

SKRIPSI

**FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH DALAM
PEMBANGUNAN PERUMAHAN**



Oleh :

SOENARYO
030110984 U

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH DALAM
PEMBANGUNAN PERUMAHAN**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,

Penyusun,



Eman Ramelan, S.H., M.S.
NIP. 130 286 715

Soenarvo
NIM : 030110984 U

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji

Pada tanggal 7 April 2005

Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : Sumardji, S.H., M.Hum.



Anggota : 1. Eman Ramelan, S.H., M.S.



2. Urip Santoso, S.H., M.H.



3. Agus Sekarmadji, S.H., M.H.





MOTTO :

**HIDUP ADALAH PERJUANGAN
MANUSIA BERUSAHA,
TUHAN YANG MENENTUKAN**

**“I TRY MY BEST
&
LET GOD DO THE REST”**

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan rahmat dan berkatNya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Skripsi ini saya buat sebagai tugas akhir selama menempuh studi pendidikan ilmu hukum di Fakultas Hukum Program Non Reguler Universitas Airlangga Surabaya dan sebagai syarat untuk mencapai gelar kesarjanaan.

Dalam penulisan skripsi ini saya sungguh menyadari bahwa tidak mungkin skripsi ini terselesaikan dengan baik tanpa bantuan dari berbagai pihak baik para dosen, keluarga dan rekan-rekan sesama mahasiswa.

Oleh karena itu melalui kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Machsoen Ali, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang telah menyediakan sarana dan prasarana pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
2. Bapak M. Zaidun, S.H., M.Si., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang telah memberikan kesempatan dan persetujuannya dalam hal penulisan hingga pengujian skripsi ini dengan baik.
3. Bapak Eman Ramelan, S.H., M.S., selaku dosen pembimbing dan penguji yang sudah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing dan memberikan koreksi, nasihat, pengarahan serta memberikan dorongan moril agar menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu.

4. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan ketua tim dosen penguji yang telah memberikan persetujuannya hingga saya dapat diuji tepat waktu.
5. Bapak Urip Santoso, S.H., M.H. dan Bapak Agus Sekarmadji, S.H., M.H. selaku anggota tim dosen penguji yang sudah bersedia dan berkenan meluangkan waktu untuk menguji saya serta memberikan koreksi, saran dan masukan berkenaan dengan skripsi ini.
6. Para dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah mendidik dan mengajar saya sehingga saya dapat menyelesaikan studi dengan baik, khususnya Ibu Wuri Adriyani, S.H., M.Hum selaku dosen wali saya.
7. Para staf dan karyawan B.A.A. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya yang telah memberikan bantuan dan perhatiannya hingga saya dapat mengikuti ujian skripsi tepat waktu untuk mengejar jadwal yudisium.
8. Kedua orang tua tercinta yang telah membiayai saya selama ini, khususnya mami yang telah memberikan doa restu dan dorongan moril bagi saya untuk menyelesaikan studi secepatnya di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
9. Kedua mertua tercinta yang telah memberikan doa, dorongan semangat dan sarana dalam menyelesaikan skripsi ini, khususnya bagi papa mertua yang telah meluangkan waktu untuk saya, sebagai tempat bertanya dan bertukar pikiran.

10. Isteri saya tercinta yang telah memberikan dorongan semangat dan pengorbanan waktu serta tenaga untuk mengetik skripsi saya ini hingga dapat terselesaikan dengan baik dan tepat waktu.

11. Teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah memberikan doa dan dorongan semangat agar dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

12. Sahabat-sahabat dan adik-adik saya yang telah memberikan doa dan dorongan moril agar dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Tiada gading yang tak retak, demikian pula dengan skripsi ini. Saya selaku penulis menyadari bahwa dalam tulisan skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna, oleh karena itu tiada kata terlambat bagi saran atau masukan serta koreksi dari pihak manapun demi penyempurnaan tulisan dalam skripsi ini kedepan.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati saya berharap semoga tulisan dalam skripsi ini dapat memberikan manfaat sumbangan pikiran dan pengetahuan yang berharga bagi para pembaca.

Terima Kasih.

Surabaya, 07 April 2005

ttd

SOENARYO

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	8
3. Penjelasan Judul	8
4. Alasan Pemilihan Judul	9
5. Tujuan dan Manfaat Penulisan	10
6. Metode Penulisan	10
a. Pendekatan Masalah	10
b. Bahan Hukum	11
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum	11
7. Pertanggungjawaban Sistematika	12
BAB II FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH	14
1. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam UUPA	14
2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah menurut Undang-undang	

Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman	21
3. Kebijakan Pemerintah dan Pengaturan Hukum dalam Pembangunan Perumahan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang	29
4. Pasal-pasal yang Kondradiktif dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPPS/BKP4N/1995 ..	36
A. Lokasi Pembangunan dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang	38
B. Kerjasama Antar Perusahaan Pembangunan Perumahan	40
BAB III PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN OLEH PEMERINTAH	43
1. Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional sebelum dan setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.	47
2. Mekanisme Pengawasan dan Pengendalian dalam Kebijakan Pembangunan Perumahan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang	53
BAB IV PENUTUP	57
1. Kesimpulan	57
2. Saran	58

DAFTAR BACAAN

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria / UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai wujud dari nilai kerohanian maka tanah dipandang sebagai titipan Tuhan, oleh sebab itu perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dapat menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah (Pasal 11 ayat (2) UUPA). Hal ini sesuai dengan falsafah negara Republik Indonesia khususnya sila ke-lima yaitu *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*, serta sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia yaitu pembangunan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Fungsi sosial tanah secara konstitusional didasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*" Implikasi dari pasal ini terdapat dalam prinsip-prinsip dasar UUPA, antara lain prinsip negara menguasai (Pasal 2 ayat (2) UUPA), prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya (Pasal 14 dan 15 UUPA) dan prinsip fungsi sosial semua hak atas tanah (Pasal 6 UUPA). Berdasarkan prinsip-prinsip ini maka setiap pemilik tanah tidak dapat

dengan sesukanya sendiri menggunakan tanahnya, artinya pemilikan atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat dan tidak boleh menyalahi fungsi sosial hak atas tanah. Prinsip-prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Salah satu kebijakan yang diterapkan adalah kebijakan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang.

Hunian yang layak adalah kebutuhan pokok manusia disamping pangan dan sandang. Setiap manusia pada dasarnya memerlukan rumah untuk tempat berteduh dan melakukan berbagai kegiatan lainnya, tidak peduli dia kaya maupun miskin. Oleh karena itu, pembangunan di bidang perumahan tetap digalakkan baik oleh pemerintah maupun pengembang swasta. Peranan Perum Perumnas sebagai agensi dari pemerintah sangat diharapkan untuk membangun perumahan bagi masyarakat luas, terutama pembangunan perumahan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah. Hal ini sesuai amanat Pasal 20 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Demikian pula Asosiasi Pengusaha Real Estate Indonesia (REI) sebagai wadah bagi pengembang swasta, tidak dapat dilepaskan perannya sebagai mitra dari pemerintah dalam pembangunan berbagai perumahan khususnya untuk masyarakat golongan menengah ke atas.

Membangun rumah sehat untuk keluarga berpenghasilan rendah, merupakan wacana yang sudah digulirkan sejak pemerintahan orde baru. Namun, semakin lama wacana tersebut sepertinya makin membutuhkan kehendak politik yang semakin besar untuk merealisasikannya. Ketika Akbar Tandjung menjadi

Menteri Perumahan Rakyat pada masa orde baru, untuk menekan para pengembang agar mau membangun rumah bagi keluarga berpenghasilan rendah yang sekarang disebut dengan rumah sederhana sehat (RSH)¹, pernah dikeluarkan kebijakan pembangunan perumahan dengan pola 1 : 3 : 6. Artinya, setiap pengembang diminta membangun satu rumah mewah, tiga rumah menengah, dan enam rumah sederhana. Kebijakan ini sesuai dengan amanat “ digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 2 ayat (3) UUPA).

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 1990-an yang makin membaik, bank-bank ikut pula berlomba-lomba memberikan kredit perumahan dengan bunga relatif murah. Jangka waktu angsuran semakin fleksibel. Bukan hanya 5 tahun, tapi ada bank yang berani memberikan sampai 20 tahun. Dengan berbagai kemudahan, industri pembangunan rumah ketika itu meningkat pesat. Dimana-mana didirikan kompleks perumahan dengan berbagai kelas dan tipe. Mulai dari rumah mewah, menengah, murah hingga paling bawah yang kemudian pada waktu itu dikenal dengan rumah sangat sederhana (RSS). Luas bangunan yang ditawarkan juga bermacam-macam. Konsumen benar-benar di atas angin karena punya banyak pilihan. Namun, setelah badai krisis menghempas tahun 1998 yang mengakibatkan sejumlah bank kolaps, pembangunan perumahan yang mengandalkan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) ikut tiarap. Hingga tahun 2001, pertumbuhan usaha disektor perumahan nyaris tidak bergerak. Bahkan di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, Kementerian Perumahan Rakyat

¹ Lia, “Pemerintah lakukan deregulasi untuk dongkrak RSH”, *Kompas*, Senin, 31 Januari 2005.

sempat dihapuskan. Setelah krisis berlalu, bisnis perumahan mulai mengeliat lagi. Bank-bank mulai menawarkan KPR dengan bunga kompetitif. Pemerintahan Megawati Soekarnoputri bahkan telah mencanangkan pembangunan satu juta rumah. Hal ini membuktikan bahwa masalah perumahan khususnya rumah sederhana tidak dilupakan, sekaligus menunjukkan komitmen dari pemerintah dalam pembangunan di bidang perumahan.

Tetapi apa mau dikata, masih jauh panggang dari api. Departemen permukiman dan prasarana wilayah mencatat bahwa sampai akhir tahun 2003, jumlah keluarga yang belum memiliki rumah sebanyak 6 juta keluarga. Sementara pertumbuhan kebutuhan rumah bagi keluarga baru di Indonesia mencapai 800 ribu unit per tahun. Jumlah kebutuhan rumah tersebut adalah kebutuhan riil masyarakat yang masuk dalam kategori masyarakat berpendapatan rendah dengan pendapatan kurang dari Rp.1,5 juta per bulan.² Data ini tidak berbeda jauh dengan data dari Biro Pusat Statistik. Menurut data Biro Pusat Statistik, untuk kebutuhan rumah 1,1 juta setiap tahun, sebagian besar keluarga Indonesia (65%) atau sejumlah 715 ribu keluarga hanya mampu membeli rumah sederhana (RS). Tetapi kenyataannya, dana investasi properti tahun 2003 yang mencapai Rp.46,8 triliun lebih banyak tersalur ke properti komersial. Hampir 60 % dari total dana dimanfaatkan untuk membangun mall dan pusat perbelanjaan. Apartemen dan ruko atau rukan telah menghabiskan Rp.10,4 triliun, sisanya Rp.8,9 triliun digunakan untuk pembangunan perumahan. Ironisnya, dari investasi perumahan

² Tjahja Gunawan, "Selamat Datang Menteri Perumahan Rakyat", *Kompas*, Sabtu, 16 Oktober 2004.

tersebut, sekitar 95 % diantaranya lebih ditujukan untuk perumahan non subsidi.³ Tampaknya upaya pemerintah untuk menerapkan syarat pembangunan perumahan 1 : 3 : 6 bagi setiap pengembangan perumahan, masih belum efektif.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Pos Kementerian Negara Perumahan Rakyat dibentuk kembali dengan Muhammad Yusuf Asy'ary sebagai menterinya. Namun hal itu tidak otomatis akan membuat semakin banyak rumah sederhana yang akan terbangun pada masa-masa mendatang. Meski pemerintah meluncurkan sejumlah program untuk merangsang pembangunan rumah sederhana, jumlah rumah sederhana yang dibangun dalam 4 tahun terakhir ternyata amat sedikit. Pada tahun 1999 tercatat hanya ada 51.500 unit rumah sederhana yang dapat dibangun. Di tahun 2000, realisasi pembangunan rumah sederhana memang naik menjadi 97.000 unit karena pemerintah masih menerapkan pola subsidi lama yang dananya berasal dari sisa Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan Rekening Dana Investasi (RDI) di departemen keuangan. Namun, pada tahun 2001, ketika pemerintah mengubah pola subsidi menjadi subsidi selisih bunga, realisasi pembangunan rumah sederhana merosot drastis menjadi 39.600 unit. Setahun kemudian, pembangunan rumah sederhana lebih merosot lagi menjadi 25.900 unit untuk kemudian sedikit naik menjadi 32.500 unit di tahun 2003.⁴

Jika dihitung, jumlah rumah sederhana yang dibangun dalam 4 tahun terakhir seperti disebutkan diatas ternyata selalu berada di bawah angka 5 % dari pertumbuhan kebutuhan rumah bagi keluarga baru di Indonesia yang

³ "Mengapa Kementerian Perumahan Diperlukan?", *Kompas*, Sabtu, 16 Oktober 2004.

⁴ *Ibid.*

setiap tahunnya mencapai 800.000 unit. Persentase itu akan semakin kecil jika melihat catatan Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, yang menunjukkan bahwa sampai akhir tahun 2003 ada 6 juta keluarga di Indonesia yang belum memiliki rumah.⁵

Data dari Asosiasi Pengusaha REI Jawa Timur menunjukkan bahwa dari 210 pengembang yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Real Estat Indonesia (REI) Jawa Timur, sekitar 60 persen anggotanya adalah pengembang skala menengah ke bawah. Sisanya adalah pengembang besar yang mempunyai proyek rumah mewah. Tetapi dari sekitar 40 persen pengembang besar, hanya tiga pengembang saja yang terlibat dalam pembangunan rumah sederhana.⁶

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, ada beberapa faktor yang menjadi masalah dalam pembangunan perumahan sederhana antara lain :

1. Tinggi dan cepatnya kenaikan harga tanah akibat para spekulan tanah yang menawarkan tanahnya dengan harga tinggi menyebabkan perumahan sederhana lebih banyak dibangun di luar kota atau jauh dari pusat kota (pinggiran kota).
2. Lokasi perumahan sederhana yang jauh dari pusat kota dan terpisah dari perumahan menengah keatas, mengakibatkan kurangnya sarana dan prasarana serta sulitnya penyediaan infrastruktur dasar seperti jaringan air dan listrik. Meskipun jaringan air dan listrik disiapkan sendiri oleh pengembang, kondisi ini mengakibatkan harga jual rumah sederhana menjadi lebih tinggi karena biaya penyediaan infrastruktur dasar yang

⁵ M. Hernowo, "Membangun Rumah Sederhana Sehat Pekerjaan yang Makin Berat", *Kompas*, Sabtu, 8 Januari 2005.

⁶ Lia, "Pengembang Besar Jarang Bangun RSH", *Kompas*, Selasa, 11 Januari 2005.

dibebankan pada konsumen. Hal ini berdampak pada berkurangnya minat dan daya beli konsumen.

3. Lokasi perumahan sederhana yang jauh dari pusat kota dan jauh dari tempat kerja mengakibatkan biaya transportasi yang tinggi dan pemborosan waktu. Hal ini berdampak pula pada berkurangnya minat beli konsumen.

Kecenderungan untuk memandang rumah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni rumah sebagai barang dagangan, tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal. Kepemilikan rumah yang jumlahnya tidak dibatasi dengan tegas, semakin mencerminkan iklim kapitalisme yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar UUPA. Apalagi dewasa ini para pemilik modal mulai berinvestasi rumah sederhana dengan cara membeli lebih dari satu unit, kemudian dirombak menjadi rumah mewah. Bila hal ini dibiarkan, sudah hampir dipastikan lambat laun pemilikan rumah sederhana akan beralih ke tangan kelompok orang yang sesungguhnya tidak berhak dan tidak memerlukan. Ditambah lagi dengan masalah yuridis serta kelemahan dalam penerapan manajemen yang bersifat teknis administratif mengakibatkan ketimpangan pembangunan dan distribusi pemilikan rumah khususnya rumah sederhana. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip fungsi sosial dalam jiwa UUPA dan tidak sesuai dengan sila ke V yaitu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Memperhatikan latar belakang masalah tersebut dan merujuk pada paparan pandangan tentang adanya ketidakefektifan kebijakan pembangunan perumahan dengan pola 1 : 3 : 6, maka dalam pokok bahasan penulisan skripsi ini, penulis mengajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah peraturan-peraturan di bidang pembangunan perumahan yang ada sudah konsisten terhadap pelaksanaan prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam UUPA ?
2. Bagaimana fungsi pengawasan dan pengendalian di bidang pembangunan perumahan diatur dalam peraturan perundang-undangan ?

3. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini adalah “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pembangunan Perumahan”. Penjelasan dari judul tersebut diatas adalah sebagai berikut :

- Pengertian “tanah” yang dipakai adalah pengertian dalam hukum tanah yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dengan demikian “tanah” dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Sedangkan yang dimaksud dengan “hak atas tanah” adalah pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air, serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut

UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

- “Fungsi sosial hak atas tanah” mempunyai arti bahwa semua hak atas tanah mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan. Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bila tanah itu dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.⁷
- “Rumah” adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.⁸
- “Perumahan” adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan sarana pembinaan keluarga.⁹

4 Alasan Pemilihan Judul

Pemilihan judul “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pembangunan Perumahan” sebagai judul dalam penulisan skripsi ini karena, dewasa ini masalah pembangunan perumahan khususnya rumah sederhana cukup hangat dibicarakan baik di media cetak, media elektronik maupun dalam seminar properti. Mulai dari masalah yuridis seperti terdapatnya konflik norma, dimana peraturan perundang-undangan yang satu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang tingkatannya lebih tinggi ataupun yang sederajat. Hal ini menyebabkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tidak dapat berjalan secara

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Djambatan, Jakarta, 1999, hal.285.

⁸ Pasal 1 Undang-undang Nomor.4 Tahun 1992.

⁹ Ibid.

efektif dan efisien untuk mencapai maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu masalah lemahnya manajemen yang bersifat teknis administratif, salah satu contohnya adalah bagaimana cara membangun dan mendistribusikan perumahan sederhana yang murah agar tepat sasaran. Disamping itu, sejauh pengamatan penulis, belum banyak mahasiswa yang menulis skripsi tentang “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah”, khususnya bila dikaitkan dengan pembangunan perumahan.

5. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan umum dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam peraturan-peraturan di bidang pembangunan perumahan. Selanjutnya, dianalisis untuk mengetahui apakah terdapat konflik norma dalam pelaksanaan prinsip fungsi sosial hak atas tanah. Sedangkan tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah sebagai tugas akhir yang merupakan syarat kelulusan jenjang pendidikan strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

Melalui skripsi ini pula, diharapkan dapat memberikan manfaat berupa masukan, informasi dan pengetahuan akademik bagi pemerintah dan kelompok yang peduli dengan fungsi sosial hak atas tanah.

6. Metode Penulisan

a. Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Dengan pendekatan tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian secara mendalam terhadap kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang, kemudian memaparkan dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan permasalahan.

b. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penulisan ini ada dua macam, yaitu :

1. Bahan Hukum Primer

Berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah dalam pembangunan perumahan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Berupa data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dan Pusat Studi Perumahan Indonesia (PSPI), literatur atau buku-buku ilmiah hukum yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah serta artikel dan berita dari majalah dan surat kabar. Selain itu wawancara langsung dengan beberapa nara sumber pengembang swasta.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

Bahan-bahan hukum yang terkumpul tersebut kemudian dipelajari dan dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian ini terbagi dalam empat bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab yang disesuaikan dengan pembahasan dan materi yang diteliti.

Bab I Pendahuluan, memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan dan manfaat penulisan, metode penulisan, serta diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, pada bab ini akan dibahas secara garis besar fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA dan undang-undang tentang perumahan dan permukiman, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan tentang pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah dalam kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang. Selain itu akan dibahas pasal-pasal yang kontradiktif antara lain pasal tentang lokasi pembangunan dengan lingkungan hunian yang berimbang, kemudian diakhiri dengan pembahasan pasal tentang kerjasama antar perusahaan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang,

Bab III Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan oleh Pemerintah, dalam bab ini akan dibahas tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKP4N).

Selanjutnya diakhiri dengan pembahasan mengenai mekanisme pengawasan dan pengendalian dalam kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang.

Bab IV merupakan bab penutup dalam penulisan ini yang memuat **Kesimpulan dan Saran**. Kesimpulan merupakan jawaban singkat atas permasalahan yang telah dirumuskan dan saran merupakan sumbangan pemikiran atas masalah yang dibahas dan berfungsi sebagai alternatif pemecahan atas masalah tersebut.

BAB II

FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH

Tanah merupakan salah satu modal pokok bangsa Indonesia dan juga merupakan salah satu unsur utama dalam pembangunan menuju terbentuknya masyarakat adil dan makmur. Selain itu tanah juga merupakan faktor utama dalam pembangunan perumahan. Untuk mengetahui apakah ada keselarasan antara prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA dengan fungsi sosial hak atas tanah dalam undang-undang tentang perumahan dan permukiman beserta peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan pembangunan perumahan, maka dalam bab ini akan dibahas mengenai fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA terlebih dahulu.

1. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam UUPA

Tujuan pokok dari UUPA sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan Umum adalah sebagai berikut :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan *hukum agraria nasional* yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur ;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan *kesatuan dan kesederhanaan* dalam hukum pertanahan ;

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹⁰

Jika kita telaah tujuan pertama dari UUPA tersebut diatas, maka jelas terlihat bahwa UUPA tidak menganut paham liberal dalam hal kepemilikan tanah. Pendapat ini semakin diperkuat dengan adanya konsep fungsi sosial hak atas tanah yang tertuang dalam Pasal 6 UUPA yang bunyinya sebagai berikut :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Tidak hanya hak milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, demikian ditegaskan dalam **penjelasan** pasal tersebut.

Dalam **penjelasan umum**, fungsi sosial hak atas tanah tersebut sebagai dasar yang ke-empat dari Hukum Tanah Nasional kita. Dinyatakan dalam penjelasan umum tersebut :

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 bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula 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 tercapai tujuan pokok : kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya [Pasal 2 ayat (3)].

Dari penjelasan umum diatas maka jelaslah bahwa hukum tanah nasional tidak menganut konsep sosialistik maupun konsep liberal individualistik, sebab walaupun pada setiap hak atas tanah terdapat fungsi sosialnya, namun

¹⁰ Boedi Harsono. Ibid, Halaman 558.

penghormatan hak-hak individu atas tanah tetap dijunjung tinggi. Hak individu yang satu dibatasi oleh hak individu lainnya dengan perangkat aturan yang memberikan jaminan kepastian hukum.

UUPA menentang paham sosialisme yang dianggap meniadakan hak-hak individual atas tanah. UUPA juga menentang paham liberalisme karena akan melahirkan kolonialisme yang menyebabkan penghisapan manusia atas manusia (*exploitation de l'homme par l'homme*). Dengan mendasarkan diri pada asumsi manusia yang monodualis, UUPA mengakui hak individu atas tanah, akan tetapi hak-hak tersebut memiliki fungsi sosial. Beberapa pasal yang terdapat dalam UUPA ada yang menggunakan istilah "**Sosialisme Indonesia**". Menurut Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 istilah ini disamakan dengan "**masyarakat yang adil dan makmur**", jadi bukanlah sosialisme seperti yang dianut oleh Negara-negara barat atau Negara-negara sosialis asing. Sosialisme Indonesia berisi perpaduan yang selaras dari unsur-unsur sosialisme yaitu keadilan sosial dan kesejahteraan, seperti tergambar dalam asas gotong royong dan kekeluargaan yang merupakan ciri pokok dari kepribadian bangsa Indonesia.

Dalam tata perekonomian sosialisme Indonesia, hak milik perseorangan tetap diakui tetapi ditundukkan kepada batas-batas yang ditentukan oleh fungsi sosialnya dalam usaha bersama dibawah pimpinan pemerintah nasional.¹¹ Kewajiban untuk mengelola tanah tidak mungkin dilaksanakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Melalui

¹¹ Boedi Harsono. Ibid, Halaman 147.

prinsip Hak Menguasai Negara, pemerintah mengatur agar tanah dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan 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 kekuasaan seluruh rakyat.”

Jadi tugas mengelola yang berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut menurut sifatnya termasuk dalam bidang hukum publik. Sedangkan dalam bidang hukum keperdataan, setiap individu dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut berdasarkan berbagai macam pemberian nama hak atas tanah.

Semua hak-hak atas tanah, baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Menurut Boedi Harsono, hak-hak atas tanah menurut sumbernya dapat dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu hak atas tanah yang bersifat primer dan hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak atas tanah yang berasal dari tanah negara disebut hak atas tanah yang bersifat primer, terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara. Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain disebut sebagai hak atas tanah yang bersifat sekunder, seperti Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi

Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.¹² Khusus untuk tanah dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat dimasukkan kedalam dua kelompok tersebut. Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.¹³ Untuk asal tanah Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa asal tanah Hak Pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.¹⁴ Pemberian berbagai macam hak-hak atas tanah baik yang dipegang oleh pemegang hak primer maupun pemegang hak sekunder, menimbulkan beberapa kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah-tanah tersebut. Namun, disamping itu juga terdapat beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang hak atas tanah. Di dalam UUPA, kewajiban-kewajiban tersebut ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus. Kewajiban-kewajiban yang bersifat umum dan terkait dengan pembangunan perumahan antara lain adalah Pasal 6 yang menyatakan bahwa pada semua hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Sedangkan kewajiban-kewajiban yang bersifat khusus dicantumkan dalam surat

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005, halaman 89.

¹³ *Ibid*, Halaman 106.

¹⁴ *Ibid*, Halaman 116.

keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya serta dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan-peraturan pemerintah pusat maupun peraturan-peraturan pemerintah daerah yang bersangkutan.

Secara lebih rinci ketentuan-ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 6 : Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- b. Pasal 7 : Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
- c. Pasal 10 : Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- d. Pasal 17: Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- e. Pasal 18: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah tersebut diatas, tampak bahwa tanah harus digarap dan tidak boleh ditelantarkan begitu saja, yang dalam pemanfaatannya dilarang menggunakan

cara-cara pemerasan, pemerintah mengatur batas pemilikan tanah baik secara maksimal maupun minimal, dan pemerintah dapat melakukan pencabutan hak atas tanah jika kepentingan umum menghendaknya dengan pemberian ganti rugi yang layak dan menurut prosedur yang diatur dengan undang-undang.

Mohammad Hatta, dalam pidatonya pada tahun 1946 mengatakan bahwa tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat. Tidak seorangpun boleh menjadikan tanah sebagai alat untuk menindas dan mengambil keuntungan dari kelompok masyarakat yang lain karena hal itu bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil sebagaimana dicitakan oleh rakyat Indonesia. Tanah adalah milik rakyat Indonesia, Negara yang merupakan penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama.¹⁵

Jika kita kaitkan dengan fungsi sosial hak atas tanah dalam pembangunan perumahan, maka UUPA memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi individu untuk dapat menguasai dan menghaki bagian-bagian tanah guna memenuhi kebutuhan hidupnya akan rumah tempat tinggal. Namun disamping itu, mengandung amanat pula bahwa setiap pemegang hak atas tanah untuk dapat memanfaatkannya secara optimal. Pemegang hak atas tanah tidak diperbolehkan untuk membiarkan tanah untuk rumah tinggal tersebut dalam keadaan tidak diusahakan atau dibangun. Pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk

¹⁵ Endang Suhendar, *Tanah Sebagai Komoditas*, Elsam, Jakarta, 1996, Halaman 18.

mempergunakan tanahnya sesuai dengan tujuan pemberian haknya yaitu untuk rumah tempat tinggal.

Selain itu tanah untuk rumah tempat tinggal bukanlah komoditi perdagangan walaupun dimungkinkan penjualan tanah jika diperlukan. Tanah untuk rumah tempat tinggal tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata walaupun ada kemungkinan orang memperoleh keuntungan dari kenaikan harga tanahnya yang bukan disebabkan karena usahanya sendiri, melainkan sebagai akibat pembangunan yang dilakukan pemerintah atau pihak lain.

2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sebagai sumber hukum tanah nasional,¹⁶ mempunyai fungsi yang sangat penting untuk mendukung penyelenggaraan pembangunan nasional dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai salah satu tolak ukur kesejahteraan dan kemakmuran dari suatu masyarakat adalah terciptanya pemerataan kepemilikan rumah. Oleh karena itu perlu adanya undang-undang yang mengatur tentang perumahan dan permukiman. Lahirnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 dapat dikatakan sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari UUPA yang sifatnya hanya merupakan peraturan dasar yang memuat asas-asas serta soal-soal pokok dan garis besarnya saja, sehingga pelaksanaannya perlu diatur didalam berbagai undang-undang,

¹⁶ Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2001, Halaman 1.

peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁷ UUPA dapat dilaksanakan secara optimal jika didukung dengan undang-undang yang mengatur kepentingan lain dan sangat terkait dengan pertanahan. Salah satu undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang merupakan *Lex Specialist* dari UUPA. Walaupun dalam konsideran Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tersebut UUPA tidak dicantumkan, akan tetapi dari substansinya UUPA merupakan peraturan dasar bagi hukum yang berkaitan dengan pertanahan, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum I tentang tujuan Undang-undang Pokok Agraria. Sebagai contoh dapat kita lihat Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang mencantumkan UUPA dalam konsiderannya. Oleh karena itu sudah seharusnya substansi dari Undang-undang Perumahan dan Pemukiman tidak boleh bertentangan dengan asas-asas dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUPA, khususnya prinsip fungsi sosial hak atas tanah. Disamping itu, pengaturan hukum tentang pembangunan perumahan merupakan upaya menerapkan konsep keterpaduan dalam pembangunan perumahan yang mencerminkan prinsip hak atas lingkungan yang baik dan sehat serta prinsip pengelolaan lingkungan hidup. Ini berarti bahwa pengadaan pembangunan perumahan bukan hanya memproduksi rumah semata-mata untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya, melainkan juga merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan lingkungan perumahan yang sehat dan pemukiman

¹⁷ Budi Harsono, *Op cit*, halaman 558.

yang selaras dengan fungsi ekologis, lapangan kerja, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan transportasi.¹⁸

Sebagai perwujudan dari prinsip fungsi sosial hak atas tanah dapat kita lihat dari asas-asas yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992. Menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992, pembangunan perumahan yang ideal di Indonesia harus berlandaskan pada :

1. Asas manfaat yang memberikan landasan agar pelaksanaan pembangunan perumahan bermanfaat bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
2. Asas adil dan merata yang memberikan landasan agar hasil-hasil pembangunan perumahan dapat dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh rakyat.
3. Asas kebersamaan dan kekeluargaan yang memberikan landasan agar golongan masyarakat yang kuat membantu golongan masyarakat yang lemah dan mencegah terjadinya lingkungan yang eksklusif.
4. Asas kepercayaan pada diri sendiri yang memberikan landasan bahwa segala kegiatan dalam pembangunan perumahan bertumpu pada swadaya dan peran serta masyarakat.
5. Asas keterjangkauan yang memberikan landasan agar hasil pembangunan perumahan tidak hanya ditujukan bagi kalangan menengah ke atas tetapi juga dapat dijangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

¹⁸ Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001, halaman 23.

6. Asas kelestarian lingkungan hidup yang memberikan landasan untuk menunjang pembangunan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Secara lebih rinci ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 yang berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah adalah sebagai berikut :

- 1) Pasal 4 : Penataan perumahan dan pemukiman bertujuan untuk :
- a. memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat ;
 - b. mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur ;
 - c. memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional ;
 - d. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang lain.

Penjelasan: Dari tujuan tersebut diatas jelas bahwa tujuan penataan perumahan dan permukiman mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan.

- 2) Pasal 5 ayat (1) : Setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur.

Penjelasan: Dari pasal tersebut diatas jelas bahwa undang-undang melindungi hak setiap warga negaranya baik kaya ataupun miskin akan kebutuhan rumah sebagai tempat tinggal, sehingga sudah menjadi kewajiban Negara untuk

campur tangan mengatasi masalah banyaknya warga Negara yang meskipun sudah bekerja/berpenghasilan namun belum mampu untuk memenuhi kebutuhan akan rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur. Hal ini mengandung unsur kemasyarakatan yang sesuai dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA.

- 3) Pasal 7 ayat (1) : Setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib :
- a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis, dan administrative ;
 - b. melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan ;
 - c. melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Penjelasan: Pasal tersebut diatas mengandung arti bahwa setiap orang atau badan yang membangun atau memiliki rumah tidak dapat dibenarkan bila rumah yang dibangunnya tersebut hanya untuk kepentingan pribadinya semata-mata, oleh sebab itu ada kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Hal ini berkaitan dengan unsur kemasyarakatan dalam prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA.

- 4) Pasal 8 : Setiap pemilik rumah atau yang dikuasakan wajib :
- a. memanfaatkan rumah sebagaimana mestinya sesuai dengan fungsinya sebagai tempat tinggal atau hunian ;
 - b. mengelola dan memelihara rumah sebagaimana mestinya.

Penjelasan : Contoh dari pasal tersebut misalnya, pemilik rumah memanfaatkan rumahnya tidak sesuai dengan peruntukan atau fungsinya sebagai tempat tinggal/hunian, misalnya untuk gudang penyimpanan sehingga rumah tersebut tidak terpelihara dengan baik, apalagi bila sampai menimbulkan resiko kebakaran atau kerugian bagi masyarakat sekitarnya. Hal ini mengandung unsur kemasyarakatan.

- 5) Pasal 9 : Pemerintah dan badan-badan sosial atau keagamaan dapat menyelenggarakan pembangunan perumahan untuk memenuhi kebutuhan khusus dengan tetap memperhatikan ketentuan undang-undang ini.

Penjelasan: Meskipun pasal ini berkaitan langsung dengan prinsip negara menguasai (Pasal 2 ayat (2) UUPA) tetapi berkaitan pula secara tidak langsung dengan prinsip fungsi sosial semua hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) mengingat badan-badan sosial dan keagamaan mengandung unsur sosial, diakui eksistensinya dan dibutuhkan dalam masyarakat. Jadi hal ini sebenarnya mengandung pula unsur kemasyarakatan.

- 6) Pasal 13 : Pengendalian harga sewa rumah oleh pemerintah yang dibangun dengan memperoleh kemudahan dari pemerintah.

Penjelasan: Pasal ini menunjukkan campur tangan pemerintah agar setiap warga negara atau badan pemilik rumah sederhana yang pembangunannya memperoleh kemudahan dari pemerintah, yang menyewakan rumahnya tidak dibenarkan untuk mengambil keuntungan semata-mata atau investasi semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi ditengah kondisi kurangnya pasokan akan rumah sederhana untuk rakyat golongan ekonomi lemah.

7) Pasal 24 (huruf b, c, e, f, dan g) : Dalam membangun lingkungan siap bangun selain memenuhi ketentuan pada Pasal 7, badan usaha di bidang pembangunan perumahan wajib:

- a. membangun jaringan prasarana lingkungan mendahului kegiatan membangun rumah, memelihara dan mengelolanya sampai dengan pengesahan dan penyerahannya kepada pemerintah daerah ;
- b. mengkoordinasikan penyelenggaraan penyediaan utilitas umum ;
- c. melakukan penghijauan lingkungan ;
- d. menyediakan tanah untuk sarana lingkungan ;
- e. membangun rumah.

Penjelasan: Pasal ini mengatur kewajiban badan usaha di bidang pembangunan perumahan agar tidak mengejar keuntungan semata-mata, tetapi ada kewajiban yang harus dipenuhi agar peruntukkan tanah bagi pembangunan perumahan tersebut dapat bermanfaat bagi masyarakat.

8) Pasal 26 ayat (1) : Badan usaha di bidang pembangunan yang membangun lingkungan siap bangun dilarang menjual kaveling tanah matang tanpa rumah.

Penjelasan : Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 6 UUPA yaitu penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaanya dan sifat daripada haknya. Jadi Hak Guna Bangunan yang diberikan bagi badan usaha untuk pembangunan perumahan benar-benar dilaksanakan dengan cara mendirikan bangunan yang diperuntukkan atau berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sehingga dapat lebih bermanfaat bagi masyarakat.

9) Pasal 28 ayat (2) : Pemerintah daerah bersama-sama masyarakat mengupayakan langkah-langkah pelaksanaan program peremajaan lingkungan kumuh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat penghuni.

Penjelasan: Pelaksanaan program peremajaan lingkungan kumuh mengandung unsur kebersamaan yang bermanfaat bagi masyarakat, misalnya: dengan peremajaan lingkungan kumuh akan diperoleh lingkungan hunian yang bebas banjir. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA beserta penjelasannya..

10) Pasal 33 ayat (1) : Untuk memberikan bantuan dan/atau kemudahan kepada masyarakat dalam membangun rumah sendiri atau memiliki rumah, pemerintah melakukan upaya pemupukan dana.

11) Pasal 33 ayat (2) : Bantuan dan/atau kemudahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berupa kredit perumahan.

Penjelasan Pasal 33 : Pemupukan dana untuk kredit perumahan rakyat yang dilakukan pemerintah dapat diperoleh dari pajak bumi dan bangunan rumah menengah dan mewah yang tarifnya lebih tinggi, sehingga pemilik hak atas tanah di perumahan menengah dan mewah, karena kepemilikannya secara tidak langsung mempunyai andil dalam memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah dalam memenuhi kebutuhan akan rumah sederhana .

Dari pasal-pasal diatas dapat kita lihat bahwa pada hakekatnya pembangunan merupakan campur tangan manusia terhadap hubungan timbal balik antara dirinya dengan lingkungannya dalam upaya memanfaatkan tanah bagi

kepentingannya untuk meningkatkan taraf hidupnya, khususnya dalam hal pemenuhan rumah sebagai tempat tinggal. Hak atas rumah bagi setiap warga negara di Indonesia berdasarkan Pasal 5 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 lebih mengutamakan hak untuk menikmati dan/atau memiliki, namun tidak melepaskan kewajiban dan tanggung jawab bagi setiap warga negara untuk berperan serta dalam pembangunan perumahan dan pemukiman. Sejalan dengan peran serta masyarakat dalam pembangunan tersebut, pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan bantuan dan melakukan pembinaan dalam wujud pengaturan dan pembimbingan, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, serta pengaturan perundang-undangan agar tercipta ketertiban dan kepastian hukum dalam pemanfaatan dan pengelolaan pembangunan perumahan.

3. Kebijakan Pemerintah dan Pengaturan Hukum dalam Pembangunan Perumahan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang

Dalam mewujudkan prinsip sosial hak atas tanah dalam UUPA serta melaksanakan asas-asas yang terdapat dalam undang-undang tentang perumahan dan permukiman khususnya asas manfaat, asas adil dan merata, asas kebersamaan dan kekeuargaan dan asas keterjangkauan, maka berdasarkan Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992,

Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang, pemerintah mewajibkan pengembang swasta untuk melaksanakan penyelenggaraan pembangunan suatu kawasan lingkungan perumahan dengan mewujudkan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang. Perumahan dengan lingkungan hunian berimbang yang dimaksud meliputi rumah mewah, rumah menengah, dan rumah sederhana dengan perbandingan 1 : 3 : 6, sehingga dapat menampung secara serasi antara kelompok masyarakat dari berbagai profesi, tingkat ekonomi, dan status sosial. Perbandingan tertentu dalam pembangunan perumahan ini dibatasi dengan aturan sebagai berikut :

- 1) Perusahaan pembangunan perumahan yang membangun perumahan mewah wajib membangun perumahan sederhana sekurang-kurangnya 6 (enam) kali banyaknya rumah mewah yang dibangun dan membangun rumah menengah sekurang-kurangnya 3 (tiga) kali banyaknya rumah mewah yang dibangun.
- 2) Perusahaan pembangunan perumahan yang membangun perumahan menengah tetapi tidak membangun rumah mewah wajib membangun perumahan sederhana sekurang-kurangnya 2 (dua) kali banyaknya rumah menengah yang dibangun dan tidak diwajibkan membangun rumah mewah.
- 3) Perusahaan pembangunan perumahan yang membangun perumahan sederhana saja tidak diwajibkan membangun rumah menengah dan/atau rumah mewah.¹⁹

¹⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung, 1997, Halaman 265.

Ada tiga kriteria jenis rumah yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri bersama ini. Dalam Pasal 2 ayat (4) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan :

- a. Rumah mewah adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 600 M2 sampai dengan 2000 M2 atau rumah yang dibangun dengan biaya pembangunan permeter persegi diatas harga satuan permeter persegi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas A yang berlaku.
- b. Rumah menengah adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 200 M2 sampai dengan 600 M2 atau rumah yang dibangun dengan biaya pembangunan permeter persegi diatas harga satuan permeter persegi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C sampai kelas A yang berlaku.
- c. Rumah sederhana adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 54 M2 sampai dengan 200 M2 atau rumah yang dibangun dengan biaya pembangunan permeter persegi tidak melebihi dari harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C yang berlaku.

Sejak terbentuknya Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang, tiga kriteria jenis rumah tersebut

diatas dijabarkan lebih terperinci. Untuk tipe rumah sederhana, hal ini tentunya sesuai dengan asas keterjangkauan dalam undang-undang tentang perumahan dan pemukiman. Kriteria yang lebih terperinci ini dapat dilihat dalam Pasal 1 yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan :

- a. Rumah mewah adalah rumah yang tidak bersusun yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling 54 M2 sampai dengan 2000 M2 dan biaya pembangunan permeter persegi diatas harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe A yang berlaku **dan** rumah tidak bersusun yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 600 M2 sampai dengan 2000 M2 dan biaya pembangunan permeter perseginya lebih kecil atau sama dengan harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe A yang berlaku, dengan luas lantai bangunan rumah disesuaikan dengan koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan yang diijinkan dengan rencana tata ruang yang berlaku.
- b. Rumah menengah adalah rumah yang tidak bersusun yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling 54 M2 sampai dengan 600 M2 dan biaya pembangunan permeter persegi antara harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe C sampai dengan harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe A yang berlaku **dan** rumah tidak bersusun yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 200 M2 sampai dengan 600 m2 dan biaya pembangunan permeter perseginya lebih kecil atau sama dengan harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe A yang berlaku,

dengan luas lantai bangunan rumah disesuaikan dengan koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan yang diijinkan dengan rencana tata ruang yang berlaku.

- c. Rumah sederhana adalah rumah yang tidak bersusun dengan luas lantai bangunan tidak lebih dari 70 M² yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling 54 M² sampai dengan 200 M² dan biaya pembangunan permeter persegi tidak melebihi harga satuan permeter persegi tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe C yang berlaku yang meliputi rumah sederhana tipe besar, rumah sederhana tipe kecil, rumah sangat sederhana, dan kaveling siap bangun.

Menurut pendapat penulis tiga kriteria jenis rumah yang diatur dalam Keputusan Menteri Perumahan tersebut tidak sebaik yang diatur dalam Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.

Apabila kita bandingkan dalam Tabel maka perbedaannya adalah sebagai berikut:

**Tabel Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor
04/KPTS/BKP4N/1995**

Harga satuan per M2 tertinggi rumah	Luas Kavling		
	54 M2 sampai dengan 200 M2	Antara 200 M2 sampai dengan 600 M2	Antara 600 M2 sampai dengan 2000 M2
Lebih kecil atau sama dengan HST tipe C	rumah sederhana (luas bangunan \leq 70M2)	rumah menengah	rumah mewah
Antara HST tipe C sampai dengan HST tipe A	rumah menengah	rumah menengah	rumah mewah
Lebih tinggi dari HST tipe A	rumah mewah	rumah mewah	rumah mewah

Keterangan : HST adalah Harga Satuan per M2 Tertinggi untuk pembangunan rumah dinas.

**Tabel Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri
Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat
Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992**

Harga satuan per M2 tertinggi rumah	Luas Kavling		
	54 M2 sampai dengan 200 M2	Antara 200 M2 sampai dengan 600 M2	Antara 600 M2 sampai dengan 2000 M2
Lebih kecil dari HST tipe C	rumah sederhana	rumah menengah	rumah mewah
Antara HST tipe C sampai dengan HST tipe A	rumah menengah	rumah menengah	rumah mewah
Lebih tinggi dari HST tipe A	rumah mewah	rumah mewah	rumah mewah

Keterangan : HST adalah Harga Satuan per M2 Tertinggi untuk pembangunan rumah dinas.

Tambahan kriteria rumah sederhana menurut Keputusan Menteri Negara Perumahan tersebut diatas adalah rumah tidak bersusun dengan luas lantai

bangunan tidak lebih dari 70 M². Ketentuan ini menyebabkan cakupan aturannya terlalu sempit sehingga tidak fleksibel. Sebagai contoh : untuk rumah dengan luas tanah antara 54 M² sampai 200 M² dan luas bangunan lebih besar dari 70 M² tetapi dengan biaya pembangunan per meter persegi tidak melebihi harga satuan tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe C tidak tercakup dalam tiga kriteria jenis rumah tersebut. Hal ini menunjukkan adanya konflik norma yang menimbulkan tidak adanya jaminan kepastian hukum.

Dalam Pasal 3 Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 menegaskan bahwa tujuan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang dengan pola 1 : 3 : 6 adalah :

1. Mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. (Mencerminkan asas kelestarian lingkungan hidup).
2. Mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan yang terdiri dari rumah mewah, rumah menengah, rumah sederhana agar dapat menampung secara serasi berbagai kelompok masyarakat. (Mencerminkan asas adil dan merata).
3. Mewujudkan rasa kesetiakawanan sosial, rasa kekeluargaan, kebersamaan, dan kegotongroyongan antara kelompok masyarakat. Masyarakat yang mampu dapat membantu masyarakat yang kurang mampu melalui perusahaan pembangunan perumahan, khususnya dengan melaksanakan subsidi silang dari kavling tanah matang untuk rumah mewah dan menengah kepada kavling tanah matang untuk rumah sederhana. (Mencerminkan asas kebersamaan dan kekeluargaan).

4. Lebih menjamin tercapainya target pembangunan perumahan khususnya pembangunan perumahan sederhana. (Mencerminkan asas keterjangkauan).

Dari tujuan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang sebagaimana yang tersebut diatas, dapat kita lihat adanya kesesuaian terhadap asas-asas yang terkandung dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992. Tetapi sayangnya, upaya pemerintah untuk menerapkan syarat pembangunan perumahan dengan pola 1 : 3 : 6 bagi setiap pembangunan perumahan belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Salah satu faktor penyebabnya adalah pasal-pasal yang kontradiktif dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tersebut, sebagaimana yang akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

4. Pasal-pasal yang Kontradiktif dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995.

Maksud dan tujuan diterbitkannya Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 adalah sebagai berikut :

1. Ayat 1 : Maksud diterbitkannya Surat Keputusan ini adalah :
 - a. Memberikan arahan dan pegangan kepada pemerintah daerah tingkat I dan pemerintah daerah tingkat II serta arahan dan pegangan bagi Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan pengendalian dan pengawasan pembangunan perumahan dan pemukiman agar selalu

mengikuti ketentuan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang.

- b. Memberikan arahan dan pegangan kepada perusahaan pembangunan perumahan, baik koperasi, badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah, maupun badan usaha swasta yang akan menyelenggarakan pembangunan perumahan dan pemukiman serta masyarakat pemilik tanah yang akan menyelenggarakan konsolidasi tanah untuk pembanguan perumahan dan pemukiman dalam melaksanakan ketentuan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang.
 - c. Memberikan arahan dan pegangan kepada bank-bank penyalur kredit pemilikan rumah dalam mengalokasikan dananya untuk membiayai pembangunan perumahan dan pemukiman, dan kredit pemilikan rumahnya.
2. Ayat 2 : Tujuan diterbitkannya Surat Keputusan ini adalah agar ketentuan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang dapat dilaksanakan dengan baik oleh para pengusaha pembangunan perumahan, aparat pemerintah di daerah dan bank-bank pemberi kredit perumahan.

Apabila kita lihat maksud dan tujuan dari bunyi pasal tersebut diatas, jelaslah bahwa Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat ini sebagai aturan lebih lanjut dari Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun

1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang. Dilihat dari fungsinya maka Keputusan Menteri ini merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992. Oleh sebab itu sudah seharusnya substansi dari Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat ini tidak bertentangan satu sama lain. Akan tetapi, pada kenyataannya ada pasal-pasal dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat ini yang kontradiktif dan bertentangan satu sama lain, baik antara pasal-pasal dalam Keputusan Menteri itu sendiri, maupun terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal-pasal yang kontradiktif dalam Keputusan Menteri ini antara lain terdapat pada bab V Pasal 7 mengenai Lokasi Pembangunan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang dan bab VI Pasal 8 mengenai Kerjasama Antar Perusahaan Pembangunan Perumahan.

A. Lokasi Pembangunan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang.

Dalam Pasal 7 ayat (1) dijelaskan bahwa pada prinsipnya rumah mewah, rumah menengah, dan rumah sederhana dibangun pada satu hamparan/lokasi yang sama, sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku untuk hamparan/lokasi tersebut, dan dalam perencanaan tapak agar diatur tata letaknya sedemikian rupa, sehingga tercipta lingkungan yang serasi. Perkecualian dari Pasal 7 ayat (1) diatur dalam Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) yang isinya sebagai berikut :

1. Pasal 7 ayat (2) : Untuk pembangunan rumah tidak bersusun, apabila luas kawasan/lahan yang akan dibangun 200 (duaratus) hektar atau lebih, maka

pembangunan rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana wajib dilakukan pada 1 (satu) hamparan/lokasi yang sama terkecuali jika rencana tata ruang yang berlaku untuk hamparan/lokasi tersebut tidak memungkinkan, maka pembangunan rumah sederhananya dapat dilakukan di lokasi yang berbeda, akan tetapi terletak dalam satu wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II yang sama, khususnya untuk DKI Jakarta lokasi yang berbeda tersebut terletak dalam wilayah DKI Jakarta.

2. Pasal 7 ayat (3) : Apabila luas kawasan/lahan perumahan/pemukiman yang akan dibangun kurang dari 200 (duaratus) hektar dan rencana tata ruang yang berlaku untuk lokasi perumahan tersebut tidak memungkinkan untuk membangun rumah sederhana, maka pembangunan rumah sederhananya dapat dilakukan di lokasi yang berbeda, akan tetapi terletak dalam satu wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II yang sama, khusus untuk DKI Jakarta lokasi yang berbeda tersebut terletak di wilayah DKI Jakarta.

Dari kesimpulan diatas jelas ditegaskan bahwa pembangunan rumah sederhana wajib dilakukan pada 1 (satu) hamparan lokasi yang sama. Terkecuali jika rencana tata ruang yang berlaku tidak memungkinkan, maka pembangunan rumah sederhana dapat dilakukan di lokasi yang berbeda tetapi tetap terletak dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II yang sama.

Akan tetapi ketentuan ini dihapuskan atau dibiarkan oleh Pasal 7 ayat (4) huruf (a) yang menyebutkan bahwa untuk kotamadya yang berpenduduk lebih dari 500.000 orang, lokasi pembangunan rumah sederhana yang berbeda seperti yang dimaksud

dalam ayat (2) dan ayat (3) dapat berada di kabupaten daerah tingkat II yang berbatasan.

Dengan kata lain bahwa kotamadya yang berpenduduk lebih dari 500.000 orang, diperbolehkan untuk tidak melakukan pembangunan rumah sederhana. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan tujuan dari pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995, disamping bertentangan pula dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Pasal 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992.

B. Kerjasama Antar Perusahaan Pembangunan Perumahan.

Dalam Pasal 8 ayat (1) dijelaskan bahwa pelaksanaan pembangunan rumah sederhana sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) dapat dilakukan sendiri oleh perusahaan pembangunan perumahan yang membangun rumah mewah dan/atau rumah menengah atau bekerjasama dengan badan usaha pembangunan perumahan lain dan kelompok masyarakat dengan menerapkan pola pembangunan perumahan bertumpu pada kelompok (P2BPK). Menurut pendapat penulis ketentuan tersebut kurang tepat. Pendapat ini didukung dengan data dari Asosiasi Pengusaha REI Jawa Timur yang menunjukkan bahwa dari 210 pengembang yang tergabung dalam Asosiasi Pengusaha Real Estat Indonesia (REI) Jawa Timur, sekitar 60 persen anggotanya adalah pengembang skala menengah ke bawah. Sisanya adalah pengembang besar yang mempunyai proyek

rumah mewah. Tetapi dari sekitar 40 persen pengembang besar, hanya tiga pengembang saja yang terlibat dalam pembangunan rumah sederhana.²⁰ Dari data diatas jelaslah bahwa dalam memenuhi kewajiban pembangunan perumahan dengan pola 1 : 3 : 6, pengembang besar akan lebih cenderung memilih bekerja sama dengan pengembang lain dalam bentuk kerja sama operasi atau usaha bersama dengan membentuk anak perusahaan. Untuk menjamin agar badan usaha yang membangun rumah sederhana tersebut dapat memperoleh keuntungan yang wajar sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (2), maka akan dipilih lokasi dengan harga tanah paling murah yang tentunya terletak di wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II yang berbatasan. Hal inilah yang merupakan salah satu penyebab lokasi perumahan sederhana pada umumnya jauh dari pusat kota dan terpisah dari perumahan menengah keatas, sehingga mengakibatkan kurangnya sarana dan prasarana serta sulitnya penyediaan infrastruktur dasar seperti jaringan air dan listrik. Lokasi perumahan sederhana yang jauh dari pusat kota dan jauh dari tempat kerja mengakibatkan biaya transportasi yang tinggi dan pemborosan waktu. Hal ini berdampak pada berkurangnya minat beli konsumen. Apabila rumah sederhana yang telah dibangun tidak laku sehingga badan usaha merugi, maka pengembang besar tidak bertanggung jawab karena ada perlindungan dari Undang-undang tentang Perseroan Terbatas yang mengatur bahwa pertanggung jawaban para pemegang saham hanya sebatas pada jumlah saham yang dimiliki. Apalagi pada kenyataannya, banyak proyek pembangunan rumah sederhana menggunakan kemudahan, fasilitas kredit dan subsidi dari pemerintah, yang

²⁰ Lia, "Pengembang Besar Jarang Bangun RSH", *Kompas*, Selasa, 11 Januari 2005.

notabene adalah uang rakyat. Apabila hal ini dibiarkan, maka tujuan dari pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang tidak akan terwujud secara optimal, khususnya pelaksanaan tentang subsidi silang dari kavling tanah matang untuk rumah mewah dan menengah kepada kavling tanah matang untuk rumah sederhana.

BAB III

PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN OLEH PEMERINTAH

Dalam Penjelasan Umum II UUPA disebutkan bahwa Undang-undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia. Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA diberikan rincian kewenangan hak menguasai dari Negara berupa kegiatan :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa ;
- 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 rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2)

tersebut, maka UUPA memberikan suatu interpretasi otentik mengenai hak menguasai dari Negara seperti yang dimaksud oleh UUD 1945, yaitu sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Jadi Hak Menguasai dari Negara meliputi kewenangan Pembentukan Hukum Tanah Nasional dan kewenangan melaksanakannya. Adapun struktur kewenangan Negara atas tanah, ditetapkan mengenai fungsi dan peranannya yaitu hanya sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi baik perbuatan maupun hubungan hukum atas tanah.²¹

Dalam penjelasan Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa masalah agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu tugas kewenangan di bidang agraria/pertanahan tidak boleh di"otonom"kan kepada daerah dan harus tetap ada pada pemerintah pusat. Dengan kata lain hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Tetapi pelaksanaan sebagian wewenang tersebut dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dalam bentuk "*medebewind*" atau tugas pembantuan. Wewenang yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dalam tugas pembantuan tersebut pada hakekatnya akan terbatas pada apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (a), yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah.²² Apabila dikaitkan dengan pembangunan perumahan, wewenang mengatur misalnya menyangkut tentang perencanaan pembangunan perumahan di daerah.

²¹ Sri Winarsi, Suparto Wijoyo, Lilik Pudjiastuti, *Kelembagaan dan Kewenangan di Bidang Hukum Tanah*, Jurnal Penelitian Dinamika Sosial, Vol.4, No.1, April 2003, Hal.90.

²² Budi Harsono, *Op cit*, Halaman 266.

Wewenang menyelenggarakan misalnya berupa tindakan mematangkan tanah untuk disiapkan sebagai tempat pembangunan perumahan rakyat.

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (a), terdapat ketentuan khusus dalam Pasal 14 yang mewajibkan pemerintah pusat untuk menyusun suatu "rencana umum", yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam rencana-rencana regional atau daerah oleh pemerintah daerah. Kewenangan membuat rencana tersebut mendapat pengaturan umum dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang meliputi proses perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah nasional, wilayah propinsi dan wilayah kabupaten/kota.²³

Berbicara tentang kewenangan mengatur dan menyelenggarakan pembangunan perumahan guna mencapai maksud dan tujuan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992, khususnya dalam mewujudkan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam pembangunan perumahan, tidak dapat dipisahkan dari fungsi pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah. Fungsi pengawasan dan pengendalian di bidang perumahan dan permukiman diatur dalam Pasal 27 ayat (1) jo. Pasal 30 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Pasal 27 ayat (1) : Pemerintah memberikan bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaan, serta melakukan pengawasan dan pengendalian untuk meningkatkan kualitas permukiman.

²³ Budi Harsono, *ibid*, Halaman 261.

- b. Pasal 30 ayat (1) : Pemerintah melakukan pembinaan di bidang perumahan dan permukiman dalam bentuk pengaturan dan pembimbingan, pemberian bantuan dan kemudahan, penelitian dan pengembangan, perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan dan pengendalian.

Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan kegiatan lintas sektoral yang pelaksanaannya perlu memperhatikan sarana dan prasarana lingkungan, rencana tata ruang, pertanahan, industri bahan, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, sumber daya manusia, peraturan perundang-undangan dan aspek penunjang lainnya²⁴, maka dalam pelaksanaan lebih lanjut fungsi pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah perlu diatur dengan peraturan pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 30 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992. Tetapi dalam kenyataannya fungsi pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan hanya diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Perumahan dan Pemukiman Nasional (BKP4N) dan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang. Baru pada era pemerintahan B.J.Habibie dikeluarkan

²⁴ *Konsideran huruf (a), Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994.*

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun Yang Berdiri Sendiri.

1. Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional sebelum dan setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan penjelasannya, dapat dikatakan bahwa kewenangan pelaksanaan hukum pertanahan berada dalam kewenangan pemerintah pusat dan lebih lanjut kewenangan pemerintah pusat tersebut “dapat” didelegasikan kepada pejabat-pejabat di tingkat propinsi, kabupaten atau kotamadya dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Bila dihubungkan dengan pembangunan perumahan dan permukiman secara Nasional, maka kewenangan pembentukan kebijakan pembangunan perumahan ada pada perangkat eksekutif yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden (kementerian yang terkait dalam kebijakan pembangunan perumahan), pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat khusus yang ada di propinsi dan kabupaten/kotamadya. Ketentuan tersebut diimplikasikan dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1985 tentang Badan Kebijakan Perumahan Nasional (BKPN). BKPN adalah lembaga pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas dan fungsi BKPN ini kemudian diganti dan disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1993 tentang Badan Kebijakan

dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKP4N). BKP4N merupakan badan non struktural yang dipimpin oleh Menteri Negara Perumahan Rakyat. Adapun tugas pokok dari BKP4N meliputi:

- a. menyiapkan rumusan kebijaksanaan di bidang pembangunan perumahan dan permukiman ;
- b. memecahkan berbagai permasalahan di bidang pembangunan perumahan dan permukiman ;
- c. melaksanakan pengawasan dan pengendalian di bidang pembangunan perumahan dan permukiman.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud diatas, BKP4N menyelenggarakan fungsi :

- a. memadukan berbagai kebijaksanaan sektoral dalam rangka perumusan kebijaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman ;
- b. meneliti dan mengkonsultasikan pemecahan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pembinaan, pengembangan dan pembangunan perumahan dan permukiman ;
- c. mengawasi dan mengendalikan penyelenggaraan pengelolaan Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang berdiri sendiri ;
- d. mengawasi dan mengendalikan pembangunan perumahan dan permukiman yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Swasta, dan Koperasi ;
- e. mengawasi dan mengendalikan peran serta masyarakat dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

Pengaturan tersebut diatas berlangsung sampai pada tanggal 2 Mei 1999, karena pada tanggal tersebut mulai berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam salah satu ketentuannya, khususnya Pasal 11 dinyatakan bahwa kepada daerah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi, yang antara lain meliputi kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, maka terjadilah perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Undang-undang ini pada prinsipnya memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (1) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merumuskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dengan tetap mempertimbangkan kemampuan otonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Lebih lanjut kewenangan daerah kabupaten atau kota diatur dalam ketentuan Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Daerah Kabupaten atau Kota adalah di bidang Pertanahan. Ketentuan tersebut tidak ada penjabaran lebih lanjut, sehingga ditafsirkan secara luas oleh Daerah Kabupaten dan Kota yang menyebabkan kecenderungan Daerah Otonom bergerak melampaui batas-batas

otonomi dan mengabaikan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Salah satu contohnya adalah kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian berimbang yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.

Untuk mengatasi masalah tersebut dan untuk menghindari dualisme kelembagaan dan kebijakan di bidang pertanahan maka pada tanggal 17 Januari 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan. Keputusan Presiden ini dimaksudkan untuk menciptakan unifikasi peraturan yang berkaitan dengan bidang pertanahan sehingga daerah tidak diperkenankan untuk menerbitkan kebijakan mengenai pertanahan yang bertentangan dengan peraturan yang telah ada. Pada era pemerintahan Megawati Soekarnoputri diterbitkan pula Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, sebagai upaya mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu.

Mengingat Keputusan Presiden ini kedudukannya masih dibawah undang-undang, menurut pendapat penulis keputusan presiden ini hanya efektif untuk menghindari kasus dualisme kelembagaan di bidang pertanahan saja, tetapi kurang efektif untuk menghindari masalah pertentangan kebijakan pertanahan antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah pusat khususnya dalam hal

kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang. Oleh sebab itu perlu adanya upaya *land reform* atau reforma pertanahan yang ditujukan untuk memperbaiki struktur agraria agar dapat mewujudkan pemilikan dan penguasaan yang lebih adil. Dalam pelaksanaannya, pengaturan dan keberadaan *land reform* ini sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah yang berkuasa.²⁵ Disamping itu, dengan terbitnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru, khususnya Pasal 14 ayat (3), diharapkan dapat menjadi jalan keluar untuk mewujudkan unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum di bidang pertanahan agar tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pokoknya mengatur bahwa pelaksanaan ketentuan tentang urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Apabila dikaitkan dengan kebijakan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang, maka Pasal 2 ayat (2) jo. Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri, dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan pembangunan dan perumahan. Dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa pengelolaan Lisiba bagian dari Kasiba atau Lisiba yang berdiri sendiri bertujuan agar tersedia kaveling tanah matang beserta rumah dengan pola hunian yang berimbang, terencana dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan dalam Pasal 38 ayat (2) disebutkan bahwa

²⁵ Eman Ramelan, *Hukum Agraria dan Reforma Pertanahan di Indonesia*, Yuridika, volume 18, nomor 4, Juli 2003, halaman 308.

pembangunan rumah unit hunian diatas kaveling tanah matang dapat dilaksanakan ke arah horizontal dan/atau vertikal dengan pola hunian yang berimbang sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 2001 telah ditegaskan bahwa pengelolaan pertanahan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang kepada daerah otonom merupakan tugas dekonsentrasi dan *medebewind*. Segala sesuatu akan diselenggarakan menurut keperluan dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Hal ini sebagai konsekuensi bahwa pembangunan perumahan dan pemukiman merupakan kegiatan lintas sektoral yang pelaksanaannya perlu memperhatikan sarana dan prasarana lingkungan, rencana tata ruang, pertanahan, industri bahan, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, sumber daya manusia, peraturan perundang-undangan dan aspek penunjang lainnya, disamping konsekuensi luasnya lingkup permasalahan pembangunan perumahan dan pemukiman tersebut serta demi untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pembangunan perumahan dan pemukiman secara berkelanjutan, terpadu, terarah dan terkoordinasi.²⁶

Dalam perjalanannya Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakanaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 2000 dengan judul yang sama, sebagai akibat dihapuskannya Kementerian Negara Perumahan Rakyat dalam Kabinet Persatuan Nasional pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Isi dari kedua Keputusan Presiden tersebut tidak jauh

²⁶ *Konsideran, menimbang, Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994.*

berbeda. Beberapa ketentuan yang berubah antara lain pada keanggotaan BKP4N, dimana posisi ketua yang dulunya dijabat oleh Menteri Negara Perumahan Rakyat digantikan oleh Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah. Sedangkan untuk keanggotaan BKP4N dalam Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 2000 tersebut ditambah dengan Menteri Keuangan sebagai anggota yang baru. Selain itu dalam hal tata kerja terdapat perubahan dengan dibentuknya Badan Pembinaan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah Propinsi dengan Gubernur sebagai ketua dan Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah Kabupaten/Kota dengan Bupati/Walikota sebagai ketua.

2. Mekanisme Pengawasan dan Pengendalian dalam Kebijakan Pembangunan Perumahan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri dan Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 2000 tentang Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Perumahan dan Permukiman Nasional serta Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang, maka mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan

perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang ditentukan sebagai berikut :

1. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan keputusan ini secara nasional dilakukan oleh Menteri Negara Perumahan Rakyat melalui Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional beserta kelengkapan organisasinya.
2. Gubernur Kepala Daerah Propinsi memberikan pengarahan dan petunjuk kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota selaku Ketua Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah Kabupaten/Kota dalam pengawasan dan pengendalian pelaksanaan keputusan ini.
3. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan keputusan ini dilakukan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota selaku Ketua Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
4. Badan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Daerah Kabupaten/Kota wajib memberi laporan pelaksanaan ketentuan pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang di daerahnya masing-masing secara berkala kepada Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional dan Gubernur kepala Daerah Propinsi yang bersangkutan dengan tembusan kepada para menteri anggota Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan

Permukiman Nasional, sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan.

Mekanisme pengawasan dan pengendalian tersebut diatas menurut penulis tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan masih relevan untuk dijadikan acuan dasar mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan secara nasional. Hanya saja, untuk lebih efektifnya kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian berimbang, kebijakan tersebut perlu diatur dalam peraturan pemerintah sesuai amanat Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Berbicara tentang pengawasan dan pengendalian tidak dapat dilepaskan dari sanksi yang diberlakukan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pengembang swasta. Dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 disebutkan bahwa perusahaan pembangunan perumahan yang membangun tidak sesuai dengan izin-izin yang sudah diterbitkan dan tidak mematuhi perintah untuk melakukan perubahan atau perbaikan yang diperintahkan, tidak diberi izin-izin baru, baik untuk lokasi yang sama maupun untuk lokasi yang baru. Selanjutnya perusahaan pembangunan perumahan yang tidak mengikuti ketentuan lingkungan hunian yang berimbang dapat dipidana dengan pidana penjara atau kurungan dan/atau denda serta ketentuan pencabutan izin usaha dan keharusan pemenuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan Pasal 36, Pasal 38 dan Pasal 39 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992.

Disamping upaya represif tersebut diatas terdapat pula upaya yang bersifat preventif, seperti upaya penertiban sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999, yaitu :

- 1) Pasal 53 ayat (1) disebutkan bahwa penertiban terhadap perolehan tanah dan pembangunan fisik Lisiba yang berdiri sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 dilakukan berdasarkan laporan perkembangan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2).
- 2) Pasal 53 ayat (2) disebutkan bahwa apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2), penyelenggara belum melaksanakan kegiatan, maka penunjukan yang diperoleh menjadi batal dan tanah yang telah diperoleh diambil alih oleh Negara melalui Pemerintah Daerah yang bersangkutan, untuk kemudian ditawarkan kepada penyelenggara lain dengan diberikan penggantian sebesar harga perolehan tanah tersebut.
- 3) Pasal 53 ayat (3) disebutkan bahwa apabila sesudah jangka waktu tertentu, penyelenggara tidak dapat menyelesaikan tahapan perolehan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1), maka sisa ijin perolehan tanah yang belum dilaksanakan menjadi batal.
- 4) Pasal 53 ayat (4) disebutkan bahwa apabila sesudah jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2), penyelenggara belum menyelesaikan pembangunannya, maka sisa tanah yang belum terbangun diambil alih oleh Negara melalui Pemerintah Daerah yang bersangkutan untuk kemudian ditawarkan kepada penyelenggara lain dengan diberikan penggantian sebesar harga perolehan tanah tersebut.

BAB IV

PENUTUP

1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

- a. Tujuan bangsa Indonesia adalah pembentukan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh sebab itu hukum tanah sebagai salah satu sarana untuk mencapai tujuan Negara tersebut tentunya tidak boleh memuat ketentuan yang saling bertentangan, tidak konsisten dan tidak sinkron baik secara vertikal maupun horizontal. Tindakan pemerintah dalam menjalankan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam pembangunan perumahan masih belum berhasil. Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk peraturan menteri terkait masih terdapat pasal-pasal yang kontradiktif sehingga menyebabkan ketidak-konsistenan dan ketidak-sinkronan dengan UUPA maupun Undang-undang tentang Perumahan dan Permukiman. Hal ini menyebabkan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam pembangunan perumahan tidak dapat terwujud dengan baik hingga saat ini. Peraturan menteri tersebut adalah Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan

Perumahan dan Pemukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang. Pasal-pasal yang kontradiktif dalam keputusan menteri tersebut yaitu Pasal 7 tentang Lokasi Pembangunan Perumahan dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang dan Pasal 8 tentang Kerjasama Antar Perusahaan Pembangunan Perumahan.

- b. Fungsi pengawasan dan pengendalian dalam pembangunan perumahan dilakukan oleh pemerintah pusat melalui suatu lembaga yang dibentuk oleh Presiden, yaitu Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKP4N). Fungsi pengawasan dan pengendalian tersebut tidak banyak berubah dengan adanya otonomi daerah. Peraturan pemerintah maupun peraturan menteri yang terkait dengan pembangunan perumahan dan pemukiman masih cukup baik dan relevan untuk dipakai sebagai pedoman dalam mengatur fungsi pengawasan dan pengendalian kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang.

2 Saran

- a. Perlu adanya upaya untuk merevisi pasal-pasal yang kontradiktif dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman

Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang, sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA dan asas-asas yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

- b. Agar kebijakan pembangunan perumahan dengan lingkungan hunian yang berimbang dapat berjalan secara berkelanjutan, terpadu, terarah, terkoordinasi dan mencapai sasaran maka perlu upaya mengatur kebijakan pembangunan perumahan tersebut ke dalam peraturan pemerintah sebagai wujud dari upaya pelaksanaan reforma pertanahan. Tentunya dengan penyesuaian agar tidak bertentangan dengan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.



DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Parlindungan., A.P., *Komentor Atas Undang-undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung, 1997.
- Ramelan, Eman, *Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan Melalui Penjualan Tanah Secara Kaplingan di Surabaya Barat*, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga Surabaya, 1997.
- _____, *Hukum Agraria dan Reforma Pertanahan di Indonesia*, Yuridika, Volume 18, Nomor 4, Juli 2003.
- Simanungkalit, Panangian, *Bisnis Properti menuju Crash Lagi ?*, Pusat Studi Properti Indonesia (PSPi), Jakarta, 2004.
- Sri Winarsi., Suparto Wijoyo., Lilik Pudjiastuti, *Kelembagaan dan Kewenangan di Bidang Hukum Tanah*, Jurnal Penelitian Dinamika Sosial, Vol.4, No.1, April 2003, Hal.90.
- Suhendar, Endang, *Tanah Sebagai Komoditas*, Elsam, Jakarta, 1996.
- Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2001.
- Syahrin, Alvi, *Pengaturan Hukum Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, April 2005.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 80 tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun Yang Berdiri Sendiri.

Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 2000 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan.

Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang,

Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut Surat Keputusan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1982, Nomor 739/KPTS/1992, Nomor 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang

Artikel Surat Kabar

Lia, "*Pemerintah lakukan deregulasi untuk dongkrak RSH*", *Kompas*, Senin, 31 Januari 2005.

Tjahja Gunawan, "*Selamat Datang Menteri Perumahan Rakyat*", *Kompas*, Sabtu, 16 Oktober 2004.

"*Mengapa Kementerian Perumahan Diperlukan?*", *Kompas*, Sabtu, 16 Oktober 2004.

"*Surabaya Perlu Rumah Susun Murah dan Sehat*". Suplemen Harian Surya, Edisi 003/th-1/Maret 2005.