.
4. Pengesahan Akta Pendirian LKNB/Koperasi.
5. Neraca Keuangan 2 (dua) tahun terakhir.
6. Surat Ijin Usaha yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang.
7. NPWP.
8. Keterangan Domisili Perusahaan.
9. Total aset minimal Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah), baiksendiri atau konsorsium.
10. Mempunyai kemampuan menyediakan pokok pinjaman, yang dibuktikan dengan selisih aktiva lancar dengan hutang lancar lebih besar dari jumlah pokok pinjaman yang akan disalurkan.
11. Mempunyai Rekening Giro atas nama lembaga.
12. Sudah beroperasi atau melakukan usaha simpan pinjam minimal selama 2 (dua) tahun.
13. Mempunyai anggota yang berminat terhadap KPRS/KPRS Mikro Bersubsidi minimal 20 (dua puluh) orang.
14. Laporan Tahunan/Laporan Keuangan/Laporan Hasil Rapat Anggota Tahunan periode 2 (dua) tahun terakhir.

15. Laporan Keuangan LKNB/koperasi yang telah diaudit oleh Akuntan Publik/Dinas/Kantor Koperasi.
16. Hasil audit laporan keuangan harus menunjukkan kondisi minimal kesehatan LKNB/Koperasi masuk kategori Sehat

**BAB IV**  
**PENETAPAN TANAH TERLANTAR UNTUK KEPENTINGAN**  
**PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEDERHANA**

**A. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Tanah Terlantar.**

Perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.<sup>327</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan

---

<sup>327</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, 2000, hlm. 74

hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.<sup>328</sup>

Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warganya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.<sup>329</sup>

Perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar memang tidak dijelaskan secara gamblang didalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengaturnya. Bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar hanya menjelaskan tentang perlindungan hukum terhadap obyek tanah terlantar. Sementara bagi pemegang hak atas tanahnya akan diterapkan beberapa prosedur yang telah ditetapkan.

Dalam ketentuan tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menyebutkan bahwa untuk pemegang hak atas tanah dilakukan dengan cara mekanisme peringatan tertulis dari Pemerintah kepada Pemegang Hak Atas Tanah. Peringatan tertulis itu dilakukan sebanyak tiga kali, dan apabila setelah tiga kali diberikan peringatan pemegang hak tetap

---

<sup>328</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia. Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.25

<sup>329</sup> Harian Republika, *Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum*, 24 Mei 2011

tidak memperhatikan tanah yang bersangkutan maka tanah tersebut akan ditetapkan sebagai tanah terlantar. Penetapan tersebut tidak serta-merta dilakukan begitu saja, namun atas dasar permohonan Kepala Kantor Wilayah Pertanahan setempat kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Untuk status hak atas tanah yang bersangkutan akan dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dengan Pemegang Hak yang bersangkutan dan tanah yang bersangkutan ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.<sup>330</sup>

Apabila di perhatikan secara seksama peringatan dapat dijelaskan sebagai bentuk perlindungan kepada pemegang hak atas tanah dalam proses penetapan atas tanah terlantar. Bahwa Pemerintah tidak mau langsung mengambil tindakan terhadap pihak-pihak yang tidak memperdulikan fungsi sosial atas tanah. Fungsi sosial tanah adalah apa yang dimaksud Pasal 6 UUPA adalah fungsi sosial hak atas tanah.

Bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga

---

<sup>330</sup> Diambil dari beberapa Pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Perlindungan hukum disini adalah perlindungan hukum preventif sebagaimana yang dicitakan oleh Philipus M. Hadjon sebagai perlindungan pertama sebelum terjadinya sengketa. Bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh

karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial.<sup>331</sup>

Sulit memang mendasarkan Pancasila sebagai dasar untuk memberikan perlindungan hukum kepada Pemegang hak atas tanah terlantar, karena sifat dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan yang telah menelantarkan tanah yang sudah memiliki hak. Namun sifat pemberian kesempatan yang sama bagi seluruh warga Negara Indonesia untuk dapat menguasai dan memperoleh manfaat dari tanah yang terdapat dalam sila ke IV dan ke V Pancasila membuktikan bahwa meskipun pemegang hak atas tanah yang bersangkutan telah dilepaskan hubungan hukumnya masih dapat diberikan kesempatan untuk menguasai dan memperoleh manfaat dari tanah yang bersangkutan.

Kesempatan tersebut terkandung didalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, bahwa kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Selanjutnya dalam ayat (3) bahwa kepada bekas Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan

---

<sup>331</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ....Ibid*, hlm. 2

peraturan perundang-undangan. Itu berarti para pemegang hak atas tanah tidak boleh menyalahgunakan kesempatan yang diberikan Pemerintah dalam menjaga dan mengusahakan tanah-tanah milik mereka.

Permohonan hak atas tanah adalah suatu cara untuk memperoleh hak atas tanah Negara. Permohonan hak atas tanah dilakukan oleh calon pemegang hak atas tanah yang bersangkutan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam hal ini BPN Pusat atau Kantor Wilayah BPN, atau BPN Kota atau Kabupaten, sesuai dengan ketentuan Peraturan BPN Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.

Tanah Negara adalah bidang-bidang tanah yang bukan tanah ulayat, tanah hak Pengelolaan, tanah Wakaf, dan tanah yang tidak dikuasai langsung oleh Negara,<sup>332</sup> meliputi:

1. Tanah yang belum pernah ada Haknya (Tanah Negara Murni)
2. Sudah pernah ada haknya dikarenakan terjadi ketentuan-ketentuan perbuatan tertentu maka menjadi Tanah Negara.

Dalam hal tanah hak yang dicabut haknya karena menjadi tanah terlantar maka pengaturannya berdasarkan pengertian tanah Negara yang kedua, harus dilakukan permohonan hak baru sebagai bentuk perlindungan terhadap status kepemilikan hak atas tanah yang telah dimiliki sebelumnya.

---

<sup>332</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm.53

Akan tetapi kepada bekas pemegang hak atas tanah tersebut tidak diberikan penggantian kerugian sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.

Hal ini agaknya sejalan dengan ketentuan yang terdapat didalam UUPA :

- a. Pasal 27 tentang hapusnya Hak Milik atas tanah:
  1. Tanah yang bersangkutan jatuh kepada Negara:
    - a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA;
    - b) Karena penyerahan dengan sukarela kepada pemiliknya;
    - c) Karena ditelantarkan;
    - d) Karena ketentuan yang terdapat didalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
  2. Tanah yang bersangkutan musnah.

Dalam hal ini, Pasal 21 ayat (3) UUPA menyatakan tentang Warga Negara Asing setelah ketentuan undang-undang ini berlaku memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik yang setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan

kewarganegaraannya wajib melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika setelah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pasal 26 ayat (2) menyebutkan tentang peralihan hak atas tanah. Bahwa setiap jual beli, pertukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga Negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah, adalah batal karena hukum dan tanah yang bersangkutan jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

b. Pasal 34 Tentang Hapusnya Hak Guna Usaha atas tanah:

1. Berakhirnya jangka waktu;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena adanya suatu syarat yang tidak dipenuhi;

3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA.

Dalam hal ini, Pasal 30 ayat (2) menyebutkan bahwa orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat tertentu<sup>333</sup> dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna-usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- a. Pasal 40 Tentang Hapusnya Hak Guna Bangunan, yaitu karena:
  1. jangka waktunya berakhir;

---

<sup>333</sup> Syarat-syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah:

Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha Adalah:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

2. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. dicabut untuk kepentingan umum;
5. ditelantarkan;
6. tanahnya musnah;
7. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2).

Dalam hal ini, Pasal 36 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat tertentu<sup>334</sup> dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna-bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>334</sup> Syarat-syarat tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah:

Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan Adalah:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Akan tetapi Pencabutan hak atas tanah juga dapat disebabkan karena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Di jelaskan bahwa dalam keadaan yang memaksa yaitu jika tanah yang diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedangkan musyawarah untuk mufakat yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak perlu persetujuan pemegang hak yang bersangkutan.

Untuk itu digunakan acara pencabutan hak yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya bahwa pencabutan hak dilakukan dengan Keputusan Presiden yang sekaligus menetapkan bentuk dan jumlah imbalan, yang dikenal sebagai pengganti kerugian. Jika pihak yang berhak (Pemegang hak atas tanah) yang hak atas tanahnya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagaimana yang ditetapkan didalam Surat Keputusan Presiden tersebut karena merasa jumlah ganti kerugian yang diterima kurang layak, maka mereka dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi.<sup>335</sup> Disitulah letak keadilan bagi pemegang hak atas tanah awal.

Dalam hal ini Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa pengusaan hak atas tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru

---

<sup>335</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2005, hlm.63.

dapat teralisasi setelah terbit Surat Keputusan dari Presiden tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian yang jumlah ganti kerugian tersebut telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Presiden tersebut. Dan apabila setelah acara pencabutan hak atas tanah yang bersangkutan berhasil dilakukan dan tanah yang bersangkutan sudah menjadi hak Pihak yang berhak serta diadakan tempat penampungan untuk Pihak yang berhak.

Berdasarkan hal tersebut maka sudah seharusnya Pihak Pengadilan Tinggi dalam mengambil Keputusan pada tingkat banding tersebut wajib memperhatikan dasar-dasar dalam pengambilan tanah secara paksa, yaitu bahwa bentuk dan jumlah penggantian kerugian harus sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan ekonomi bekas pemegang hak yang bersangkutan tidak mengalami kemunduran. Sudah seharusnya imbalan yang berhak diterima oleh Pihak yang berhak tidak cukup hanya sebesar nilai tanah, bangunan dan/atau tanaman yang diserahkan, melainkan juga meliputi penggantian kerugian lain yang diderita oleh Pihak yang berhak sebagai akibat pengambilan dari tanah tersebut.

Berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah karena tanah yang bersangkutan dianggap sebagai tanah terlantar, hal tersebut perlu dilakukan semata-mata untuk melindungi kondisi tanah yang dihaki agar dipergunakan dengan baik sesuai dengan peruntukan. Hak Penguasaan Atas Tanah memang berarti hak bagi seseorang yang merupakan pemegang hak

atas tanah untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki, namun bukan berarti pemegang hak yang bersangkutan dapat berbuat sewenang-wenang terhadap tanah, karena meskipun demikian tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah milik seluruh warga Negara yang disebut Bangsa Indonesia, dengan demikian di namakan Hak Bangsa Indonesia.

Pasal 1 angka 1 UUPA menyebutkan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Hak Bangsa Indonesia bersifat abadi dan merupakan hak yang tertinggi atas tanah-bersama. Hak Bangsa Indonesia merupakan induk dari hak-hak penguasaan lain atas tanah.<sup>336</sup>

Hak Bangsa Indonesia tetap melekat pada tanah-bersama sehingga setiap warga Negara wajib mengusahakan, memanfaatkan dan menggunakan tanah dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Ini dikarenakan terdapat kepentingan umum yang merupakan kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat didalam hak penguasaan atas tanah.

Hak Menguasai dari Negara sebagai penugasan pelaksanaan Hak Bangsa di bidang legislatif dan eksekutif memiliki kewenangan dalam menentukan, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, serta hubungan-hubungan hukum

---

<sup>336</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm. 43

antara masyarakat dengan tanah serta perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagai berikut:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan demikian, Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas pengawasan dan pengaturan tanah. Negara berwenang melakukan pengambilalihan hak atas tanah apabila ditemukan bahwa tanah yang bersangkutan tidak di manfaatkan sesuai dengan peruntukan tanah.

## **B. Penerapan Pengadaan Tanah Yang Dilaksanakan Untuk Kepentingan Pembangunan Rumah Susun Sederhana.**

Pengadaan Tanah secara umum adalah suatu proses kegiatan untuk memperoleh tanah untuk kepentingan tertentu dengan memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah yang sudah melepaskan tanah, bangunan,

tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, melalui cara-cara yang telah disepakati bersama.<sup>337</sup>

Secara yuridis pengertian pendaftaran tanah tersebut diatas adalah hampir sama seperti yang terdapat didalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagaimana yang telah diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan dengan Peraturan Presidennya Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

---

<sup>337</sup> Di ambil dari pengertian Pengadaan Tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Ada sedikit perbedaan yang Peneliti peroleh dalam pengertian pengadaan tanah dari beberapa peraturan tersebut, bahwa pada kedua peraturan pendahulunya menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah.... Itu berarti bahwa semua proses kegiatan pengadaan tanah dilakukan oleh pihak yang ingin memperoleh tanah itu sendiri, dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan tanah. Apabila pihak yang memperoleh tanah adalah Pemerintah maka Pemerintah atau Pemerintah Daerah melaksanakan pengadaan tanah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak serta pencabutan hak atas tanah.

Sementara pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

disebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah.... Itu berarti bahwa proses pengadaan tanah diselenggarakan oleh Pemerintah. Dengan demikian sudah dapat dipastikan bahwa tanah yang bersangkutan sudah tersedia di tangan pemerintah.

Dalam hal ini terdapat jaminan dari Pemerintah untuk terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip umum yang dibawa dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai nilai moral yang rasional digunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Kemanusiaan berarti pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Dalam hal ini ada keseimbangan antara pihak yang berhak dengan Pemerintah yang memerlukan tanah, proses pemberian ganti kerugian harus diberikan sesuai dengan kesepakatan, dan tata cara pelepasan atau penyerahan hak yang dilakukan harus sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan yang ada.

Demokratis berarti setiap kegiatan pengadaan tanah khususnya yang dilaksanakan dalam pembangunan untuk kepentingan umum harus memikirkan keinginan setiap pihak, khususnya pihak yang berhak. Jangan

sampai pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati bersama.

Keadilan berarti pengadaan tanah dapat memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Falsafah yang harus dipahami oleh setiap orang bahwa jangan sampai mematikan sendi-sendi kehidupan masyarakat pemegang hak atau pemilik obyek pengadaan tanah yang dilepaskan atau diserahkan tanahnya.

Aristoteles mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu :<sup>338</sup>

- a. pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum.
- b. pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Dalam hal ini, pengadaan tanah yang dilakukan dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah seyogyanya dilakukan benar-benar untuk kepentingan umum. Pembangunan yang dilaksanakan demi terciptanya perubahan masyarakat kearah lebih baik mengedepankan

---

<sup>338</sup> George Sabine, *op.cit*, hlm.92, dan Dahlan Thaib, *op.cit*, hlm.22.

prinsip-prinsip moral dan rasional itu. Oleh karena itulah dalam Negara hukum, hukum mengatur kedalam setiap sendi kehidupan. Bukan berarti hukum dapat bertindak sewenang-wenang.

Apeldoorn menjelaskan bahwa hukum adalah peraturan tentang hubungan hidup antara manusia yang bertujuan untuk mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil.<sup>339</sup>

Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya, terhadap hal yang merugikan. Kepentingan-kepentingan manusia ini selalu saling bertentangan satu sama lain sehingga selalu akan menyebabkan pertikaian, bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian. Dan hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan-kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya, karena hukum hanya dapat mencapai tujuannya apabila ia menuju peraturan yang adil.<sup>340</sup>

Oleh karena itu Pembangunan rumah susun sederhana, khususnya rumah susun sederhana sewa yang diselenggarakan atas dasar prakarsa

---

<sup>339</sup> Apeldoorn, L.J. Van, *op.cit*, hlm.10.

<sup>340</sup> *Ibid*, hlm. 11.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta harus dapat memberikan kepada semua pihak :

- a. Ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak pemilik tanah yang dilepaskan atau di cabut hak atas tanahnya;
- b. Tujuan pembangunan rumah susun sederhana, khususnya sewa, diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Ganti kerugian yang sepadan dengan apa yang sebelumnya diperoleh oleh pemegang hak atas tanah dan peruntukan rumah susun sederhana bagi masyarakat berpenghasilan rendah adalah suatu cerminan dari Negara hukum. Salah satu fungsi dari Negara hukum adalah memberikan perlindungan kepada setiap warga negaranya dalam segala hal.

Pemberian ganti kerugian yang layak dalam hal pembangunan rusunami dan rusunawa dalam konteks pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan dengan berbagai bentuk. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 36 menyebutkan bahwa pemberian ganti kerugian dapat dilakukan dalam bentuk:

1. Uang;
2. Tanah Pengganti;
3. Pemukiman kembali;
4. Kepemilikan Saham; atau
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Beberapa pendapat mengenai pemberian ganti kerugian ini meliputi:<sup>341</sup>

1. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak harus diganti sepenuhnya;
2. Kerugian disebabkan karena sisa yang tidak dicabut haknya menjadi berkurang nilainya;
3. Kerugian karena tidak dapat menggunakan benda tersebut ataupun karena kehilangan penghasilan;
4. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai penggantian.

Penetapan ganti kerugian itu sendiri dapat dilakukan dengan cara musyawarah diantara kedua belah pihak dan konsultasi public. Pengertian musyawarah itu sendiri dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (5) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah yang menyebutkan bahwa musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.<sup>342</sup>

---

<sup>341</sup> Mudakir Iskandar Syah, *op.cit*, hlm. 47

<sup>342</sup> *Ibid*, hlm. 41.

Dalam Pasal 1 ayat (10) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar dan saling memberi dan saling menerima pendapat serat keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Berbeda dengan musyawarah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, meskipun tidak diatur secara tegas pengertiannya termasuk kedalam pengertian konsultasi public yang berarti komunikasi dialogis antara pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Perbedaan yang mencolok antara pengertian ketiga ketentuan tersebut diatas adalah bahwa musyawarah dalam Kepres dan Perpres (lama) menitikberatkan pada penetapan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada pemilik tanah. Sementara dalam peraturan perundang-undangan yang baru pengaturan tentang musyawarah tidak bertujuan untuk

menentukan besarnya ganti kerugian, karena besaran ganti kerugian telah ditentukan oleh juru taksir.<sup>343</sup>

Akan tetapi, khusus untuk tanah yang telah dinyatakan terlantar maka, dalam Pasal 10 ayat (2) PP Tanah Terlantar disebutkan, kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan akan diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar di usahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, apabila pihak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan melakukan permohonan hak kepada Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan pemanfaatan tanah terlantar dalam hal ini, menurut Peneliti pemberian kembali sisa tanah tersebut yang seharusnya diterima oleh pemegang hak atas tanah awal tidak perlu diperhitungkan untuk keseluruhan nilai tanah yang bersangkutan. Adanya indikasi tanah terlantar dalam wilayah pembangunan rusuna di beberapa wilayah tersebut membuktikan bahwa pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak pernah merawat dan memanfaatkan tanah yang bersangkutan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Dapat diartikan bahwa ada kesengajaan dari pihak pemegang hak atas tanah awal untuk menelantarkan hak atas tanah yang bersangkutan.

---

<sup>343</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Ibid*, hlm. 42.

Padahal UUPA telah menyebutkan dengan tegas bahwa setiap hak atas tanah berfungsi sosial sehingga dalam Pasal 7 UUPA yang menjelaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Selain itu Pasal 15 UUPA disebutkan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan atas tanah yang bersangkutan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang secara ekonomis lemah.

Kedua ketentuan tersebut diatas meskipun tidak secara jelas, memberikan peringatan yang tegas kepada setiap pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah agar tidak menelantarkan tanahnya. Ini membuktikan bahwa kepemilikan atau penguasaan atas tanah-tanah yang melampaui batas dan tidak berada didalam satu wilayah tidak memberikan keleluasaan bagi para pemiliknya atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan pengurusan, penggunaan dan pemanfaatan terhadap semua tanah-tanah itu secara fisik.

Sehingga, tidak perlu menunggu jangka waktu satu bulan setelah peringatan ketiga yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, sebagaimana yang diterangkan dalam Undang-Undang Penertiban Tanah Terlantar, menurut Peneliti apabila telah dilakukan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar dan peringatan diberikan sebanyak 2 (dua)

kali tetapi pihak pemegang hak atas tanah tidak mengindahkan peringatan tersebut, maka tanah yang bersangkutan harus segera dikosongkan.

Dengan demikian meskipun undang-undang menentukan bahwa pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan dengan memperhatikan pemberian ganti kerugian yang layak kepada pihak yang berhak, dalam hal ini penghapusan hak atas tanah dengan memberikan kembali sisa tanah yang diusahakan, namun demikian apabila pihak yang berhak tersebut dinilai tidak layak diberikan ganti kerugian atau pemberian kembali sebagian tanah masih diusahakan, karena telah menelantarkan hak atas tanahnya secara sengaja dan pihak pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak berusaha untuk memperoleh hak atas tanahnya kembali secara patut maka Pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah secara paksa.

Inilah salah satu aspek perlindungan hukum yang terlihat dalam pembangunan rusunami dan rusunawa diatas tanah terlantar, yang apabila sudah terindikasi sebagai tanah terlantar dengan beberapa proses tanah yang bersangkutan jatuh kepada Negara untuk di kelola. Pengelolaan Negara terhadap hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 yang di jelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

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

Timbulnya sengketa pertanahan dalam kondisi yang demikian tidak bisa dipungkiri akan selalu membayangi tugas dan kewenangan Negara tersebut, terutama dalam pengelolaan tanah terlantar untuk dimanfaatkan dalam pembangunan rusunami dan rusunawa. Dengan bukti kepemilikan yang mereka miliki tidak dapat mengaburkan penetapan tanah terlantar yang sudah ditetapkan.

Peneliti memahami bahwa hak milik atas tanah adalah suatu hak turun-temurun yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh seseorang atas tanah yang dihakinya, sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Pasal 20 UUPA. Dengan ketentuan memperhatikan fungsi sosial atas tanah tersebut. Meskipun demikian perlu di perhatikan bahwa hak milik tersebut dapat hapus apabila:<sup>344</sup>

1. Tanah yang dihakki jatuh kepada Negara, dengan alasan:
  - a) Karena Pencabutan Hak atas tanah;
  - b) Karena Penyerahan dengan sukarela oleh Pemiliknya;

---

<sup>344</sup> Lihat Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Peraturan Dasar pokok-Pokok Agraria dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah ....op.cit.*

- c) Karena Tanah yang bersangkutan ditelantarkan;
- d) Karena ketentuan hapus atau dilepaskan haknya karena masalah kewarganegaraan asing dalam ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Jual beli kepada Warga Negara Asing sebagaimana dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.

## 2. Tanah tersebut musnah.

Dari ketentuan tersebut maka dapat diketahui dengan jelas bahwa tindakan penelantaran tanah dilarang karena bertentangan dengan ketentuan hukum tanah nasional dan bertentangan dengan fungsi sosial atas tanah. Dengan Penelantaran tanah maka tujuan dari Pembangunan Nasional tidak tercapai dengan sempurna.

Negara bertindak sebagai lembaga mengatur dan menyelenggarakan peruntukan tanah yang bersangkutan agar kembali dapat diusahakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini sebagai bentuk perlindungan terhadap bekas pemegang hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yaitu :

1. Peringatan secara tertulis kepada bekas Pemilik atau bekas Pemegang Hak Atas Tanah bahwa tanah yang bersangkutan telah dilakukan penelitian dan terindikasi sebagai tanah terlantar, dan agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal

diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya, hingga 3 (tiga) kali peringatan;

2. Pemberian sebagian tanah yang masih diusahakan, dimanfaatkan, atau dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, kepada bekas Pemilik atau bekas Pemegang Hak Atas Tanah;
3. Pengajuan permohonan hak yang baru kepada Kepala Kantor Pertanahan;

Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya.

Ketentuan tersebut menurut Peneliti sudah cukup memberikan penegakan sekaligus perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar. Disamping karena pemegang hak tersebut tidak melakukan pengurusan terhadap tanahnya dan tidak mengindahkan peringatan Pemerintah untuk merawat dan mengusahakan tanahnya sesuai dengan ketentuan permohonan haknya.

### **C.Perspektif Hukum Atas Kepemilikan Rumah Susun Sederhana Yang Berasal Dari Tanah Terlantar.**

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Sebagai Negara hukum, maka Indonesia memiliki Pemerintahan yang didasarkan demi kepentingan umum, Konstitusi yang kuat didalam Pemerintahan, dan Pemerintah yang dilaksanakan berdasarkan konstitusi yang mementingkan kehendak rakyat.<sup>345</sup> Pemerintahan yang didasarkan pada kepentingan umum adalah bahwa segala bentuk pembangunan yang dilakukan Indonesia haruslah demi kepentingan umum, khususnya pembangunan rumah susun sederhana yang diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Konstitusi yang kuat didalam Pemerintah dimaksudkan bahwa penegakan hukum dilakukan dengan cara-cara yang tegas sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam ketentuan yang tertulis, yaitu undang-undang. Meskipun demikian tetap melihat kepada ketentuan yang tidak tertulis yaitu adat istiadat dan kesusilaan yang terdapat dalam daerah masing-masing, tidak sewenang-wenang dan mementingkan keadilan terhadap masyarakat, tanpa terkecuali.

Konstitusi tersebut dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat. Oleh karena itulah sistem pemerintahan di Indonesia bersifat “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.” Ketiga ciri tersebut haruslah dilaksanakan secara

---

<sup>345</sup> Lihat pendapat Aristoteles dalam George Sabine, *op.cit.*

seimbang dan merata. Dengan demikian dapat terciptalah tujuan hukum yang tidak lain adalah menciptakan ketertiban dan keadilan, sebagaimana yang disebutkan Apeldoorn.

Pasal 3 huruf e dan g UU Rumah Susun menyebutkan bahwa penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah; dan menjamin terpenuhi kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu.

Lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan dapat tercapai apabila kondisi suatu daerah tertib. Tertib berarti segala sesuatu yang berhubungan dengan pembangunan rumah susun sederhana harus sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundangan yang berlaku, mulai dari perencanaan, status hak atas tanah, perizinan-perizinan mengenai bangunan, lingkungan, dan sebagainya. Selain itu, juga diperlukan faktor sosial dan ekonomi seluruh pihak, yaitu pemegang hak atas tanah dan masyarakat penghuni rumah susun sederhana.

Mochtar Kusuma-atmadja menyebutkan bahwa hukum sebagai alat pembaruan dalam masyarakat yang sedang membangun dapat pula

merugikan sehingga harus dilakukan dengan hati-hati; oleh sebab itu penggunaan hukum itu harus dikaitkan juga dengan segi-segi sosiologi, antropologi, dan kebudayaan.<sup>346</sup>

Dalam kaitannya dengan pembangunan rumah susun sederhana, yang perlu diperhatikan adalah terutama persoalan kehidupan masyarakat kedepan. Pembangunan rumah susun sederhana perlu juga memenuhi persyaratan berupa prasarana, sarana dan fasilitas umum, seperti tempat usaha, tempat ibadah, sekolah supaya anak-anak dapat memperoleh pendidikan yang layak, dan sebagainya.<sup>347</sup>

Di dalam praktek, pembangunan rumah susun sederhana terutama rumah susun sederhana sewa, dilakukan didaerah-daerah seperti di pinggiran kota yang notabene masih belum tampak pembangunan. Sehingga kedepan masyarakat berpenghasilan rendah agak kesulitan dalam mata pencahariannya. Hal itu tentunya akan sangat berpengaruh terhadap kondisi ekonomi mereka dan nantinya akan kesulitan dalam melakukan pelunasan sewa unit kepada Pemerintah.

Pasal 1 angka 14 UU Rumah Susun menyebutkan bahwa Masyarakat Berpenghasilan Rendah atau MBR adalah masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan dari Pemerintah dalam memperoleh Satuan Rumah Susun Umum. Ukuran keterbatasan daya

---

<sup>346</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Fungsi dan Perkembangan....op.cit*, hlm. 12.

<sup>347</sup> Hasil wawancara antara Lia Lestari, Kepala Dinas Perumahan Daerah Keistimewaan Jakarta, dengan TV One pada 16 April 2016, jam 12.33 WIB.

beli masyarakat berpenghasilan rendah menurut Peneliti tergantung dari tingkat pendapatan atau penghasilan seseorang. Itupun tidak ada peraturan atau ketentuan yang memberikan nilai yang pasti mengenai batasan atau ukuran penghasilan yang diperoleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang Peneliti lakukan terhadap beberapa wilayah di Indonesia, ditemukan bahwa:

- a. DKI Jakarta di bawah Rp.331.000,- per bulan, atau Rp.1.324.000,-/keluarga,
- b. Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sebesar Rp.1.112.000,- /keluarga, Bangka Belitung sebesar Rp.286.000.- per kapita atau Rp.1.144.000,-/keluarga,
- c. Kepulauan Riau sebesar Rp.300.000,- per kapita atau Rp.1.200.000,-/keluarga; dan
- d. Jawa Tengah hanya sebesar Rp.192.000,- per kapita atau Rp.768.000,-/keluarga.

Namun berbeda jika dilihat berdasarkan ukuran yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Keistimewaan Ibukota Jakarta sendiri yang belum memastikan berapa ukuran batas kemampuan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memperoleh unit rumah susun sederhana.<sup>348</sup>

---

<sup>348</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Ledy Anastasia, Kepala Seksi Penertiban dan Penyelesaian Sengketa Dinas Perumahan dan Gedung Pemerintah Daerah Jakarta, pada tanggal 11 Maret 2016, pada Jam 13:00 WIB.

Sebagaimana telah diterangkan diatas, sebagian besar masyarakat menganggap bahwa masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat miskin, yaitu masyarakat yang memiliki mata pencaharian namun tidak mampu memenuhi kebutuhan pokok yang layak. Masyarakat berpenghasilan rendah juga dapat di artikan sebagai miskin Relatif, yaitu mereka yang memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum tetapi secara relatif mereka masih di bawah rata-rata pendapatan masyarakat yang ada di sekitarnya.

Dari hasil penelitian yang Peneliti lakukan baik secara kepustakaan dan penelitian tidak terstruktur yang peneliti lakukan di lapangan, Peneliti membandingkan pengertian masyarakat berpenghasilan rendah dengan masyarakat miskin atau fakir. Bahwa sebenarnya masyarakat berpenghasilan rendah tidak sama secara ekonomi, karena pada prinsipnya fakir atau miskin tidak memiliki mata pencaharian sehingga ia tidak bisa memenuhi segala kebutuhan pokok. Sedangkan masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang memiliki penghasilan dan dapat memenuhi sebagian kebutuhan hidupnya namun kurang mampu mencukupi sebagian kebutuhan yang lain. Terbukti dengan Rumah Susun Sederhana di PT. Pulomas Jaya yang diperoleh melalui sewa.

Jika dilihat dari peruntukan Rumah Susun Sederhana bagi masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu hanya dapat diperoleh dengan cara dimiliki atau di sewa, Peneliti menyimpulkan bahwa ukuran berpenghasilan rendah

menurut perkiraan Peneliti adalah kurang dari antara Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) hingga Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah).

Kesimpulan Peneliti ini didasarkan pada hasil penelitian yang Peneliti peroleh dari beberapa penelitian juga yang Peneliti lakukan sendiri di beberapa tempat. Seperti Rumah Susun Sederhana Sewa Pulomas yang dibangun oleh PT. Pulomas Jaya, Rumah Susun Sederhana Sewa dan Milik Karet (Tengsin) dan Rumah Susun Sederhana Milik Bendungan Hilir I.

Temuan studi menunjukkan bahwa penggunaan harga sewa maupun sewa-beli yang ditetapkan untuk rumah susun sederhana tidak efektif dalam mendapatkan penghuni yang sesuai dengan sasaran semestinya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa masyarakat berpendapatan rendah dapat menempati rumah susun dengan harga sewa atau sewa-beli yang layak menurut perhitungan pasar apabila pemerintah memberikan subsidi yang sangat besar (72,6-94,3%).

Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Nilai Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, bahwa Pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat berpenghasilan rendah berupa kredit kepemilikan rumah bersubsidi dan tidak bersubsidi dengan ketentuan sebagai berikut:

1. luas untuk setiap hunian lebih dari 21 m<sup>2</sup> (dua puluh satu meter persegi) dan tidak melebihi 36 m<sup>2</sup> (tiga puluh enam meter persegi);
2. harga jual untuk setiap hunian tidak melebihi Rp144.000.000,00 (seratus empat puluh empat juta rupiah);
3. diperuntukkan bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan tidak melebihi Rp4.500.000,00 (empat juta lima ratus ribu rupiah) per bulan dan telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
4. pembangunannya mengacu kepada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun sederhana; dan
5. merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dimiliki.

Perlu di perhatikan bahwa penyelenggaraan rumah susun yang diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dilakukan dengan bantuan Pemerintah. Ketentuan ini telah diatur didalam Pasal 86 UU Rumah Susun.<sup>349</sup>

---

<sup>349</sup> Pemerintah memberikan bantuan dan kemudahan dalam rangka pembangunan, penghunian, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan rumah susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan rumah susun yang merupakan bantuan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah memberikan insentif kepada para pelaku pembangunan rumah susun, berupa:

- a. fasilitasi dalam pengadaan tanah;
- b. fasilitasi dalam proses sertifikasi tanah;
- c. fasilitasi dalam proses perizinan;
- d. fasilitas kredit konstruksi dengan suku bunga rendah;
- e. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- f. bantuan penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum

Bantuan dan kemudahan yang diberikan kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah berupa:

- a. kredit kepemilikan sarusun dengan suku bunga rendah;
- b. keringanan biaya sewa sarusun;
- c. asuransi dan penjaminan kredit pemilikan rumah susun;
- d. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- e. sertifikasi sarusun

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Impor Dan Atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Yang

Bersifat Strategis Yang Dibebeaskan Dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, untuk kepentingan Masyarakat Berpenghasilan Rendah, salah satu insentif perjakan yang disebutkan bahwa Rumah Susun Sederhana Milik dibebaskan dari Pajak Pertambahan Nilai.

Sumber dana Pembangunan Rumah Susun Sederhana yang diperuntukan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah berasal dari:

- a. Anggaran pendapatan dan belanja Negara;
- b. Anggaran pendapatan dan belanja Daerah; dan
- c. Sumber dana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ini dapat berarti bahwa secara legalitas, pembangunan Rumah Susun Sederhana untuk masyarakat berpenghasilan rendah didukung oleh Pemerintah, khususnya dengan Rumah Susun Sederhana sewa. Dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor disebutkan bahwa satuan rumah susun umum yang memperoleh kemudahan dari Pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Fakta yang terjadi dilapangan tidak seperti itu.

Hasil penelitian yang Peneliti lakukan di Dinas Perumahan adalah bahwa rusunawa dibangun oleh Pemerintah Provinsi dengan anggaran yang semuanya diselenggarakan oleh Negara (Pemerintah Provinsi), sehingga pembangunannya dilakukan di daerah pinggir kota. Salah satu alasan utama adalah keterbatasan biaya dari Pemerintah memperoleh lahan yang

sempurna. Sehingga pemilihan area rusunawa adalah betul-betul merupakan lahan yang masih tertutup dan tergolong murah untuk dibeli oleh Pemerintah.

Alasan lainnya adalah karena pusat kota sudah terlalu sempit dan tidak terlihat ada ruang untuk penghijauan. Sehingga mengakibatkan kondisi daerah perkotaan terlihat seperti daerah kumuh dan tidak terawat. Patut dipertanyakan bagaimana pengaturan mengenai kependudukan maupun pembangunan perumahan di areal yang tidak seharusnya namun setelah sekian lama barulah di persoalkan. Padahal Indonesia adalah Negara hukum yang segala sesuatunya harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Sehingga tujuan hukum terutama adalah untuk menciptakan ketertiban di dalam masyarakat.

Segala aturan yang akan diberlakukan untuk tercipta suatu ketertiban didalam masyarakat harus dimulai dari awal sehingga membentuk suatu kebiasaan yang baik. Ketertiban tersebut tidak bisa diperoleh secara instan dan terjadi hanya sekali, tetapi harus setahap demi setahap dan terus menerus.

Ciri suatu Negara hukum menurut Aristoteles adalah :<sup>350</sup>

- a. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum.
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara

---

<sup>350</sup> George Sabine, *op.cit.*

sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.

- c. Pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Permasalahan ketertiban ini juga menjadi persoalan apabila Pemerintah sebagai organisasi pengatur tidak mampu menjalankan tugas ketertiban tersebut. Dalam hal ini pada ketika proses sewa-menyewa satuan unit rumah susun sederhana tersebut sudah terjadi. Berdasarkan penelitian yang Peneliti lakukan, Peneliti mengetahui bahwa besarnya subsidi tersebut merupakan potensi bagi pemilik atau penyewa awal untuk menjual atau menyewakannya kembali ke pihak yang bukan tergolong masyarakat berpendapatan rendah.

Ini semua disebabkan karena sistem pengawasan dari Pemerintah kurang berjalan sebagaimana mestinya. Perhimpunan Penghuni Rumah Susun yang seharusnya berwenang dalam menyelenggarakan pengelolaan yang meliputi pengawasan terhadap penggunaan bagian bersama, benda bersama, tanah bersama, dan pemeliharaan serta perbaikannya,<sup>351</sup> ternyata masih belum mampu untuk menembus kedalam situasi tersebut.

Dari beberapa Rumah Susun Sederhana Milik dan Sewa, yang Peneliti coba telusuri, diketahui bahwa tidak semua penyelenggaraan

---

<sup>351</sup> Lihat Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.

Rumah Susun Sederhana yang diperuntukan terutama untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Pembeli atau penyewa unit-unit rumah susun sederhana tersebut sebagian besar merupakan masyarakat berpenghasilan rendah yang kemudian menyewakan atau menjual kembali unit-unit mereka kepada masyarakat menengah keatas. Sehingga pemilik atau penyewa yang seharusnya merupakan penghuni malah tidak menghuni unit-unit tersebut.

Seperti yang terjadi pada rusunami Kalibata City yang terletak di daerah Kalibata, Jakarta Selatan, dan Rusunami di daerah Sentra Timur yang terletak di daerah Pulogebang, Jakarta Timur. Dengan harga jual yang ditawarkan pun berbeda-beda, untuk rusunami Kalibata City diperkirakan dari Rp. 280.000.000,- sampai dengan Rp. 1.200.000.000,- per unit. Perhitungan harga seperti itu menjadi point utama bagi para pengembang untuk menjual bukan kepada yang berhak.

Sementara untuk rusunami di Sentra Timur Residence yang merupakan salah satu proyek rusunami yang dibangun oleh Perum Perumnas atas kerjasama dengan Bakrieland, harga jual perunit di perkirakan antara Rp. 400.000.000,- hingga Rp. 1.000.000.000,- lebih.

Dengan demikian bukan hanya masyarakat menengah kebawah atau masyarakat berpenghasilan rendah saja yang bisa memperoleh unit-unit rusunami tersebut tetapi masyarakat menengah keatas atau masyarakat berpenghasilan diatas rata-rata hingga tinggi dipastikan juga bisa memperoleh setiap unit rusunami tersebut.

Terkait dengan tema yang Peneliti ambil dalam penelitian Peneliti, yaitu pembangunan Rusunami atau Rusunawa diatas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah, terdapat hampir semua rumah susun sederhana yang pembangunan dan perolehan hak atas tanahnya di selenggarakan oleh Pemerintah. Untuk rumah susun sederhana sewa oleh Pemerintah Provinsi, untuk rumah susun sederhana milik (dalam hal ini disebut rumah susun sederhana sewa beli) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat bekerjasama dengan swasta. Dilakukan dengan cara jual beli dengan pemilik hak atas tanah.

Terdapat pula lahan-lahan milik Pemerintah yang dalam hal ini adalah tanah Negara, seperti tanah terlantar. Oleh sebab itulah pemanfaatan tanah terlantar untuk pembangunan rumah susun sederhana menurut Peneliti cukup baik sehingga diharapkan kedepan tidak ada lagi tanah-tanah yang diterlantarkan pemiliknya atau tanah-tanah kosong yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat.

Sebagaimana yang telah di sebutkan dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Fungsi sosial disini dapat diartikan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaanya dan sifat daripada haknya, hingga

bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan bagi kebahagiaan yang mempunyai tanah tersebut maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.<sup>352</sup>

Fungsi hak atas tanah tersebut tidak serta merta hanya sosial saja sehingga menelantarkan hak perorangan atas tanah. UUPA menjelaskan bahwa kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yaitu: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.<sup>353</sup>

Dengan demikian, sudah sewajarnya apabila tanah tersebut dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya. Kewajiban untuk memelihara tanah tersebut bukan saja dibebankan kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tetapi juga menjadi beban bagi setiap orang, badan-badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan. Tentu saja perlu diperhatikan pula kepentingan dari pihak yang kondisi ekonominya lemah.<sup>354</sup>

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa pada tanah terlantar yang harus diperhatikan adalah status tanah yang bersangkutan, apakah tanah tersebut merupakan tanah-tanah Negara atau tanah-tanah yang telah ada hak atas

---

<sup>352</sup> Pembukaan dalam Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah...op.cit.*, hlm.577

<sup>353</sup> Pembukaan Pasal II. (4) dalam Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria....., *Ibid* .

<sup>354</sup> *Ibid*.

tanah di atasnya namun diperlakukan atau tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga status tanah tersebut jatuh kepada Negara.

Tata ruang itu sendiri adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Dengan demikian penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>355</sup>

Ruang itu sendiri adalah suatu wadah, yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *ruimte*, dalam bahasa Inggris disebut *space* dalam bahasa Jerman disebut *raum*, dan *spatium* dalam bahasa Latin, mula-mula diartikan sebagai bidang datar (*planum*-Planologi) yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi dan berarti tempat tinggal (*dwelling house*) yang harus ditata sebaik-baiknya demi demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia. Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur : bumi, air, dan udara mempunyai tiga dimensi.<sup>356</sup>

Menurut Karmono Mangunsukarjo, ruang adalah wadah kehidupan manusia beserta sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, meliputi bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan.<sup>357</sup> Selanjutnya menurut Sugandhy, sebagai sumber daya alam, ruang adalah wujud fisik lingkungan

---

<sup>355</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, 2015, hlm. 85

<sup>356</sup> Aca Sugandhy, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan Sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, makalah pada Komperensi PSL VII 1987, di Sulawesi Selatan, hlm.3.

<sup>357</sup> Yunus Wahid A.M., *Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Bukan Pertanian Sebagai Fenomena Tata Ruang*, Makalah-Lingkungan dan Tata Ruang, PPS UGM, Yogyakarta, 1992, hlm,1

di sekitar kita dalam dimensi geografis dan geometris, baik horizontal maupun vertical yang meliputi : daratan, lautan dan udara beserta isinya yang secara planologis mateiilnya berarti tempat permukiman (habitat).<sup>358</sup>

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pengertian ini menunjukkan bahwa ruang merupakan suatu wadah yang memiliki arti yang luas, yang mencakup tiga dimensi : darat, laut dan udara yang disoroti baik secara horizontal maupun veritkal.<sup>359</sup>

Pengertian ruang berdasarkan Undang-Undang Penataan Ruang itu kemudian diikuti oleh pengertian ruang berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Tata ruang adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial, budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.

---

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> Yunus Wahid A.M, *Pnegantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm.2

Ini berhubungan dengan Hak Menguasai Negara yang termaksud didalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa kewenangan Negara dalam hal ini adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Penataan Ruang disebutkan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dengan demikian, diharapkan Tata Ruang/Penataan Ruang ini dapat berperan untuk :<sup>360</sup>

---

<sup>360</sup> Yunus Wahid A.M., *Pengantar Hukum....op.cit*, hlm. 8-9.

- a. Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna dan serta mampu mendukung perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (PPLH) secara berkelanjutan;
- b. Mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang;  
dan
- c. Mencegah terjadinya penurunan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Perencanaan tata ruang wilayah merupakan suatu upaya yang mencoba merumuskan usaha pemanfaatan ruang/lahan secara optimal dan penataan ruang/lahan secara efisien bagi kegiatan usaha manusia di wilayahnya yang berupa pembangunan sektoral, daerah, swasta/masyarakat yang ingin, dan, dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu. Tanpa adanya pengaturan ruang/lahan secara berencana mengikuti kaidah-kaidah perencanaan tata ruang wilayah sebagai suatu sistem mengakibatkan upaya pembangunan tidak efisien dan tidak efektif, serta dapat semakin memperlebar jurang perbedaan antara wilayah maju dan wilayah tertinggal. Tegasnya, tanpa perencanaan tata ruang wilayah yang baik mengakibatkan kerugian ekonomi dan sosial. Keterpaduan hanya dapat dilakukan bila usaha pembangunan benar-benar dilakukan secara berkaitan, tunjang

menunjang, dan mempertimbangkan aspek lokasi dan kawasan/wilayah secara kebersamaan dalam satu kesatuan sistem.<sup>361</sup>

Adapun dasar dari pemikiran yakni alasan yang melandasi perlunya dilakukan penataan ruang atau yang dalam teori disebut landasan filosofis, yaitu:<sup>362</sup>

- a. Ruang wilayah Negara Republik Indonesia, dengan keanekaragaman ekosistemnya, merupakan Sumber Daya Alam yang perlu dikelola dan dilindungi untuk kesejahteraan hidup manusia;
- b. Pengelolaan sumber daya alam (ruang : darat, laut dan udara) perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buata, menurut prinsip pembangunan berwawasan lingkungan hidup;
- c. Demi mewujudkan satu kesatuan tata lingkungan hidup yang dinamis sera tetap memelihara kelestarian fungsi/kemampuan lingkungan hidup;
- d. demi menjaga keserasian dalam pelaksanaan kewenangan antar daerah dengan daerah dan antarpusat, agar tidak menimbulkan kesenjangan, baik antardaerah maupun antarpusat dan daerah;

---

<sup>361</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

<sup>362</sup> Yunus Wahid A.M., *Pengantar Hukum....op.cit*, hlm.15

- e. untuk mewujudkan ruang (sebagai wadah) yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan; dan
- f. mitigasi bencana, terutama bencana alam, sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan manusia.

Adapun asas penataan ruang secara tegas tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas :<sup>363</sup>

- a) Keterpaduan, maksudnya penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.<sup>364</sup>
- b) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Bermaksud penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antarkawasan perkotaan dan kawasan perdesaan. Ini penting karena salah satu sasaran yang diharapkan terwujud melalui penataan ruang

---

<sup>363</sup> Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dalam Yunus Wahid A.M., *Pengantar Hukum...., Ibid*, hlm. 16-19

<sup>364</sup> Pemangku kepentingan adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat.

adalah pemerataan pertumbuhan pembangunan, yakni optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam secara merata yang pada gilirannya dapat memperkecil kesenjangan kemajuan antarwilayah, antarkawasan, dan antar-perkotaan yang cenderung tumbuh pesat dengan perdesaan yang mengalami ketertinggalan di berbagai aspek;

- c) Keberlanjutan. Maksudnya penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan (hidup) dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang. Asas ini sangat berperan dalam upaya memelihara dan mempertahankan sistem kehidupan di muka bumi ini melalui pelestarian fungsi-fungsi dan kemampuan sumber daya alam dan sumber daya buatan sebagai satu kesatuan lingkungan hidup yang merupakan prasyarat bagi kelangsungan perikehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya.
- d) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, maksudnya penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas. Salah satu ciri tata ruang yang berkualitas adalah mengakomodasi semua kepentingan yang terkait dalam peruntukan, cara dan

pengendalian pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, sehingga diharapkan dapat memitigasi risiko lingkungan hidup atas pemanfaatan sumber daya tersebut.<sup>365</sup>

e) Keterbukaan;

Bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang. Akses informasi yang diamanatkan asas ini berkaitan dengan hak-hak masyarakat yang berkaitan dengan kepentingannya yang terkena penataan ruang, sekaligus mengenai kewajiban-kewajiban masyarakat dalam penataan ruang seperti kewajiban mematuhi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam mendirikan bangunan dalam menjalankan aktivitas lain yang berkaitan dengan mata pencaharian mereka.

f) Kebersamaan dan kemitraan.

Bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Asas ini berkaitan erat dengan asas keterpaduan dan keterbukaan yang memungkinkan semua pihak yang terkait dapat berperan aktif didalam penataan ruang

---

<sup>365</sup> Lihat Yunus Wahid A.M., *Paradigma dan Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Tata Ruang pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar, tanggal 2 Agustus 2010, hlm. 12-13.

sesuai dengan profesi dan kemampuan masing-masing, sehingga sama-sama dapat menikmati nilai tambah yang timbul dari adanya penataan ruang tersebut, dan bukannya menjadi korban penataan ruang seperti tergusur dengan ganti kerugian yang tidak memadai;

g) Perlindungan kepentingan umum;

Bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat. Asas ini pada intinya menegaskan bahwa dalam penetapan RTRW dan/atau Rencana Tata Ruang (RTR) Kota yang pertama dan terutama harus dipertimbangkan kepentingan masyarakat yang daerahnya, dan tempat mata pencahariannya menjadi obyek penataan ruang dengan berbagai aspeknya sehingga mereka dapat menikmati nilai tambah yang timbul dari adanya penataan ruang tersebut.

h) Kepastian hukum dan keadilan.

Maksudnya adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan berlandaskan hukum/ ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

i) Akuntabilitas.

Bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan, baik dalam hal proses, pembiayaan, maupun hasil yang dicapai.

Penataan ruang sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Penataan Ruang tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang :<sup>366</sup>

- a. Aman. Bahwa situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman;
- b. Nyaman. Bahwa suatu keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai;
- c. Produktif. Maksudnya adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing;
- d. Berkelanjutan. Mengandung arti bahwa kondisi lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya Sumber Daya Alam tak terbarukan.

---

<sup>366</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dalam Yunus Wahid A.M., *Pengantar Hukum....*, *Ibid*, hlm.21-22.

Salah satu aspek penting dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah adalah penatagunaan tanah sebagai aspek fisik dari ruang. Konsep penatagunaan tanah dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tercantum dalam Pasal 33 ayat (1), bahwa pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, air, udara, dan sumber daya lahan. Dengan demikian terwujudlah konsolidasi pemanfaatan tanah, air, dan udara, serta sumber daya alam yang lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.<sup>367</sup>

Penatagunaan tanah atau tata guna tanah ini dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan amanat yang terkandung didalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya, yang memberi hak penguasaan kepada Negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalam bumi. Pasal ini menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 2 UUPA dengan kewenangan Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam hak menguasai Negara.

---

<sup>367</sup> Yunus Wahid A.M., *Ibid*, hlm, 201

Penatagunaan tanah adalah penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan melalui pengaturan yang mengaitkan pemanfaatan tanah dengan pemanfaatan air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Tentang Tata Guna Tanah menyebutkan bahwa Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.<sup>368</sup>

Dengan dilakukannya pemanfaatan ruang tanah terlantar diharapkan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah dapat:<sup>369</sup>

- a) Menikmati manfaat ruang tersebut, termasuk penambahan nilai sebagai akibat penataan ruang;
- b) Mengetahui akibat penataan ruang;
- c) Berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
- d) Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat dari pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

---

<sup>368</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, dalam *Ibid*, hlm.205 & 206.

<sup>369</sup> Mudakir Iskandar Syah, *op.cit*, hlm. 90.

Dengan dibangunnya rusunami dan rusunawa yang telah disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah DKI Jakarta, maka diharapkan masyarakat, baik itu adalah pemegang hak atas tanah awal yang tanahnya telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, maupun masyarakat berpenghasilan rendah yang menghuni rusunami dan rusunawa yang bersangkutan, dapat merasakan manfaat dari pembangunan rusunami dan rusunawa. Karena tanah yang pada mulanya dianggap sebagai tanah terlantar dan dianggap tidak bernilai, menjadi bernilai tinggi dengan dibangunnya rusuna.

Dengan pembangunan rusunami dan rusunawa maka Pemegang hak atas tanah awal diharapkan dapat mengetahui tentang pembangunan rusuna tersebut. Dengan demikian, masyarakat dapat berperan serta dalam pembangunan rusuna yang memanfaatkan tanah terlantar sebagai program Pemerintah dalam mempergunakan tanah dan meningkatkan status tanah terlantar yang bersangkutan.

Dan dengan dibangunnya rusuna diatas tanah terlantar maka pemegang hak atas tanah awal memperoleh ganti kerugian yang layak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

Selain itu, pembangunan rusunami dan rusunawa tersebut dilakukan oleh Pemerintah juga untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memperoleh perumahan yang layak, sehat dan terawat demi meningkatkan taraf hidup mereka. Peningkatan taraf hidup merupakan salah satu dari tujuan

dibentuknya suatu Negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan sosial sebagaimana yang disebutkan diatas, yaitu dengan meningkatnya: pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja yang cukup, stabilitas harga, pembangunan dan ekspansi sistem jaminan sosial serta peningkatan kondisi kerja, distribusi modal dan kesejahteraan yang seluas mungkin, dan promosi terhadap kepentingan dan kelompok sosial dan ekonomi yang berbeda-beda.<sup>370</sup>.

Namun perlu diperhatikan disini adalah bagaimana status kepemilikan hak atas unit satuan rumah susun sederhana tersebut nantinya. Karena dalam kepemilikan rumah susun sederhana sewa, penghuni tidak dibekali dengan Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun, akan tetapi dilakukan penandatanganan perjanjian sewa menyewa antara pihak Pemerintah dengan calon penghuni.

Perjanjian sewa menyewa tersebut dilakukan dihadapan Notaris yang aktanya kemudian didaftarkan ke Perhimpunan Penghuni dan Pemilik Satuan Rumah Susun. Hal itu sekiranya telah sesuai dengan ketentuan Pasal 45 ayat (5) dan (6) UU Rumah Susun, dan Peraturan Menteri 14 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Ada pula rusuna yang menerbitkan SIP (Surat Izin Penempatan) sebagai bukti adanya sewa-menyewa oleh calon pembeli yang ketentuannya sebenarnya menyalahi

---

<sup>370</sup> Philipe Nonets- Philip Szelnick, *Hukum Responsif...., op.cit.*

ketentuan yang terdapat didalam peraturan perundang-undangan mengenai rumah susun.

Sebagai bentuk perlindungan terhadap status tanah tempat pembangunan rusuna yang bersangkutan, telah diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar adalah untuk Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.

Pelaksanaan pendayagunaan dan penertiban atas bekas tanah terlantar sebagaimana yang disebutkan diatas harus dilaporkan kepada Presiden.

Itu dapat berarti keputusan untuk melakukan pembangunan rusunami dan rusunawa diatas tanah terlantar yang bersangkutan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan setelah sebelumnya dilaporkan kepada Presiden. Oleh karena itu penguasaan dan penggunaan terhadap tanah-tanah seperti tersebut diatas tidak boleh diterbitkan izin atau keputusan atau surat dalam bentuk apapun selain yang ditetapkan.

Salah satu bentuk upaya untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat berpenghasilan rendah adalah yaitu penyelenggaraan rumah susun sederhana sewa dan milik yang memang

diperuntukan khusus untuk masyarakat berpenghasilan rendah. Proses dan tata cara perolehan hak atas tanah yang tidak berbelit-belit menjadi salah satu bentuk kepastian hukum sebagai jaminan bahwa apa yang di butuhkan oleh masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah terpenuhi.

Pembangunan rumah susun sederhana sewa dan milik sebagai suatu proyek pembaharuan masyarakat kearah yang lebih maju dan berkesinambungan. Mochtar Kusuma-atmadja menjelaskan bahwa hukum merupakan suatu sarana pembaruan dalam masyarakat, sehingga hukum perlu dibangun secara berencana agar hukum sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat dapat berjalan secara serasi, seimbang selaras sehingga kehidupan hukum mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>371</sup>

Tujuan hukum dari segala hukum yang pokok dan utama adalah ketertiban yang merupakan syarat fundamental bagi keberadaan suatu masyarakat yang teratur.<sup>372</sup> Tujuan kedua adalah keadilan, yang berisi konsepsi yang berbeda menurut perkembangan zaman.

Keadilan ditandai dengan hubungan baik antara satu dengan yang lain, tidak mengutamakan diri sendiri, tapi juga mengutamakan pihak lain, serta adanya kesamaan. Keadilan bertumpu pada tiga sari hukum yang merupakan prinsip keadilan yang utama, yaitu hidup secara terhormat, tidak

---

<sup>371</sup> *op.cit.*

<sup>372</sup> Mochtar Kusuma-atmadja, *Ibid*, hlm. 3.

mengganggu orang lain, dan memberikan kepada setiap orang bagiannya. Prinsip keadilan merupakan patokan dari apa yang benar, baik, dan tepat dalam hidup, dan karenanya mengikat kepada semua orang, baik masyarakat maupun penguasa.<sup>373</sup> Hukum sebagai kembaran dari keadilan merupakan alat paling praktis untuk mencapai kehidupan yang baik, adil, dan sejahtera, sebab jika tidak ada kecenderungan hati sosial-etis yang baik pada warga Negara—meskipun yang duduk di kursi Pemerintahan adalah orang-orang bijak dengan undang-undang dan mutu sekalipun, maka tidak ada harapan untuk tercapai keadilan tertinggi dalam suatu Negara.<sup>374</sup>

Dengan demikian, keadilan tidak bisa diciptakan oleh hanya satu pihak, dalam hal ini Pemerintah saja, namun juga seluruh masyarakat yang disebut sebagai warga Negara yang bersangkutan. Setiap warga Negara bersamaan dalam kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya,<sup>375</sup> artinya setiap orang yang disebut sebagai warga Negara dari suatu Negara<sup>376</sup> wajib memperlakukan setiap orang sama seperti orang lainnya, memberikan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban sesuai dengan apa yang diharuskan. Bukan berarti mementingkan satu

---

<sup>373</sup> Friedman, Wolfgang, *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London, 1953, mengutip Aristoteles dalam L. Tanya, Bernard, *Teori Hukum...op.cit.*, hlm. 44-45

<sup>374</sup> *Ibid.*

<sup>375</sup> Lihat Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ke-empat).

<sup>376</sup> Lihat Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ke-empat).

golongan yang lain sehingga yang lain ditinggalkan, namun memberikan kepada setiap individu sesuai dengan bagian yang pantas diterimanya.

Salah satu bentuk perhatian dari Pemerintah dalam pembangunan rumah susun sederhana adalah dalam Pasal 54 UU Rumah Susun adalah bahwa satuan Rumah Susun Umum yang memperoleh kemudahan dari Pemerintah hanya dapat dimiliki atau di sewa oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Ketentuan pasal tersebut membuktikan bahwa dalam hal perolehan unit atau satuan rumah susun sederhana sewa maupun milik Pemerintah mensyaratkan bahwa hanya masyarakat berpenghasilan rendah saja yang boleh memperolehnya. Hal itu merupakan suatu bentuk keadilan yang diberikan oleh Pemerintah yang ditujukan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, karena disamping ingin memberikan kesejahteraan kepada masyarakat berpenghasilan rendah dengan kehidupan yang layak, pemerintah juga ingin memberikan kesempatan kepada masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat berusaha atau membangun usaha baru sehingga dapat memberikan manfaat untuk kehidupan diri dan keluarga kedepannya.

Bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah terhadap penghuni rusunami secara nyata adalah Sertipikat Hak Atas Satuan Rumah Susun. Sertipikat adalah tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai diatas

tanah Negara, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan diterbitkan Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun. Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun diterbitkan bagi setiap pemegang hak atas tanah.

Sertipikat Satuan Atas Rumah Susun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas :

1. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas hak atas tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Gambar denah lantai pada tingkat rumah Susun bersangkutan yang menunjukkan Satuan Rumah Susun yang dimiliki;
3. Pertelaan mengenai besar bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Begitu pula untuk kepemilikan satuan atas rumah susun diatas barang milik Negara atau Daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung.

Berdasarkan hasil penelitian yang Peneliti peroleh bahwa Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun tidak bisa langsung diperoleh pada saat penghuni memperoleh hak atas satuan rumah susun. Oleh karena sistem dalam rusunami menurut pengertian Pemerintah adalah rusun sederhana sewa beli, sehingga pada tahap awal calon penghuni dapat memperoleh rusun tersebut dengan cara sewa, melalui perjanjian sewa menyewa antara penghuni, Pemerintah Provinsi. Perjanjian tersebut dilakukan dihadapan

Pejabat Umum yang berwenang (dalam hal ini Notaris) lalu didaftarkan ke Perhimpunan Penghuni dan Pemilik Satuan Rumah Susun.

Setelah Masa sewa habis dan penghuni rusunami melunasi harga sewa seluruhnya maka kepada penghuni satuan rumah susun dapat memiliki hak atas unit satuan rumah susun dengan beberapa persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh calon pemilik dan juga dengan membuat perjanjian pengikatan jual beli (PPJB). Akan tetapi tidak bisa langsung diterbitkan Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun karena proses pembangunan dan perolehan unitnya tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>377</sup>

Jika dipelajari lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang rumah susun hanya mengatur bentuk dan jenis rumah rumah dalam dua kategori, yaitu rumah susun sederhana milik dan rumah susun sederhana sewa. Rumah susun sederhana sewa adalah rumah susun yang dapat diperoleh secara sewa dengan membuat perjanjian sewa dengan pemerintah provinsi. Harga yang ditawarkan beragam namun untuk masyarakat berpenghasilan rendah kisaran harga per unit sekitar Rp. 300.000,- (tigaratus ribu rupiah) perbulan.

Namun karena sewa jadi setelah penghuni dapat melunasi harga sewa secara keseluruhan dan masa sewa telah berakhir maka penghuni harus segera mengosongkan unit-unit tersebut. Tata cara sewa dalam

---

<sup>377</sup> Hasil wawancara dengan Ledy Anastasia, *op.cit.*

rusunawa ini dilakukan oleh Pemerintah untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah lainnya yang sudah menunggu untuk memperoleh hunian. Selain itu Pemerintah juga bermaksud untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat memperoleh penghidupan yang layak sehingga mereka dapat memperoleh tempat hunian lain yang lebih sesuai untuk mereka kedepan.

Kedua adalah rusunami yang dalam pengertian undang-undang adalah rumah susun sederhana milik. Adalah rusuna yang diperoleh dengan hak milik, diprakarsai oleh Pemerintah Pusat dan dibangun oleh Developer. Karena perolehan unit satuan rusuna tersebut melalui jual beli oleh karena itu sebagian besar unit satuan rumah susun tersebut dihuni oleh masyarakat berpenghasilan menengah keatas, meskipun secara teori semua unit satuan rumah susun sederhana diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Namun karena dalam sistem rusunami ini penghuni dapat langsung diterbitkan Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun (Sertipikat HMSRS) Harganya pun berbeda dengan harga per unit rusunawa.

Berbeda dengan sistem rumah susun sederhana sewa beli yang diprakarsai dan dibangun oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Demi ketertiban dan kepastian hukum penghuni unit rusuna sederhana sewa beli, maka pemilik unit satuan rumah susun sederhana ini hanya diberikan PPJB sebagai tanda bukti peralihan hak atas tanah. Badan Pertanahan Nasional memberikan jalan keluar bahwa sebagai pengganti sementara Sertipikat hak

milik atas satuan rumah susun akan diterbitkan SKBG (Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung) sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun. SKBG ini nantinya akan di perlihatkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk dapat diperoleh rekomendasi untuk penerbitan Sertipikat HMSRS.

Rekomendasi ini lah yang tidak pasti. Apabila hingga sekian lama tidak juga dikeluarkan maka penghuni hanya diberikan SKBG sebagai tanda kepemilik gedung rusuna sewa-beli. Peneliti meneliti bahwa faktor-faktor penghambat dikeluarkannya rekomendasi penerbitan Sertipikat HMSRS salah satunya adalah belum terselesaikannya proses perolehan hak atas tanah, dalam hal ini tanah atau lahan yang bersangkutan merupakan tanah terlantar yang ternyata masih memiliki pemegang hak atas tanah yang belum selesai proses pencabutan haknya.

Perlu diperhatikan bahwa Rumah Susun Sederhana Sewa ataupun Milik dibangun dengan bantuan atau subsidi dari Pemerintah. Itu berarti bahwa Rumah Susun Sederhana yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah juga di haruskan dilengkapi dengan sarana, prasarana dan utilitas umum yang memadai untuk kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah. Dan itulah yang banyak dilupakan oleh *developer* atau pengembang yang melaksanakan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa dan Rumah Susun Sederhana Milik, karena dari

beberapa melaksanakan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa dan Rumah Susun Sederhana Milik tidak memenuhi persyaratan tersebut.

Dalam hal ini, Peneliti menganggap, ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai hal ini sudah tersedia tetapi dalam peaksanaan dilapangan, diperlukan juga suatu entitas, atau suatu badan pelaksana yang mampu melaksanakan pengawasan terhadap pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa dan Milik yang tidak sesuai dengan peruntukan.

Ini berkaitan pula dengan ketentuan yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dari segi yuridis kurang dapat memberikan ketegasan kepada para pemilik dan pemegang hak atas tanah untuk tidak melakukan suatu perbuatan yang akan mengakibatkan penelantaran tanah atau penelantaran tanah secara disengaja. Seperti yang terjadi di DKI Jakarta dimana proyek-proyek pembangunan atas tanah yang dimiliki oleh pihak swasta terbengkalai begitu saja, tanah-tanah yang dimiliki secara *guntai* atau *absentee* yang kemudian dilakukan apapun terhadapnya. Itu masih terjadi.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar dapat dilakukan dengan tetap memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengusahakan tanah yang masih diusahakan secara fisik, kelebihan tanah itu nantinya akan dicabut haknya dan diambil alih oleh Pemerintah. Pemegang hak juga bisa diberikan ganti kerugian yang setimpal sesuai dengan ketentuan yang terdapat didalam undang-undang;
2. Bahwa penerapan pengadaan tanah yang dilaksanakan untuk kepentingan pembangunan rumah susun sederhana dilaksanakan menurut ketentuan yang berlaku yaitu dengan cara Pelepasan atau pencabutan hak atas tanah.
3. Bahwa kepemilikan rumah susun sederhana yang berasal dari tanah terlantar memang tidak jauh berbeda dengan status hak atas tanah rusuna yang dibangun diatas tanah hak. Untuk Kepemilikan hak atas satuan rumah susun sederhana sewa di buat dengan perjanjian sewa-menyewa antar penghuni dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dihadapan Notaris dan aktanya didaftarkan kepada PPSRS. Untuk Rusunami (sewa beli) dbuat dengan PPJB dihadapan Notaris, dan diterbitkan SKBG sebelum kemudian diterbitkan Sertipikat HMSRS.

## **B. Saran**

1. Agar dalam memberikan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah terutama dalam hal pengambilalihan hak atas tanah, secara preventif Pemerintah seharusnya lebih mengutamakan pemberitahuan secara tertulis terlebih dahulu kepada pemegang hak yang tanahnya dinyatakan terlantar, kemudian dalam pemberian ganti rugi harus tetap diperhitungkan keputusan dalam musyawarah diantara semua pihak.
2. Agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan rusuna diatas tanah terlantar, apabila pemegang hak atas tanah memang tidak memiliki niat untuk memanfaatkan tanahnya dan itu dapat dibuktikan maka harus langsung dilakukan pencabutan hak sebagai bentuk pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.
3. Agar Status Hak Atas Satuan Rumah Susun Sederhana Milik dan Rumah Susun Sederhana Sewa yang dibangun diatas Tanah Terlantar dapat diperoleh masyarakat berpenghasilan rendah, maka diperlukan kerjasama dari semua pihak, yaitu perhimpunan penghuni, dan Pihak Pemerintah. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dan Kementrian Perumahan Rakyat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku**

- AA. G.N.A Dwipayana, *Tanah, Nation State dan Paradigma Kekuasaan di Bali (Dalam Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah)*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- AA. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi Dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Preiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV,*” Disertasi Doktoral Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Aalders, M., “Self Regulation and Compliance With Environmental Law From a Global Perspective,” dalam: A.W. Bedner dan N.J.P.A.B. Niessen (eds), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia*, Leiden, CNwS Publihsers, 2003.
- Abdul Hakim G. Nusantara, Budiman Tanurejo, *Dua Kado Hakim Agung Buat Kedung Ombo, Tinjauan Putusan-Putusan Mahkamah Agung Tentang Kasus Kedung Ombo*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Jakarta, 1997.
- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Edisi Revisi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991
- Abinur Hamzah, *Aspek Yuridis Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Setelah Keluarnya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005*, Tesis Sekolah Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2006.
- A Briggs, *The welfare State in historical Perspective*, European Journal of Sociology, 1961.
- Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun & Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- A.Hardijanto, “Land Reform by Leverage di Indonesia,” *Makalah*, Seminar Bulanan Kerja Sama P3PK Universitas Gadjah Mada dan Yayasan Lapera Indonesia, Yogyakarta, 1997.
- A.M. Yunus Wahid, *Peralihan Fungsi Lahan Pertanian menjadi Bukan Pertanian Sebagai Fenomena Tata Ruang*, Makalah-Lingkungan dan Tata Ruang, PPS UGM, Yogyakarta, 1992.

A.M. Yunus Wahid, *Paradigma dan Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Tata Ruang pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makasar, tanggal 2 Agustus 2010.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2014.

Aca Sugandhy, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan Sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, makalah pada Komperensi PSL VII 1987, di Sulawesi Selatan.

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1988.

\_\_\_\_\_, *Mengembara di Belantara Hukum*, Hasanuddin University Press, Ujung Pandang, 1988.

\_\_\_\_\_, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasrif Watampone, Jakarta, 1998.

\_\_\_\_\_, *Pengendalian dan Masyarakat*, Hasanuddin University Press, Ujung Pandang, 1990.

Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, FH – Undip, Semarang, 1993.

Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.

Achmad Sodiki, *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform (Dalam Reforma Agraria)*, Laper Pustaka Utama, Jakarta, 2001

A.D. Belifante dan Burhanoeddin Soetan Batuah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bina Cipta, Bandung, 1983.

Adams, Martin and J. Howell, *Land Reform in Southern Africa*, Overseas Development Institute, DFID, Natural Resources Perspectives No.64, January 2001.

Adams, Martin, *Land Reform : New Seeds On Old Ground*, Overseas Development Institute, London, 1995.

- Adijani Al-Alabij, H, *Perwakafan Tanah di Indonesia, dalam Teori dan Praktik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Anonim, *Dit Pengaturan Penguasaan Tanah, Tata Cara Kerja Proyek Pengembangan Penguasaan Tanah*, Jakarta, 1995.
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Ala, Andre Bayo, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Alan Guna Kusumah, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Pencabutan Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1960*, Jurnal Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Sulawesi Selatan, 2013.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pertanahan; Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Alfian, Melly G. Tan, dan Selo Soemardjan, *Kemiskinan Struktural*, YIIS, Jakarta, 1980.
- Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.
- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi Di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

- Andik Hardiyanto, *Agenda Reformasi di Indonesia Sekarang*, Konsorsium Pembaruan Agraria, INPI-Pact, Bandung, 1998.
- Andi Hanindito, Jumali, dkk., *Panduan Operasional Program Pemberdayaan Fakir Miskin Bagi Eks Korban Bencana Alam*, Departemen Sosial Republik Indonesia, 2005.
- Ann Bernstein (Editor), *Land Reform In South Africa: A 21<sup>st</sup> Century Perspective*, CDE Research Policy In The Making 14, Johannesburg, Juni 2005.
- Anton, Donald K. dan Shelton, Dinah L, *Environtmental Protection and Human Rights*, Cambridge University Press, New York, USA, 2011.
- Anuar Alias, M.D. Nasir Daud, *Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition in Malaysia*, dalam *Pasific Rim Property Research Journal*, Vol.12, No. 3, 2012.
- Anwar Hamid, Happy Santosa, *Kriteria Rusunawa Untuk Pemukiman Kembali (Resettlement) Masyarakat Tepian Sungai Desa Batu Merah*, Kota Ambon, dalam Seminar Nasional Pascasarjana X-ITS, Surabaya, 4 Agustus 2010.
- Aristoteles, *Ethics*, Terjemahan kedalam Bahasa Inggris: JAK Thompson, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex, England, 1970.
- A. Partanto, dan Al Barry, *Kamus Ilmiah Pouler*, Arloka, Surabaya, 1994.
- Apeldoorn, L.J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004
- Ballard, Keith Emerson, *Study Guide For Copy : Introduction to Logic*, The MacMillan Company, New York, 1986.
- BAPPENAS, *National Strategy on Access to Justice*, Bappenas, Jakarta, 2009.
- B. Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- B.Hestu C. Handoyo, *Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Penataan Ruang*, Unika Atmajaya, Yogyakarta, 1995.

- Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999” yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab, Sosiologi-Antropologi IPB di Jakarta, 22 September 1999.
- Bagir Manan dan Kuntata Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- Bambang Soenggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian dalam Peradilan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- Bernard Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian tentang Pondasi Kefalsafahan dan Sifat Keilmuan ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Bernhard L. Tanya, dkk, *Teori Hukumum, Strategi Tertib Ruang dan Lintas Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- Bismar Nasution, *Keterbukaan dalam Pasar Modal*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Pasca Sarjana, Jakarta, 2001.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., ST. Paul, Minnesota, USA, 1968
- Bodenheimer, Edgar, *Treaties on Justice*, Philosophical Library Inc., New York, 1970.
- \_\_\_\_\_, *Jurisprudence. The Philosophy and Method of The Law*, Harvard University Press, Massachusetts, USA, 1974.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, jil.1, Djambatan, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, 2007 Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, 2007.

- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cet.19, Djambatan, Jakarta, 2008.
- B. Susanto, et al, “Paradigma Baru Pengelolaan Pertanahan Pada Era Otonomi Daerah,” *Makalah*, Seminar Pertanahan di Jakarta, 2001.
- Bonie Setiawan, *Reformasi Agraria. Perubahan Politik, Sengketa & Agenda Perubahan Agraria di Indonesia*, Lembaga Penerbitan FE Universitas Indonesia, Jakarta, 1994.
- Bos, Alida Maria, *Over Methoden van Begripsvorming in Het Recht*, AE.E., Kluwer Deventer, 1967.
- B.T. Cahyono, “Dimensi Ekonomi Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pembebasan Tanah,” *Makalah*, Diskusi Pusat Antar Universitas (PAU)-Studi Sosial-Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1991.
- Berenschot, Ward, Adrian Bedner, et al. (Editor), *Akses Terhadap Keadilan*, Kerjasama antara Hu-Ma, Van Vollenhoven Institue, KITLV-Jakarta dan Epistema Institute.
- Budi Rajab, *Pluralitas Masyarakat Indonesia Suatu Tinjauan Umum*, Prisma, No. 6 Juni, LP3ES, Jakarta, 1996.
- Bruggink, J. J. H., *Refleksi Tentang Hukum*, Alih bahasa B. Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 1999.
- C.Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1970.
- C.F.G. Sumaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaruan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Politik Hukum, Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Cardozo, Benjamin N., *The Paradoxes of Legal Science*, Columbia University Press, 1928.

- \_\_\_\_\_, *The Nature of Judicial Process*, Yale University Press, New Haven, 1949.
- Carpenter, William Seal, *Foundation of Modern Jurisprudence*, Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1958.
- Corrin, Jennifer, *Resolving Land Disputes in Samoa*, dalam *Making Land Work*, Volume 2., AusAID, Canberra, Australia, 2008.
- Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU Press, Medan, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2000.
- Chaizi Nasucha, *Politik Hukum Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, PT. Kesaint Blanc Indah Corp, Cet. Pertama, Jakarta, 1995.
- Chambers, Robert, *Pembangunan Desa, Mulai Dari Belakang*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Chambers, R. and G. Conway, *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for The 21<sup>st</sup> Century*, IDS Discussion Paper, 296. Brighton: Institute for Development Studies, 1992.
- Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah atau Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.
- Chayanov, A., *The Theory of Peasant Economy*, The American Economic Association, Illinois, 1966.
- Chidir Ali, *Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria*, Jilid 1, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Clifford, Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Bharatara K.A., Jakarta, 1976.
- Daliyo, JB, *Hukum Agraria I*, Prenhallindo, Jakarta, 2001.
- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Huku Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996.

- Daoed Joesoef, *Studi Strategi : Logika Ketahanan dan Pembangunan Nasional*, Kompas, Jakarta, 2014.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991.
- Departemen Sosial Republik Indonesia, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial*, Puslitbang Usaha Kesejahteraan Sosial, Jakarta, Volume 8, No.2 Juni 2003
- Dianto Bachriadi, *Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer (Dalam Reformasi Agraria)*, Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Pembangunan Konflik Pertanahan dan Resistensi Petani (Dalam Tanah dan Pembangunan)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Pembaharuan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, Makalah untuk Seminar “Mendesakan Agenda Pembaruan.”
- Dianto Bachriadi dan Anton Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, KPG, Jakarta, 2001.
- Dianto Bachriadi, Y. Bachrioktora dan H. Safitri, *Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang; Maladministrasi di Bidang Pertanahan*, Komisi Ombudsman Nasional dan Konsorium Pembaruan Agraria, Bandung, 2004.
- Deininger, K., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank and Oxford University Press, Washington, DC and Oxford, 2003
- Djaka Soehendra, *Sertipikat Tanah Dan Orang Miskin*, Hu-Ma, Jakarta, 2010.
- Djuaendah Hasan, *Hukum Pertanahan*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2003
- Donner Warriner, *Landreform in Principle and Practice*, Colorado Press, Oxford, 1969.
- Dore, R.P., *Land Reform in Japan*, Oxford University Press, London, 1959.

- Dorojatun Kuntjoro-Yakti, *Kemiskinan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1996.
- Douglas, Brown, *Land Acquisition (An Examination of The Principles of Law Governing The Compulsory Acquisition or Presumption*
- Djumaidi, *Hukum Pembangunan Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lainnya yang Melekat pada Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Dwi Tangoro, dkk, *Struktur Bangunan Tinggi dan Bentang Lebar*, Jakarta, UIPress, 2006
- Edel, Abraham, *Ethical Judgement*, The Free Press of Clencoe, London, 1955.
- E. Budihardjo, S. Dan Harjohubojo, *Kota Berwawasan Lingkungan*, Alumni, Bandung, 1993.
- E. Budiharjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Alumni, Bandung, 1997.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet-Ke.4, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, Bandung, 1960.
- Edi Suharto, *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, LSP Press, Bandung, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat-Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- Ediwarman, *Pelaksanaan Ganti Rugi Tanah dan Kaitannya dengan Victimilogy*, Tesis Sekolah Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Edrian, *Masalah Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Besar (Studi Kasus Proyek Pelebaran Jalan Banda*

*Aceh Lambaro*), Tesis Sekolah Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara.

E. Suherman, *Wilayah Udara dan Wilayah Dirgantara*, Alumni, Bandung, 1984.

Edwards, Charles S., and Richard S. Edwards, *Hugo The Grotius The Miracle of Holland*, Nelson-Hall, Chicago, USA, 1981.

Effendi Noer Tadjoedin, *Pembangunan, Krisis, dan Arah Reformasi*, Muhammadiyah University Press, Yogyakarta, 2000.

Effendi Perangin-angin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, PT. Rajawali, Jakarta, 1991.

Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditan, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1996.

Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012.

\_\_\_\_\_, *PenSertipikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Kepustakaan Populer Gramedia, 2013.

FAO, *Land Reform in India*, Country Paper: India, *World Land Reform Conference*, Rome, Food and Agricultural Organisation of The United Nations, Rome, Italy, 18pp., 1966a.

\_\_\_\_\_, *Reform Policy of The Agrarian Land Structure in Spain*, Country Paper: Spain, *World Land Reform Conference*, Rome, Food, and Agricultural Organisation of The United Nations, Rome, Italy, 18pp., 1966b.

\_\_\_\_\_, *The Continuing Need for Land Reform: Making The Case for Civil Society*, FAO Land Tenure Series, Volume 1.

\_\_\_\_\_, *The Effects of Land Tenure and Fragmentation on Farm Holdings on Agricultural Development*, Committee on Agriculture, Ninth Session Rome, Food, and Agricultural Organisation of The United Nations, Rome, Italy, 1987.

\_\_\_\_\_, *The Impact of Development Strategies on The Rural Poor*, World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD),

Ten Years Follow Up, Food and Agricultural Organisation of The United Nations, Rome, Italy, 1988a.

Ferry J. Juliantono, *Tanah Untuk Rakyat*, Pustaka Zaman, Jakarta, 2000.

*Encarta English Dictionary*, Infrastructure, Redmont, Microsoft, W.A. 2007.

Fitzpatrick, Peter dan Alan Hunt, *Critical Legal Studies*, Basil Blackwell Ltd., New York, USA, 1987

Fockema Andreae, *Kamus Hukum*, Binacipta, 1977.

Forer, Lois G., *The Death of The Law*, David McKay Company Inc., New York, USA, t.t.

Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.

\_\_\_\_\_, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta 2001.

Friedmann, Lawrence, *Legal Theory*, Columbia University Press, New York, 1967.

\_\_\_\_\_, *The Legal Sistem, A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation, New York, USA, 1975.

\_\_\_\_\_, *Law and Society*, Prentice Hall, New Jersey, 1977.

Friedman, Wolfgang, *Law in Changing Society*, Penguin Books, England, 1972.

Friedman, John, and Clyde Weaver, *Territory and function: The evolution of regional planning*, University of California Press, Berkeley, 1979

Friedrich, Carl Joachim, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.

Giddens, Anthony, *Jalan Ketiga: Pembaharuan Demokrasi Sosial, Terjemahan Ketut Arya Madardika, Cet.2*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2000.

- Gunawan, "Penanganan Masalah Perumahan dan Permukiman Kumuh Melalui Pembangunan Rumah Susun, Kasus Pembangunan Rumah Susun di Kebon Kacang, Tanah Abang, Jakarta Pusat," dalam *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial Volume 8*, No.02 Juni 2003, Departemen Sosial Republik Indonesia, 2003, hlm. 1-15.
- Gunawan Adjie, *The Smart Handbook of Public Private Partnership : Konsep dan Praktik Meningkatkan Investasi di Sektor Infrastruktur*, Rene Publisher, Jakarta, 2010.
- Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria (Perjalanan yang Belum Berakhir)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Meninjau Ulang Konsep Reforma Agraria*, Makalah Disampaikan dalam Rapat Dewan Pengurus SDB Tahap II Tahun 2004, di Yogyakarta, 20 Desember 2004.
- Gunawan Wijaya, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- H. Hadari Nawawi, H. Murni Martani, *Manusia Berkualitas*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- H. Shadily, *Ensiklopedia Indonesia 2*, Ichtiar Baru Van Hoeve Eilsevier & Publishing Project, Jakarta, 1980.
- Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan*, Cet. Ke-3 Kencana, Jakarta, 2012.
- Hampsted, Lord Lloyd, *Introduction to Jurisprudence*, Stevens & Sons, London, 1979.
- Hamzah, *Istilah Peribahasa Hukum Bahasa Latin*, Alumni, Bandung, 1985.
- Hans-Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1995.

- Hayami, Yijiro dan Masao Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1987.
- H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2003.
- Hasibuan, Ahman Husein, *Masalah Perkotaan Berkaitan Dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*, Makalah, 1986.
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, dalam konteks: UUPA-UUPLH-UUPR*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Herman Soesangobeng dan Lunnay Cris, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, Seminar Nasional Pertanahan*, Bandung.
- Hermi Herman, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Bantam Press, London, 2002.
- Hikmat Budiman (ed), *Hak Minoritas; Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, Yayasan Interseksi dan Yayasan TIFA, Jakarta, 2005.
- Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Hoebel, E.A., *The Law of Primitive Man*, Harvard University Press, Cambridge, 1964.
- Hutagalung, Arie S., *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Program Tanah dan Pemilikan Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Condominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2003.
- \_\_\_\_\_, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

- \_\_\_\_\_, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Hutagalung, Arie S., Suparjo Sujadi, dan Rahayu Nurwidari, *Asas-Asas Hukum Agraria Bahan Bacaan Pelengkap Perkuliahan Hukum Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2001
- Hutagalung, Arie Sukanti, dkk., *Kebijakan Pertanahan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Provinsi DKI Jakarta*, Hasil Kerjasama antara Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Jakarta 2002,
- Ichlasul Amal, Armaidly Armawi, *Regionalisme, Nasionalisme, dan Ketahanan Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1996.
- I Gede Wiranata. *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- I Made Pasek Diantha, *Hukum Ekonomi Eksklusif Indonesia Berdasarkan Hukum Laut PBB 1982*, Mandar Madju, Bandung, 1982.
- Imam Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Imam Koeswahyono, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, 2008.
- Imam Soepomo, *Hukum Perburuhan-Cinerama Hukum*, Eresco, Bandung-Jakarta, 1971.
- Iman Sutiknjo, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1980.
- Irawan Djoko Nugroho, *Majapahit : Peradaban Maritim : Ketika Nusantara Menjadi Pengendali Dunia*, Suluh Nusantara Bakti, Jakarta, 2011.

- Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003.
- Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2005.
- Isbandi, Adi Rukminto, *Psikologi Pekerjaan Sosial, dan Ilmu Kesejahteraan Sosial, Dasar-Dasar Pemikiran*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.
- J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
- J. Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.
- J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, dkk, *Beberapa Persoalan Dalam Ilmu Hukum Kontemporer*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, 2007.
- John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Manusia, Tanah Hak, dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Joni Hardi, *Sejarah dan Perkembangan Permukiman dalam Struktur Tata Ruang Kota*, Pusat Perkembangan Bahan Ajar Universitas Mercu Buana, Jakarta

- Joko Wahyudi, *Beberapa Gagasan Pengentasan Kemiskinan*, Bergetar, Solo, 1993.
- Joyo Winoto, "Pertanahan Dan Keagrariaan Nasional" (Sambutan Kepala BPN RI pada Hari Agraria Nasional 2006 (24 September 2006)), Brighten Press, Bogor, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat*, Badan Pertanahan Nasional RI, Jakarta, 2007.
- Juajir Sumardi, *Hukum Ruang Angkasa (Suatu Pengantar)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.
- Juni Suwanto, *Pemberdayaan Rakyat, Melalui Pengembangan Ekonomi*, Bergetar, Solo, 1993.
- Joni Hardi, *Sejarah dan Perkembangan Permukiman dalam Struktur Tata Ruang Kota*, Pusat Perkembangan Bahan Ajar Universitas Mercu Buana, Jakarta
- Kamaruzzaman, S.N., dan Nasir Daud, M.D., *Tradisional Land Acquisition and Compensation : The Preception of the Affected Aboorigin in Malaysia*, Agustus 2010, Makalah
- Kant, Immanuel, *The Philosophy of Law an Exposition of The Fundamental Principles of Jurisprudence as The Science of Right*, Translated by W.Hastie, B.D., T & T Clark, Eidenburgh, 1887.
- Kartasapoetra G., Et al., *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rinekacipta, Jakarta, 1991.
- Kartasapoetra G., *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1992.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang*, Seri Hukum Perikatan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*, Seri Hukum Perikatan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.

- Kawagoe, Toshihiko, *Agricultural Land Reform In Postwar Japan: Experiences And Issues*, The World Bank Development Research Group Rural Development, Washington, Mei 1999.
- Kelompok Kerja KPA Irian Jaya, Prinsip Hak Menguasai Tanah dan Sengketa Pertanahan di Irian Jaya,” dalam Lopera, Penyunting, Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Cet.Ke-I, Tim Lopera, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, Agustus, 2001
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Edisi 1, Cetakan ke-1, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Lingkungan*, Ed.7 Cet-Ke 14, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Komite Penanggulangan Kemiskinan, *Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan*, Sekretariat KPK, Jakarta, 2003.
- Kratovil, Robert, *Real Estate Law*, Prentice Hall, New Jersey, 1974.
- Kraan, K.J., *Syllabus Rechtsysteem*, Universiteit van Amsterdam, 1981.
- Kriekhoff, Valerine. J.L., *Menjajagi Penggunaan Projective Test dalam Penelitian Hukum*, Majalah Hukum dan Pembangunan, nomor 5 tahun ke VIII, September 1978.
- Larson, G., *Land Registration and Cadastral Sistem : Tools for Land Information and management*, Longman Scientific and Technical, Harlow, UK, 1991.
- L. Jellinek, *Seperti Roda Berputar, Perubahan Sosial Sebuah Kampung Jakarta*, LP3ES, Jakarta, 1995.
- Li, B.Z., ed., *The Transformation of China's Rural Land Sistem*, Beijing Daxue Chubanshe, Beijing, 1993.
- Lidiwati Leonardi, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Mengenai Ganti Rugi Pengadaan Tanah Proyek Kanal (Flood Way) Sei Deli Sei Percut Medan)*, Tesis Sekolah Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2005.

- Limbong, Bernhard, *Reforma Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012.
- Lipton, M., *Land Reform as Commenced Business: The Evidence Against Stopping*, *World Development*, 21 (4), 1993.
- Loude, John Z., *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Bina Aksara, Bandung, 1985.
- Lukas Hendrata, *Program Pengentasan Masyarakat Miskin*, Bergetar, Solo, 1993.
- Luke, Steven, Emile Durkheim, *His Life and Work: Historical And Critical Study*, Penguin Book, Harmonds Worth, 1973.
- L. Sutrisno, *Metodologi untuk Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Pedesaan*, Makalah Pada Seminar Pengembangan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pembangunan Pedesaan, PAU-UGM, Yogyakarta, 9-10 Maret 1987.
- M. Nad Darga Talkulputra, *Urgensi Penatagunaan Tanah Sebagai Pelaksanaan Penataan Ruang, Dalam Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan*, CIDES, Jakarta, 1996.
- Mahadi, *Uraian Singkat tentang Hukum Adat Sejak Regelings Reglement Tahun 1854*, Bandung, 1991.
- Mansour Fakhri, *Runtuhnya Teori Pembangunan Dan Globalisasi*, INSIST PRESS, Yogyakarta, 2001.
- Mar'at, *Sikap Manusia, Perubahan, serta Pengukurannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Maria. SW Sumardjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, Kompas, Jakarta, 2001.

Maria S.W.Sumarjono, *Tanah Dalam Prefektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Bukum Kompas, Jakarta, 2008

\_\_\_\_\_, *Memahami Tanah Terlantar*, Kompas, Jakarta, 2010.

Mariam Darus Badruzaman , *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1999.

Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1961.

Maria S.W. Sumardjono, *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Komsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Universitas Gajah Mada (UGM), tanggal 14 Februari 1998.

\_\_\_\_\_, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi Revisi, Kompas, Jakarta, 2001.

\_\_\_\_\_, *Perpres Nomor 6 Tahun 2005, Dampaknya Bagi Kepentingan Umum*, Dokumentasi Situasi Hukum Dewasa Ini, Tahun XVII, Nomor 6, Juni 2005, *Center For Strategic and International Studies*, 2005

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

M.C. Hardjowidjono Rickfels, *Sejarah Indonesia Modern*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1992.

Meutia Eliriza, *Pelaksanaan Pelepasan Hak Tanah Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Kajian Pembangunan Pelabuhan Ulee di Desa Lheue Kecamatan Meurasa Kota Banda Aceh)*, Tesis Sekolah Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2004.

Mieke Komar Kantaamadja, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Madju, Bandung, 1994.

\_\_\_\_\_, et.al, *Mochtar Kusuma-atmadja: Pendidik dan Negarawan (Kumpulan Karya Tulis 70 Tahun Prof. Dr. Mochtar Kkusuma-atmadja, SH, LLM)*, Alumni, Bandung, 1999

Mochtar Mas'Oed, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1989.

M. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.

Mochtar Kusuma-atmadja, "Program Pendidikan Lanjutan Sesudah Sardjana Pada Fakultas Hukum Pembina, Khususnya Pendidikan Kader Tenaga Pengajar," *Majalah Padjajaran*, Djilid III, No. 1, September 1970, hlm. 40-46.

\_\_\_\_\_, "Law and Development: The Need for Reform of Legal Education in Developing Countries," *Majalah Padjajaran*, Djilid III, No. 4 Desember 1971.

\_\_\_\_\_, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1975.

\_\_\_\_\_, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1975.

\_\_\_\_\_, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1976.

\_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Bina Cipta, Bandung, 1978.

\_\_\_\_\_, "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang," *Majalah Hukum Nasional*, Edisi Khusus No. 1/1995, hlm. 91-106.

\_\_\_\_\_, "Pengembangan Filsafat Hukum Nasional," *Majalah Hukum Pro Justicia*, Tahun XV, No. 1, Januari 1997, hlm. 3-11.

\_\_\_\_\_, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.

\_\_\_\_\_, *Rights Over Natural Resources: The Indonesian Experience*, Center for Archipelagi, Law and Development Studies dan Alumni, Bandung, 2002, hlm.32.

- Mochtar Kusuma-atmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003.
- Mochtar Kusuma-atmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Alumni, Bandung, 1999.
- Mohammad Koesno, *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum*, Bagian I, Mandar Maju, Bandung, 1992.
- Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Muchsan “Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum,” *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1997.
- Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat Yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Permata Aksara, Jakarta, 2015.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Jakarta, Citra Media, 2007.
- Muhammad Koenoe, *Catatan-Catatan terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* Airlangga University Press, Jakarta, 1979.
- Muhadar, “Viktimisasi di Bidang Pertanahan di Indonesia,” *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 1998.
- Muhyanto CS, *Analisis dan Evaluasi Hukum dan Kedudukan Hukum dan Pemilikan Sertipikat Pemilikan Rumah Susun*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN, Tahun 1993/1994.
- Mudakir Iskandar Syah, *Hak Guna Usaha Dan Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*, Lentera Ilmu Cendekia, Jakarta, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, 2015.

- Mulyanto Sumardi & Hans Dieter Evens ed. *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*, Raja Wali, Jakarta, 1982.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktik*, Buku Ketiga, Cetakan Ke-II, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Aliran Hkum Kritis, Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Sejarah Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Teori-Teori Dalam Sosiologi Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013.
- Musgrave, R.A. dan Pinggi B. Musgrave, *Public Finance in Theory And Practive*, 3<sup>rd</sup> Edition, Mc. Graw-Hill International Book, New York, 1989
- M. Sri Soemantri, *Akuntabilitas Pemerintah Daerah Menuju Otonomi Sesungguhnya*, Jurnal Hukum "Islah" Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makasar, 2000, hlm.5
- M.S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.

- N. Daldjoeni, *Seluk Beluk Masyarakat Kota, Puspaprogram Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial*, Alumni, Bandung, 1992.
- Nasution, Lutfi Ibrahim, *Rethinking Land Reform in Indonesia*, Bhumi Bakti, Jakarta, 1995.
- Nawawi, M- Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Cet. Ke-2, Offset Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1995.
- N. Fausi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme, Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial (Dalam Reformasi Agraria)*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Ngatino Hadi, *Peran LSM Bagi Golongan Ekonomi Lemah*, Bergetar, Solo, 1996.
- Noer Fauzi, *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, Kerjasama Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Land Reform: Agenda Pembaruan Struktur Agraria Dalam Dinamika Panggung Politik*, dalam Endang Suhendar, dkk. (Penyunting), *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun*, Gunawan Wiradi, Aktatiga, Bandung, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Gelombang Baru Reforma Agraria Di Awal Abad Ke21*, Revisi Makalah Pada Seminar “Agenda Pembaruan Agraria dan Tirani Modal,” dalam Rangka Konperensi Warisan Toritarianisme: Demokrasi dan Tirani Modal, Kampus FISIP UI-Depok, 5-7 Agustus 2008, 2008.
- Notohamidjojo, O., *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulya, Jakarta, 1975.
- Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada (UGM), Yogyakarta, 2006.
- Oscar, Lewis, dalam Pasurdi Suparlan, *Kebudayaan Kemiskinan dalam Buku Kemiskinan Perkotaan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984

- Parlindungan, A.P., *Komentar Atas Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Bagi Hasil Di Indonesia: Suatu Studi Komparatif*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Komentar Undang-Undang tentang Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah dan Sejarah Terbentuknya*, Mandar Maju, Bandung, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1999)*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Paulus HS. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2009).
- P. Bourdieu dan L. Wacquant, *An Invitation to Reflexive Sociology*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Pearce, David W. dan R. Kerry Turner, *Economies of Natural Resources and The Environment*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1990.
- Perumnas, Pengembangan “Penyelenggaraan Rumah Susun Sederhana Perum Perumnas,” Divisi Usaha, Edisi Kedua, 18 Maret 2009.
- Pelzer, Karl J., *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013.
- Pieter G. Manoppo, *Destruksi & Reproduksi Destruksi Modal Sosial Masyarakat* (Disertasi), Universitas Megeri Jakarta, 2008.
- Pitlo, A., *Het Systeem van Het Nederlands Privatrecht*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1988.

- Philippe Nonets- Philip Szelcnick, *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung, 2010, di terjemahkan dari Philippe Nonets- Philip Szelcnick, *Law and Society In Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978
- Philiphus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Philipus M. Hadjon, Titiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Priyatna Abdulrasyid, *Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Newsletter: Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis, 2003, nomor:52
- Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- R. Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000.
- R. Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1996.
- Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Cipta Aditya Bhakti, Bandung, 1991.
- Radbruch, Gustav, *Vorschiüle der Rechtsphilosophie*, Verlag, Scherer, Heidelberg, 1948.
- R.H. Halwani, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Makalah disajikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh The International Islamic Solidarity Forum and Center for People Pasticipation di Ball Room Hotel Indonesia, Selasa, 21 April 1999.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, 1973, Diterjemahkan oleh Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

- Reading, Hugo F., *A Dictionary of The Social Sciences*, Routledge & Kegan Paul, London, 1977.
- Rehbinder, M., *Sociology of Law*, The Hague, Monton, 1975.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Rose, Arnold. M., *Theory and Method in The Social Sciences*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1965.
- R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1987
- R. Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1985
- Rowton, Simpson S. *Land and Registration*, Cambridge, University Press, London.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- R. Warpole, *Pengantar Statistika*, Jakarta, 1997.
- S. A. Hamid Attamimi, Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Saleh Afiff, *Pembangunan Nasional dan Profesi Perencanaan Wilayah dan Kota*, ITB Bandung, 23 Oktober 1989, Ceramah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, 1989.
- Samodra Wibawa, *Reformasi Administrasi: Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/ Publik*, Gava Media, Yogyakarta, 2005.
- Samosir, Djamat, *Hukum Adat Indonesia*, Nuansa Mulia, Bandung, 2013.
- Sajuti Thalib, *Hukum Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 1991.

\_\_\_\_\_, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, 2000

Sarjita, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP Nomor 36 Tahun 1998 Jo. Kep. Ka. BPN No. 24 Tahun 2002)*, CV. Global Visindo Consultant, Yogyakarta, 2002.

\_\_\_\_\_, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era otonomi Daerah*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005.

\_\_\_\_\_, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Era Otda” (Disampaikan pada Workshop Penguatan SDM Pemkab Sleman, 11 November 2008), 2008, (Tidak dipublikasikan).

\_\_\_\_\_, “Tantangan RA Di Kawasan Timur Indonesia,” (Makalah disampaikan pada Seminar Lingkar Belajar RA (LIBRA) Kerjasama STPN-Fakultas Ekonomi Universitas Satya Wacana Salatiga, 4 Mei 2009 (Tidak dipublikasikan).

Schiller, Bradley.R., *The Economic of Property And Discrimination*, Prentices Hall, Englewood Cliffs, 1979,

Scholten, Paul, *Algemeen deel*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1934.

Scholten, G.J., Et al., *Verzamelde Geschriften Van Wiljen Prof. Mr. Paul Scholten*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1949

Scholten, F.J., et.al., *Rechtsbeginselen*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1980.

S. Harsono, “Masalah Oertanahan di Indonesia,” *Makalah*, Program Pendidikan Sespim POLRI, Jakarta, 1991.

\_\_\_\_\_, “Pengarahan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pada Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Permasalahannya,” *Makalah*, Seminar Nasional Kegunaan Sertipikat dan Kegunaannya, Diselenggarakan atas kerjasama Badan Pertanahan Nasional Dengan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1992.

\_\_\_\_\_, “Penegakan Hukum di Bidang Pertanahan,” *Makalah*, Penataran Para Kasatwil POLRI, Jakarta, 1994.

- \_\_\_\_\_, "Mobilisasi Tertib Pertanahan dalam Pembangunan Jangka Panjang II," *Makalah*, Seminar Nasional Tantangan Pembangunan Pertanahan, Diselenggarakan Oleh Kantor Wilayah Pertanahan Sulawesi Selatan, Makasar, 1996.
- Siahaan, Marihot Pahala, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 2007
- Sidharta, Myrna A. Safitri, dkk. (Kontibutor), *Mochtar Kusuma-atmadja Dan Teori Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*, Epistema Institute dan Hu-Ma, Jakarta, 2012.
- Shidarta, et.all., *Mochtar Kusuma-atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan, Eksistensi dan Aplikasi*, Epistema Institute bekerjasama dengan HuMa, Jakarta, 2012
- Sihombing. B.F., *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2004.
- Sihombing, Oloan, *Beberapa Masalah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1995.
- Simarmata, Rikardo, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, Insist Press & Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat Di Indonesia*, UNDP Regional Centre In Bangkok, 2006.
- S. J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, 1951
- Sitorus, M.T. Felix, *Lingkup Agraria*, dalam Endang Suhendar, dkk, (Penyunting), *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun*, Gunawan Wiradi, Aktatiga, Bandung, 2002.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.

- Siswono Judohusodo, *Tumbuhnya Pemukiman-Pemukiman Liar Di Daerah Sebagai Akibat dari Urbanisasi yang Tinggi*, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS), 1991.
- Soebekti. R., *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1995.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, edisi kedua, Jakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Filsafat Hukum Dalam Konsepsi dan Analisa*, Alumni, Bandung, 1984.
- S. Soemardjan, *Perkembangan Politik Sebagai Penggerak Dinamika Pembangunan Ekonomi*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1965.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Edisi Ke-empat, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto dan P. Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1994.
- Soetrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1985.
- Sofyan Ibrahim, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Dilihat dari Aspek, Yuridis, Sosiologi, Hukum*, Volume 5 Nomor: 1, Februari 200-1-152.

- S.T. Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan, Asas, Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan*, Alumni, Bandung, 1999.
- Suardi, *Hukum Agraria*, IBLAM, Jakarta, 2005.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Tafsiran UUPA 1960*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Sudjarwo Marsoem, dkk., *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah : Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur Di Indonesia*, Rene Book, Jakarta, 2015.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Sudikno Mertokusumo dan Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Sudjito, "Fungsi Sosial Hak Atas Tanah," *Majalah Ilmiah Widya Bhumi* September Tahun 2007.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009.
- Sumantri Mertodipuro, *Cita-Cita Saudara Akan Berhasil*, Gunung Jati, Jakarta, 1982.
- Sumaryono, E., *Hermeneutik, Sebuah Metode Filsafat*, Kanisius, Jakarta, 1993.
- Suratmo, F. Gunawan, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- Sutami, *Ilmu Wilayah : Implementasi dan Penerapannya Dalam Pembangunan di Indonesia*, Musyawarah KAGAMA III di Surabaya Tanggal 6-8 Januari 1977.
- Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta, 1989.

- S. Nawawi, "Hak Pengelolaan Tanah Negara, Analisis atas Pengaturannya dan Khusus Pelaksanaanya di Provinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan," *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makasar, 1996.
- Sulaeman, *Redistribusi Tanah Obyek Landreform dan Permasalahannya*, Jurnal Ilmiah Badan Pertanahan, 1993.
- Sunaryo Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia, Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2006.
- Sunindhia dan Widyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- S. Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Polisi Indonesia Kendala dan Tantangan*, Majalah Forum. Edisi 15 Juli, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- S. Suparlan, *Dampak Sosial Budaya Penegembangan Demografi dan Tata Ruang, dalam Analisis CSIS: Arah Pembangunan Sosial*, Jakarta, Tahun XXIV No. 1 Januari 1989, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Pengentasan Kemiskinan Melalui Perubahan Sosial dan Kebijakan Sosial Jakarta*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Susilo Bambang Yudhoyono, Sambutan Dalam Hari Ulang Tahun Agraria Ke50 di Istana Bogor, Jawa Barat, 21 Oktober 2010.
- Sutaat dan Nurdin Widodo, "Kesiapan Daerah Dalam Pemberdayaan Fakir Miskin," Studi Kasus Kabupaten Halmahera dan Jota Manado, dalam *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Volume 13* No. 03 September-Desember 2008, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial Badan Pendidikan Dan

Penelitian Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 1-16.

Susanto R., *Hukum Pertanahan (Agraria)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

Syachran Basah, *Tiga Tulisa Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

\_\_\_\_\_, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan, Dalam Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak, Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Ateng Syafuddin*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.

Syamsul Bahri, *Beberapa Aspek Hukum Adat yang Berpengaruh*, Universitas Sumatera Utara.

Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis dan Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*. Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang Terkait, Yogyakarta, 1994.

T. Mahardika, *Otonomi Untuk Pemberdayaan Rakyat (Dalam Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah)*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Tempo, *Kenapa Rusa di Monas Dimuliakan?*, Jakarta : 9 November 2003.

Ter Haar BZN. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemah K.Ng Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981.

Teuku Moh. Radhie, *Penelitian Hukum Dalam Pembinaan Pembaharuan Hukum Nasional*, Prasaran Pada Seminar Hukum Nasional ke III, 1974.

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.

Tobata, Seiichi, *Landlord Peasants Around Farmland*, Kantosha, Tokyo, 1947.

UNESCAP & UN-HABITAT, "Perumahan Bagi Kaum Miskin di Kota-Kota di Asia, Perumahan Untuk MBR: Memberi Tempat Yang Layak Bagi Kaum Miskin Kota," *Panduan Ringkas Untuk Membuat Kebijakan*, UNESCAP, Bangkok, Thailand & UN-HABITAT, Nairobi, Kenya, 2008.

- Urioste, Miguel and Diego Pacheco, *Land Market in a New Context: The INRA Law in Bolivia*, dalam: Annelies Zoomers and Gemma ter Haar, *Current Land Policy In Latin America: Regulating Land Tenure Under Neo-Liberalism*, KIT Publishers, Amsterdam, 2001.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Cet. Ke-2, Kencana, Jakarta, 2005.
- V.K. Ramachandran, *Land Reform in Venezuela, The Marxist*, Volume XXII, No.2-3, April-September 2006.
- Van Apeldoorn, L.J., *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, N.V. Uitgeverijmaatschappij, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1954.
- Van Bernmelen, J.M., *Hukum Pidana*, Bina Cipta, Jakarta, 1979.
- Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, Sumur, Bandung, 1979.
- Van der Velden, W.G., *De Ontwikkeling van de Wetgevingswetenschap*, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1988.
- Van Eemeren, F.H., et.al., *Argumenteren voor Juristen*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1987.
- Van Eikema Hommes, H.J., *Roneografi, Logica en Rechtsvinding*, Vrije Universiteit, Amsterdam, tanpa tahun.
- Van Gerven, W., dan J.C.M. Leijten, *Theorie en Praktijk van de rechtsvinding*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1981.
- Vlaria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi & Implementas*, Kompas, Jakarta, 2001.
- Vlieke Komar Kantaamadja, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Madju, Bandung, 1994.
- Vranken, J.B.M., *Kritick en method in de rechtsvinding*, Kluwer, Deventer, 1978.
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982.

- W.S. Soetandyo, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum Dalam Melaksanakan Fungsinya sebagai Sarana Kontrol Sosial*, PSHP Universitas Airlangga, Jakarta, 1977
- W. Utomo, *Problematika Implementasi Otonomi Daerah*, Harian Kedaulatan Rakyat, Yogyakarta, Edisi 4 Maret, 2000.
- Warriner, Donner, *Landreform in Principle and Practice*. Oxford: Colorado Press, 1969.
- Wery, P.L., *Perkembangan Hukum Tentang Itikad Baik di Nederland*, Percetakan Negara RI, Jakarta, 1990.
- Wursito Larso, *Pemerataan Pembangunan Antara Harapan dan Kenyataan*, Bergetar, Solo, 1995.
- Yudhohusodo, *Rumah Untuk Seluruh Rakyat Inkopol*, Unit Percetakan Bharakerta, Jakarta, 1991.
- Yusriyadi, "Paradgma Sosiologis Dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum Dan Penegakan Hukum," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Sosiologi hukum FH Universitas Diponegoro, Semarang, 18 Pebruari 2006*: 2006.
- Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2006.
- Zainal Asikin Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003.
- "Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar," *Policy Paper (draft)*.

## **B. Peraturan-Peraturan/Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengandaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tanggal 17 November 1973 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah Dan/Atau Bangunan, Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah Dan/Bangunan Beserta Perubahannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Impor dan atau Peyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Yang Bersifat Strategis Yang Dibebaskan Dari Pengenaan Pajak Pertamabahan Nilai

Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional (2), *Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999

## **F. Internet**

[http://hamimincore.blogdetik.com/2013/05/25/masalah-kependudukan-di-indonesia/;](http://hamimincore.blogdetik.com/2013/05/25/masalah-kependudukan-di-indonesia/)

[http://www.bps.go.id/;](http://www.bps.go.id/)

- <http://health.liputan6.com/read/521272/bkkbn-tahun-ini-penduduk-indonesia-capai-250-juta-jiwa;>
- [http://abelpetrus.wordpress.com/geography/kondisi-fisik-wilayah-dan-penduduk-indonesia/;](http://abelpetrus.wordpress.com/geography/kondisi-fisik-wilayah-dan-penduduk-indonesia/)
- <http://lipsus.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2013/01/04/20240735/Menpera.Minta.Dukungan.Gubernur.DKI.untuk.Rusunami.>
- [http://m.merdeka.com/jakarta/ahok-sindir-menpera-soal-pembangunan-rusunami.html.](http://m.merdeka.com/jakarta/ahok-sindir-menpera-soal-pembangunan-rusunami.html)
- [http://jamal-merdeka.blogspot.com/2012/10/apa-itu-kaum-marjinal-marginal.html.](http://jamal-merdeka.blogspot.com/2012/10/apa-itu-kaum-marjinal-marginal.html)
- [http://d5er.wordpress.com/2011/03/10/kebijakan-tanah-terlantar/,](http://d5er.wordpress.com/2011/03/10/kebijakan-tanah-terlantar/)
- [http://beritadaerah.com/2014/03/20/pemanfaatan-lahan-terlantar-bagi-pendapatan-negara.](http://beritadaerah.com/2014/03/20/pemanfaatan-lahan-terlantar-bagi-pendapatan-negara)
- [http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/02/Rusunawa.pdf.](http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/02/Rusunawa.pdf)
- <http://jakarta.bisnis.com/reaf/20150129/77/396654/wagub-djarot-ingin-rusunawa-tiru-rusunami-budha-tzu-chi>
- http://bisnis.vivanews.com/news/read/218710-arti-miskin-menurut-pemerintah, dalam “Masalah Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah,” di Posting oleh: Lina Alwi, di: Blogspoot.Com, pada tanggal 8 Maret 2012, Jam: 20:45 WIB, di akses di: <http://catatankecillina.blogspot.com/2012/03/masalah-perumahan-bagi-masyarakat.html>, pada tanggal 29 Juni 2015, Jam 09:30 WIB.*
- <http://www.ar.itb.ac.id/wdp>, pada tanggal 8 September 2014, pada jam 21.30 WIB.
- <http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptitbpp-gdl-solyimansa-33674>, di posting pada tanggal 25 Maret 2013, pada jam 14:21 WIB, di Perpustakaan Digital ITB.
- <http://www.beritasatu.com/properti/66074-pengembang-soroti-definisi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-mbr.html>, di upload pada Selasa, 14 Agustus 2012 pada jam 13.49 WIB.

<http://www.jpnn.com/read/2015/03/08/291213/Mulai-2016,-Masyarakat-Miskin-Bebas-PBB>, di upload di JPNN.Com, pada tanggal 08 Maret 2015, pada jam 17:15 WIB,

<https://agussuparman2008.wordpress.com/kebijakan-pemerintah-tentang-rumah-susun-sederhana/>

<http://sergie-zainovsky.blogspot.co.id/2012/10/negara-menurut-aristoteles.html>, pada tanggal 09 Juli 2016, pada jam 17:46 WIB

<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150820164850-20-73431/kampung-pulo-masalah-lama-yang-dibiarkan-tak-selesai/>, pada tanggal 19 Juli 2016, pada jam 09:07 WIB

<http://www.megapolitan.kompas.com/read/2015/08/20/12305601/Pemerintah.Tak.Mau.Ganti.Rugi.karena.Kampung.Pulo.Tanah.Negara>, pada tanggal 20 Juli 2016 Jam 11:41 WIB.

<http://www.suarapembaruan.com>, pada tanggal 20 Juli 2016, pada jam 12:53 WIB.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Saya yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : **Kemas ANRIZ NAZARUDDIN HALIM**  
Tempat & Tanggal Lahir : Palembang, 21 Agustus 1966  
Alamat Rumah : Jl.Kemanggisan Ilir VII No.14 Jakarta Barat  
Alamat Kantor : Kantor Notaris / PPAT Anriz Nazaruddin Halim  
Jl.Kebon Jeruk Raya No.17 A Batusari Jakarta Barat  
Telp : 021-5326123/26 , Fax:021- 53654970,  
08129085968  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Agama : Islam  
Status : Kawin

### Identitas Orang Tua & Saudara Kandung

1. Nama Ayah :
2. Nama Ibu :
3. Nama Saudara :

### Identitas Suami/Isteri & Anak

1. Nama Isteri :
2. Nama Anak :

Menerangkan dengan sesungguhnya bahwa :

#### A. Pendidikan Formal /Profesi

- SD Muhammadiyah 5 di Palembang (Lulus Tahun 1979);
- SMP Negeri 6 di Palembang (Lulus Tahun 1982);
- SMPP Negeri 35 di Jakarta (Lulus Tahun 1985);

- Lulus Ujian Negara sebagai PPAT Tahun 1997 dari Kantor Agraria / Badan Pertanahan Nasional (Pusat);
- Program Pendidikan dan Latihan Profesi Penunjang Notaris Pasar Modal dari LMKA – BAPEPAM (Lulus Tahun 1994);
- S1 dari Fakultas Hukum Universitas Pancasila di Jakarta, Jurusan Hukum Keperdataan (Lulus Tahun 1989);
- S2 Spesialisasi Notaris Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta (Lulus Tahun 1995);
- Lulus S2 Magister Hukum Fakultas Hukum Institute Business Law and Management (IBLAM) Jakarta (Lulus Tahun 2006);
- Lulus S2 Magister Kenotariatan Fakultas Hukum di Universitas Padjajaran Program Penyetaraan di Bandung (Tahun 2009);
- Sedang melanjutkan S3 (Doktoral) Ilmu Hukum Fakultas Hukum di Universitas JayaBaya Jakarta (Tahun 2012 sampai dengan sekarang).

## **B. Pengalaman Kerja**

- Legal Officer – Credit Support merangkap Account Officer di PT.Bank Duta sejak Tahun 1989 s.d. 1995;
- Asisten Notaris dan Notaris Pengganti Jakarta di “Kantor Notaris & PPAT Harun Kamil,SH.” Jakarta sejak Tahun 1995 s.d.1998;
- **Notaris & PPAT** di Pandeglang – Banten sejak Tahun 1998 s.d. 2001;
- Notaris Pasar Modal, Register dari BAPEPAM selaku Profesi Penunjang Pasar Modal sejak Tahun 2000 sampai dengan sekarang.
- **Notaris** di DKI Jakarta berkedudukan di Jakarta Barat sejak Tahun 2001 s.d. sekarang;
- **Pejabat Pembuat Akta Tanah** di Jakarta (Wilayah Jakarta Barat) sejak Tahun 2002 s.d. sekarang.
- **Dosen Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul** Jakarta dari tahun 2002 sampai dengan sekarang.
- **Dosen Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Pancasila** di Jakarta dari tahun 1999 sampai dengan sekarang.

- **Dosen Strata 2 (S2) Magister Kenotariatan Universitas Jayabaya** di Jakarta dari tahun 2014 sampai dengan sekarang.

### **C. Organisasi Profesi**

- Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (PP-INI) , selaku Sekretaris PP INI dari tahun 2016 sampai dengan 2019.
- Pengurus Pusat Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), selaku Koordinator Bidang periode Tahun 2015 s.d. 2018.
- Pengurus INI Wilayah DKI Jakarta sebagai Wakil Ketua Bidang Sosial periode Tahun 2013 s.d. sekarang
- Pengurus INI Daerah Jakarta Barat sebagai Ketua Bidang Keanggotaan Tahun 2013 s.d sekarang.
- Pengurus IPPAT Daerah Jakarta Barat sebagai Ketua Bidang Humas periode tahun 2016 sampai dengan sekarang.

Demikianlah Riwayat Hidup ini dibuat dengan sebenarnya.

Jakarta,           September 2016

Peneliti

**K.Anriz Nazaruddin Halim**