

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar yaitu sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (rumah).¹ Dari ketiga kebutuhan pokok manusia tersebut yang paling utama adalah rumah. Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang telah ada seiring dengan keberadaan manusia itu sendiri. Rumah menjadi sarana bagi manusia guna melakukan berbagai macam aktivitas dan sarana untuk berindung dari gangguan-gangguan eksternal.

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Pemenuhan kebutuhan dasar manusia menjadi tanggung jawab Negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat dapat bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.²

Rumah tidak hanya dimiliki secara pribadi namun juga terdapat rumah yang dimiliki oleh Negara. Rumah yang dimaksud adalah rumah Negara, dimana rumah ini diperuntukkan secara khusus untuk pegawai negeri ataupun pejabat sebagaimana

¹ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, (Pranadamedia Group), Jakarta, 2014, hlm. 2

² Konsideran UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2005 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara (selanjutnya disebut dengan PP tentang Rumah Negara) yang berbunyi: “Rumah Negara adalah bangunan yang dimiliki Negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri”.³ Rumah Negara terdapat di bawah lingkungan Kementerian maupun di lingkungan non-kementerian. Di dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan Menteri Pertahanan No 30 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan Rumah Negara Di Lingkungan Departemen Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut Permenhan No 30/2009) menyebutkan bahwa “Rumah Negara dibangun di atas tanah yang dikuasai dan/atau dimiliki Daphan dan TNI, dan tercatat dalam daftar inventaris milik Negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Secara fisik perumahan merupakan sebuah lingkungan yang terdiri dari kumpulan unit-unit rumah tinggal dimana dimungkinkan terjadinya interaksi sosial diantara penghuninya, serta dilengkapi prasarana sosial, ekonomi, budaya, dan pelayanan yang merupakan subsistem dari kota secara keseluruhan. Lingkungan ini biasanya mempunyai aturan-aturan, kebiasaan-kebiasaan serta sistem nilai yang berlaku bagi warganya.⁴ Pengertian perumahan sering dikaitkan dengan pembangunan sejumlah rumah oleh berbagai instansi baik pemerintah atau swasta

³ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2005 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara

⁴ Pemerintah Kota Medan “pengertian perumahan permukiman menurut definisi para ahli” dikutip dari <http://trtb.pemkomedan.go.id/artikel-1048-pengertian-perumahan-permukiman-menurut-definisi-para-ahli-p.html>- (diakses pada tanggal 2 Maret 2018 pukul 19:00 WIB)

dengan desain unit-unit rumah yang sama atau hampir sama. Jumlah rumah dan kelompok perumahan ini tidak tertentu, dapat terdiri dari dua atau tiga rumah atau dapat juga sampai ratusan rumah. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut UU No 1/2011) menyebutkan bahwa "Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni".

Kehidupan Pejabat dan/atau Pegawai Negeri membutuhkan tempat tinggal yang dapat mempermudah dirinya untuk tetap berkumpul bersama dengan keluarganya disela-sela pekerjaan ataupun tugasnya. Dan untuk mendapatkan rumah Negara pejabat/pegawai negeri harus mempunyai Surat Izin Penghunian (SIP) yang sah. Rumah Negara terdapat 3 (tiga) macam golongan rumah terkait dengan fungsi rumah dan golongan tipe yang terkait berdasarkan pangkat yang di embang oleh pejabat. Untuk penjelasan lebih lanjut tentang penggolongan rumah Negara di jelaskan di Pasal 4 dan tipe rumah Negara di jelaskan pada Pasal 5 Permenhan No 30/2009.

Hak dalam penguasaan penghunian atas perumahan Negara hanya sebatas Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan. Dalam Pasal 41 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut 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 pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini”. Dan dalam Pasal 35 ayat (1) menyebutkan bahwa “Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”. Dan Pasal 35 UUPA tersebut tidak sesuai dengan peraturan penghunian perumahan Negara dikarenakan Hak Guna Bangunan hanya sebatas Hak Huni tidak memiliki hak untuk mendirikan bangunan yang lain.

Dalam PP tentang Rumah Negara Pasal 10 menjelaskan mengenai kewajiban dan larangan penghunian rumah Negara. Pasal 10 ayat (2) pada huruf b berisikan mengenai larangan penghunian rumah Negara terhadap tindakan mengubah bentuk sebagian atau seluruh bentuk bangunan.⁵

Menurut informasi yang diberikan oleh Bapak Kangiadi sebagai Mayor Laut (ditugaskan sebagai wakil komandan) di Lanal Batuporon memaparkan bahwa di Perumahan Lanal yang berada di Jalagatra terdapat penghuni perumahan yang melakukan perubahan bentuk bangunan. Diantaranya memanfaatkan lahan perkarangan yang tidak terpakai dengan membongkar dinding untuk memperluas ruangan, memperluas ukuran dapur dari bentuk bangunan yang temporer ke

⁵ Lihat Pasal 10 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2005 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara

permanen, dan membuat bangunan baru di belakang rumah. Perubahan yang dilakukan berupa merubah golongan tipe dari rumah jabatan tipe D ke rumah jabatan tipe E atau tipe lainnya, yang pada intinya merubah rumah ke tipe yang lebih besar. Menurut pihak Lanal pelaksana penertiban tindakan penghuni perumahan tersebut tidaklah merubah rumah Negara dikarenakan adanya berbagai pengajuan izin hitam di atas putih dari pihak penghuni yang ingin melakukan perubahan. Alasan para penghuni perumahan yang merubah bentuk atau memperluas ukuran rumah yaitu dikarenakan jumlah keluarga dari anggota bertambah maka membutuhkan kamar yang lebih juga maka dari itu mereka menambah kamar, membuat garasi mobil, dan membuat sosoran atap rumah karena teras rumah terasa panas. Hal tersebut belum dikatakan pelanggaran dikarenakan masih ada izin yang tertulis yang menguatkan. Dan izin tersebut dapat dijadikan bukti untuk penunjukan apabila penghuni yang melakukan perubahan tersebut pensiun atau sudah pindah tidak bisa meminta ganti rugi ataupun uang ganti kepada pihak baru yang menempati rumah Negara lamanya meski sudah menghabiskan dana yang besar untuk mengubah rumah penghuni lama tidak diperbolehkan untuk meminta uang biaya perubahan rumah. Dan di perumahan Lanal Batuporon yang disebut pelanggaran yaitu apabila penghuni yang tidak melakukan izin, langsung saja melakukan perubahan luas bangunan perumahan.⁶

⁶ Disarikan dari hasil wawancara tertutup dengan Bapak Kangiadi sebagai Palaksa Mayor Laut (ditugaskan sebagai wakil komandan) di Lanal Batuporon pada tanggal 20 Februari 2018 pada pukul 10:30 WIB.

Menurut PP tentang Rumah Negara Pasal 10 ayat (2) huruf b hanya mengatur larangan mengubah sebagian atau seluruh bentuk rumah dan tidak menjelaskan batasan atau kriteria adanya izin dari mengubah bentuk rumah secara khusus. Dengan demikian telah terdapat pelanggaran dari pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Rumah Negara di perumahan Lanal Batuporon Kamal. Dari setiap pelanggaran penghunian rumah Negara dapat dikenakan berupa sanksi pencabutan Surat Izin Penghunian yang tertera dalam Pasal 25 PP tentang Rumah Negara. Serta sanksi lain penghuni rumah Negara tersebut harus segera mengosongkan dan mengembalikan rumah tersebut kepada Negara tanpa syarat apapun karena SIP nya sudah di cabut.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perubahan bentuk bangunan yang dilakukan oleh Penghuni Perumahan Lanal Batuporon ?
2. Apakah perubahan bentuk yang dilakukan Penghuni Perumahan Lanal Batuporon telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka dapat diketahui mengenai tujuan dari penelitian ini, adapun tujuannya yaitu :

1. Untuk memperoleh kejelasan terhadap perubahan bentuk bangunan yang dilakukan oleh Penghuni Perumahan Lanal Batuporon Kamal.

2. Untuk memperoleh kejelasan terhadap perubahan bentuk yang dilakukan Penghuni Perumahan Lanal Batuporon telah sesuai atau tidak dengan PP tentang Rumah Negara.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Menjadi bahan acuan dan referensi dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam disiplin ilmu Hukum Keperdataan dan supaya dapat memahami pula mengenai pelaksanaan peraturan pemerintah tentang Rumah Negara di perumahan Lanal Batuporon Kamal.
 - b. Menjadi bahan acuan atau perbandingan bagi mereka khususnya mahasiswa yang akan melakukan penelitian untuk bahan originalitas.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Bagi Institusi yaitu perumahan dinas yang berada dibawah kewenangan Lanal Batuporon Kamal supaya lebih melaksanakan PP Rumah Negara terhadap penertiban tata cara penghunian karena berdasarkan penelitian ini dapat diketahui mengenai dasar hukum penerapan peraturan larangan merubah bentuk bangunan perumahan dinas.
 - b. Bagi Mahasiswa yaitu diharapkan dapat membantu memberikan masukan dan tanggapan pengetahuan dalam bidang keperdataan khususnya pelaksanaan PP Rumah Negara terkait hak pemakaiannya.
 - c. Bagi Masyarakat terutama penghuni rumah Negara yaitu memberikan pemahaman pengetahuan yang terarah tentang PP rumah Negara, sehingga

penghuni rumah Negara tersebut memahami akan kewajiban dan larangan menghuni perumahan Negara.

1.5. Keaslian

Penulisan skripsi ini berjudul “Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 2005 Tentang Rumah Negara Terhadap Perubahan Bentuk Bangunan Rumah Negara Yang Dilakukan Oleh Penghuni Perumahan Lanal Batuporon Kamal” merupakan hasil dari penelitian di Perumahan dinas TNI AL dan kantor Lanal Batuporon Kamal yang dilakukan dengan cara wawancara langsung dan didukung dengan data-data yang dapat digunakan untuk menunjang penulisan skripsi ini. Skripsi ini merupakan pemaparan asli dan pemikiran sendiri, sebagian atau seluruh bagian dalam penulisan ini tidak menjiplak atau plagiat, apabila terdapat referensi dan hasil karya atau tulisan orang lain, maka ditulis sumbernya dengan jelas. Berikut adalah beberapa penulisan terdahulu terkait judul penulisan skripsi :

Tabel 1.1

Daftar Penelitian Yang Pernah Dilakukan Sebelumnya

Nama dan Asal Universitas	Judul	Rumusan Masalah	Perbedaan
Nurul Apriliani Anwar dari Universitas Hasanuddin Makassar	Skripsi “Tinjauan Hukum Terhadap Pengalihan Rumah Negara Kepada Purnawirawan	1. Bagaimana pelaksanaan pengalihan rumah Negara kepada Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI AD) di Kota Makassar? 2. Faktor-faktor apa yang memengaruhi pelaksanaan pengalihan	Dalam skripsi yang ditulis Nurul Apriliani Anwar lebih mengarah kepada pelaksanaan pengalihan rumah Negara kepada para Purnawirawan TNI AD dan faktor dari pelaksanaan

	TNI AD di Kota Makasar”	hak rumah negara kepada Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI AD)?	pengalihan rumah Negara, hal tersebut jelas berbeda dengan skripsi ini karena dalam skripsi ini lebih mengarah kepada pelaksanaan perubahan bentuk bangunan rumah Negara dan perubahan bentuk bangunan perumahan tersebut berdasarkan PP No 31 Tahun 2005.
Eti Kurniasih dari Universitas Diponegoro Semarang	Tesis “Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perumahan BPT di Kota Bogor)”	1. Bagaimana pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil di Balai Penelitian Ternak (BPT) Ciawi Bogor ? 2. Bagaimana kepastian hukum pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah? 3. Hambatan-hambatan apa yang muncul dan cara bagaimana mengatasinya dalam pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah ?	Dalam Tesis yang di tulis oleh Eti Kurniasih lebih mengarah terhadap pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi PNS dan kepastian hukum pemberian hak atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh PNS serta hambatan-hambatan yang muncul dan cara mengatasinya, hal tersebut jelas berbeda dengan skripsi ini karena dalam skripsi ini lebih mengarah kepada pelaksanaan perubahan bentuk bangunan rumah Negara dan perubahan bentuk bangunan perumahan

			tersebut berdasarkan PP No 31 Tahun 2005.
--	--	--	---

Penelitian di atas meskipun mengambil tema yang hampir sama yaitu tentang pelaksanaan pengaturan terhadap rumah Negara, namun memiliki beberapa diantaranya skripsi yang ditulis Nurul Apriliani Anwar mengarah kepada pelaksanaan pengaturan pengalihan rumah dinas kepada purnawirawan TNI AD dan tesis yang ditulis Eti Kurniasih lebih mengarah terhadap pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi PNS, dibandingkan dengan penulisan skripsi ini mengarah kepada pelaksanaan perubahan bentuk bangunan perumahan rumah Negara dan peninjauan perubahan bentuk bangunan perumahan rumah Negara di Lanal Batuporon tersebut berdasarkan PP tentang Rumah Negara.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut juga dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat. Hal ini berkaitan dengan sifat obyektif dan empiris dari ilmu pengetahuan itu sendiri, termasuk pengetahuan ilmu hukum empiris

yang berupaya mengamati fakta-fakta hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat, di mana hal ini mengharuskan pengetahuan untuk dapat diamati dan dibuktikan secara terbuka.⁷ Dalam skripsi ini menggunakan metode empiris sehingga dalam mencari data diperoleh dengan cara langsung ke lapangan yaitu Kantor Lanal Batuporon dan Perumahan Lanal.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan fakta. Pendekatan fakta yang artinya penelitian yang mengangkat suatu fakta empiris yang dapat diobservasi untuk menyatakan bahwa ketentuan hukum yang sudah diberlakukan atau diimplementasikan.⁸ Dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode pendekatan fakta dikarenakan peristiwa tersebut telah banyak terjadi di perumahan Lanal Batuporon dan hal tersebut belum banyak di tindak lanjuti oleh pihak instansi Lanal Batuporon Kamal. Serta dari pendekatan fakta tersebut dapat mengetahui pelaksanaan PP tentang Rumah Negara di Perumahan Lanal Batuporon.

1.6.3. Lokasi Penelitian dan Informan Kunci

Lokasi yang dijadikan penelitian untuk penulisan skripsi ini berada di perumahan Lanal Jalagatra Batuporon Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan. Alasannya karena di perumahan tersebut banyak penghuni yang melakukan perubahan terhadap bentuk rumah Negara yang sudah jelas dalam PP tentang rumah

⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), hlm 125.

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, hlm 135.

Negara bahwa hal tersebut dilarang, sehingga tertarik untuk melakukan penelitian skripsi di lokasi tersebut.

Serta untuk mendapatkan informasi terkait permasalahan tersebut terdapat informan kunci yang bisa memberikan informasi yang akurat yaitu pihak instansi kantor Lanal yang bernama Bapak Kangiadi sebagai wakil komandan untuk diwawancarai dan salah satu anggota keluarga Penghuni Perumahan Lanal Jalagatra Batuporon Kamal yang bernama Bapak Supriyo.

1.6.4. Data Penelitian

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.⁹

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.¹⁰

1.6.5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 106.

¹⁰ *ibid.*

- a. Wawancara langsung dalam pengumpulan fakta sosial sebagai bahan kajian ilmu hukum empiris, dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung di mana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu yang diangkat dalam penelitian. Wawancara langsung ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya.¹¹ Wawancara dilakukan dengan menggunakan catatan-catatan pokok yang berisikan pertanyaan dan diajukan kepada informan kunci yaitu kepada pihak instansi Lanal yang di wakikan oleh Palaksa Mayor Laut dan salah satu anggota keluarga dari penghuni perumahan.
- b. Studi Kepustakaan, untuk memperoleh data sekunder, akan dilakukan dengan cara membaca atau mengutip dari Undang-Undang yang berlaku serta literatur-literatur dan dokumen-dokumen. Adapun Undang-undang yang digunakan sebagai literatur yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut BW), UUPA, UU No 1/2011, PP tentang Rumah Negara, Permenhan No 30/2009, Undang-Undang No 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (selanjutnya disebut UU No 28/2002), Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU No 12/2022), Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No

¹¹ Bahder Johan Nasution, *Op.Cit*, hlm 167.

27/2014), Peraturan Menteri Keuangan No 138/PMK.06/2010 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Berupa Rumah Negara (selanjutnya disebut Permenkeu tentang Pengelolaan BMNBRN), dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 45/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Bangunan Gedung Negara (selanjutnya disebut Permen PU tentang Pedoman Teknik PBGN).

1.6.6. Metode Analisa Data

Teknik Analisis pada dasarnya adalah analisis deskriptif, diawali dengan mengelompokkan data dan mengungkapkan hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.¹² Analisis yang digunakan adalah pendekatan fakta terhadap data primer dan data sekunder. Dalam penelitian ini membahas mengenai permasalahan pada perumahan rumah Negara di Lanal yang diperoleh dari hasil wawancara terhadap pihak instansi Lanal dan salah satu anggota keluarga penghuni perumahan terkait pelaksanaan perubahan bentuk bangunan perumahan rumah Negara di Lanal Batuporon Kamal yang tidak sesuai dengan PP tentang Rumah Negara. Selanjutnya dari data yang diperoleh kemudian hasilnya dikumpulkan dan dianalisis dengan cara kualitatif, yaitu kegiatan menyelesaikan permasalahan hukum berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau hukum positif yang dijadikan rujukan.

¹² Zainuddin Ali, *Op.Cit*, hlm 105-106