

**KAJIAN HUKUM ATAS PENGADAAN RUMAH
HORIZONTAL, DAN VERTIKAL DALAM
PEMBANGUNAN RUMAH HUNIAN BERWAWASAN
LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN YANG
BERKEADILAN DALAM UPAYA MENCAPAI TUJUAN
NEGARA KESEJAHTERAAN**

***"THE LEGAL STUDIES ON THE PROVISION SUPPLY OF
HORIZONTAL AND VERTICAL HOUSING IN AN HOUSING
DEVELOPMENT BY USING ENVIRONMENT BASED ON
HOUSING DEVELOPMENT AND JUSTICE CONCEPT WHICH
IS CONNECTED WITH THE PURPOSE OF WELFARE STATE"***

Oleh:

**Benny Djaja
(L3F03502)**

DISERTASI

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum
Pada Universitas Padjadjaran
Dengan Wibawa Rektor Universitas Padjadjaran
Prof. Dr. Ganjar Kurnia, Ir, DEA**



**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
2009**

**KAJIAN HUKUM ATAS PENGADAAN RUMAH
HORIZONTAL DAN VERTIKAL DALAM
PEMBANGUNAN RUMAH HUNIAN BERWAWASAN
LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN YANG
BERKEADILAN DALAM UPAYA MENCAPAI TUJUAN
NEGARA KESEJAHTERAAN**

***"THE LEGAL STUDIES ON THE PROVISION SUPPLY OF
HORIZONTAL AND VERTICAL HOUSING IN AN HOUSING
DEVELOPMENT BY USING ENVIRONMENT BASED ON
HOUSING DEVELOPMENT AND JUSTICE CONCEPT WHICH
IS CONNECTED WITH THE PURPOSE OF WELFARE STATE"***

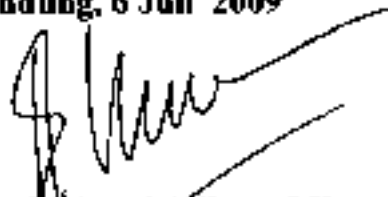
Oleh:

**Benny Djaja
(L3F03502)**

DISERTASI

**Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum
Pada Universitas Padjadjaran
Dengan Wibawa Rektor Universitas Padjadjaran**

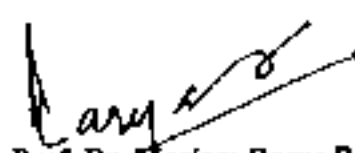
Bandung, 6 Juli 2009



**Prof. Dr. Dikhardah Hasan S.H
(Ketua Tim Promotor)**



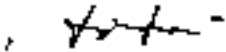
**Prof. Dr. Rukmana Amanwinata S.H., M.H
Anggota Tim Promotor**



**Prof. Dr. Mariana Darus B., S.H
Anggota Tim Promotor**

LEMBAR PENGESAHAN

Mengetahui/Mengesahkan
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Koordinator,


Dr. Ida Nurlinda S.H., M.H.
NIP. 19620728 198701 2 001

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan / atau doktor), baik di Universitas Padjadjaran maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan tim promotor, oponent ahli dan representasi guru besar.
3. Dalam karya tulis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan pihak lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah disertasi dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan yang saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Bandung, 6 Juli 2009

Yang membuat pernyataan



Benny Djaja

ABSTRAK

Dalam setiap negara pembangunan perumahan merupakan permasalahan tersendiri yang harus diselesaikan. Meskipun pembangunan rumah hunian sudah diatur oleh pemerintah agar kebutuhan perumahan terpenuhi, namun masih banyak masyarakat yang belum mempunyai rumah tinggal atau sudah memiliki tempat tinggal tetapi tidak layak huni. Pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan perlu menjadi pola yang harus diwujudkan oleh negara. Tugas negara dalam konsep negara kesejahteraan menuntut negara untuk lebih memikirkan upaya-upaya meningkatkan pemenuhan akan kebutuhan perumahan dan permukiman dalam konteks sebagai warga negara. Peraturan-peraturan yang dibentuk oleh pemerintah diharapkan dapat mewujudkan pembangunan rumah hunian yang tertata baik serta memperhatikan aspek lingkungan yang berkesinambungan serta sesuai dengan penataan ruang.

Indonesia sebagai negara kesejahteraan berusaha melakukan pembangunan rumah hunian sebagai pemenuhan hak dasar (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28) dengan cara membentuk Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 tentang Hunian Berimbang yang dikenal dengan konsep 1:3:6. Undang-Undang Perumahan dan Permukiman mendefinisikan perumahan sebagai kelompok rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan diharapkan dapat menghasilkan benang merah untuk mengamati penerapan pembangunan rumah hunian baik horizontal maupun vertikal. Juga dilakukan perbandingan pelaksanaan program-program pembangunan perumahan dengan negara tetangga.

Pada kenyataannya peraturan yang dibuat belum sepenuhnya dilaksanakan. Ini dikarenakan tidak adanya sanksi jika peraturan tersebut tidak dilaksanakan oleh pengembang, serta tidak adanya penghargaan bagi para pengembang jika peraturan tersebut dilaksanakan atau dijalankan. Penelitian pada pembangunan rumah hunian di Perumahan Citra Jakarta akan menghasilkan gambaran yang komprehensif dari penerapan konsep dan praktek di lapangan.

Abstract

In the developing country, housing has its own problem that must be solved. Even though the government has been full filled the necessity of housing for people, but until now there is still people or society have not got the proper house. Therefore, the government must be much more used to build and increase the supply of a large number of houses and residents, which it have a good environment, location and strategic.

As a welfare state, Indonesia makes the effort to build a housing to conduct the basic right (constitution 1945, article 28), by making regulations Act No.04/1985 contains the housing and resident, Act No.16/1985 contains house with several stories, Act No 26 / 1997 contains a life environment, Act No.26/2007 contains an arrangement of room and also a decree of minister of the people housing No.04/KPTS/BKPN/1995 contains a balanced residence which know as concept 1:3 6. A regulation of housing and resident defined an housing as group of houses which functions as a place to live that is equipped with means of facility and good environment. By the using the methods of research of literature and fieldwork, it is expected can get the red thread to watch the application of the house development

The fact, the regulation could not conduct effectively. It is caused by there is no sanction for developers who break it, and also there is no award for some developers who conducts and obey the regulation. The research at the house development in Citra Real Estate will produces a comprehensive description from the application of concept and practise in the field.

KATA PENGANTAR

Pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat akan tempat tinggal, baik kualitas maupun kuantitas dan untuk meningkatkan mutu lingkungan hidup. Selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam atau cuaca dan makhluk lainnya, rumah juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungan permukimannya maka terlihat bahwa kualitas sumber daya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan permukiman dimana masyarakat tinggal menempatnya. Perumahan dan permukiman merupakan salah satu sektor yang strategis dalam upaya membangun manusia Indonesia yang seutuhnya.

Permasalahan yang dihadapi untuk pembangunan dan perumahan sangat kompleks, tidak hanya menangkut masalah pembiayaan, fisik lingkungan, wujud lingkungan, serta masalah kualitas perumahan dan permukiman yang belum memenuhi standar pelayanan yang memadai. Selain itu belum semua anggota masyarakat dapat menikmati atau memiliki rumah yang layak, sehat aman dan serasi. Oleh karena itu upaya pembangunan perumahan dan permukiman harus ditingkatkan untuk menyediakan jumlah perumahan yang makin banyak dengan harga terjangkau, terutama bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Berdasarkan hasil dari penelitian terhadap tinjauan hukum atas perumahan dalam pembangunan perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan maka peneliti berkesimpulan bahwa perlunya pembaruan dalam sistem hukum pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan di kemudian hari.

Disertasi ini berhasil diselesaikan berkat bimbingan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Peneliti menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada guru besar, dosen dan staf pengajar akademik Universitas Padjadjaran, yaitu:

1. Prof. Dr. Djubaendah Hasan S.H. selaku ketua tim promotor, Prof. Dr. Rukmana Amanwinata S.H, M.H dan Prof. Dr. Mariam Darus Badruzaman, S.H. selaku anggota tim promotor.
2. Tim penguji/*opponent* ahli/representasi guru besar yang terdiri dari Prof. Dr. Yudha Bhakti, S.H.,M.H., Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H., Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, S.H.,S.Sos., LL.M., Dr. Muh. Hasan Wargakusumah, S.H., Dr. Supraba Sekarwati W., S.H., CN. Prof. Huala Adolf, S.H.,LL.M.,Ph.D.
3. Rektor Universitas Padjadjaran, Prof. Dr. Ganjar Kurnia, Ir., DEA.
4. Dosen dan staf Akademik Universitas Padjadjaran yang dapat tidak dapat disebutkan satu-per satu.

Secara Khusus, peneliti menyampaikan rasa terima kasih kepada istri tercinta Christine Darnajanti dan anak-anak terkasih (Hazel dan Benson) atas doa, dorongan dan perhatian mereka yang besar, sehingga peneliti dapat merampungkan pendidikan doktoral ini dengan baik.

Peneliti berharap disertasi ini bermanfaat bagi dunia akademik.

Bandung, 6 Juli 2009

Benny Djaja



DAFTAR ISI

HALAMAN

Abstrak.....	vi
Abstract.....	vii
Kata Pengantar.....	viii
Daftar Isi.....	xi
Daftar Tabel.....	xiii
Daftar Singkatan dan Akromin.....	xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Kegunaan Penelitian.....	14
E. Kerangka Pemikiran.....	14
F. Metode Penelitian.....	45

BAB II TINJAUAN HUKUM ATAS PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI INDONESIA YANG BERWAWASAN LINGKUNGAN

A. Asas Dan Sistem Hukum Perumahan Dan Permukiman Di Indonesia	
1. Pengertian Asas.....	48
2. Asas Keadilan.....	51
3. Asas dan Sistem Perumahan dan Permukiman di Indonesia.....	54
B. Perumahan Dan Permukiman Horizontal Dan Vertikal.....	76
C. Pembangunan Bangunan Rumah Dan Non Human.....	90
D. Pemilikan Atas Rumah Hunian.....	98

BAB III PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DALAM SISTEM TATA RUANG INDONESIA YANG BERWAWASAN LINGKUNGAN

A. Sejarah Terbentuknya Kota, Perumahan Dan Permukiman Di Kota.....	89
B. Penataan Ruang Dalam Pembangunan Perumahan Dan Permukiman.....	127
C. Hak-hak Atas Tanah Dalam Pembangunan Perumahan Dan Permukiman.....	138
D. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan dan Permukiman.....	157
E. Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Dihubungkan Dengan Hukum Lingkungan	
1. Pembangunan Perumahan Dan Permukiman.....	168
2. Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan.....	179
F. Negara Sebagai Pengemban Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman.....	193

BAB IV PENGADAAN RUMAH HORIZONTAL DAN VERTIKAL DALAM KAITAN HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

A. Pengadaan Lahan Bagi Pembangunan Rumah Vertikal Dan Horizontal.....	217
B. Regulasi Dan Tahap-Tahap Pembangunan.....	225
C. Permasalahan Dalam Pembangunan Rumah Horizontal Dan Vertikal....	252
D. Rumah Susun Sebagai Bentuk Rumah Hunian Dan Pendaftarannya	
1. Rumah Susun Sebagai Bentuk Rumah Hunian.....	277
2. Pendaftaran Rumah Susun.....	285
E. Pemenuhan Kebutuhan Perumahan.....	292
F. Pembangunan Rumah Hunian Berimbang.....	313

**BAB V RUMAH HUNIAN HORIZONTAL DAN VERTIKAL YANG
BERWAWASAN LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN
DALAM NEGARA KESEJAHTERAAN**

A. Perumahan Dan Permukiman Dihubungkan Dengan Hukum Pertanahan.....	329
B. Pembangunan Hunian Berimbang Berwawasan Lingkungan Dan Berkelanjutan Yang Berkeadilan	340
C. Perumahan Dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan Dan Berkelanjutan Dalam Mewujudkan Tujuan Negara Kesejahteraan	365

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan	377
B. Saran	379

Daftar Pustaka

Daftar Riwayat Hidup

Lampiran

DAFTAR TABEL

TABEL	HALAMAN
1. Komponen Prasarana dan sarana Utilitas Umum	320

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
ADSGM	: Association of Deans of Southeast Asian Graduate School of Management
ADB	: Asian Development Bank
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
Bappeda	: Badan Pemerintahan Daerah
BML	: Baku Mutu Lingkungan
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BTN	: Bank Tabungan Negara
CPF	: <i>Central Provident Fund</i>
CSR	: <i>Corporate Social Responsibility</i>
DPP REI	: Dewan Pimpinan Pusat Real Estat Indonesia
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
ERS	: <i>Estate Renewal Strategy</i>
FGLH	: Fungsi lahan
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
GSB	: Garis Sepadan Bangunan
HUDCO	: <i>Housing and Urban Development Corporation</i>
HDB	: <i>Housing Development Board</i>
HGB	: Hak Guna Bangunan
HMSRS	: Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
IMB	: Ijin Mendirikan Bangunan
KPR	: Kredit Pemilikan Rumah
Keppres	: Keputusan Presiden
KUH Perdata	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
KASIBA	: Kawasan Siap Bangun
KK	: Kepala Keluarga
KSNPP	: Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman
LC	: <i>land consolidation</i>
LKLH	: Lokasi lahan
LSIBA	: Lingkungan Siap Bangun
MDGs	: Millenium Development Goals
NJOP	: Nilai Jual Objek Pajak
NHA	: <i>National Housing Authority</i>
OTD	: Orang Terkena Dampak
P2T	: Panitia Pengadaan Tanah
Propenas	: Program Pembangunan Nasional
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah
Perpres	: Peraturan Presiden

PP	: Peraturan Pemerintah
PDB	: Produk Domestik Bruto
PLTA	: Pembangkit Listrik Tenaga Air
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
PP	: Peraturan Pemerintah
Perumnas	: Perumahan Nasional
PELITA	: Pembangunan Lima Tahun
P3R	: Penyuluhan Pembangunan Perumahan Rakyat
PRONA	: Proyek Operasi Nasional Pertanahan
PSU	: Prasarana Sarana dan Utilitas
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
Rusunawa	: Rumah Susun Sederhana Sewa
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RSTRP	: Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi
RUTRD	: Rencana Umum Tata Ruang Daerah
RUTRK	: Rencana Umum Tata Ruang Kota
RUU	: Rancangan Undang-Undang
RPJPN	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RTH	: Ruang Terbuka Hijau
RRC	: Republik Rakyat China
Kepetada	: Rencana Pembangunan Tahunan Daerah
RS	: Rumah Sederhana
RSS	: Rumah Sangat Sederhana
RP4D	: Rencana induk Pengembangan Pembangunan Perumahan dan permukiman di Daerah
rusuna	: Rumah Susun Sederhana
SARA	: Suku, Ras dan Agama
SDA	: Sumber Daya Alam
SMF	: <i>Secondary Mortgage Facility</i>
SNPPTR	: Strategi Nasional Pola Pengembangan Tata Ruang
STUH	: Status Lahan Milik
SIPPT	: Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah
SP3I	: Surat Persetujuan Prinsip Pembahasan Lokasi atau Lahan
SKB	: Surat Keputusan Bersama
SRS	: Satuan Rumah Susun
SNI	: Standar Nasional Indonesia
SERS	: <i>Selective En block Redevelopment Scheme</i>
SHAP	: <i>Special Housing Assistance Programme</i>
TPA	: Tempat Pembuangan Akhir
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
ULD 1945	: Undang-Undang 1945
UUHT	: Undang-Undang Hak Tanggungan
UUPH	: Undang-Undang Lingkungan Hidup
WSSD	: <i>World Summit on Sustainable Development</i>
WNI	: Warga Negara Indonesia
WCED	: <i>World Commission on Environment and Development's</i>



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam arah dan kebijakan pembangunan umum sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004–2009 bahwa pembangunan perumahan dan permukiman merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus untuk meningkatkan mutu dan lingkungan, upaya pembangunan perumahan dan permukiman termasuk dalam pembangunan infrastruktur yang harus dipercepat selain sumber daya air, transportasi, energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika. Sasaran umum pembangunan perumahan adalah pemenuhan kebutuhan hunian bagi masyarakat melalui terciptanya pasar primer yang sehat, efisien, akuntabel, tidak diskriminatif, dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang yang *market friendly*, efisien, dan akuntabel.¹

Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004–2009 mengidentifikasi beberapa permasalahan mendasar yang menuntut perhatian khusus dalam membangun ke depan antara lain belum terbangunnya sistem pembangunan,

¹Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004–2009, PP No.7 Tahun 2005, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, Lampiran Bab I.

pemerintahan, dan pembangunan yang berkelanjutan.² Permasalahan mendasar lainnya adalah masih lemahnya karakter bangsa, belum berkembangnya nasionalisme kemanusiaan serta demokrasi politik dan ekonomi, belum terejawantahnya nilai-nilai utama kebangsaan dan belum berkembangnya sistem yang memungkinkan masyarakat untuk mengadopsi dan memaknai nilai-nilai kontemporer secara bijaksana; serta kegagagalan dalam menghadapi masa depan serta rentannya sistem pembangunan, pemerintahan, dan kenegaraan dalam menghadapi perubahan.³

Visi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009 adalah:

1. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai;
2. Terwujudnya masyarakat, bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak asasi manusia;
3. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.⁴

Selanjutnya dari visi Pembangunan Nasional tersebut ditetapkan 3 misi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009, yaitu:

1. Mewujudkan Indonesia yang Aman dan Damai;
2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis; dan
3. Mewujudkan Indonesia yang Sejahtera.

²*Ibid.*, hlm. 18.

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*, hlm. 19.

Salah satu strategi pokok pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) adalah strategi pembangunan Indonesia yang diarahkan pada dua sasaran pokok yaitu pemenuhan hak dasar rakyat serta penciptaan landasan pembangunan yang kokoh dimana hak dasar yang harus dipenuhi antara lain yaitu hak rakyat untuk memperoleh kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau.⁵

Baik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 maupun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tidak dapat dipisahkan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Perbaikan infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan, yang dalam pembangunan perumahan diprioritaskan pada upaya untuk meningkatkan jumlah penduduk yang memiliki dan mendiami rumah layak huni melalui peningkatan akses kapital untuk melakukan pembangunan dan perbaikan rumah, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan sektor informal, penguatan pembangunan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) bagi masyarakat berpendapatan rendah, baik

⁵*Ibid.*, hlm. 20. Hak dasar yang lainnya meliputi: hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemakmuran, hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum, hak rakyat untuk memperoleh rasa aman, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebebasan pendidikan, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan, hak rakyat untuk memperoleh keadilan, hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan perubahan, hak rakyat untuk berinovasi, serta hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Tanpa pemenuhan hak dasar akan sulit diharapkan partisipasi pada kebebasan dan persamaan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007.

yang dibiayai oleh pemerintah maupun swasta, serta mengurangi luasan kawasan kumuh di kawasan perkotaan, desa nelayan, dan desa eks transmigran.⁶

Penanganan rumah hunian tidak dapat dipisahkan dari penanganan tanah yang merupakan sumber daya yang terbatas. Tanah bagi masyarakat Indonesia, mempunyai kedudukan sentral, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat permukiman. Oleh karena itu masalah tanah selalu mendapat perhatian dan penanganan yang khusus pula. Lebih-lebih lagi dalam era pembangunan ini, di mana pembangunan menjangkau segala macam aktivitas dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang sedikit banyak akan bertemu dengan bidang tanah.

Pengaturan tanah jelas diinginkan oleh pendiri negara Indonesia sebagaimana ternyata dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 khususnya pada ayat (3) yang menyatakan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Ada dua hal utama yang tampak dalam ayat di atas. Pertama, penguasaan oleh negara. Iman Sutikno menyatakan bahwa penguasaan oleh negara tersebut diberikan untuk melancarkan pengurusan, penggunaan dan sebagainya kekayaan nasional tersebut. Negara dalam hal ini adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁷ Ketentuan tersebut di atas juga tampak dalam pasal 2 ayat (2) UUPA yang mengatur batasan wewenang negara dalam kaitannya dengan hak menguasai tersebut. Adapun batasan wewenang tersebut yaitu untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi,

⁶*Ibid.*, hlm. 34.

⁷Iman Sutikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hlm. 37

air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa selanjutnya menentukan serta mengatur hubungan hukum antara manusia serta perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Penguasaan oleh negara ini berbeda dengan pengertian "domein". Sudargo Gautama mengatakan bahwa "dikuasai" bukan berarti "dimiliki". Istilah "dikuasai" ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.⁸ Sudargo menyatakan bahwa asas "domein" yang menganggap semua tanah yang pihak lainnya tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah eigendom(nya) adalah domein negara, tidak dikenal lagi dalam UUPA.⁹ Kedua, penggunaan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan pasal 6 UUPA tersebut menunjukkan "hubungan istimewa" dalam hak negara yang salah satunya adalah kewenangan bagi negara untuk melakukan pemaksaan jika diperlukan demi kepentingan umum, dalam hubungan-hubungan keperdataan dengan warga negara.¹⁰ Amanat dari pembentuk UUD 1945 tersebut diarahkan pada tujuan akhir negara yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu menjadi tugas negara untuk mengelola tanah dalam kerangka pembangunan negara secara keseluruhan.

⁸Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*, cetakan kedua, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 57.

⁹*Ibid.* hlm. 56

¹⁰Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, *Reformasi Perumahan*, Cetakan I, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 28

Pembangunan sendiri dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, baik untuk prasarana maupun sarana, memerlukan tanah. Demikian pula seluruh lapisan masyarakat, dalam usaha meningkatkan kualitas hidupnya memerlukan pula tanah. Oleh karena itu gejala hubungan timbal balik antara manusia dengan tanah ini dilihat dari satu sudut, yaitu manusia semakin lama semakin meningkat mutu dan jumlahnya (kualitas dan kuantitasnya), sehingga kebutuhan manusia akan tanah yang relatif terbatas, semakin bertambah. Dilihat dari sudut yang lain, eksistensi tanah itu sendiri jauh lebih kekal daripada umur manusia. Keadaan demikian menimbulkan upaya manusia untuk mengestafetkan penguasaannya, sehingga ada mata rantai penguasaan secara derivatif.

Menghadapi hubungan timbal balik ini serta sekaligus untuk menata hubungan dimaksud, dicetuskan gagasan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pendataan penguasaan tanah yang selalu mutakhir, terutama untuk keperluan perpajakan, perencanaan dan pengawasan serta dibalik itu juga bagi masyarakat memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.¹¹

Tanah dilihat dari jenis fungsi dan tujuan penggunaannya mempunyai beberapa golongan, yaitu komersial, perumahan, industri, dan fasilitas umum.¹² Tanah untuk perumahan mempunyai nilai yang berbeda dibandingkan jenis yang lain. Hal ini disebabkan karena tanah untuk perumahan merupakan kebutuhan pokok bagi manusia.

¹¹ Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 1986, hlm. 21.

¹² Budi Santoso, *Real Estate Indonesia Sebuah Konsep Ilmu dan Problema Pengembang*, CAUS - School of Real Estate dan Ikatan Masyarakat Real Estate Indonesia - IMARE, Jakarta, 2000, hlm. 5-6.

Masalah yang kemudian timbul adalah terjadinya beberapa kawasan permukiman yang tidak teratur dan tidak efisien sebagai akibat dari pembangunan perumahan oleh sektor formal yang dilakukan oleh badan-badan usaha pembangunan. Pada umumnya pembangunan dilakukan atas lokasi tanah yang terpencar-pencar dan sukar dikendalikan pertumbuhannya, karena biasanya diikuti dan dikelilingi oleh pembangunan perumahan perscorangan yang tidak terorganisasi tanpa penataan ruang, tanpa prasarana lingkungan dan sarana lingkungan yang memadai

Untuk memecahkan masalah tersebut, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman memberikan pengarahannya bagi pembangunan perumahan dan permukiman yang dilakukan berbagai pelaku pembangunan tersebut agar tidak terpencar-pencar namun tetap terkonsentrasi. Dengan demikian dapat tercapai skala ekonomis yang memadai agar pembangunan berbagai prasarana lingkungan dan sarana lingkungan dapat efisien dan efektif. Dengan demikian permukiman skala besar memungkinkan investasi dan penyediaan prasarana lingkungan secara lebih ekonomis dan mendukung terwujudnya pembangunan perkotaan yang lebih efisien dan lebih akrab dengan para warga kotanya.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman akan menjadi landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari kerangka landasan pembangunan nasional memasuki pembangunan jangka panjang 25 tahun yang kedua dalam bidang perumahan dan permukiman. Sesuai dengan jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menganatakan bahwa

"bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" serta "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." maka sistem penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman harus dipergunakan secara efisien dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut diperkuat dengan kenyataan bahwa berdasarkan data yang ada di Badan Pertanahan Nasional dari tiga belas kota, 60% - 80% daerah yang sudah terbangun di kota tersebut merupakan areal perumahan. Penyediaan tanah harus dikelola dan dikendalikan oleh Pemerintah agar penggunaan dan pemanfaatannya dapat menjangkau masyarakat secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial yang besar dalam proses bermukimnya masyarakat.¹³

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa ketentuan tentang perlindungan sumber daya buatan ditetapkan dengan Undang-Undang.¹⁴ Perlindungan sumber daya yang penting ditujukan kepada konservasi fungsi sumber daya tersebut bagi kesinambungan pembangunan. Sumber daya buatan itu meliputi bendungan, waduk, instalasi energi, perumahan dan permukiman, dan lain-lain.¹⁵

¹³Muhyanto, "Konsep Peraturan Perumahan dan Permukiman," Bahan lokakarya KKMP3 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Perkotaan Indonesia (CAUS), Jakarta, tanpa tahun, hlm. 1-2

¹⁴Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699, Pasal 13.

¹⁵Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* Edisi VII, cet. XVI, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 202.

Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menetapkan wewenang pengelolaan perbuatan hukum terhadap sumber daya buatan diatur oleh pemerintah.¹⁶

Dalam hal penanganan masalah pertanahan ini, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman berupaya menerapkan pendekatan baru dalam pembangunan perumahan dan permukiman yang dilakukan melalui strategi pembangunan kawasan permukiman skala besar yang diwujudkan berupa kawasan siap bangun dan lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri.

Pola kawasan siap bangun ini merupakan strategi pembangunan perumahan dan permukiman yang berjangka panjang. Pengelolaan kawasan siap bangun dilakukan oleh pemerintah. Dalam hubungan ini pola kawasan siap bangun berfungsi sebagai bank khusus bagi penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman berdasarkan Pasal 13 ayat (13) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menetapkan bahwa usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

Di samping penataan perumahan dan permukiman dengan pola lingkungan siap bangun dan kawasan siap bangun maka Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tersebut juga menyoroti perencanaan perumahan dan permukiman dengan pola hunian berimbang.

¹⁶Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Nomor 23 Tahun 1997, *Op.Cit.*, Pasal 8 ayat 2 butir c.

Pembangunan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang meliputi rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah dengan perbandingan dan kriteria tertentu sehingga dapat menampung secara serasi antar kelompok masyarakat dari berbagai profesi, tingkat ekonomi, dan status sosial. Perbandingan tertentu yang dimaksud adalah perbandingan jumlah rumah sederhana, berbanding rumah menengah, berbanding rumah mewah, sebesar enam atau lebih, berbanding tiga atau lebih, berbanding satu.

Sebenarnya konsep hunian berimbang ini mirip dengan Konsep Pembangunan Perumahan Holistik yang dikembangkan oleh Ema Witoelar, dimana konsep ini menunjuk pada suatu kebijakan yang terintegrasi dan menyeluruh dalam program pembangunan nasional yang akan dijadikan pola yang harus ditaati oleh para pengembang dalam pembangunan perumahan dan permukiman.¹⁷ Konsep ini menekankan pada perumahan yang berwawasan lingkungan dan bermuansa gender, peduli terhadap kepentingan kaum perempuan dan anak-anak. Dengan adanya konsep hunian berimbang, setiap pengembang diminta tanggung jawab sosialnya untuk membangun rumah bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah. Jika perlu, agar harga jual tidak melebihi harga jual tertinggi yang ditetapkan pemerintah, pengembang harus melakukan subsidi silang dengan menggunakan sebagian keuntungan dari

¹⁷Budi Santoso, *Real Estate ...*, Op.Cit., hlm. 250. Konsep Pembangunan Perumahan Holistik yang dikembangkan oleh Ema Witoelar sebagai Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah pada Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004).

penjualan rumah mewah dan/atau menengah untuk menurunkan harga jual rumah sederhana.¹⁸

Pelaksanaan konsep hunian berimbang yang benar akan mewujudkan lingkungan perumahan yang dihuni oleh berbagai lapisan masyarakat secara serasi dan mencegah terjadinya lingkungan eksklusif yang dapat menimbulkan kerawanan sosial dalam masyarakat. Selain itu, golongan berpenghasilan rendah dapat turut menikmati berbagai sarana lingkungan yang dibiayai oleh golongan berpenghasilan menengah atas sebagai kegotongroyongan dan kesetiakawanan sosial dalam masyarakat.¹⁹ Dalam prakteknya pelaksanaan konsep hunian berimbang untuk membangun rumah sederhana menjadi masalah tersendiri.

Dalam melakukan pembangunan, pengembang akan melewati beberapa tahapan yaitu:

1. Mendapatkan SP3L atau Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan atau Lokasi.
2. Pembebasan lahan.
3. Mendapatkan ijin SIPPT atau berupa Surat Keputusan dari Gubernur.
4. Perijinan Penunjang atau Pembangunan, berupa:
 - a. Keterangan Rencana Kota dan Rencana Tata Letak Bangunan, yang keduanya dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota.
 - b. Sertifikasi tanah oleh Badan Pertanahan Nasional.
 - c. Ijin Membangun Prasarana (IMP) untuk jalan, saluran air dan jembatan.

Ijin ini dikeluarkan oleh Dinas Pekerjaan Umum (DPU).

¹⁸*Ibid.*, hlm. 252.

¹⁹*Ibid.*

- d. Ijin Jaringan Listrik oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN), Ijin Jaringan Telepon oleh PT. Telkom, dan Ijin Jaringan Pipa Air Bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)
- e. Ijin Fasum/Fasos dari Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemerintah Daerah.
- f. Ijin Mendirikan Bangunan untuk rumah tinggal dan fasum atau fasos.
- g. Ijin Penggunaan Bangunan untuk rumah tinggal dan bangunan komersil yang ada di dalam lingkungan perumahan.

Pada tahap operasional, pengembang akan menghadapi permasalahan di bidang:

- a. Pengurukan lahan.
- b. Pembangunan prasarana, jalan dan saluran.
- c. Pembangunan rumah dan fasilitasnya.
- d. Perawatan prasarana jalan, saluran dan taman.

Pada tahap purna operasional, pengembang akan dihadapkan pada permasalahan di bidang lingkungan hidup, baik permasalahan kesenjangan sosial, maupun SARA (Suku, Ras dan Agama) yang sangat sensitif.

Permasalahan lain yang dihadapi selain banyaknya rumah hunian yang tidak layak huni, juga banyak rumah hunian yang tidak mempunyai konsep lingkungan. Prioritas subsidi untuk pembangunan rumah hunian sampai saat ini baru diarahkan ke masyarakat golongan menengah ke bawah. Perhatian terhadap golongan masyarakat menengah belum terjangkau, lebih-lebih lagi golongan masyarakat kelas atas. Birokrasi dalam pembinaan dan pelaksanaan pengawasan

pembangunan rumah hunian oleh pengembang hanya mengakibatkan munculnya ekonomi biaya tinggi yang harus dipikul oleh pengembang, yang pada gilirannya hanya akan membebani konsumen dengan harga jual yang tidak terjangkau.

Keinginan peneliti untuk memfokuskan diri pada praktek di Perumahan Citra didasarkan pertimbangan bahwa Perumahan Citra yang dipimpin oleh Ciputra sangat dikenal sebagai pakar properti, sehingga banyak hal-hal menarik yang perlu disimak dalam praktek yang terjadi.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

1. Bagaimana pembangunan perumahan dan permukiman horizontal dan vertikal dalam sistem hukum perumahan dan permukiman sebagai upaya pemenuhan rumah hunian di Indonesia dihubungkan dengan sistem penataan ruang di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum pembangunan rumah hunian yang tidak tertata baik dan tidak memperhatikan aspek lingkungan terhadap kelestarian lingkungan dan keseimbangan pembangunan perumahan dan permukiman?
3. Bagaimana konsep pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan serta berkeadilan dalam mewujudkan tujuan negara kesejahteraan?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menemukan tentang pembangunan perumahan yang sesuai dengan peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai sistem penataan ruang di Indonesia.

2. Untuk menemukan pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan di Indonesia yang memberikan rasa aman dan nyaman.
3. Untuk menemukan pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dengan konsep hukum dalam negara kesejahteraan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan penelitian yang bersifat teori mengharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran di bidang hukum yang akan mengembangkan disiplin ilmu hukum, khususnya bidang hukum agraria, lebih khusus lagi mengenai perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Kegunaan penelitian yang bersifat praktis mengharapkan hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh para pengambil kebijakan dan para pelaksana hukum di bidang hukum agraria dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pembangunan rumah hunian khususnya pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat bagi usaha negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan hak penguasaan negara untuk mengelola sumber kekayaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat akan

dimulai dari pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat secara perorangan. Dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat tersebut, maka Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan hak penguasaan pada negara. Amanat dari pembentuk UUD 1945 tersebut diarahkan pada tujuan akhir negara yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu menjadi tugas negara untuk mengelola tanah dalam kerangka pembangunan negara secara keseluruhan.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) terdapat strategi pembangunan Indonesia yang diarahkan pada dua sasaran pokok yaitu pemenuhan hak dasar rakyat serta penciptaan landasan pembangunan yang kokoh dimana hak dasar yang harus dipenuhi antara lain hak rakyat untuk memperoleh kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau.²⁰

Perbaikan infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan, yang dalam pembangunan perumahan diprioritaskan pada upaya untuk meningkatkan jumlah penduduk yang memiliki dan mendiami rumah layak huni melalui peningkatan akses kapital untuk melakukan pembangunan dan perbaikan rumah, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan sektor informal, mengembangkan pembangunan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) bagi masyarakat berpendapatan rendah,

²⁰Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009. *Op Cit*, hlm. 26. Hak dasar yang lainnya meliputi hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemakmuran, hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum, hak rakyat untuk memperoleh rasa aman, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan, hak rakyat untuk memperoleh keadilan, hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan perubahan, hak rakyat untuk berinovasi, serta hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Tanpa pemenuhan hak dasar akan sulit diharapkan partisipasi pada kebebasan dan persamaan.

baik yang dihayai oleh pemerintah maupun swasta, serta mengurangi luasan kawasan kumuh di kawasan perkotaan, desa nelayan, dan desa eks transmigran.²¹

Sasaran umum dari pembangunan perumahan adalah pemenuhan kebutuhan hunian bagi masyarakat melalui terciptanya pasar primer yang sehat, efisien, akuntabel, tidak diskriminatif, dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat yang didukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang yang *market friendly*, efisien, dan akuntabel.²²

Kebijakan pemenuhan kebutuhan hak atas perumahan yang dilakukan menurut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009 adalah:²³

1. Mengembangkan partisipasi masyarakat dalam penyediaan perumahan;
2. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin perlindungan hak masyarakat miskin atas perumahan;
3. Meningkatkan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pembangunan rumah yang layak dan sehat;
4. Meningkatkan keterjangkauan (*affordability*) masyarakat miskin terhadap perumahan yang layak dan sehat; dan
5. Meningkatkan ketersediaan rumah yang layak dan sehat bagi masyarakat miskin dan golongan rendah.

Perumahan dan permukiman termasuk dalam pembangunan infrastruktur yang harus dipercepat selain sumber daya air, transportasi, energi,

²¹*Ibid.*, hlm. 34.

²²*Ibid.*, Lampiran, Bab 33 butir IV.

²³*Ibid.*, Lampiran, Bab 16 butir c.

ketenagalistrikan, pos dan telematika. Permasalahan pembangunan perumahan juga meliputi beberapa hal yaitu:²⁴

1. Terbatasnya kemampuan penyediaan prasarana dan sarana perumahan;
2. Meningkatnya luasan kawasan kumuh;
3. Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman;
4. Meningkatnya jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah;
5. Terjadinya kesenjangan (*mismatch*) dalam pembiayaan rumah;
6. Masih rendahnya efisiensi dalam pembangunan rumah;
7. Pembiayaan perumahan yang terbatas pada pola subsidi yang memungkinkan terjadinya salah sasaran.

Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur batasan wewenang negara dalam kaitannya dengan hak menguasai negara. Wewenang negara adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Penguasaan oleh negara ini berbeda dengan pengertian "domein". Sudargo Gautama mengatakan bahwa "dikuasai" bukan berarti "dimiliki." Istilah "dikuasai" ini berarti bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan

²⁴ *Ibid.*

tanah.²⁵ Sudargo menyatakan bahwa asas "domein" yang menganggap semua tanah yang pihak lainnya tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah eigendom(nya) adalah domein negara, tidak dikenal lagi dalam UUPA.²⁶ Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam ketentuan Pasal 6 UUPA menunjukkan "hubungan istimewa" dalam hak negara yang salah satunya adalah kewenangan bagi negara untuk melakukan pemaksaan jika dipertukan demi kepentingan umum dalam hubungan-hubungan keperdataan dengan warga negara.²⁷

Kehidupan bernegara pada umumnya berawal dari pemerintahan monarki yaitu pemerintahan oleh seorang raja yang diangkat secara turun temurun. Keberadaan raja yang diangkat secara turun temurun, biasanya disertai unsur mitos dalam masyarakat yang berupa anggapan bahwa raja adalah penjelmaan dari Tuhan atau dewa. Dengan adanya anggapan dan pemikiran yang demikian maka segala tindakan raja dianggap benar dan melawan raja berarti melawan kekuasaan para dewa. Anggapan yang demikian memberikan kemungkinan timbulnya tindakan raja yang sewenang-wenang oleh raja-raja yang zalim.²⁸ Pada umumnya karena merasa benar dan setiap perintah raja harus dilaksanakan oleh rakyat, kerajaan-kerajaan kuno umumnya adalah kerajaan absolut, yaitu kerajaan yang rajanya memerintah menurut kehendaknya sendiri tanpa adanya pembatas

²⁵ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*, Op.Cit. hlm. 57.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 56.

²⁷ Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, *Reformasi Pertanahan*, Loc Cit

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia*, cet. 1. PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta 1994, hlm. 221.

serta pertanggungjawaban terhadap rakyat. Selain dari itu raja juga menguasai bidang kehidupan baik di bidang pemerintahan, agama maupun kebudayaan.⁴⁹

Di Eropa, mulai tumbuh kesadaran warga masyarakat akan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Warga masyarakat berkeinginan agar harkat dan martabatnya diakui dan dijamin hak asasinya sebagai manusia dan sebagai warga negara. Mereka mulai tidak dengan pemerintahan raja yang absolut. Rakyat mulai mengadakan perlawanan terhadap kekuasaan raja dengan memperjuangkan sistem pemerintahan yang demokratis dan berkonstitusi.⁵⁰

Timbulnya kesadaran warga masyarakat mengenai dirinya kemudian menumbuhkan gerakan pembaharuan tentang negara hukum, yaitu suatu paham yang mengharuskan setiap pihak dalam negara, baik pemerintah maupun warga masyarakat untuk tunduk kepada hukum yang dasar-dasarnya telah diatur dalam konstitusi negara.

Dengan adanya revolusi industri maka terjadi perubahan struktur sosial dalam masyarakat dan juga adanya perkembangan dalam ilmu hukum karena ilmu hukum biasanya digunakan untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Indonesia yang juga merupakan negara hukum sudah menuangkan konsep hukum sebagai sarana pembangunan dalam GBHN 1978. Konsep ini dapat diberlakukan dalam negara yang sedang berkembang, yaitu dari suasana agraris menuju industri yang menjadikan hukum (Undang-Undang) mengubah pola pemikiran masyarakat

⁴⁹Bambang Arumanah, Sunarto, *Konsep Negara Hukum menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang, 1990, hlm. 27-28.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 31.

tradisional ke pemikiran modern. Dalam GBHN dinyatakan bahwa hukum harus mendorong proses modernisasi. Dalam GBHN 1993 dikemukakan bahwa hukum adalah sarana rekayasa masyarakat. Hukum yang dimaksud di sini ialah perundang-undangan dan yurisprudensi dalam suasana masyarakat industri ke masyarakat informasi, yaitu bahwa hukum mengatur perkembangan teknologi agar teknologi tidak dimaksudkan untuk memusnahkan masyarakat.

Hukum berjalan seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat dan dengan adanya perubahan tersebut, maka paham tentang negara hukumpun mengalami perubahan pula.

Negara harus aktif dalam kegiatan kesejahteraan masyarakat, dan oleh karenanya negara hukum bukan tujuan melainkan cara untuk mencapai tujuan, maka konsep negara hukumpun bukan sekedar negara yang mempertahankan tata hukum dan bukan hanya melindungi hak-hak perseorangan secara pasif yang baru bertindak kalau tata hukum atau hak perseorangan terganggu.

Tugas negara menjadi sangat luas dan berat karena meliputi hampir semua bidang kehidupan warga masyarakat, yang sebelumnya hanya mengurus urusan pemerintahan dalam arti sempit saja dan karenanya negara untuk menata kembali dirinya dalam menghadapi keikutsertaan dalam kesejahteraan negara termasuk dalam pengaturan masalah perumahan dan permukiman.

Tugas pemerintah secara keseluruhan menjadi sangat luas karena pemerintah turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial ekonomi masyarakat agar kesejahteraan sosial seluruh masyarakat tetap terpelihara dan ini menjadi ciri dari negara kesejahteraan atau *sociale rechtsstaat*.

Dalam konsep negara kesejahteraan maka negara justru diperlukan dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Intervensi negara juga diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia seperti kebutuhan akan perumahan dan permukiman.

Dalam konsep negara kesejahteraan, negara mempunyai peran untuk menyejahterakan rakyat. peranan negara untuk mengatur perumahan dan permukiman makin diperlukan, baik dalam hal penyediaan peraturan yang mengatur mengenai perumahan dan permukiman maupun dalam hal kesiapan birokrat untuk melaksanakan peraturan tersebut secara berhasil guna dan berdaya guna. Demikian juga pengaturan perumahan dan permukiman harus memperhatikan rencana keseluruhan (*master plan*) sehingga diharapkan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara berkesinambungan, di mana semua unsur pelaksanaan dan pengguna hasil pembangunan dapat bekerja sama untuk mencapai hasil yang maksimal dengan tanpa mengorbankan unsur tertentu. Konsumen, pengembang, institusi keuangan, dan tenaga kerja memegang peranan yang penting disamping kebijakan dan birokrat di bidang perumahan dan permukiman.

Peranan negara dalam menyejahterakan rakyatnya sangat penting. Mohammad Hatta mengungkapkan adanya istilah "negara kekuasaan" dan "negara pengurus". Pengertian "negara kekuasaan" menunjuk pada paham negara

menurut Machiavelli. “negara pengurus” merupakan istilah lain dari apa yang disebut negara pengembal amanat rakyat.¹¹

Negara dalam pemikiran Giddens, harus mengalami pergeseran peran dari *government* menjadi *governance*, yaitu pengaturan sumber daya secara otoritatif dalam suatu komunitas dan negara.¹² Dalam *government*, negara merupakan instansi terpenting yang mengatur segala sesuatu dalam kehidupan bersama, sedangkan dalam *governance*, negara hanya berperan sebagai agen regulator dan agen administratif.¹³ Tujuan dari suatu negeri menurut Aristoteles secara kodrati mendahului tujuan dari keluarga atau tujuan individu, sebab keseluruhan harus mendahului yang sebagian.¹⁴

Menurut Giddens, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) dianut oleh aliran demokrasi sosial klasik yang disebutnya sebagai jalan pertama dan konsepsi fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*) yang dianut aliran neoliberalisme (jalan kedua) kini sedang mengalami krisis. Kedua konsepsi itu tidak mampu lagi menjawab persoalan-persoalan mendasar yang muncul sebagai akibat perubahan besar di tingkat global.¹⁵

Persoalan-persoalan mendasar yang muncul sebagai akibat perubahan besar di tingkat global membutuhkan penyelesaian yang komprehensif. Hukum dalam hal ini berperan sangat penting. Hukum yang berjalan di depan akan dapat

¹¹ Frans M. Parera dan T. Jakob Kokerits (ed). *Manajemen Versus Negara, Cipta Masyarakat-Dari Krisis ke Reformasi*, cetakan II, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 83-86.

¹² *Ibid.*, hlm. 227-228.

¹³ *Ibid.*, hlm. 228.

¹⁴ Paul Strathern, *90 Menit Bersama Aristoteles*, Cet. I, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2001, hal. 55.

¹⁵ Frans M. Parera dan T. Jakob Kokerits (ed). *Manajemen Versus Negara... : Op. Cit.*, hlm. 227.

merubah masyarakat karena hukum itu sendiri merupakan sarana pembaharuan masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bagaimana mengembangkan hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).³⁶ Jadi pemakaian hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat mengharuskan untuk memiliki pengetahuan yang lebih banyak dan luas daripada pengetahuan hukum dalam arti yang lazim.³⁷

Peranan negara juga telah mengalami pergeseran sebagaimana diungkap di depan. Demikian pula peranan hukum, hukum tidak saja merupakan obyek yang perlu direformasi tetapi aparat penegak hukum yang seharusnya menjadi penegak *law enforcement* juga perlu direformasi. Dalam sistem hukum yang disebut kontinental, hukum ditanggapi sebagai terjalin sebagai prinsip-prinsip keadilan: Hukum adalah undang-undang yang adil. Pengertian hukum ini serasi dengan ajaran filsafat tradisional dimana pengertian hukum yang hakiki. Hukum ialah *ius* atau *Recht*. Bila suatu hukum yang konkret yakni undang-undang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan, maka hukum itu tidak bersifat normatif lagi, dan sebenarnya tidak dapat disebut hukum lagi.³⁸ Undang-undang hanya hukum, bila adil. Hukum yang tidak adil itu bukan hukum.³⁹

³⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wacana Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerja sama dengan Penerbit Alumni, Bandung, 2002*, hlm. 21.

³⁷*Ibid*, hlm. 20

³⁸Then Huijbers, *Filsafat Hukum*, Penerbit Kanisius, Cetakan ke-11, Yogyakarta, 2005, hlm. 69.

³⁹*Ibid*, hlm. 70.

Masalah yang banyak terjadi di negara yang sedang berkembang adalah masalah penegakan hukum, *law enforcement* yang lemah yang mengakibatkan perilaku legislatif dan eksekutif menjadi tidak terkontrol lagi.

Penelitian ini meletakkan konsep negara kesejahteraan sebagai *Grand Theory* dan asas keadilan sebagai *Middle Theory*, sedangkan teori pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja berada pada tataran *Applied Theory*.

Hukum di samping harus mempunyai ketiga unsur tersebut, menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum juga harus merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.⁴⁰ Romli Atmasasmita memberikan koreksi terhadap prinsip "*law as a tool of social engineering*" dengan menyatakan bahwa model hukum dan pembangunan dengan prinsip "*law as a tool of social engineering*" terbukti hanya dapat diakui dan dipahami secara baik pada negara maju termasuk masyarakat yang mampu berdemokrasi secara benar. Dalam kenyataannya penyelenggaraan negara di Indonesia, prinsip tersebut dipahami hanya sebagai alat (birokrasi) untuk mencapai tujuan sesuai dengan kepentingannya, bukan atas dasar kepentingan masyarakat terbanyak sesuai dengan asas-asas demokrasi yang bertanggung jawab. Romli Atmasasmita lebih lanjut mengatakan bahkan tidak jarang terjadi dimana sebagian birokrasi mengambil keputusan di tingkat elit pemerintahan memahami dan beranggapan

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 88.

hahwa hukum itu tidak berlaku untuk mereka kecuali hanya untuk masyarakat saja.⁴¹ Lebih lanjut ia menganjurkan model hukum dan pembangunan yang disebutnya sebagai model hukum dan pembangunan generasi kedua yang dilandaskan pada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi atau "*law as a tool of social and bureaucratic engineering*."⁴² Model hukum dan pembangunan bertumpuk kepada dua faktor yaitu birokrasi dan masyarakat, diharapkan pada model pembangunan hukum tersebut dapat mempersatukan kedua faktor tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain; keduanya saling mempengaruhi dan saling memiliki ketergantungan satu sama lain.⁴³ Hukum dalam hubungannya dengan masyarakat luas, referensinya tidak sekedar teknik penerapan dan pasal-pasal hukum, melainkan kepada asas dan pembinaan hukum yang demokratis.⁴⁴

Sulastomo mengungkapkan bahwa selama kepemimpinan presiden Soeharto diperkenalkan strategi pembangunan yang dikenal sebagai Trilogi Pembangunan yang terdiri pertumbuhan, pemerataan, dan stabilitas politik. Urutan dari trilogi itu dengan pertimbangan politis kemudian menjadi pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas politik. Argumentasi ini cukup jelas, pertumbuhan adalah untuk memperbesar kue sehingga pemerataan dapat terasa sebagai

⁴¹ Romli Atmasasmita, "*Strategi Pembangunan Hukum Nasional*," makalah disampaikan pada Seminar di Lenchana, Jakarta tanggal 23 September 2003, hlm. 3.

⁴²*Ibid.*, hlm. 3.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Ernan Rajaguru, *Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karangan)*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 59.

peningkatan kesejahteraan Stabilitas politik memang diperlukan untuk menjaga kelangsungan pembangunan itu sendiri.⁴⁵

Dalam hirarki kebutuhan menurut Maslow disebutkan ada lima tingkatan.⁴⁶ Tingkat yang paling rendah ialah kebutuhan jasmani; tingkat kedua, kebutuhan rasa aman; tingkat ketiga, kebutuhan cinta dan rasa memiliki; tingkat keempat, kebutuhan harga diri; tingkat kelima adalah aktualisasi diri. Kebutuhan untuk tingkat yang lebih rendah harus lebih dahulu dipenuhi dengan secukupnya, sebelum kemudian berusaha memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi. Jika kebutuhan jasmani yang merupakan kebutuhan dasar yang paling rendah seperti kebutuhan akan rumah, maka dapat dibayangkan pemenuhan akan tingkat yang lebih tinggi belum dapat dicapai. Kebutuhan rasa aman, kebutuhan cinta dan rasa memiliki, kebutuhan harga diri dan kebutuhan aktualisasi diri secara otomatis akan mendapat porsi pemenuhan yang jauh lebih kecil dari pemenuhan kebutuhan jasmani yang memang masih jauh dari tercukupi.

Negara mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela. Pengakuan negara ini didasarkan pada *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan

⁴⁵Suastomo, *Reformasi antara Harapan dan Realita*, cet. 1, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 199.

⁴⁶Bernard Poduska, *4 Teori Kepribadian*, disadur oleh R. Turman Simit, cet. 3, Restu Agung, Jakarta, 2000, hlm. 128.

Budaya) yang disahkan dalam sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam sidangnya tanggal 16 Desember 1966.⁴¹

Perumahan memerlukan pengaturan yang khusus dari pemerintah. Hukum yang mengatur mengenai perumahan dan permukiman juga harus berhasil guna dan berdaya guna. Menurut Cheryl W. Gray⁴² ada tiga unsur penting yang perlu diperhatikan agar hukum dapat berfungsi dengan baik dalam suatu ekonomi pasar adalah:

1. Tersedianya hukum yang ramah terhadap pasar (*market-friendly laws*).
2. Adanya kelembagaan yang mampu secara efektif menerapkan dan menegakkan hukum yang bersangkutan
3. Adanya kebutuhan dari para pelaku pasar atas hukum dan perundang-undangan.

Kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman mengingatkan kembali akan tugas dari negara dimana memasuki abad ke duapuluh hampir semua negara merupakan negara kesejahteraan atau biasa disebut negara hukum modern. Hal ini berbeda dengan keadaan kira-kira seratus tahun yang lalu, menjelang abad kesembilan belas P. de Haan menyebut negara yang menyelenggarakan pemerintahan secara aktif sebagai negara hukum sosial (*social rechtsstaat*),⁴³ dibandingkan dengan umumnya negara-negara lain pada waktu masih menganut

⁴¹Undang-Undang tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya). UU No. 11 Tahun 2005, LN No. 118 Tahun 2005, TLN No. 4557, Pasal 11 ayat 1

⁴²Cheryl W. Gray, *Reforming Legal Sistem in Developing and Transition Countries, Finance & Development*, September 1997, yang dikutip oleh Ernan Rajaguru, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 6, 1999, hlm.16.

⁴³P.de. Haan/Th.G.Drupsteen/R.Fernhuul, *bestuursrecht in de societe Rechtsstaat*, Kluwer, Deventer, 1986, hlm.8.

paham negara hukum klasik atau yang disebut negara hukum liberal (*liberale rechtsstaat*).⁵⁰ Perkembangan dari negara hukum klasik ke negara hukum modern lebih dikenal dengan sebutan negara penjaga malam (*Nachwakerstaat*) dan negara kesejahteraan (*Wefvaartstaat*).

Hak-hak subyektif yang ada pada manusia menurut Grotius disebut sebagai hak-hak alam, yang antara lain disebutkan adalah hak untuk berkuasa atas milik dan barang-barang lain yang berhubungan dengan milik.⁵¹ Lebih lanjut, Grotius mencatat Hak Milik pribadi sebenarnya bukan termasuk hukum asli. Hak Milik termasuk hukum alam, hanya karena pada kenyataannya hidup bermasyarakat diatur oleh manusia berdasarkan Hak Milik itu.⁵² Hak Milik kebendaan dewasa ini diatur dalam Rancangan Undang Undang Sumber Daya Agraria dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Rancangan Undang Undang Sumber Daya Agraria telah mengatur mengenai kebendaan bumi atau yang disebut tanah, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Kepemilikan dan rumah sebagai benda tidak dapat dipisahkan. Bahkan Kleyn menyebutkan bahwa di benua Eropa pengertian yang sentral dari hukum kebendaan adalah Hak Milik.⁵³

⁵⁰*Ibid*

⁵¹Then Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Urusan Sejarah*, penerbit Kanisius, Cetakan 15, Yogyakarta, 2006, hlm. 61. Hak-hak alam lainnya adalah hak untuk berkuasa atas diri sendiri, yakni hak atas kebebasan; hak untuk berkuasa atas orang lain, seperti kewibawaan orang tua atas anaknya; hak untuk berkuasa sebagai tuan atau majikan, seperti halnya dalam hubungan dengan isteri dan belayan.

⁵²*Ibid*

⁵³Kleyn, W.M. *Hukum Benda Belanda*, CopenClara Hukum Belanda, dalam Djurandah Hasan, Lembaga Jaminan, Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 53

Masalah yang dihadapi pemerintah adalah keterbatasan persediaan tanah, padahal kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Keadaan demikian dapat menimbulkan pertentangan kepentingan sehingga akan menimbulkan konflik dan lebih lanjut berakibat meresahkan masyarakat. Yang menjadi faktor penyebab meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah:

a. Pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat.⁵⁴

Sejak proklamasi kemerdekaan hingga setelah 43 tahun Indonesia merdeka jumlah penduduk terus meningkat sehingga timbul masalah yang antara lain, semakin sempitnya lahan pertanian, terbatasnya tempat tinggal dan adanya keperluan untuk jalan, jembatan, sekolah, tempat ibadah, bahkan untuk makan.⁵⁵

b. Peningkatan kualitas hidup.⁵⁶

Pada masa-masa permulaan kemerdekaan sebagian penduduk masih buta huruf dan jumlah kaum terpelajar relatif sedikit, kini kaum yang bebas buta huruf dan terpelajar jauh meningkat jumlahnya.

Keadaan tersebut membuat meningkatnya taraf kebutuhan hidup masyarakat, kalau semula masyarakat belum perlu memiliki kendaraan, kini kendaraan tersebut menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan. Ini berdampak penyediaan tanah untuk garasi kendaraan dan berlanjut pada kebutuhan prasarana jalan dan lain sebagainya.

⁵⁴Direkturat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah. *Op Cit.* hlm. 22.

⁵⁵Modjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 24.

⁵⁶Direkturat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah. *Loc.Cit.*

Berdasarkan tinjauan terhadap pengalaman dari pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang pertanahan selama ini, adanya pendekatan yang bersifat konseptual dan terpadu dalam pembangunan bidang pertanahan merupakan hal yang sangat mendesak.⁵⁷

Menurut Sidarta ada dua ujung ekstrem kondisi perekonomian yang ada di suatu negara.⁵⁸ Di ujung ekstrem yang pertama, ekstrem yang ideal, adalah manakala perekonomian suatu negara itu ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan inflasi yang rendah, dengan suku bunga bank yang rendah. Di ujung ekstrem yang kedua, ujung yang menakutkan manakala perekonomian suatu negara itu ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang negatif, dengan inflasi yang tinggi, dan dengan suku bunga bank yang tinggi pula. Kondisi yang sangat memprihatinkan, inilah yang sekarang melanda Indonesia.

Lebih lanjut Sidarta menyatakan bahwa untuk keluar dari krisis ini, maka pertama-tama diperlukan adalah membangun kepercayaan rakyat terhadap pemerintah, hukum, membangun ketertiban, bersamaan dengan perbaikan ekonomi secara bertahap dengan prioritas menychatkan dan membuat berfungsinya perbankan Indonesia.⁵⁹ Sektor-sektor yang pada masa awal diharapkan dapat menjadi motor penggerak perbaikan keadaan adalah yang berbasis Sumber Daya Alam (SDA), yaitu pertambangan, pertanian, dan pariwisata serta industri-industri kerajinan rakyat yang tidak memiliki kandungan

⁵⁷Sani Harsono, "Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional," Analisis CSIS, 4 (Maret-April 1991), 81.

⁵⁸Sidarta, "Materi Kuliah pada Mata Kuliah Tata Ruang," School of Real Estate, (Jakarta: tidak dipublikasikan, 1999), tanpa halaman.

⁵⁹*Ibid.*

import. Sektor real estat tidak mungkin dapat menjadi motor penyelamat perekonomian kita, tetapi pada tahap selanjutnya akan menjadi sektor yang berperan besar dalam ikut mempercepat pemulihan ekonomi kita, dengan catatan agar tetap menempuh kebijaksanaan yang hati-hati agar kesetahan masa lalu tidak terulang kembali.

Sasaran jangka panjang yang ingin dicapai dalam pembangunan perumahan dan permukiman ialah agar seluruh rakyat Indonesia dapat menghuni perumahan yang layak dalam permukiman yang sehat dan teratur.

Perumahan yang layak dalam permukiman yang sehat dan teratur itu merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor yang penting dalam meningkatkan martabat, mutu kehidupan dan penghidupan serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat yang adil dan makmur.

Menurut Mudji Sutrisno, urusan pengadaan perumahan adalah paling mendasar dalam siklus hidup manusia.⁶⁰ Lebih lanjut, Mudji Sutrisno mengatakan ketiadaan rasa memiliki itulah yang muncul sekarang ini, sebab hunian yang selama ini ada sama sekali tidak mencerminkan kultur rakyat dalam beraktivitas maupun memenuhi kebutuhan hidupnya.⁶¹

Selanjutnya dikatakan bahwa perumahan dan permukiman mempunyai fungsi dan peranan yang penting dalam kehidupan manusia.⁶² Dalam masyarakat Indonesia, perumahan merupakan pencerminan dan pengejawantahan dari diri

⁶⁰Hilda Hastuti. "Mengatasi Masalah Tanpa Masalah " *Properti Indonesia*. (Maret 2001), mengutip Mudji Sutrisno, hlm 22.

⁶¹*Ibid.*, hlm. 23

⁶²Buku I RUU tentang Perumahan dan Permukiman, Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor (kosong) tentang Perumahan dan Permukiman, Dokumentasi DPR RI, hlm. 2.

pribadi manusia, baik secara perseorangan maupun secara kesatuan dan kebersamaan dalam masyarakat. Ada ungkapan di masyarakat yang berbunyi "Rumahmu, Wajahmu dan Jiwamu" dari ungkapan itu tampak bahwa perumahan dalam kehidupan manusia Indonesia mempunyai arti dan makna yang sangat dalam. Keadaan perumahan di suatu tempat akan mencerminkan taraf hidup, kepribadian dan peradaban manusia penghuninya, suatu masyarakat, atau suatu bangsa.

Perumahan tidak dapat dilihat sekedar sebagai sarana kehidupan tetapi perumahan lebih terkait dengan proses bermukimnya manusia, yaitu kehadiran manusia dalam menciptakan ruang hidup di lingkungan masyarakat dan alam sekitarnya. Bermukim pada hakikatnya adalah hidup bersama, dan untuk itu fungsi rumah dalam kehidupan manusia adalah sebagai tempat tinggal atau hunian dalam suatu lingkungan yang mempunyai prasarana dan sarana yang diperlukan manusia untuk memasyarakatkan dirinya. Di sinilah fungsi bangunan gedung sebagai fungsi hunian terwujud.⁶³ Bangunan gedung sebagai fungsi hunian meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun, dan rumah tinggal sementara.⁶⁴

Dilihat dari proses bermukim, rumah merupakan pula sarana pengamun diri manusia, pemberi ketenteraman hidup, dan sebagai pusat, kegiatan berbudaya. Di dalam rumah dan lingkungannya itu, manusia dibentuk dan berkembang menjadi manusia yang berkepribadian. Dengan demikian maka dalam skala

⁶³Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, UU No. 28 Tahun 2002, LN No. 134 Tahun 2002, TLN No. 4247, Pasal 5 ayat 1, selain fungsi hunian ada juga fungsi keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus.

⁶⁴*Ibid.*, Pasal 5.

nasional, perumahan memegang peranan yang sangat penting dalam pembentukan watak kepribadian bangsa.

Memperhatikan arti penting perumahan dan permukiman yang tidak dapat terpisahkan dari ruang yang harus dimanfaatkan, maka lingkup perumahan dan permukiman selain dimanfaatkannya, maka lingkup perumahan dan permukiman selain masalah "perumahan" juga meliputi masalah-masalah yang menyangkut aspek penataan ruang yang didukung dengan prasarana dan sarana lingkungan serta utilitas umum, sehingga membentuk fasilitas untuk kegiatan sosial masyarakat dalam mendukung perikehidupan dan penghidupannya, baik di kawasan perkotaan, kawasan pedesaan, maupun kawasan-kawasan tertentu.

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai dasar pengaturan penataan ruang selama ini pada dasarnya telah memberikan andil yang cukup besar dalam mewujudkan tertib tata ruang sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki rencana Tata Ruang Wilayah. Sejalan dengan perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dirasakan adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah menuntut perubahan pengaturan dalam undang-undang tersebut. Beberapa perkembangan tersebut salah satunya antara lain:⁶⁵

1. Situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik.

⁶⁵Undang-Undang tentang Penataan Ruang, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, T.T.N No. 4725, Penjelasan Undang-Undang No. 8.

2. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.
3. Kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Untuk menyesuaikan perkembangan tersebut dan untuk mengantisipasi kompleksitas perkembangan permasalahan dalam penataan ruang, perlu dibentuk undang-undang tentang Penataan Ruang yang baru sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada tanggal 26 April 2007 maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang tidak berlaku lagi. Dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang, undang-undang ini memuat ketentuan-ketentuan pokok yang salah satunya yaitu pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Dalam pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa pemenuhan kebutuhan akan perumahan dan

permukiman harus dilakukan dengan suatu penataan ruang yang baik, salah satunya berdasarkan atas asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.⁶⁶

Pembangunan perumahan dan permukiman belum mempunyai keterkaitan yang sangat luas dengan sektor-sektor pembangunan yang lain, baik yang menjadi faktor pendukung ataupun yang mendapat manfaat atau dampak dari pembangunan perumahan dan permukiman, adalah:⁶⁷

1. Manfaat dan dampak di bidang peningkatan kesejahteraan rakyat sangat dirasakan oleh anggota masyarakat dengan terpenuhinya salah satu kebutuhan dasarnya.
2. Di bidang ekonomi, proses pembangunan perumahan melibatkan dan mendorong pengembangan sejumlah perusahaan dan industri hulu maupun hilir, menyerap modal dan menciptakan kesempatan kerja yang besar.
3. Sebagai unsur pengarah pertumbuhan wilayah, pembangunan perumahan dan permukiman dalam bentuk fisiknya merupakan pelaksanaan tata ruang wilayah. Penataan ruang tersebut mengatur berbagai fungsi dan lokasi kegiatan pembangunan yaitu tempat tinggal atau hunian, tempat bekerja, prasarana dan

⁶⁶*Ibid.*, Pasal 2 butir b.

⁶⁷Buku 1 RDU tentang Perumahan dan Permukiman. *Op.Cit.*, hlm. 4.

sarana kehidupan baik di pedesaan maupun di perkotaan dalam satu kesatuan yang serasi.

4. Perumahan dan permukiman yang layak, sehat dan teratur akan meningkatkan kualitas manusia dan dapat menunjang kehidupan sosial masyarakat yang tertib, aman, sehingga demikian dapat meningkatkan ketahanan nasional.

Penundaan realisasi kebutuhan masyarakat akan perumahan terjadi karena daya beli masyarakat terbatas. Keluarga-keluarga baru terus terbentuk, dan karena pendapatannya terbatas, perwujudan angan-angannya untuk memiliki sebuah rumah menjadi tertunda bukannya hilang. Pada waktu perkeonomian negara Indonesia kembali pulih dan daya beli masyarakat meningkat, kebutuhan riil menjadi dalam bentuk "*booming*" real estate. Oleh karena itu maka pemikiran untuk memberikan yang terbaik di bidang permukiman dan perumahan menjadi pemikiran diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman serta peraturan pelaksanaan lainnya.

Dengan mengikuti pembahasan di DPR pada saat pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, maka dapat diketahui keterangan Pemerintah yang disampaikan pada tanggal 11 Juni 1991 pada saat penyampaian RUU tersebut, yang antara lain menyebutkan rancangan undang-undang ini memuat berbagai hal yang mempunyai arti penting bagi kehidupan rakyat, bangsa dan negara, sebagai usaha untuk mengisi cita-cita perjuangan bangsa Indonesia bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti telah kita ketahui bersama, tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan

manusia Indonesia seluruhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan bagian dari pembangunan nasional tersebut.⁶⁸

Pasal 1 undang-undang tersebut menyatakan bahwa rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat hunian dan sarana pembinaan keluarga, sehingga perumahan dapat diartikan sebagai kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Permukiman diartikan sebagai bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.⁶⁹

Terbentuknya Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, UU No. 28 Tahun 2002, LN No. 134 Tahun 2002, TLN No.4247 menjadi suatu titik balik bagi pemerintah untuk menanggulangi masalah perumahan di perkotaan, khususnya bagi pembangunan perumahan dan permukiman secara vertikal yang ditujukan bagi masyarakat agar mereka merasa aman dan nyaman serta terpenuhi sarana dan prasarana guna menunjang kehidupan perumahan dan permukiman secara vertikal. Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 1.

⁶⁹Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, LN No. 23 Tahun 1992, TLN No. 3469, Pasal 1 butir 1-3.

melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.⁷⁰ Selain itu Bangunan gedung diselenggarakan berlandaskan asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, serta keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya.⁷¹

Pembentukan undang-undang tentang Perumahan dan Permukiman merupakan suatu perwujudan dari pembangunan perumahan yang sehat, serasi dan teratur. Pembangunan perumahan dan permukiman yang serasi diwujudkan melalui lingkungan perumahan yang penghuninya terdiri dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial yang saling membutuhkan dengan dilandasi oleh rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan, serta menghindari terciptanya lingkungan perumahan dengan pengelompokan hunian yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial. Lebih lanjut dijelaskan tentang misi, kebijaksanaan dan strategi umum pembangunan perumahan dan permukiman, yaitu:

1. Mewujudkan masyarakat mandiri melalui pembangunan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau oleh semua lapisan masyarakat.
2. Mendorong pertumbuhan wilayah dan antar wilayah melalui pembangunan kawasan perumahan dan permukiman di perkotaan dan pedesaan secara seimbang dan terpadu.

⁷⁰Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, LN No. 134 Tahun 1992, TLN No. 4247, On Cit. Pasal I angka 1.

⁷¹*Ibid.*, Pasal 2.

3. Mewujudkan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, aman, teratur, rukun produktivitas dan berkelanjutan.⁷²

Misi tersebut didasarkan pada ketentuan Undang-Undang No 4 Tahun 1992 yang menyebutkan:

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.

Ayat (2) Setiap warga negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan serta dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

Selain itu juga didasarkan pada Pasal 29 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

Misi tersebut dibuat untuk mencapai visi agar semua orang menghuni rumah yang layak dalam lingkungan permukiman yang sehat, aman, nyaman, serasi, produktif dan lestari. Misi tersebut kemudian dijabarkan dengan beberapa kebijakan umum di bidang perumahan dan permukiman, yaitu:

1. Kebutuhan perumahan dan permukiman pada dasarnya adalah tanggung jawab masyarakat sedangkan upaya pemenuhan kebutuhan tersebut menjadi tanggung jawab bersama, dimana peran khas pemerintah adalah melakukan pengaturan, pembinaan dan pembangunan dalam menciptakan iklim yang kondusif.

⁷²Buku 1 RUU tentang Perumahan dan Permukiman. *Op.Cit.*, hlm. 7.

2. Pembangunan perumahan dan permukiman mengacu pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, melalui rencana tata ruang wilayah yang dinamis dan responsif serta penatagunaan tanah, air dan udara untuk mencapai kelayakan sebagai hunian baik di perkotaan maupun pedesaan.

Agar kebijakan umum tersebut dapat terlaksana maka strategi umum yang diadopsi adalah pemberdayaan dan peningkatan peran pelaku pembangunan perumahan dan permukiman baik sektor formal maupun non-formal dalam penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat khususnya masyarakat berpendapatan rendah.

Strategi tersebut dimaksudkan untuk menciptakan komunikasi yang terintegrasi sebagai jaringan, hingga masyarakat secara mandiri dan terorganisasi mampu memenuhi kebutuhan perumahan dan permukimannya.

Strategi umum tersebut kemudian dijabarkan kembali menjadi beberapa kebijakan dan strategi pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut adalah:

1. Pembangunan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat.
2. Pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, dalam rangka pembangunan perkotaan dan pedesaan yang seimbang menuju terbentuknya sistem kota yang mantap.
3. Peningkatan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

4. Pemantapan kelembagaan serta pola pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman secara terpadu. Pengembangan sumber-sumber dan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman.
5. Pengembangan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan permukiman.

Pelaksanaan Pembangunan Perumahan dan Permukiman selama Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (1969-1994) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan terus menerus. Meskipun sebetulnya sejak tahun 1950-an telah dilakukan upaya-upaya pengembangannya, dalam pelaksanaannya masih tersendat-sendat, akibat dari situasi dan kondisi politik, keamanan, sosial dan ekonomi waktu itu. Pengembangan pembangunan perumahan rakyat secara berencana dan berkesinambungan dimungkinkan sejak Pelita I, setelah adanya stabilitas di berbagai bidang secara nasional.

Sebagai dasar untuk mendalami kebijaksanaan dan strategi yang harus dijalankan, maka perlu penyamaan persepsi akan arti pentingnya perumahan dan permukiman, maka Kantor Menteri Negara Perumahan dan Permukiman Republik Indonesia telah menggariskan Konsep Kebijaksanaan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman yang dikeluarkan pada bulan September 1998.

Kebijakan dan strategi perumahan dan permukiman ini menjadi acuan pengembangan program yang terkait dalam perumahan dan permukiman. Dalam setiap penjabarannya hendaknya dilengkapi dengan indikator-indikator untuk menilai keberhasilan strategi yang telah ditetapkan.

Operasional kebijakan dan strategi sebagai arah pembangunan perumahan dan permukiman daerah diwujudkan oleh Pemerintah. Menurut Sidarta masalah pembangunan di Indonesia sangat berkaitan dengan *Grand Strategy* yang kurang berkesinambungan. Masalah *Grand Strategy* pembangunan Indonesia inilah yang saat ini dirasakan kurang ada keyakinan dalam mencapai misi yang akan datang. Misi yang diciptakan dengan menyejahterakan masyarakat, dalam masyarakat yang adil dan makmur, merupakan misi global, yang harus diterjemahkan dalam tindakan operasional, tidak dilandasi jaman Belanda yang mendasarkan lalu lintas darat sebagai "*back-bone*" perkembangan, sangat tidak dapat memadai perkembangan yang kita inginkan. Timbul berbagai kendala kekurangan-kekurangan akibat perencanaan tata ruang yang tidak dimiliki dasar yang kuat tersebut. Perencanaan yang kuat ini akan melandasi tindakan operasional yang bisa dilaksanakan secara berkesinambungan dan mempunyai kinerja yang baik.⁷³

Dalam perencanaan apapun tingkatnya, Nasional, Regional, Propinsi Kabupaten maupun Metropolitan, Kota besar atau Kota kecil pada suatu hirarki perencanaan yang mendasar ialah rencana makro, rencana menengah, dan rencana service.

Beberapa konsep tentang perumahan seperti Konsep Pembangunan Perumahan Holistik yang dikembangkan oleh Erna Witoelar perlu dikaji terus menerus penerapannya. Konsep pembangunan saat ini telah mengarah ke *social change model*, yang dianggap sebagai koreksi terhadap kelemahan model pembangunan yang berdasarkan pada model pertumbuhan ekonomi atau yang

⁷³Sidarta, *Loc. Cit.*

sering disebut sebagai *economic growth model*.⁷⁴ Model inilah yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmaja dengan konsep pendekatan sosial budaya. Dalam tulisannya, Mochtar membagi masalah hukum dan masyarakat dalam lima kelompok besar yaitu (1) arti dan fungsi hukum dalam masyarakat; (2) hukum sebagai kaidah sosial; (3) hukum dan kekuasaan; (4) hukum dan nilai-nilai sosial; (5) hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.⁷⁵

Pemikiran tentang kebijakan di bidang pertunahan haruslah memuat prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Menurut *World Summit on Sustainable Development (WSSD)*, prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai pendekatan baru berdasarkan pertimbangan keterkaitan dan kesaling tergantungan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan pembangunan lingkungan.⁷⁶

Dalam perkembangannya dewasa ini muncul istilah berkesinambungan sebagai terjemahan kata *sustainable*. Kata *sustainable* tersebut kemudian dikaitkan dengan kata *development* sehingga menjadi *sustainable development*. Istilah ini diadopsi dalam GBHN menjadi Pembangunan Berkelanjutan. Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tersebut telah menjiwai peraturan-peraturan lain yang muncul sesudah itu. Memang sebelum tahun 1999 telah dikenal istilah pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup sebagaimana digunakan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan

⁷⁴M. Daud Silalahi, "Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Yang Berbasis Pembangunan Sosial Dan Ekonomi," Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, Bali (14-18 Juli 2003), hlm. 1.

⁷⁵Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep-konsep Hukum* . . ., Op Cit, hlm. 2.

⁷⁶M. Daud Silalahi, "Pembangunan Berkelanjutan" . . ., loc. Cit., hlm. 2.

Lingkungan Hidup, yang merupakan perbaikan terhadap istilah sebelumnya yang dikenal sebagai Pembangunan yang berwawasan lingkungan sebagai terjemahan dari *eco-development*. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga menggunakan istilah berkelanjutan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, dan produktif berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.⁷⁷ Jadi digunakannya kata berkelanjutan dalam GBHN telah memperkaya dan memperluas pengertian dari konsep pembangunan itu sendiri.

Istilah pembangunan berkelanjutan mula pertama muncul dalam World Conservation Strategy dari The International Union for The Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* (1981). Istilah tersebut kemudian menjadi sangat populer melalui Laporan Brundland, *Our Common Future* (1987).⁷⁸

Pembangunan berkelanjutan adalah suatu komitmen moral tentang bagaimana seharusnya pembangunan itu diorganisir dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan.⁷⁹

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa ketentuan tentang perlindungan sumber daya buatan ditetapkan dengan undang-undang.⁸⁰ Perlindungan sumber daya yang penting ditujukan kepada konservasi

⁷⁷Undang-Undang tentang Penataan Ruang, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4723, Pasal 3.

⁷⁸A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, cetakan ketiga, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm 166

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 167

⁸⁰Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699 Pasal 13

fungsi sumber daya tersebut bagi kesinambungan pembangunan. Sumber daya buatan itu meliputi bendungan, waduk, instalasi energi, perumahan dan permukiman, dan lain-lain.⁸¹

Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 menetapkan wewenang pengelolaan perbuatan hukum terhadap sumber daya buatan diatur oleh pemerintah.⁸²

Dengan memperhatikan teori-teori terkait di atas maka peraturan-peraturan mengenai aspek lingkungan dan tata ruang akan merupakan pengembangan dari pembangunan perumahan dan permukiman.

F. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu berusaha untuk menemukan ketentuan-ketentuan hukum dan nilai-nilai yang terkandung di dalam ketentuan tersebut pada saat proses pembentukannya. Penelitian ini juga akan meneliti taraf sinkronisasi vertikal.⁸³ Untuk menambah wawasan, dalam penelitian ini juga dilakukan perbandingan hukum dengan negara lain.

Spesifikasi penelitian yang dilakukan menggunakan deskriptif analitis, di mana dilakukan uraian-uraian terhadap hasil penelitian yang kemudian dianalisa secara mendalam.

Penelitian ini dilakukan dengan menggabungkan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian diawali dengan penelitian terhadap proses

⁸¹ Koesnandi Hardjasonemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Op.Cit., hlm. 242

⁸² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, *Op.Cit.*, Pasal 8 ayat 2 butir c.

⁸³ Soerjono Soekanto dan Sri Mardjji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet. IV, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1995, hlm. 14.

pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 di Dewan Perwakilan Rakyat. Data dan risalah rapat serta Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang akan menjadi titik awal penelitian.

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan melakukan studi dokumen, yang kemudian dilanjutkan dengan wawancara. Dalam penelitian dilakukan pengumpulan data sesuai dengan keperluan yang meliputi data primer dan sekunder. Data primer yang dipergunakan dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara dengan beberapa narasumber yang memiliki keahlian dalam bidang yang relevan dalam disertasi ini, antara lain beberapa pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, Pemerintah Daerah dan beberapa manager perusahaan pengembang, di samping melakukan pengamatan di lokasi perumahan yang diteliti. Wawancara atau interview tersebut digunakan sebagai alat pengumpulan data.⁶⁴ Data sekunder di peroleh melalui penelitian kepustakaan yang menjadi sumber utama dalam penulisan hasil penelitian ini.

Bahan hukum tertier yang terdiri dari kamus maupun pedoman harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan gedung maupun rumah dinas akan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder di atas.

Pengolahan data dilakukan dengan memakai pendekatan kualitatif normatif, baik terhadap hasil informasi dari narasumber maupun terhadap semua bahan literatur, pendapat para pakar hukum, dokumen pemerintah maupun artikel dalam media cetak dan media elektronik.

⁶⁴Roenjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1996, hlm. 21.

Pengolahan data pendukung dengan metode kuantitatif semata-mata digunakan agar data yang diperoleh dapat dipergunakan untuk keperluan analisis. data yang terkumpul baik data dari dokumen Dewan Perwakilan Rakyat dan data yang diberikan oleh informan dari pengembang kemudian dianalisis oleh peneliti dengan cara melakukan perbandingan terhadap hukum positif yang berlaku. Pandangan dari informasi merupakan masukan bagi kejelasan praktek di lapangan. Data yang telah terkumpul kemudian disajikan dalam bentuk tabel sehingga memudahkan untuk dianalisis lebih lanjut. Penjelasan dari tabel yang disajikan akan membantu pemahaman terhadap hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN HUKUM ATAS PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI INDONESIA

A. ASAS-ASAS DAN SISTEM PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI INDONESIA

1. Pengertian Asas

Pengertian asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok (tumpuan berpikir, berpendapat); dasar, alas, pedoman; cita-cita yang menjadi dasar perkumpulan (negara).³⁵ Dari ketiga pengertian tersebut dapat kita lihat pengertian essensial dari asas yaitu suatu dasar (pokok) tempat menemukan kebenaran dan sebagai tumpuan berpikir.

Dalam ilmu hukum asas adalah sifat-sifat umum atau aturan-aturan hukum. Asas diperoleh melalui proses analitis (yuridis) dengan menjangkang (abstraksi) sifat-sifat khusus yang terdapat dalam aturan-aturan konkret untuk memperoleh sifat-sifat yang abstrak.³⁶

Beberapa asas umum dalam KUHPerdata adalah :

1. Asas tertutup, dengan ini dimaksudkan bahwa tidak dapat dibuat hak kebendaan baru selain yang telah disebut secara limitatif dalam undang-

³⁵ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Keempat. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 91-92.

³⁶ Mariam Darus Badruzlamah, KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, edisi kedua, cetakan pertama. Penerbit Alumni, Bandung 1996, hlm. 228

undang. Asas ini dimaksudkan agar ada kepastian hukum dalam hak kebendaan.

2. Asas absolut, bahwa hak kebendaan dapat dipertahankan terhadap siapapun. Setiap orang harus menghormati hak tersebut.
3. Asas dapat diserahkan, bahwa pemilikan benda mengandung wewenang untuk menyerahkan bendanya.
4. Asas mengikuti, bahwa kebendaan akan mengikuti bendanya di tangan siapapun berada.
5. Asas publisitas, bahwa pendaftaran benda merupakan bukti pemilikan.
6. Asas individual, bahwa objek hak kebendaan hanya terhadap benda yang dapat ditentukan.
7. Asas totalitas, bahwa hak milik hanya dapat diletakkan terhadap benda secara totalitas atau secara keseluruhan dan tidak pada bagian-bagian benda.
8. Asas pelekatan, yaitu asas yang melekatkan benda pelengkap pada benda pokoknya.
9. Asas basit merupakan titel sempurna. asas ini berlaku bagi benda bergerak dan terdapat pada dalam pasal 1977 KUHPerdara. Asas ini dewasa ini hanya dapat berlaku bagi benda bergerak tidak atas nama ataupun tidak terdaftar.⁸⁷

Asas umum yang ditulis oleh Sri Soedewi Masychun Sofwan adalah sebagai berikut :

1. Asas pemaksa, berarti berlakunya ketentuan hukum benda merupakan hukum pemaksa (*dwingend recht*) jadi tidak dapat disimpangi.

⁸⁷Djuhaendah Hasan, *Leontaga Junjuran Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 62.

2. Asas dapat dipindahkan, kecuali hak pakai dan hak mendiami hak benda dapat dipindahtanggankan.
3. Asas individual, objek hak kebendaan selalu benda tertentu, artinya orang hanya dapat menjadi pemilik dari barang berwujud yang merupakan kesatuan.
4. Asas totalitas, hak kebendaan selalu terletak pada keseluruhan objek
5. Asas tidak dapat dipisahkan (*onsplitsbaarheid*). Yang berhak tidak dapat memindahtanggankan sebagian wewenangnya termasuk hak kebendaan yang ada padanya.
6. Asas prioritas, semua hak kebendaan memberi wewenang yang sejenis dengan wewenang-wewenang dari *eigendom* meskipun luasnya berbeda.
7. Asas pencampuran, hak kebendaan yang terbatas hanya mungkin terhadap benda milik orang lain, tidak dapat seorang untuk kepentingannya memperoleh hak gadai atas barang miliknya sendiri.
8. Perlakuan atas benda bergerak dan benda tidak bergerak adalah berlainan. Aturan mengenai pemindahan, pembebanan, bezit dan verjaring.
9. Asas publisitas, mengenai benda tidak bergerak pembebanan dan penyerahannya harus dengan pendaftaran di dalam register umum.
- 10 Sifat perjanjiannya zakelijk, yaitu perjanjian untuk mengadakan hak kebendaan.³⁶

Asas dalam hukum adat dikenal antara lain : asas kekeluargaan, asas tolong menolong, asas gotong royong, asas perwakilan dan permusyawaratan, asas kepentingan umum didahulukan dari kepentingan pribadi, asas kontan

³⁶Sri Suedewi Masychun Soliman, *Hukum Benda, Liberty*, Yogyakarta, 1975, hlm. 36-40

konkret, sedangkan dalam hukum pertanahan dikenal asas pemisahan horisontal yaitu asas yang memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah.⁸⁹

2. Asas Keadilan

Adil menurut kamus besar bahasa Indonesia mempunyai tiga arti, pertama sama besar, tidak berat sebelah dan tidak memihak, kedua berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran, ketiga sepatutnya tidak sewenang-wenang.⁹⁰

Keadilan diartikan sebagai perbuatan melakukan yang adil.⁹¹

Aristoteles menganggap bahwa keadilan menurut hukum adalah sama dengan keadilan umum.⁹² Di samping keadilan sebagai keutamaan umum (yaitu ketaatan kepada hukum alam dan hukum positif) terdapat juga keadilan sebagai keutamaan khusus yang menentukan sikap manusia pada bidang tertentu.⁹³

Aristoteles juga memberikan perbedaan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Dalam keadilan distributif yang terpenting adalah bahwa imbalan yang sama rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada keadilan korektif ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.⁹⁴

⁸⁹Surejo Wignjodiputra, dalam Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 64.

⁹⁰Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Op. Cit., hlm. 10

⁹¹*Ibid*

⁹²Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam ...* Op. Cit. hlm. 29

⁹³*Ibid.*

⁹⁴Carl Jos. Iun Friedrich, *Adaptasi Hukum Perspektif Historis*, Cetakan I. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa Media, Bandung, 2004, hlm. 24-25.

Theo Huijbers menyatakan bahwa hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan. Bahkan ada orang yang berpandangan bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan supaya sungguh berarti sebagai hukum.⁹⁵ Kedaulatan hukum jelas berkaitan erat dengan keadilan. Kita dapat melihatnya dengan mengingat gagasan sistem hukum dan hubungan dekatnya dengan prinsip definitif keadilan sebagai keteraturan. Sebuah sistem hukum adalah sebuah urutan aturan publik yang memaksa yang ditujukan pada orang-orang rasional dengan tujuan mengatur perilaku mereka dan memberikan kerangka kerja bagi kerjasama sosial. Ketika aturan-aturan ini adil mereka menegakkan sebuah dasar bagi harapan-harapan yang sah.⁹⁶

Thomas Aquinas membedakan antara keadilan distributif (*iustitia distributiva*), keadilan tukar menukar (*iustitia commutativa*) dan keadilan legal (*iustitia legalis*). Keadilan distributif menyangkut hal-hal umum seperti jabatan, pajak dan sebagainya. Hal-hal ini harus dibagi menurut kesamaan geometris. Keadilan tukar-menukar menyangkut barang yang ditukar antara pribadi seperti jual beli dan sebagainya. Keadilan legal menyangkut keseluruhan hukum, sehingga dapat dikatakan bahwa kedua keadilan tadi terkandung dalam keadilan legal ini. Thomas Aquinas mengikuti pandangan Aristoteles.⁹⁷

John Rawls menunjuk ada 2 prinsip dalam keadilan yaitu :

1. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang luas seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.

⁹⁵Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Op. Cit. hlm. 63.

⁹⁶John Rawls, *Teori Keadilan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 289 – 299.

⁹⁷Soejono Dirdjasiwir, *Filsafat Hukum dalam Konsepsi dan Analisis*, Alutani, Bandung, 1984, hlm. 95.

2. Ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga :

- a. Dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang
- b. Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.⁹⁸

Prinsip pertama menunjuk bahwa kebebasan ini harus setara karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.⁹⁹ Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.¹⁰⁰

Pengaturan tentang perumahan dan pemukiman memerlukan penanganan secara adil kepada seluruh warga masyarakat. Perumahan merupakan sektor yang memainkan peranan penting dikarenakan dapat menggerakkan aktivitas ekonomi. Perumahan bukan saja mewujudkan pekerjaan dalam industri perumahan tetapi juga kepada industri-industri yang berkaitan dengan perumahan seperti industri yang menghasilkan bahan bangunan dan peralatan perumahan. Subsidi perumahan dapat merangsang ekonomi secara relatif dibandingkan dengan bentuk-bentuk

⁹⁸John Rawls, *Teori Keadilan*. *Op.Cit.*, hlm. 72.

⁹⁹*Ibid* hlm. 73

¹⁰⁰*Ibid*.

perbelanjaan negara yang lain.¹⁰¹ Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dijelaskan mengenai asas serta rujukan dari penataan perumahan dan permukiman. Asas tersebut diantaranya adalah asas manfaat yaitu pembangunan yang menggunakan berbagai sumber daya yang terbatas agar dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat. Asas adil dan merata memberikan landasan agar hasil-hasil pembangunan perumahan dan permukiman dapat dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh rakyat. Asas kebersamaan dan kekeluargaan memberikan landasan agar golongan masyarakat yang kuat membantu golongan masyarakat yang lemah dan mencegah terjadinya lingkungan permukiman yang eksklusif. Asas kepercayaan kepada diri sendiri agar segala usaha dan kegiatan dalam pembangunan ini bertumpu pada prakarsa, swadaya dan peran serta masyarakat. Asas keterjangkauan adalah bagaimana pembangunan ini dapat dijangkau oleh masyarakat ekonomi lemah. Asas kelestarian lingkungan hidup yang berarti bahwa pembangunan ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik bagi generasi sekarang maupun yang akan datang.¹⁰²

3. Asas dan Sistem Perumahan dan Permukiman di Indonesia

Asas pembangunan di bidang perumahan dan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk dapat berperan serta dalam usaha ini. Pemerintah mempunyai kewajiban dan

¹⁰¹Green, Richard K. *Follow The Leader How Changes In Residential And Non Residential Investment Predict Changes In GDP*. Real Estate Economic, 1997, hlm. 253-270.

¹⁰²Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992. *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 3

tanggung jawab untuk melakukan pembinaan dalam wujud pengaturan dan bimbingan.

Berberapa asas yang menjadi dasar dari pengaturan Rancangan Undang-Undang Perumahan dan Permukiman adalah:¹⁰³

1. Asas Kesejahteraan Umum mengandung arti pengadaan perumahan, rumah susun dan permukiman dimaksud untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga setiap warga negara Indonesia dan keluarganya dapat memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan.
2. Asas Keadilan dan Pemerataan memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan rumah susun dapat dinikmati secara merata, dan tiap-tiap warga negara dapat menikmati hasil-hasil pembangunan perumahan yang layak
3. Asas manfaat memberikan landasan agar pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman yang menggunakan berbagai sumber daya yang terbatas dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran setiap warga negara.
4. Asas Keserasian dan Keseimbangan dalam perikehidupan mewajibkan adanya keserasian kepentingan-kepentingan dalam pemanfaatan rumah susun, untuk mencegah timbulnya kesenjangan-kesenjangan sosial.
5. Asas Swadaya Masyarakat memberikan landasan peran serta masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-

¹⁰³Laporan Akhir Kajian Teknis Penyempurnaan Hukum Nasional Bidang Perumahan Dan Permukiman, Tahun Anggaran 2003 Bagian Hukum Sekretariat Direktorat Jendral Perumahan Dan Permukiman Departemen Perumahan Dan Prasarana Wilayah.

aspek perumahan dan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri.

6. Asas kebersamaan dan kekeluargaan memberikan landasan agar golongan masyarakat yang kuat membantu golongan masyarakat yang lemah dan mencegah terjadinya lingkungan permukiman yang eksklusif.
7. Asas kelestarian lingkungan hidup memberikan landasan untuk menunjang pembangunan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.
8. Asas Keterjangkauan memberikan landasan agar hasil pembangunan perumahan dan permukiman dapat dijangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Secara ringkas asas hukum perumahan dan permukiman yang sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional Indonesia terdiri dari asas horizontal dan vertikal. sedangkan bentuk pemilikan dari masing-masing asas tersebut dapat berupa bentuk rumah dengan pemilikan pribadi maupun sewa.

Pengertian horizontal sendiri adalah berhubungan dengan suatu yang terletak sejajar dengan horizon atau garis lurus; datar; mendatar, sedangkan vertikal adalah tegak lurus pada dasar (dari bawah ke atas maupun sebaliknya) bersudut 90 derajat dengan tanah atau lantai, dengan bidang datar atau horizontal.¹⁰⁴

Asas horizontal dan asas vertikal dalam pembangunan perumahan dan permukiman berkaitan dengan asas pelekatan vertikal dan asas pemisahan

¹⁰⁴ S. Badudu, *Kamus Kata-Kata Serapan Asung dalam Bahasa Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 143 dan 362.

horizontal. Asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu, sedangkan asas pemisahan horizontal justru memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut.¹⁰⁵

Selain adanya asas dari pembangunan perumahan dan permukiman juga dikenal adanya sistem dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Istilah sistem dalam pengertian kesisteman diartikan sebagai suatu susunan atau struktur yang terintegrasi, sehingga merupakan suatu rangkaian kesatuan yang utuh dan menyeluruh yang mempunyai tujuan dan pola eksistensi yang mantap dan teratur, bersifat dinamis serta tumbuh, yang terdiri dari bagian yang dinamakan subsistem yang satu dengan yang lain bersifat kait mengait, saling berhubungan, saling mempengaruhi dan saling mempunyai ketergantungan.¹⁰⁶

Hukum merupakan sistem berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain.¹⁰⁷ Pada umumnya asas hukum itu berubah mengikuti kaedah hukumnya. Kaedah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat.¹⁰⁸ Dan dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan

¹⁰⁵Djuhendah Hasan, *Lembaga Jaminan*, Op.Cit. hlm. 65.

¹⁰⁶Analisa CSIS, *Masalah Tanah Semakin Menungka*, Penerbit Centre for Strategic and International Studies, Tahun XX No.2, Maret-April 1991, hlm. 86.

¹⁰⁷Sudikno Mertokusuma, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 100

¹⁰⁸*Ibid.*, hlm. 33-34.

(Gerechtigkeit).¹⁰⁹ Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan.¹¹⁰

Hubungan antara pengertian sistem dengan sistem pembangunan perumahan dan permukiman adalah susunan atau struktur organisasi pembangunan perumahan dan permukiman yang dilaksanakan secara terpadu dan menyeluruh secara nasional dengan tujuan untuk pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal yang layak, di dalamnya terdapat tahap-tahap serta tata cara yang terdiri dari bagian-bagian tentang hal pembangunan perumahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Komposisi sistem dari pembangunan perumahan dan permukiman baik secara horizontal dan vertikal terdiri dari jenis perolehan dan cara perolehan, jenis pembiayaan, dan sistem hunian yang berwawasan lingkungan.

Jenis perolehan tanah bagi pengembang yang hendak melakukan pembangunan perumahan di wilayah siap bangun adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Apabila tanah yang tersedia di kawasan siap bangun tersebut berada di atas tanah negara, maka cara perolehan tanah yang dilakukan oleh pihak pengembang adalah permohonan hak kepada negara dimana kewenangan pemberian hak atas tanah kepada pengembang tersebut dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm 130.

¹¹⁰*Ibid.*, hlm 131.

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.¹¹¹ Bila tanah yang tersedia sudah memiliki landasan haknya maka dapat dilakukan perbuatan hukum untuk pemindahan haknya, berupa jual-beli, tukar menukar, hibah, maupun pembagian hak bersama. Pemegang hak atas tanah dapat melepaskan hubungan hukum dengan sebidang tanah haknya secara sukarela. Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dikenal dengan istilah pelepasan hak atau penyerahan hak. Pelepasan atau penyerahan hak secara sukarela ini dilakukan setelah melalui tahap musyawarah dengan diberikan ganti kerugian berdasarkan kesepakatan yang telah dicapai di dalam Pasal 1 Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Namun apabila pemegang hak atas tanahnya tidak mau melepaskan sebidang tanahnya, maka dapat dilakukan pencabutan hak dimana dalam hal ini pembangunan rumah susun termasuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 UUPA *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, dimana dalam hal ini pembangunan rumah susun termasuk kegiatan dalam pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, sehingga dapat dilakukan pencabutan hak.¹¹²

Kepemilikan perumahan untuk hunian yang dibangun oleh pengembang di atas sebidang tanah Hak Guna Bangunan hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara

¹¹¹Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah Negara. Pasal 2 Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha menjadi kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, sedangkan bila tanah Hak Guna Bangunan yang luasnya tidak lebih dari 15 Ha menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

¹¹²Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Sepintas Masalah Hukum Tanah*, Penerbit Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 184.

Indonesia, sedangkan Warga Negara Asing hanya dapat memiliki rumah hunian tersebut apabila tanah yang tersedia adalah tanah Hak Pakai.¹¹³

Penghunian rumah yang bukan pemilik hanya sah apabila ada persetujuan atau izin dari pemilik rumah secara tertulis. Kesepakatan yang dapat dilakukan antara pemilik rumah dengan penghuni dengan cara sewa-menyewa maupun dengan cara bukan sewa-menyewa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992. Pembangunan perumahan dan permukiman yang bukan dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah juga dapat dilakukan oleh badan usaha/pengembang di bidang perumahan yang ditunjuk oleh Pemerintah berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992. Pembangunan perumahan yang dilakukan oleh pengembang hanya dapat dilakukan di kawasan dan lingkungan yang siap bangun dan berdiri sendiri.¹¹⁴

Penyelenggaraan pembangunan rumah susun dapat dilakukan di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Satuan rumah susun dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

Jenis perolehan Hak Milik atas satuan rumah susun yang dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia maupun Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia adalah rumah susun yang

¹¹³Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang *Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia*, Pasal 2.

¹¹⁴Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, *Op.Cit.*, Pasal 23.

dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan, sedangkan jenis perolehan Hak Milik atas satuan rumah susun bagi Warga Negara Asing maupun Badan Hukum Asing yang ingin memperoleh satuan-satuan atas rumah susun dapat dilakukan apabila rumah susun yang dibangun berada di atas tanah Hak Pakai.

Pemerintah sejauh ini berupaya untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang layak, sehat, aman, serasi dan terjangkau oleh masyarakat golongan ekonomi lemah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Namun dalam prakteknya timbul permasalahan menyangkut masalah pembiayaan pembangunan rumah serta menyangkut masalah hukum lainnya, misalnya mengenai tata cara pemberian kredit, penyediaan tanah, pengaturan lingkungan.¹¹⁵

Untuk mengatasi masalah perumahan, pemerintah memudahkan pemilihan rumah dengan cara pembiayaan pembangunan perumahan dan permukiman dengan fasilitas kredit. Ketentuan yang harus dipenuhi dalam fasilitas kredit ini diharapkan agar sesuai dengan kemampuan masyarakat dalam arti sistem kredit justru tidak akan memberatkan masyarakat marginal.

Jenis pembiayaan tersebut sebaiknya cicilan tiap bulannya ataupun mengenai bunga dan uang muka diharapkan agar disesuaikan dengan kemampuan ekonomi juga karena keterbatasan inilah maka diharap para pengembang atau developer mempunyai kesadaran yang tinggi dalam usaha pengadaan perumahan dan permukiman. Peran pemerintah dapat pula dilihat dalam program pemerintah kepada masyarakat yaitu dengan budaya koperasi perumahan, melalui koperasi

¹¹⁵ Andi Hanzali, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Penerbit Kinca Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 4

banyak kebutuhan anggota masyarakat yang dapat dipenuhi secara bersama-sama dengan biaya yang lebih murah, penyelenggaraan yang lebih mudah dan dalam waktu yang singkat.¹¹⁶

Dalam praktek pelaksanaan pembangunan perumahan dengan sistem KPR yang biasanya dibangun atau dilaksanakan oleh pihak perusahaan pembangunan perumahan yaitu badan usaha yang berbentuk badan hukum. Untuk dapat melaksanakan pembangunan perumahan dan permukiman perusahaan pembangunan perumahan wajib untuk melaksanakan penyediaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Prosedur Pelaksanaan Penyediaan Tanah.

Kemerosotan industri perumahan dan permukiman dapat disebabkan karena faktor langkanya dana jangka panjang. Oleh karena itu, untuk membentuk kembali industri perumahan yang efisien di Indonesia diperlukan kredit yang disalurkan oleh perbankan berupa Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang bersifat jangka panjang dimana dananya berasal dari tabungan, giro, dan deposito yang merupakan dana jangka pendek. Jika bank terus menerus menerbitkan KPR dengan pembiayaan yang bersumber pada dana jangka pendek, bank akan mengalami kesenjangan antara sumber dan penggunaan dana (*mismatch funding*).

Untuk mengatasinya perlu dilakukan mobilisasi dana jangka panjang untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan yang berjangka panjang pula, antara lain melalui teknik mitigasi resiko kredit lain yang telah dikenal sesuai dengan standar praktik internasional, yaitu sekuritisasi aset. Salah satu bentuk konkret sekuritisasi

¹¹⁶Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit suatu Tinjauan Umum*. Edisi revisi, Pustaka Djambatan, Jakarta, 1996, hlm 112.

aset yang menjadi alternatif pembiayaan adalah tersedianya pasar pendanaan KPR sekunder melalui pembentukan *Secondary Mortgage Facility (SMF)*. Kegiatan dasar usaha *SMF* adalah membeli tagihan KPR dari bank penerbit KPR, kemudian menerbitkan efek atau sekuritas untuk dijual kepada investor dengan jaminan tagihan KPR yang didukung dengan Hak Tanggungan yang dibebankan atas bidang tanah yang dibeli melalui KPR tersebut. Dengan demikian, *SMF* diharapkan dapat melakukan sosialisasi dan mendidik pasar agar KPR yang diterbitkan dapat memenuhi nilai investasi yang ditetapkan.

Dengan menciptakan *Secondary Mortgage Facility* diharapkan dapat menunjang sistem pembiayaan perumahan yang berlaku saat ini, sehingga di masa mendatang sumber dana untuk pembiayaan perumahan bisa didapat dari berbagai sumber.¹¹⁷ *Secondary mortgage market* penting dalam pertumbuhan lembaga keuangan pada sektor perumahan karena berorientasi pada satu tujuan, yaitu untuk meningkatkan aliran dana untuk perumahan.¹¹⁸ Pasar sekunder menjembatani tujuan ini dengan menghubungkan pihak-pihak yang membutuhkan dan mempunyai dana. Caranya yaitu dengan mengembangkan lembaga dan instrumen baru yang dapat mengurangi resiko pinjaman dan menyediakan dana segar. Pembentukan pasar sekunder pembiayaan perumahan (*secondary mortgage market*) dapat menghadirkan investor baru sehingga memperluas penyediaan dana untuk perumahan. Kemampuan untuk menjual dan meminjam melalui

¹¹⁷Fuad Hawazlet, *Perkembangan Ekonomi Global dan Pengaruh Lembaga Keuangan Dalam Mendukung Pembangunan Perkotaan*, Makalah disampaikan dalam Konvensi Nasional Pengguan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang dan Pembangunan Perkotaan, Jakarta 7-8 Mei 1996, hlm 10.

¹¹⁸Jess Lederman, *The Handbook of Mortgage Banking - Trends, Opportunity and Strategy*, Mortgage Bankers Association of United States, Chicago, 1993, hlm. 277

mortgage ini meningkatkan likuiditas dan mengurangi resiko dalam penyediaan pembiayaan jangka panjang

Fasilitas sekunder pembiayaan perumahan tergantung pada keberadaan pasar primer yang kuat dimana KPR menjadi aset yang menarik dengan perjanjian yang terkait kepadanya. Prasyarat utamanya adalah perangkat hukum yang kuat dalam kegiatan pendaftaran, penyelenggaraan, dan perjanjian jual-beli dan simpan-pinjam. Pasar modal yang sehat juga merupakan sarana yang penting dalam pengembangan pasar sekunder pembiayaan perumahan. Solusi terbaik untuk memasuki pasar modal bagi pembiayaan perumahan mencakup tiga komponen, yaitu:

- a. Apa yang diinginkan atau dibutuhkan pihak penerbit
- b. Apa yang akan diterima investor
- c. Sistem, peraturan, dan hukum apa yang mengaturnya

Salah satu bentuk derivatif atau turunan dari *SMF* dikenal dengan nama *subprime mortgage securities* yang dalam pengertian singkatnya adalah surat utang yang ditopang jaminan Kredit Kepemilikan Rumah (KPR)

Pembentukan ini sangat potensial dalam menciptakan pasar dana jangka panjang yang merupakan basis pembiayaan perumahan. Tanpa *SMF*, industri perumahan Indonesia akan sulit hidup kembali. Karena salah satu sifat industri perumahan sangat sensitif terhadap fluktuasi kenaikan suku bunga. Hal inipun merupakan cerminan ketergantungan bisnis perumahan terhadap dana dalam jumlah besar (*capital intensive*) serta bersifat jangka panjang (*long term financing*). Kenyataan timbulnya *crash property* di Indonesia menunjukkan secara

makro maupun mikro perumahan di Indonesia sangat rapuh. Masa depan industri perumahan di Indonesia yang akan datang akan sangat rentan dengan gejolak perekonomian. Untuk itu diperlukan terobosan baru atau asas yang dapat dijadikan dasar dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Ketidakseimbangan alokasi kredit sektor properti akan berakibat pada kelangkaan Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Pada sisi lain peluang *SMF* sebagai sebuah solusi sangat strategis terutama untuk meningkatkan permintaan sekaligus menciptakan efisiensi pasar, dalam jangka panjang *SMF* akan mendorong suku bunga KPR karena mobilitas dana jangka panjang dalam negeri juga disebabkan dana jangka panjang dari luar negeri. Selain itu *SMF* diharapkan agar dapat membentuk pasar obligasi baru bagi investor institusional antara lain asuransi jaminan sosial dan dana pensiun.

Solusi lain juga dapat dengan cara usaha untuk memobilisasi sumber-sumber pembiayaan jangka panjang perlu dilakukan guna menggali sumber-sumber dana masyarakat, sehingga tersedia dana jangka panjang yang berkelanjutan. Sejalan dengan itu perlu juga diadakan peningkatan anggaran kredit likuiditas Bank Indonesia khusus untuk pembangunan Rumah Sederhana atau Rumah Sangat Sederhana. Kini sudah saatnya Indonesia membangun sebuah industri perumahan dan bisnis properti yang efisien, solid dan stabil. Untuk itu diperlukan paradigma dan visi baru pembangunan perumahan nasional melalui sebuah *macro planing* yang disponsori oleh pemerintah. Bila sebelumnya peran pemerintah lebih banyak dalam pengurusan dan pelaksanaan pembangunan, di era

globalisasi peran pemerintah akan bergeser menjadi motivator, dinamisator, fasilitator sekaligus pemegang fungsi sebagai pengontrol.

Pembangunan perumahan dan permukiman harus mengacu pada sistem pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup maupun berkelanjutan dalam penyelenggaraan penataan ruang. Penyelenggaraan pembangunan perumahan yang berwawasan lingkungan hidup mengacu pada perlindungan sumber daya buatan yang penting ditujukan kepada konservasi dari fungsi sumber daya tersebut bagi kesinambungan pembangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sumber daya buatan itu meliputi bendungan, waduk, instalasi energi, perumahan dan permukiman, dan lain-lain.¹¹⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menggunakan istilah berkelanjutan dalam penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, dan produktif berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.¹²⁰

Ciri utama dari sistem adalah adanya tujuan yang sama atau adanya kesatuan tujuan. Tujuan sistem perumahan dan permukiman di Indonesia baik secara vertikal maupun horizontal adalah sama-sama mewujudkan tujuan dari masing-masing sistem itu sendiri secara nasional yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Indonesia pada saat sekarang ini memasuki era baru yaitu era otonomi daerah yang penuh dengan perubahan-perubahan mendasar, baik untuk

¹¹⁹Koesradi Hardjasoematri, *Hukum Tata Lingkungan*, Op.Cit., Jln. 202.

¹²⁰ Undang-Undang tentang Penataan Ruang, U.L. No.26 Tahun 2007, Pasal 3.

masyarakat maupun pemerintah secara keseluruhan. Perubahan itu antara lain perubahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, dari proses instruktif menjadi fasilitatif atau dari sifat dilayani menjadi melayani yang semula mengandalkan power menjadi profesionalisme.

Pemahaman mengenai hubungan antara sentralisasi dengan desentralisasi perlu dijadikan acuan dalam menyimak Bab IV Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan alasan memberikan batasan-batasan dalam bidang-bidang yang secara otonomi telah diberikan oleh pemerintah pusat.¹²¹ Dengan perubahan paradigma tadi harus dapat mendorong peran swasta di dalam pembangunan termasuk pengembangan perumahan dan permukiman. Namun demikian dalam pelaksanaan otonomi daerah ini masih dalam proses selanjutnya. Menyikapi hal tersebut kita harapkan bahwa kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan semangat yang telah ada di pasar sehingga mampu menarik investor/pengembang asing maupun pengembang dalam negeri sendiri.

Dalam pembangunan Nasional Indonesia yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh manusia Indonesia, yang diantaranya adalah pembangunan perumahan maupun permukiman yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor terpenting dalam peningkatan harkat dan martabat

¹²¹ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125, TLN No. 4437, Pasal 10 ayat 3. Urusan Pemerintah Daerah meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

serta mutu kehidupan bagi masyarakat Indonesia maka perlu ditingkatkan dan dikembangkan pembangunan perumahan dan permukiman secara terpadu, terarah, berencana dan berkesinambungan. Peningkatan ini ditujukan untuk mengatasi permasalahan tentang pembangunan di atas agar dapat menjadi kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, maupun kehidupan sosial, ekonomi serta budaya.¹²²

Dalam pembangunan Nasional tidak lepas dari Sasaran Program Pembangunan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) dimana salah satu sasaran dalam pembangunan perumahan dan permukiman adalah terselenggaranya upaya peningkatan lingkungan fisik, sosial, dan budaya masyarakat dengan memaksimalkan potensi sumber daya secara mandiri.¹²³

Di Indonesia asas pembangunan perumahan dan permukiman tidak akan bisa terlepas dari tujuan asas perencanaan pembangunan nasional sendiri yaitu antara lain:¹²⁴

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;

¹²²Undang-Undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS). UU No 25 tahun 2000, LN. No.206, Lembaran, Bab VIII.

¹²³*Ibid.*

¹²⁴ Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, UUR No. 25 LN. No. Tahun 2005, Bab II angka 1 sampai dengan 3

- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. Menjamin terciptanya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Pelaksanaan otonomi daerah adalah menyangkut berbagai bidang. Dalam bidang-bidang yang dimaksud di atas adalah mengenai penyelenggaraan secara kombinasi antara sentralisasi dan desentralisasi. Penyelenggaraan ini tidak hanya pada bidang pemerintahan, di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dilihat bahwa pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota, namun wewenang yang diherikan kepada pemerintah kabupaten/kota mengenai bidang pertanahan tersebut hanya sebatas lokalitas dan tidak bersifat nasional.

Pemberian otonomi pada bidang pertanahan kepada daerah kabupaten/kota dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan suatu perubahan dasar dalam pelaksanaan hukum tanah nasional. Pengertian "Otonomi Daerah" dalam undang-undang tersebut dirumuskan sebagai "Kewenangan Daerah Otonom" untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun pengaturan pemberian otonomi berada pada "Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota", namun karena pada kalimat terakhir disebutkan bahwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka pengaturannya berada dalam bingkai negara kesatuan. Kebebasan dalam mengatur dan mengurus kebijakan bidang pertanahan akan tetap dalam

kerangka kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku nasional.

Hubungan antara kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau pelaksanaan otonomi daerah mengenai asas pembangunan perumahan dan permukiman sebagai contoh misalnya, pengurusan ijin lokasi, ijin mendirikan bangunan, perencanaan dan penetapan tata ruang. Apabila dikelompokkan dan disimpulkan aspek kewenangan-kewenangan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi:¹²⁵

- a. Kewenangan dalam aspek fisik meliputi penataan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah.
- b. Kewenangan dalam aspek politis meliputi penataan hubungan hukum serta administrasi pembuktiannya.
- c. Kewenangan dalam aspek politis meliputi penataan penguasaan dan kepemilikan tanah.

Pengendalian penguasaan tanah diatur dalam hukum tanah adat yang kemudian diangkat dalam UUPA, berpedoman pada Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.¹²⁶ Walaupun sudah disyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, bahwa mengenai maksimum tanah perkotaan akan diatur dengan peraturan pemerintah, namun peraturan pemerintah tersebut sampai dengan saat ini belum ada, jadi mengenai kejelasan asas ini belum secara pasti dapat dijadikan pedoman dalam setiap

¹²⁵Arie S. Hutagalung, *Tekanan Pemukiman....* Op. Cit., hlm. 45.

¹²⁶*Ibid.*

penyelesaian masalah tanah atau agraria. Cara untuk mengatasi masalah penyediaan tanah di perkotaan dapat ditempuh melalui kebijakan, antara lain:¹²³

1. Konsolidasi tanah perkotaan bertujuan untuk mengatur kembali bidang tanah dalam bentuk yang serasi untuk kemudian dibangun perumahan yang terdapat fasilitas umum.
2. Pembentukan badan hukum yang bertugas menyediakan tanah, mematangkan dan kemudian menyalurkan untuk berbagai keperluan termasuk untuk permukiman.
3. Perolehan tanah dengan cara penukaran tanah dengan sebidang tanah yang setara dengan saham perusahaan yang mengambil alih tanah itu.

Kebijakan apapun yang akan diambil hendaknya diperlukan pemikiran untuk membangun perumahan dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat lapisan bawah. Perumahan sendiri mengandung arti yaitu sekelompok rumah atau tempat tinggal kediaman yang layak dihuni, dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial. Upaya pemerintah untuk menerapkan syarat pembangunan perumahan kiranya belum menunjukkan hasil yang meyakinkan, walaupun sudah ada pendanaan dengan subsidi silang, harga tanah yang relatif tinggi mengakibatkan pembangunan rumah sederhana dibayangi dengan harga akhir yang tidak terjangkau oleh kelompok marginal yang sungguh memerlukan perumahan tersebut. Di Indonesia masih perlu perhatian yang cukup besar bagi lapisan masyarakat yang belum sepenuhnya mendapatkan haknya

¹²³Peraturan Kepala Badan Perumahan Nasional (BPN) Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Pasal I. Secara konseptual dapat pula dirumuskan konsolidasi tanah perkotaan adalah kebijakan penataan di wilayah perkotaan (urban) dan pinggiran kota yang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang serta usaha pengadaan tanah bagi pembangunan.

untuk memperoleh hak atas tanah. Selain masalah timbul dari pihak masyarakat yang marjinal yang memerlukan perumahan sebagai tempat hunian pada saat sekarang ini mendapatkan suatu kendala yaitu dari para pihak industri perumahan itu sendiri.

Selain itu guna terciptanya hunian yang memadai maka diambil kebijakan yang operasional dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman meliputi melembagakan penyelenggaraan pengembangan perumahan dan permukiman dengan masyarakat sebagai pelaku utama, mewujudkan perumahan selaku pemenuhan kebutuhan dasar manusia serta diharapkan dapat mewujudkan permukiman yang berkelanjutan dan responsif yang mendukung pengembangan jati diri, produktifitas dan kemandirian masyarakat.

Penggunaan tanah dalam rangka kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman harus sesuai dengan klasifikasi penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.¹²⁸ Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi, sedangkan yang dimaksud dengan kawasan perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.¹²⁹ Kaitannya di sini antara

¹²⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, *Op Cit*, Pasal 5 ayat 4

¹²⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 23 dan 25.

pembangunan perumahan dan permukiman dengan penataan ruang yaitu bahwa dalam penggunaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman harus berdasarkan pada fungsi dari kawasan yang menjadi tempat pembangunan itu sendiri. Umumnya pembangunan itu dilakukan di wilayah perkotaan, sebab kegiatan utama perkotaan bukan dari pertanian.

Masing-masing negara memiliki permasalahan dalam penataan perumahan, dan masalah perumahan itu sendiri adalah masalah bersama. Tidak ada satu negarapun yang telah berhasil dengan tuntas menyelesaikan masalah penyediaan tempat tinggal bagi warganya. Masalah pengadaan perumahan merupakan tanggung jawab bersama untuk memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal di negara masing-masing.¹⁵⁰

Masing-masing negara juga mempunyai strategi atau asas yang dapat dijadikan salah satu solusi bagi penyelesaian masalah di atas. Asas yang dianut oleh berbagai negara yang menyangkut kebijaksanaan di bidang pembangunan perumahan dan permukiman sebagaimana disebutkan di atas, telah dilakukan pula dengan baik di beberapa negara di Asia, misalnya jasa penyediaan perumahan secara terpadu bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang dilakukan di Republik Korea, kebijaksanaan deregulasi dan swastanisasi di Malaysia, kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan lahan untuk perbaikan daerah masyarakat berpenghasilan rendah pada masyarakat Thailand, dan program

¹⁵⁰Siswono Yudohusodo, dkk., *Ramah Untuk Seluruh Rakyat*, Penerbit Yayasan Padamu Negeri, Jakarta, 1991, hlm. 14. tidak ada satu bangsa pun dapat menyatakan telah memiliki resep untuk dapat menyelesaikan masalah penyediaan rumah bagi warga negaranya. Satu keberhasilan akan dapat tercapai dari keberhasilan sistem perekonomian secara global yang mampu menanganai bumi ini serta isinya, termasuk kesejahteraan penghuninya, masing-masing negara hanya sedikit yang mampu mengatasi masalah perumahan itu juga dengan sistem yang kuat.

pembangunan sejuta rumah pada negara Srilanka. Pada saat yang sama perusahaan perumahan milik pemerintah yang telah maju dalam bidang perumahan, seperti Singapura, Hongkong, Philipina dan Jepang juga sedang memainkan peranan yang besar pula dalam pembangunan perumahan dan permukiman.¹²¹

Lebih lanjut pada negara Singapura, asas pembangunan perumahan dan permukiman dikenal dengan nama *CPF (Central Provident Fund)*. Maksud dari pendirian *CPF* antara lain membantu warga Singapura dengan menyediakan dana untuk membayar uang muka dari pembelian suatu rumah, membayar angsuran atau jika dananya cukup dapat digunakan sebagai pembayaran perumahan secara tunai.¹²²

Pada saat ini di Indonesia terdapat dua Undang-Undang yang berkaitan langsung dengan pembangunan perumahan dan permukiman, yaitu seperti Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Pembangunan Perumahan dan Permukiman. Yang menjadi persoalan di sini apakah produk Undang-Undang di atas telah ada kaitannya dengan UUPA, dimana pola yang dipergunakan pada kedua Undang-Undang tersebut apakah sudah sesuai dengan pola yang telah ditentukan dalam UUPA. Selain pola, yang menjadi pertanyaan apakah asas yang

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 15.

¹²² *Ibid.*, hlm. 179.

dipergunakan dalam kedua Undang-Undang tersebut saling berkaitan atautkah ada kesinkronan.¹⁴⁴

Dampak tersebut dapat dilihat pada pembangunannya rumah susun, dalam kenyataan di lapangan masih menimbulkan masalah yang cukup rumit meski telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yaitu masalah utilitas serta lingkungan tempat tinggal.

Penatagunaan pembangunan perumahan sendiri misalkan pada sistem horizontal mengenai tanah yang di atasnya akan dibangun yaitu mengenai penatagunaan tanah, pendaftaran, perijinan pembangunan yang sesuai dengan tujuan masing-masing dalam memberikan sumbangan peran serta kegiatannya dalam menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman, pengembangan administrasi pembangunan perumahan dan permukiman untuk menunjang pencapaian tujuan nasional di atas berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, sedangkan pada pembangunan secara vertikal pada sistem ini didasarkan pada Undang-Undang mengenai rumah susun yang telah ditetapkan yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dan bahwa untuk melaksanakan ketentuan dari Undang-Undang itu sendiri telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

¹⁴⁴A.P. Perlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform*, Penerbit Mandar Maju, Jakarta, 1994, hlm. 46-47.

B. PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN HORIZONTAL DAN VERTIKAL

Pembangunan perumahan dapat dilaksanakan pada sebidang tanah yaitu dengan secara langsung membangunnya. Namun pembangunan ini tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yaitu pembangunan diarahkan untuk membangun suatu rumah yang layak dipergunakan sebagai tempat tinggal serta dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan yang bersih yang mendukung kegiatan peri kehidupan dan penghidupan

Pembangunan perumahan dan permukiman dapat dilakukan dalam berbagai bentuk dan ukuran pada suatu kawasan siap bangun yang telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dan permukiman khusus bagi pembangunan perumahan dan permukiman dalam skala besar yang pembangunannya dilakukan secara bertahap. Kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman dilakukan oleh pemilik hak atas tanah sendiri yang tentunya harus sesuai dengan Undang-Undang yang terkait, selain itu pembangunan perumahan yang tidak dilakukan oleh pemilik asli dari tanah yang hendak dibangun dapat dilakukan dengan persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis.¹²⁴

Setiap warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama dalam memperoleh atau menempati serta memiliki tempat tinggal yang layak. Selain itu setiap warga negara juga harus dapat memelihara lingkungan di sekitarnya

¹²⁴Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, *Op Cit.*, Pasal 6 ayat 2.

untuk menghindari terjadinya kerusakan lingkungan.¹³⁵ Tiap-tiap pembangunan atas suatu tanah yang akan dibangun hendaknya memenuhi kriteria, pertama kegiatan pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan atas persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis.¹³⁶

Pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dengan cara pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal, karena bukan hanya golongan ekonomi yang atas yang memerlukan tempat hunian, melainkan setiap masyarakat dari lapisan sosial maupun membutuhkan tempat untuk hunian yang layak. Pembangunan perumahan dan permukiman perlu terus didorong dengan dilandasi kesetiakawanan sosial di antara berbagai kelompok masyarakat dimana yang lebih mampu membantu kelompok masyarakat yang kurang mampu.¹³⁷ Agar tercipta pemerataan pembangunan perumahan dan permukiman secara proporsional maka dibentuklah Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional, yang mempunyai tugas pokok yaitu:¹³⁸

1. Menyiapkan rumusan kebijakan di bidang pembangunan perumahan dan permukiman;

¹³⁵*Ibid*. Penjelasan Pasal 5 ayat 1. Pemenuhan hak warga negara tersebut dapat dilakukan dengan cara membangun sendiri atau sewa baik yang dibeli secara tunai maupun dengan cara angsuran karena menempati rumah adalah hak dari warga negara sehingga mereka mempunyai rumah sendiri serta rumah yang dimaksud di sini adalah rumah yang mempunyai syarat serta kelayakan lingkungan.

¹³⁶*Ibid*. Pasal 6 ayat 2.

¹³⁷Surat Keputusan Bersama Nomor 739/KPJS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.

¹³⁸Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional.

2. Memecahkan berbagai permasalahan di bidang pembangunan perumahan dan permukiman;
3. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian di bidang pembangunan perumahan dan permukiman.

Sampai dengan saat ini sektor perumahan dalam kerangka pembangunan perekonomian dirasakan belum mendapatkan perhatian atau prioritas yang memadai. Selama ini pembangunan pada sektor ini masih ditempatkan sebagai kewajiban pemenuhan kebutuhan sosial sesuai perannya sebagai kebutuhan masyarakat. Akibatnya permasalahan yang timbul dari gejala ini adalah:

1. Penanganan terhadap peningkatan kualitas perumahan belum memadai.
2. Menurunnya kualitas lingkungan permukiman terutama pada kawasan permukiman yang dihuni oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah akibat menurunnya kemampuan masyarakat dalam hal memelihara sarana dan prasarana lingkungannya di daerah-daerah perkotaan.
3. Banyaknya pertumbuhan yang tidak sesuai dengan arah rencana pengembangan wilayah perkotaan serta kurang didukung dengan sistem infrastruktur perkotaan yang memadai sehingga menimbulkan adanya kesenjangan antar satuan lingkungan atau kawasan permukiman .
4. Belum tersedianya fasilitas dan mekanisme pembiayaan jangka panjang dalam pembangunan perumahan.
5. Belum efisiensi pasar perumahan yang diantaranya disebabkan oleh rumitnya proses perijinan dan sertifikasi dalam pembangunan perumahan.

Pengaruh keterpurukan hukum di Indonesia terhadap upaya pemulihan ekonomi cukup signifikan. Para investor asing akan lebih memilih untuk mencari pasar lain di luar Indonesia jika kondisi hukum di Indonesia sama sekali belum mampu mewujudkan kepastian bagi kaum bisnis, investor khawatir menanamkan investasinya dan akibatnya perekonomian kita semakin lemah dengan tingkat pengangguran yang tinggi. Demikian juga dalam suasana keterpurukan hukum terdapat hubungan sibernetik (hubungan secara mendatar) antara keterpurukan hukum dan keterpurukan ekonomi. Akibat keterpurukan hukum, jelas tingkat kepercayaan warga masyarakat yang buruk terhadap *law enforcement* mau tidak mau akan menimbulkan dampak negatif, seperti peningkatan kriminalitas dan tindak pidana lain.¹³⁹

Bagaimanakah aparat penegak hukum ikut berperan terhadap upaya pemulihan ekonomi? Misalnya pada contoh seorang tersangka dalam kasus korupsi yang diduga telah menggelapkan uang sebesar 70 milyar rupiah, diajak untuk bernegosiasi secara legal (bukan negosiasi suap-menyuap), jika tersangka mau diajak berunding dengan Kejaksaan Agung dan bersedia mengembalikan apa yang telah dikorupsi dari uang negara tersebut, dengan konsekuensi Kejaksaan Agung tetap menindak meski "meringankan hukuman", maka bagaimanapun hukum telah ditegakkan serta negara memperoleh tambahan dana untuk digunakan dalam pemulihan ekonomi ataupun bisa juga dari pengembalian uang

¹³⁹Ali Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, cetakan pertama, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 100.

negara dipergunakan sebagai subsidi dari pembiayaan pembangunan perumahan.¹⁴⁰

Permasalahan Pembangunan Perumahan dan Permukiman baik secara vertikal maupun horizontal tidak akan terjadi jika terdapat suatu Undang-Undang atau aturan yang mengaturnya bersifat idealis. Selain itu pelaksanaan dari masyarakat sendiri akan supremasi Undang-Undang tersebut harus pula dijadikan budaya akan kepatuhan terhadap hukum tersebut. Seperti yang kita lihat dalam Undang-Undang mengenai rumah susun sendiri bahwa dalam penjelasan serta Pasal-Pasal dalam peraturan ini sering sekali menyinggung mengenai pembangunan rumah susun bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah, pengertian ini diulang-ulang secara terus-menerus.

Masalah perumahan tidak lepas dari masalah tanah, jumlah tanah yang tiap saat makin terbatas dapat menimbulkan pembangunan perumahan dan permukiman yang tersedat, karena seperti yang kita ketahui bahwa pembangunan perumahan berhubungan langsung dengan jumlah tanah yang tersedia, selain itu faktor dari kemampuan ekonomi manusia terdapat pula hubungan antara kemampuan membeli tanah dengan kemampuan untuk membangun suatu rumah. Tata cara pengadaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman diatur dalam Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1985 tentang Badan Kebijakan Nasional Perumahan Nasional.

Arti tanah sangat berpengaruh dengan budaya pada masyarakat, dimana erat hubungannya antara perkembangan tanah yang selalu diikuti dengan perkembangan budaya masyarakat yang tinggal dalam wilayah tersebut. Maka

¹⁴⁰Ibid. hlm 101.

jika bangsa ini menginginkan perubahan yang positif dalam hal budaya salah satu hal yang dapat dilakukan adalah dengan menetapkan Undang-Undang atau peraturan hukum tertentu mengenai tanah yang apabila peraturan yang telah ditetapkan ini dilaksanakan dengan sungguh-sungguh serta konsekuen.

Dewasa ini, kota besar seperti Jakarta dijadikan tempat untuk mengadu nasib bagi para migran, karena di Jakarta peredaran uangnya begitu besar, sehingga para migran beranggapan bahwa Jakarta adalah tempat yang subur bagi mereka untuk menguntungkan hidupnya.¹⁴¹ Hal ini menyebabkan mahalnnya harga tanah di kota yang jauh berbeda dari harga tanah di pedesaan. Di perkotaan akses rakyat jelata terhadap sebidang tanah untuk perumahan boleh dikatakan sangat sulit, di sisi lain terdapat badan hukum atau perorangan yang menguasai tanah perkotaan secara berlebihan dengan maksud investasi dan spekulasi. Untuk itu diperlukan pembatasan kepemilikan tanah.

Wilayah kota tidak dapat secara terus menerus bertambah luas, wilayah kota akan terasa menjadi semakin sempit dan terbatas dengan padatnya lingkungan hunian dan meningkatnya fasilitas pelayanan. Perkembangan wilayah ini tidak dapat dibiarkan bertambah melebar, tetapi perlu dihambat dan perlu dioptimalisasikan penggunaan lahan dengan membangun secara vertikal baik untuk lingkungan hunian maupun untuk fasilitas pelayanannya.

Dengan berkembangnya jumlah penduduk kota akan mengakibatkan semakin terbatasnya lahan untuk pembangunan perumahan dan permukiman baik untuk hunian maupun pembangunan pendukung lainnya karena wilayah kota tidak

¹⁴¹ LP3ES, *Jakarta sebagai Kota Tertutup, dampaknya terhadap kota yang lebih kecil*, Jakarta, 1996, blm. 66.

dapat secara terus-menerus bertambah luas, wilayah kota akan terasa menjadi semakin sempit dan terbatas dengan padatnya lingkungan hunian dan meningkatnya fasilitas pelayanan.¹⁴²

Dengan perkembangan penduduk kota secara cepat dan lahan untuk permukiman sangat terbatas, akan membawa akibat lahan di dalam kota harganya semakin meningkat. Harga lahan akan semakin tinggi, bila lahan tersebut semakin dekat dengan pusat-pusat pelayanan kota. Harga lahan perkotaan berubah dengan cepat, seiring dengan kebutuhan lahan, baik itu untuk kebutuhan komersial maupun untuk kebutuhan perumahan.

Semakin sedikitnya lahan tanah yang tidak sebanding dengan bertambahnya penduduk, maka dapat kita jumpai pada kenyataannya makin banyak peralihan fungsi tanah yang semula dipergunakan sebagai tanah perkebunan menjadi tanah untuk sarana pembangunan perumahan dan permukiman. Permasalahan ini telah menjadi pertimbangan pemerintah yaitu dengan cara penyelesaian masalah ini dan berhubungan langsung dengan instansi yang terkait.

Mengingat adanya kecenderungan makin langkanya tanah di daerah perkotaan yang dapat dipakai untuk pembangunan perumahan serta makin tingginya harga tanah, untuk mengoptimalkan penggunaan tanah yang terbatas, pembangunan perumahan dilaksanakan dengan rumah susun ataupun dengan Perumnas. Pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat yang berpenghasilan rendah, agar dapat memiliki tempat tinggal atau rumah dengan

¹⁴² Siswono Yudohusodo, *Rumah Untuk ...* Op. Cit., hlm. 341

jalan memberikan kredit pemilikan kaveling siap bangun atau kredit pemilikan rumah.¹⁴³

Didirikannya Perum Perumnas adalah salah satu cara yang di tempuh oleh pemerintah untuk menyelenggarakan kementerian umum berupa kegiatan-kegiatan yang produktif di bidang pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarana serta melakukan pemupukan dana. Dengan tujuan melaksanakan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarananya yang mampu mewujudkan lingkungan permukiman sesuai dengan rencana pembangunan wilayah atau kota.¹⁴⁴

Pengembangan di bidang perumahan dan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk dapat berperan serta dalam usaha ini, pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk melakukan pembinaan dalam wujud pengaturan dan bimbingan.

Pemecahan masalah perumahan dan permukiman rakyat menyangkut kepentingan masyarakat memerlukan suatu sistem yang efektif untuk menyatukan berbagai instansi pemerintah, perusahaan umum, sektor swasta dan peran serta masyarakat. Setiap warganegara berhak untuk membangun suatu perumahan demi kelangsungan dan kenyamanan dalam melangsungkan hidupnya baik membangun dengan asas vertikal maupun horizontal sesuai dengan kemampuannya. selain itu cara pemilikan hak atas tanah dapat beralih atau mengalami peralihan baik dengan cara pewarisan maupun dengan cara pemindahan hak yang sesuai dengan

¹⁴³*Ibid.*, hlm. 4.

¹⁴⁴*Ibid.*, hlm. 133.

ketentuan Undang-Undang yang berlaku, pemindahan hak tersebut harus dilaksanakan dengan pembuktian suatu akta autentik karena untuk menghindari sengketa dan apabila terjadi sengketa akan mudah untuk menyelesaikannya. Sengketa yang berkaitan dengan pemilikan dan pemanfaatan rumah dapat diselesaikan melalui badan peradilan yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku yaitu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Setiap orang atau badan hukum yang hendak membangun suatu perumahan yang berwawasan lingkungan diwajibkan untuk: pertama mengikuti persyaratan teknis, ekologis dan administratif. Kedua, melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan. Ketiga, melakukan pemantauan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan dan keempat mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan, baik di dalamnya maupun di sekitarnya.¹⁴⁵

Untuk meningkatkan daya guna tanah perkotaan, khususnya untuk kota-kota besar yang berpenduduk mendekati 1 juta jiwa atau lebih perlu dibangun rumah susun, yaitu untuk masyarakat golongan berpenghasilan tinggi perlu dibangun rumah susun mewah, untuk golongan menengah perlu disediakan rumah susun menengah, sedangkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah perlu dibangun rumah susun sederhana.¹⁴⁶

¹⁴⁵Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992. *Op.Cit.*, Penjelasan Pasal 7.

¹⁴⁶Siswono Yudokusodo, *Rumah Untuk.... Op.Cit.*, 341.

Di dalam perumahan tradisional dari berbagai suku bangsa di Indonesia, mereka berumah tinggal di atas atau rumah tinggal dengan kolong (rumahnya cukup tinggi), sudah banyak dikenal. Demikian pula pada jaman Pemerintah Hindia Belanda, rumah-rumah yang dikenal dengan *verdiepings huizen* merupakan rumah-rumah bertingkat yang bahkan merupakan rumah-rumah yang justru bagi penghuninya dijadikan kebanggaan. Tipe rumah tinggal seperti itu telah dibangun di tahun lima puluhan dalam bentuk rumah susun di daerah Kebayoran Baru. Perumahan bertingkat yang lantai bawahnya merupakan toko atau tempat usaha, dan lantai atasnya rumah tinggal, sudah lama dikenal masyarakat Indonesia, khususnya di daerah pertokoan di kota-kota besar, pembangunan rumah susun juga harus dapat mewujudkan permukiman yang lebih lengkap dan fungsional, jika diperlukan bangunan gedung bertingkat lainnya.¹⁴⁷

Kadaan tersebut di atas tidak sepenuhnya dibandingkan dengan arti rumah susun yang dikenal pada waktu ini. Perumahan bertingkat dalam bentuk apartemen atau *flat* merupakan tipe perumahan kota yang sudah lazim di kota-kota Eropa ataupun di belahan dunia lainnya sejak beberapa abad yang lalu.¹⁴⁸

Dengan lajunya penambahan penduduk perkotaan, akan terjadi makin luasnya perkembangan setiap wilayah perkotaan di Indonesia. Sampai saat ini penambahan luas perkotaan cenderung masih secara horizontal. Daerah-daerah pertanian yang subur di sekitar kota, seperti ladang dan persawahan akan habis oleh pelebaran wilayah kota, yang tentunya mengganggu tersedianya persediaan

¹⁴⁷*Ibid.*, hlm. 213

¹⁴⁸*Ibid.*, hlm. 215.

pangan. Di samping itu akan menimbulkan permasalahan transportasi dan mahalny biaya prasarana serta utilitas kota. Tempat tinggal yang layak berarti tidak hanya sekedar atap tempat berlindung seseorang, akan tetapi juga agar dapat dinikmati kebebasan pribadi, luas lantai yang cukup, rasa aman yang cukup, penerangan dan ventilasi yang cukup, prasarana dasar yang cukup, lokasi yang dekat dengan tempat kerja dan fasilitas umum lain yang memadai.¹⁴⁹

Pertambahan penduduk di kota-kota mengakibatkan bertambahnya tempat hunian dengan segala fasilitasnya. Di lain pihak akan bertambah pula fasilitas pelayanan masyarakat seperti pertokoan, pusat-pusat perbelanjaan, pasar-pasar, gedung-gedung untuk fasilitas hiburan, taman-taman, sarana ibadah dan fasilitas lain yang dibutuhkan masyarakat kota. Oleh karena itu, asas pembangunan perumahan dan permukiman dilakukan dengan cara pembangunan rumah susun karena pembangunan ini dianggap dapat mengurangi jumlah tanah yang semakin hari akan semakin sempit. Meski masih banyak sekali masyarakat yang belum mampu untuk membangun rumah untuk tempat tinggal namun diharapkan agar masyarakat dapat menyiasati sendiri dan diharapkan dapat mempunyai kesadaran yang tinggi yaitu misalnya seseorang yang dengan tingkat ekonomi yang tinggi mampu membeli dua atau tiga rumah tersebut diharapkan agar rumah selain yang ditempati oleh orang tersebut hendaknya dapat disewakan kepada orang lain yang membutuhkan hunian. Persyaratan sewa-menyewa juga diusahakan mampu memberikan solusi bagi masyarakat dalam proses kepemilikan rumah dengan catatan bahwa terjaminnya hak penyewa yang diharapkan agar pihak yang menyewakan tidak terlalu mengambil keuntungan yang sebesar-

¹⁴⁹*Ibid*, hlm 341.

besarnya atas keadaan yang seperti ini, dengan cara menetapkan harga sewa yang sesuai dan tidak terlalu tinggi serta dengan syarat atau ketentuan sewa yang memberatkan pihak penyewa.

Hal ini sudah merupakan keharusan karena hak dari penghuni rumah susun ini juga harus diperhatikan oleh pihak pengelola dan diharapkan dengan ketentuan ini pengelola bukan saja dapat mengambil keuntungan yang besar dalam proyek ini juga memiliki tanggung jawab yang dapat dipertanggungjawabkan kepada para penghuni rumah susun nantinya.

Pembangunan rumah susun atau rumah dapat diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Koperasi dan Badan Usaha Milik Swasta serta swadaya masyarakat.¹⁵⁰ Seharusnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun ini menjangkau seluruh bangunan bersusun pada umumnya dan masalah untuk golongan masyarakat lemah diatur secara khusus karena seperti yang telah terjadi dalam fenomena sekarang ini telah banyak sekali pembangunan perumahan yang dilakukan secara bersusun, tidak hanya diperuntukan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah saja melainkan sudah berkembang dalam cakupan yang lebih luas seperti yang telah ada pada masyarakat luar negeri.

Asas pembangunan perumahan secara bersusun diharapkan dapat menghemat penggunaan tanah, asas ini telah banyak dipergunakan pada negara-negara lain misalnya pada masyarakat Malaysia mengenalnya dengan *strata title*, memang pada kenyataan bahwa pembangunan perumahan mempergunakan asas ini mampu membatasi penggunaan tanah yang terlalu berlebihan namun dengan

¹⁵⁰Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum...*, Op. Cit., hlm. 28

ases ini diharapkan agar pembangunan ini tidak hanya berdasar pada penghematan pembangunan tanah dalam hal ini adalah lahan namun juga mempertimbangkan masalah mengenai dampak yang akan timbul dalam pembangunan rumah yang sesuai dengan tipe ini. Di Indonesia telah ada suatu aturan hukum yang mengarah kepada suatu perjanjian penggunaan tanah oleh orang atau badan lain untuk waktu tertentu. Masalah lain yang muncul dari perkembangan masalah di atas adalah masalah *Strata Title* (Bangunan yang mempunyai bukti terpisah). Di banyak negara di Asia misalkan di Malaysia masalah *Strata title* telah dikembangkan berdasarkan New South Wales *Conveyancing (Strata Title act 1961)* sehingga telah menjadi Akta Hak Milik Strata 1985.¹⁵¹

Dibicarakan dalam hal penting yang berkaitan dengan *Strata Title* adalah seperti mengenai permohonan untuk memecah dan bagian terpisah, sampai seberapa jauh pemilik bagian rumah susun boleh mempergunakan dinding luar baik memasang papan nana ataupun membor dinding tersebut keluar, bagaimana usaha untuk memecah atau menggabungkan dua atau lebih bagian dalam satu bagian terpisah, bagaimana konsekuensinya, bagaimana masalah kepemilikan bersama, bagaimana mengenai suatu perkumpulan penghuni/pemakai bagian bangunan tersebut, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya, termasuk juga bagaimana perkumpulan ini diberi wewenang untuk menegur para penghuni ataupun mengatasi pertengkaran diantara pemilik rumah. Demikian pula bagaimana prosedur jika ada bagian yang akan dijual atau yang akan diwariskan. Hak-hak

¹⁵¹ Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999, hlm. 160.

dan kewajiban-kewajiban para penyewa masing-masing dan pemilik bangunan, hubungan antara para penyewa, pengelolaan bagian-bagian gedung dan pengoperasian peralatan-peralatan yang digunakan bersama, semuanya dapat diatur dalam perjanjian sewa-menyewa yang bersangkutan.¹⁵²

Masalah timbul, jika para pemakai ingin memiliki secara pribadi bagian bangunan yang dipakainya. Apakah menurut hukum hal itu dimungkinkan, karena secara fisik bagian – bagian tersebut tidak dapat dipisah-pisahkan dan merupakan satu kesatuan dengan bangunan gedungnya. Demikian pertanyaan dari mereka yang hukumnya menggunakan asas *accessie* (perlekatan). Walaupun hal tersebut dimungkinkan, bagaimana dengan kepemilikan bagian-bagian gedung yang karena fungsinya harus digunakan bersama. Bagaimana pengaturan dan pembiayaan pengelolaan dan pengoperasian peralatan yang digunakan bersama. Karena setelah semua satuan rumah susun terjual, pembangunan bangunan yang bersangkutan berdiri, karena hanya bagian-bagian yang hanya ada di lantai dasar saja yang secara fisik berhubungan langsung dengan tanah tersebut.¹⁵³

Dengan demikian maka pembangunan rumah susun tidak hanya berkaitan dengan aspek lingkungan dan tata ruang tetapi juga berkaitan erat dengan hak kepemilikan atas rumah susun

¹⁵²Budi Harsunu, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Penerbit Djambatan, 2003, hlm. 355.

¹⁵³*Ibid.*

C. PEMBANGUNAN BANGUNAN RUMAH HUNIAN DAN NON HUNIAN

Pembangunan perumahan dan permukiman diyakini mampu mendorong lebih dari seratus macam kegiatan industri yang berkaitan dengan bidang perumahan dan permukiman, sehingga penyelenggaraan perumahan dan permukiman sangat berpotensi dalam menggerakkan roda ekonomi dan upaya penciptaan lapangan kerja produktif.¹⁵⁴

Pada kenyataannya, rumah berfungsi sebagai tempat berlindung dari cuaca, gangguan, serta bahaya, juga sebagai tempat beristirahat untuk memulihkan kembali tenaga yang telah digunakan, menghilangkan ketegangan dan untuk menjadikan dirinya sendiri menjadi manusia seutuhnya.

Rumah adalah merupakan tempat dari mana manusia berangkat dan kemana ia dapat selalu kembali setelah menjalani kehidupan sehari-hari. Karena itu rumah merupakan salah satu faktor yang memberikan kepastian hidup manusia. Selain daripada itu rumah berfungsi sebagai tempat tinggal, dimana manusia dapat mengharapkan keintiman dan kehangatan hidup manusiawi.

Dengan bantuan keluarga kita mendapatkan pendidikan utama, sebagai contoh yang terjadi pada masyarakat Jepang, "*The Family was not only the basic biological and economic unit of society, but as the main agent of socialization for the child, it was also an ethical and moral school of great importance.*"¹⁵⁵

¹⁵⁴ Djoko Kuntarto, *Pembangunan Perumahan dan Permukiman Yang Berwawasan Lingkungan Strategis Dalam Pencegahan Banjir di Perkotaan*, Departemen Permukiman Dan Prasarana Wilayah.

¹⁵⁵ UNESCO, *Science Policy and Organization of Research in Japan*, Paris, 1967, film. 61.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kondisi untuk memungkinkan manusia menghadirkan diri secara wajar, diyakini perumahan merupakan faktor yang ikut menentukan, atau membentuk manusia serta tingkah lakunya dengan akibat-akibatnya atas sesama anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Meningkatnya jumlah urbanisasi di perkotaan bukan saja terjadi pada masyarakat Indonesia, pada masyarakat perkotaan di seluruh dunia akan mengalami hal yang sama yaitu meningkatnya jumlah penduduk yang melakukan urbanisasi di perkotaan, urbanisasi yang juga terjadi di setiap negara, bukanlah gejala yang terpisah, melainkan mewakili proses yang berkaitan secara rumit dengan pembangunan keseluruhan bangsa di bidang ekonomi, sosial dan politik.

Bagi negara Malaysia masalah urbanisasi di samping disebabkan oleh masa lalu perkotaan Malaysia sendiri, juga disebabkan oleh daya-daya dari luar, urbanisasi di Malaysia dapat dilihat sebagai proses keterlibatan lokal dari kota-kota gudang, yang tanpa wilayah pedalaman, melalui urbanisasi kolonial, dimana dinamika urbanisasi semakin banyak dibentuk oleh dinamika ekonomi dan sosial dalam negeri.¹⁵⁶

Begitu pula di negara Singapura masalah penduduk yang juga menarik adalah kedatangan banyak imigran dari seluruh Asia pada tahun-tahun pertama usia kotanya, namun pola pencirimannya sangat berlainan. Singapura banyak sekali menyerap pedagang-pedagang China dan pengrajin-pengrajin dari Malaka,

¹⁵⁶ LP3ES, *Sosiologi Perkotaan Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta, 1982, hlm. 61

di mana mereka memutuskan untuk meninggalkan Malaka agar dapat tinggal di Singapura.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman memberikan pengarahannya pembangunan perumahan dan permukiman yang dilakukan oleh berbagai pelaku pembangunan tersebut agar tidak terpecah-pecah, tetapi terkonsentrasi sehingga dapat mencapai skala lingkungan perumahan yang cukup besar dan sarana lingkungan dapat dilakukan efisien dan efektif. Dengan pembangunan permukiman skala besar memungkinkan investasi dan penyediaan prasarana lingkungan secara lebih ekonomis dan mendukung terwujudnya pembangunan perkotaan yang lebih efisien dan lebih akrab dengan para warga kotanya.

Pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dengan cara pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal, karena bukan hanya golongan ekonomi atas yang memerlukan tempat hunian, melainkan setiap masyarakat dari lapisan sosial maupun membutuhkan tempat untuk hunian yang layak. Karena itu pemerataan pembangunan perumahan dan permukiman agar terciptanya perbandingan secara proporsional.

Penyelenggaraan pembangunan dan permukiman selama jangka panjang tahap I (1969-1994) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang terus menerus. Sebagai dasar untuk mendalami kebijakan dan strategi yang dijalankan, maka perlu penyamaan persepsi akan artinya pentingnya perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan dewasa ini, maka perlu digariskan

konsep kebijakan dan strategi nasional perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan.

Salah satu strategi pokok pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) adalah strategi pembangunan Indonesia yang diarahkan pada dua sasaran pokok yaitu pemenuhan hak dasar rakyat serta penciptaan landasan pembangunan yang kokoh dimana hak dasar yang harus dipenuhi antara lain hak rakyat untuk memperoleh kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau.¹⁵⁷ Untuk menindaklanjuti konsep kebijakan dan strategi nasional perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan maka pemerintah membentuk:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
5. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
6. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;

¹⁵⁷Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005. *Op.Cit.*, Lampiran, Sub I, hlm. 20. Hak dasar yang lainnya meliputi: hak rakyat untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan, hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum, hak rakyat untuk memperoleh rasa aman, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan, hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan, hak rakyat untuk memperoleh keadilan, hak rakyat untuk berpartisipasi dalam politik dan perubahan, hak rakyat untuk berinovasi, serta hak rakyat untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Tanpa pemenuhan hak dasar akan sulit diharapkan partisipasi pada kebebasan dan persamaan.

8. Peraturan Pemerintah 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas umum dan Fasilitas Sosial Perumahan kepada Pemerintah Daerah;
10. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 02/PERMEN/M/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja kementerian Negara Perumahan Rakyat;
11. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 03/Permen/M/2006 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 02/Permen/M/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja kementerian Negara Perumahan Rakyat;
12. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 08/Permen/M/2006 tentang Pedoman pelaksanaan pemberian stimulan umum perumahan swadaya bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui lembaga keuangan mikro lembaga keuangan non bank;

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman telah menjadi landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari kerangka landasan pembangunan nasional memasuki Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Sesuai dengan jiwa dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar demi kemakmuran rakyat serta perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, maka sistem

penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman harus ditangani dengan sebaik-baiknya, karena tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat bertambah yang harus digunakan secara efisien dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman di Indonesia salah satunya sebagai upaya penataan dan pengendalian tanah untuk perumahan. Salah satu tujuan dalam penataan pembangunan perumahan dan permukiman adalah untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.¹⁵⁵ Mengingat semakin langkanya tanah di perkotaan yang membuat harga tanah semakin mahal, maka diperlukan pembangunan perumahan dan permukiman yang dapat dijangkau oleh masyarakat dan dalam rangka untuk mencapai tujuan dari pembangunan perumahan dan permukiman itu sendiri.

Pembangunan rumah susun menjadi solusi untuk pembangunan perumahan dan permukiman di perkotaan. Hal ini sebagai akibat dari pertambahan jumlah lahan tanah sebagai rumah yang terbatas. Sebagai dasar yang dijadikan acuan dari pembangunan rumah susun adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-Undang inilah yang dijadikan pedoman pertama kali dalam setiap hal yang mengenai rumah susun. Rumah susun merupakan bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing

¹⁵⁵ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, *Op.Cit.* Pasal 4 butir b

dapat dimiliki atau disewa dan digunakan secara terpisah, terutama untuk hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun, sedangkan benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.¹⁵⁹

Pembahasan mengenai rumah susun tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai bangunan gedung. Rumah susun merupakan bangunan gedung fungsi hunian. Bangunan gedung fungsi hunian menurut Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun dan rumah tinggal sementara.¹⁶⁰ Kepemilikan dari bangunan gedung menurut undang-undang bangunan dan gedung adalah orang, badan hukum, kelompok orang, atau perkumpulan, yang menurut hukum sah sebagai pemilik bangunan gedung. Perbedaan kepemilikan gedung terjadi karena alas hak atas tanah dari bangunan gedung rumah susun itu sendiri.¹⁶¹

Kenyataannya ada kebutuhan akan rumah susun yang bukan untuk hunian saja tetapi juga untuk mendukung fungsi permukiman dalam rangka menunjang

¹⁵⁹Undang-Undang tentang Rumah Susun, UU No. 16, LN No. 75 Tahun 1985, TLN No. 3318 Pasal 1 butir 4 dan 5.

¹⁶⁰Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, UU No. 28 Tahun 2002, *Op. Cit.*, pasal 5 ayat 2. Dalam pasal 5 ayat 1 menyebutkan fungsi bangunan gedung selain sebagai fungsi hunian juga merupakan fungsi keagamaan, sosial dan budaya, serta fungsi khusus, sedangkan dalam pasal 6 ayat 1 menyebutkan fungsi bangunan gedung harus disesuaikan dengan perumukan lokasi yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

¹⁶¹*Ibid.* pasal 1 butir 9

kehidupan dan penghidupan masyarakat (antara lain untuk tempat usaha, tempat perbelanjaan, pertokoan, rumah toko, perkantoran dan lain-lain) yang dibangun bertingkat di atas tanah bersama, maka untuk dapat menampung kebutuhan tersebut ketentuan-ketentuan tentang rumah susun dinyatakan berlaku juga terhadap bangunan bertingkat bagi keperluan di luar hunian dengan penyesuaian-penyesuaian. Tanah bersama sendiri merupakan sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan.¹⁶²

Peraturan mengenai rumah susun telah diatur sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, kemudian terbit juga Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun. Dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985, pada Pasal 3 ayat (1) butir a, bahwa tujuan dibangunnya rumah susun "Untuk memenuhi kebutuhan Perumahan yang layak bagi rakyat yang berpenghasilan rendah." Pengaturan rumah susun diharapkan untuk dapat meningkatkan usaha pembangunan dan permukiman yang fungsional bagi kepentingan rakyat banyak. Mendukung konsep tata ruang dan vertikal dan meremajakan daerah kumuh, optimalisasi penggunaan sumber daya perkotaan, serta mendorong pembangunan permukiman yang berkepadatan tinggi.

Pembangunan perumahan dalam bentuk rumah susun atau bangunan gedung bertingkat sering diperlukan dan bahkan telah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak. Dalam hal ini yang perlu dipikirkan ialah bagaimana menciptakan kondisi yang diperlukan dengan mengadakan penyesuaian sosial

¹⁶² *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

budaya yang meliputi sarana hidup, tata hidup dan nilai hidup sehingga rumah dapat berfungsi dengan baik.

Pengembangan rumah susun sebagai perumahan rakyat, jelaslah hukan masalah yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan bagian dari usaha menaikkan kembali rasio yang kian menurun akibat penambahan dan kepadatan penduduk yang terlampau tinggi.

D. PEMILIKAN ATAS RUMAH HUNIAN

Dalam (RPJMN 2004–2009) jaminan penghunian diperluas dan diperjelas menjangkau penghunian atas dasar kepemilikan, sewa, kontrak, dan pola lain yang disepakati oleh para pemangku kepentingan. Data statistik perumahan tahun 2000,¹⁶³ menerangkan lebih dari 4% rumah berfungsi juga untuk kegiatan lain di luar hunian, 63% rumah yang ada dikategorikan belum dilengkapi dengan prasarana dan sarana yang layak huni, 6,8% rumah tidak dihuni (kosong). Analisa dari data sensus ekonomi nasional (susenas) tahun 2000 menunjukkan adanya kesenjangan kepemilikan rumah bagi 4.338.864 rumah tangga.

Hak Milik dibedakan pengertiannya antara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Hak Milik merupakan hak turun-temurun, terkuar, dan penuh yang dapat dipunyai orang atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUPA.¹⁶⁴ Hak Milik hanya dapat

¹⁶³Data statistik Susenas 2000 dipakai sebagai dasar perhitungan, walaupun ada data lain dari tahun berikutnya yang dasarnya adalah perhitungan-ekstrapolasi susenas 2000 dengan sumber data sekunder lainnya.

¹⁶⁴Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5, LN No. 104, TLN No. 2043, Tahun 1960, Pasal 20.

dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sedangkan untuk Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia disediakan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha. Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di Indonesia hanya disediakan tanah Hak Pakai untuk dapat menguasai tanah di Indonesia.

Hak Milik atas rumah hunian diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman. Pada Pasal ini dijelaskan bahwa untuk mencegah terjadinya penghunian tanpa persetujuan atau izin pemilik maka diaturlah mengenai kepemilikan, dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum. Kepemilikan dalam penghunian ini meliputi pemakaian dan penggunaan rumah sebagai tempat hunian dalam pembinaan keluarga baik penghunian bagi instansi, menumpang ataupun sementara.

Hak Pemilikan atas Satuan Rumah Susun itu disebut Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang bersifat perorangan dan terpisah. Hak pemilikan dalam rumah susun ada beberapa diantaranya yaitu Hak Milik serta hak yang ditanggungkan pemilikan atas rumah susun dapat dialihkan, hal ini diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 menyebutkan bahwa "Pemilikan rumah dapat beralih dan dialihkan dengan cara pewarisan atau dengan cara pemindahan hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun meliputi hak pemilikan perscorangan yang digunakan secara terpisah (misalnya untuk tempat tinggal atau tempat

usaha), hak bersama atas bagian-bagian bangunan, struktur rumah susun dan perlengkapan lain yang diperlukan untuk dapat berfungsi dengan baik sesuai dengan penggunaannya, seperti instansi tenaga listrik, lampu-lampu dan lain-lainnya yang digunakan untuk kepentingan bersama.¹⁶⁵

Hak Milik perseorangan yang digunakan secara terpisah adalah merupakan ruangan yang mempunyai luas dan batas tinggi tertentu yang memisahkan Hak Milik perseorangan terhadap Hak Milik orang lain yang selalu tidak dibatasi oleh dinding. Apabila ruangan dibatasi oleh dinding, maka permukaan dalam dari dinding pemisah, permukaan bawah dari langit-langit struktur, permukaan bagian atas dari lantai struktur adalah merupakan batas pemilikannya. Dalam hal sebagian ruangan tidak dibatasi oleh dinding misalkan balkon, maka bagian atas setinggi permukaan bagian bawah dari langit-langit struktur merupakan batas pemilikannya. Apabila keseluruhan ruangan tidak dibatasi oleh dinding seperti tempat usaha terbuka, tempat parkir yang dimiliki perseorangan secara terpisah dan sebagainya, maka batas pemilikan dapat dilakukan dengan memberi tanda yang jelas dan tidak dapat dihapus.¹⁶⁶

Dalam hal kepemilikan atas satuan-satuan rumah susun tersebut, Warga Negara Asing dapat memiliki Hak Milik atas satuan rumah susun tersebut apabila pembangunan rumah susun tersebut dibangun di atas tanah Hak Pakai. Oleh karena itu, Hak Milik yang dimaksud oleh UUPA berbeda dengan Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Hak Milik yang dimaksud dalam UUPA merupakan Hak Milik dalam hal kepemilikan atas suatu bidang

¹⁶⁵ Audi Hamzah, *Dasar-dasar Hukum* . Op Cit., hlm. 39.

¹⁶⁶ *Ibid*,

tanah, sedangkan Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 merupakan Hak Milik atas satuan-satuan atas rumah susun atau bangunan dari rumah susun tersebut.

Dengan adanya kebutuhan yang mendesak akan perumahan bagi orang asing maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Pertumbuhan penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 mengenai Rumah Susun, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.¹⁶⁷

Hak Milik dibedakan pengertiannya antara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Hak Milik Menurut UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan penuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.¹⁶⁸ Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sedangkan untuk Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia disediakan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha. Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di

¹⁶⁷Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996, *Op.Cit. Konsideran Apekunhang*.

¹⁶⁸Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Op.Cit.*, Pasal 20.

Indonesia hanya disediakan tanah Hak Pakai untuk dapat menguasai tanah di Indonesia.

Hak Milik yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun merupakan Hak Milik atas satuan-satuan rumah susun yang dimiliki perseorangan atau badan hukum yang bersifat perseorangan dan terpisah. Hak Milik atas satuan rumah susun meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.¹⁶⁹ Pembangunan rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁰

Dalam hal kepemilikan atas satuan-satuan rumah susun tersebut, Warga Negara Asing dapat memiliki Hak Milik atas satuan rumah susun tersebut apabila pembangunan rumah susun tersebut dibangun di atas tanah Hak Pakai. Oleh karena itu, Hak Milik yang dimaksud oleh UUPA berbeda dengan Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Hak Milik yang dimaksud dalam UUPA merupakan Hak Milik dalam hal kepemilikan atas suatu bidang tanah, sedangkan Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 merupakan Hak Milik atas satuan-satuan atas rumah susun atau bangunan dari rumah susun tersebut.

Hak Milik atas rumah dibandingkan dengan Hak Milik atas satuan rumah susun dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

¹⁶⁹Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, *Op Cit* Pasal 8

¹⁷⁰*Ibid*, Pasal 7

1. Hak Milik yang dibedakan berdasarkan kepemilikan perseorangan dengan kepemilikan bersama.

Hak Milik atas rumah diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman. Pada Pasal ini dijelaskan bahwa untuk mencegah terjadinya penghunian tanpa persetujuan atau izin pemilik maka diaturlah mengenai kepemilikan, dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum. Kepemilikan dalam penghunian ini meliputi pemakaian dan penggunaan rumah sebagai tempat hunian dalam pembinaan keluarga baik penghunian bagi instansi, menumpang ataupun sementara.

Konsep dasar yang melandasi hak milik atas satuan rumah susun berpangkal pada teori-teori pemilikan atas suatu benda. Menurut hukum suatu benda/bangunan dapat dimiliki seseorang, dua orang atau bahkan lebih, yang dikenal dengan istilah pemilikan bersama. Dalam pemilikan bersama suatu benda/bangunan pada pokoknya dikenal dua bentuk pemilikan yaitu pertama pemilikan bersama yang terikat (*gebonden mede eigendom*), kedua pemilikan bersama yang bebas (*vrije mede eigendom*). Pemilikan bersama yang terikat adalah ikatan hukum yang terlebih dahulu ada diantara para pemilik benda bersamanya. Para pemilik bersama tidak dapat bebas memindahkan haknya tanpa persetujuan *mede eigenaar* lainnya. Pemilikan bersama yang bebas memungkinkan pemilik bersama tidak terdapat ikatan hukum terlebih dahulu selain dari hak bersama menjadi milik suatu benda. Di sini ada kehendak

bersama-sama menjadi pemilik atas suatu benda untuk digunakan bersama. Bentuk inilah yang disebut dengan condominium.¹⁷¹

Istilah yang dipakai berbeda menurut sistem hukum dari negara yang bersangkutan, misalnya di Inggris disebut *Joint Property*, di Italia menggunakan istilah *condominium*, sedangkan di Singapura dan Australia menggunakan istilah *Strata Title*. Diantara istilah-istilah tersebut diatas, istilah *strata title* yang lebih memungkinkan adanya kepemilikan bersama secara horizontal disamping kepemilikan bersama secara vertikal.¹⁷²

Menurut hukum di negara bagian New South Wales, Australia, yang dimaksud dengan *Strata Scheme* adalah :¹⁷³

" A Strata Scheme is legally recognized arrangement where by a building and the land upon which it is erected is subdivided into lots or lots and common property, the lots (or units as they are commonly called) having separate title, the transfer of which is not inherently restricted, the common property being used by the occupiers of the lots but owned by a body corporate as agent for the owners of the lots in specified proportions "

Secara garis besar dapat diartikan pengaturan mengenai *Strata Scheme* tidak jauh beda dengan pengaturan yang ada pada pembangunan suatu bangunan gedung yang sesuai dengan undang-undang bangunan, pada umumnya yaitu membangun suatu bangunan di atas tanah kaveling secara

¹⁷¹ Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, edisi kedua, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002 hlm. 11.

¹⁷² Arie. S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah . . . Op Cit.*, hlm. 160.

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 161.

umum sesuai dengan undang-undang. Walaupun di negara kita mempergunakan berbagai istilah rumah susun, *flat*, *condominium*, namun dalam bahasa hukum semuanya disebut rumah susun, karena mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 mengenai Rumah Susun.

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.¹⁷⁴ Selain itu Bangunan gedung diselenggarakan berlandaskan asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, serta keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya.¹⁷⁵

Hak Pemilikan atas Satuan Rumah Susun itu disebut Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS), yang bersifat perorangan dan terpisah. Hak pemilikan dalam rumah susun ada beberapa diantaranya yaitu Hak Milik serta hak yang ditanggungkan pemilikan atas rumah susun dapat dialihkan, hal ini diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 menyebutkan bahwa “Pemilikan rumah dapat beralih dan dialihkan dengan cara pewarisan atau dengan cara pemindahan hak lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

¹⁷⁴ Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, UU Nomor 28 Tahun 2002, L.N No. 134 tahun 1992, T.T.N No. 4247, Pasal 1 angka 1.

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 2.

Selain pemilikan atas satuan rumah susun tertentu, HMSRS yang bersangkutan meliputi juga hak pemilikan bersama atas apa yang disebut "bagian bersama, tanah bersama, dan benda bersama". Semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pemilikan Satuan Rumah Susun yang bersangkutan.¹⁷⁶

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 yang dimaksud dengan rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan arah vertikal dan merupakan satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi untuk bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Jadi rumah susun merupakan suatu pengertian yuridis dari bangunan gedung bertingkat yang senantiasa mengandung sistem pemilikan perscorangan dan hak bersama, yang penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian, secara mandiri atau secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan.¹⁷⁷

Dengan demikian berarti tidak semua bangunan gedung bertingkat itu dapat disebut sebagai rumah susun menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Tetapi setiap rumah susun adalah selalu bangunan gedung yang bertingkat. Rumah susun ini menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 "hanya" dapat dibangun di atas tanah yang

¹⁷⁶Siswono Yudokuseto, *Rumah Untuk ...* Op.Cit., hlm. 358.

¹⁷⁷Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum ...* Op.Cit., hlm. 39.

dikuasai dengan cara Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara serta Hak Pengelolaan.¹⁷⁸

Sebagai pertimbangan dalam kepemilikan atas rumah ada beberapa pemindahan hak atas tanah. pemindahan hak ini sendiri adalah jika status hukum pihak yang akan menguasai tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah yang bersedia untuk memindahkan haknya. Bentuk-bentuk pemindahan hak dapat dilakukan dengan cara, antara lain:¹⁷⁹

a. Jual Beli

Pemindahan hak terjadi pada saat itu juga secara langsung dari penjual kepada pembeli.

b. Tukar Menukar

Hak atas tanah tertentu ditukar dengan hak atas tanah yang lain yang sejenis, misalnya tanah yang bersertipikat Hak Milik dengan tanah yang bersertipikat Hak Milik, tanah yang bersertipikat HGB dengan tanah yang bersertipikat HGB pula.

c. Hibah

Pemindahan terjadi seketika dan langsung sebagai penyisihan sebagian dari harta kekayaan seseorang yang diberikan secara cuma-cuma semasa hidupnya kepada orang yang biasanya mempunyai hubungan kekerabatan.

d. Hibah Wasiat

Pemindahan hak terjadi secara langsung menurut kehendak terakhir dari si pemberi wasiat, tetapi dengan syarat sesudah ia meninggal dunia

¹⁷⁸*Ibid.*

¹⁷⁹Arie S. Hutagalung, *Tekanan Pemilikan* . Op Cit., hlm. 177.

baru terjadi pemindahan hak, itupun tidak sedemikian mudah dan masih diperlukan perbuatan hukum yang lain.

e. *Pemasukan/ Inbreng*

Pemindahan hak secara langsung dari pemegang saham kepada perseroan sebagai bukti pembayaran sahamnya.

Meskipun kecil kemungkinannya rumah susun dibangun di atas tanah yang dikuasai dengan Hak Pakai, namun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun telah memberikan jaminan bahwa untuk kepentingan pembangunan rumah susun, hak pakainya akan diberikan dengan jangka waktu yang cukup lama menurut keperluannya. Jangka waktu tersebut atas permintaan para pemilik satuan-satuan rumah susun yang bersangkutan, serta dapat diperpanjang. Dasar hukum Hak Milik atas satuan rumah susun, meliputi:¹⁸⁶

- a. Hak pemilikan hak perscorangan atas satuan-satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah
- b. Hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan rumah susun;
- c. Hak bersama atas benda-benda

Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama;

¹⁸⁶ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 *Op Cit* pasal 8

d. Hak bersama atas tanah

Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan.

2. Hak Milik yang dibedakan atas status kewarganegaraan

Bagi Warga Negara Indonesia pemenuhan akan tempat tinggal (rumah) merupakan hak yang biasa dimiliki sesuai dengan kemampuannya. Demi terciptanya kesejahteraan, yang harus diprioritaskan dalam negara adalah kesejahteraan "rakyat jelata."¹⁸¹

Dasar ini yang membedakan pemberian hak antar warga negara dengan warga negara asing, yaitu bagi warga negara sendiri hak tanahnya dapat dijadikan sebagai Hak Milik. Hak Milik ini adalah hak yang paling tinggi tingkatannya dibandingkan dengan hak-hak tanah yang lain. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 disebutkan bahwa "setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah..."

Sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, dan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 mengenai Rumah Susun, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai bahan pertimbangannya maka disusunlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang

¹⁸¹William Chang, *Kerkai-Kerkai di Jalan Reformasi*. Catatan-Catatan dari Sudut Puka Sosial. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 116.

Penilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.¹⁸²

Pejelasan lebih lanjut dalam kaitannya kepemilikan rumah bagi orang asing bahwa pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun adalah merupakan solusi atau masukan kepada pemerintah dalam kebijakan pemerintah untuk mewujudkan pembangunan hunian secara vertikal, namun pada kenyataan di lapangan warga negara asing telah pula diperbolehkan memiliki rumah di luar rumah susun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 berbunyi bahwa rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah:¹⁸³

- a. Rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas tanah:
 - i. Hak pakai atas tanah negara;
 - ii. Yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.
- b. Satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara. Untuk membatasi hak bilamana mereka tidak berkedudukan di Indonesia yang kemudian;¹⁸⁴

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996, menjelaskan:¹⁸⁵

1. Orang asing yang kedudukannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional dapat memiliki sebuah rumah tempat tinggal atau

¹⁸²Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996, *Loc.Cit*

¹⁸³*Ibid* Pasal 2.

¹⁸⁴*Ibid* Pasal 6.

¹⁸⁵Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 tentang persyaratan pendudukan tanah tempat tinggal atau hunian orang asing, Pasal 1.

hunian dalam bentuk rumah dengan hak atas tanah tertentu atau satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak pakai atas tanah negara.

2. Orang asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.

Orang asing dari segi kehadirannya di Indonesia dibagi dalam 2 golongan, orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia) dan orang asing yang bertempat tinggal sewaktu-waktu atau tidak menetap. Bagi orang asing yang menetap dokumen dapat berupa izin tetap tinggal namun bagi orang asing lainnya dokumen dapat berupa izin kunjungan atau izin keimigrasian. Cara memperoleh hak atas kepemilikan rumah oleh orang asing.¹⁸⁵

- a. Membeli atau membangun rumah di atas tanah Hak Pakai atas tanah negara atau tanah Hak Pakai di atas tanah Hak Milik.
- b. Memheli atau membangun rumah di atas tanah Hak Milik atau Hak Sewa untuk bangunan atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik hak atas tanah yang bersangkutan.

Para developer atau pengembang dalam hal ini tidak diperbolehkan mempunyai atau membangun atas rumah yang bersertipikat Hak Milik, hal ini sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Apabila tanah yang akan dibeli oleh developer tersebut berstatus Hak Milik seseorang maka tanpa perlu melalui pelepasan hak atas tanah tersebut, selanjutnya hanya memohon hak baru yaitu Hak Guna Bangunan dan

¹⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 2

seketika tanah tersebut dapat dikonversi menjadi HGB yang kemudian dapat segera dibuat Akta Peralihannya oleh PPAT.

Pihak pengembang mempunyai tantangan yang kuat dalam hal menarik para konsumen agar dapat memilih produk perumahan yang akan dijual, oleh sebab itu diharapkan pengembang bukan saja harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh pemerintah juga harus pula menyediakan sarana penarik minat konsumen perumahan tersebut. Selain itu kelancaran akses informasi juga sangat penting bagi pengembang dalam hal menarik konsumen. *"Investigates the properties and behaviour of information the forces governing the flow of information and the means for processing information for optimal accessibility and usability."*¹⁸⁷

Tanah yang dibangunnya tersebut telah bersertipikat HGB, apabila akan dijual dapat dilakukan dengan cara peralihan hak dengan akta PPAT dan sekaligus dapat diberikan perpanjangan haknya untuk 30 tahun ke depan, Pasal 6 ayat (4) dan (5) UUPA. Mengingat Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur bahwa perusahaan pembangunan perumahan wajib berbentuk badan hukum, maka bentuk-bentuk usaha CV, Firma dan Perusahaan Perseorangan tidak diperkenankan menjadi subjek daripada perusahaan pembangunan perumahan.¹⁸⁸ Peraturan ini dikaitkan dengan masalah penyediaan tanah serta pemberian hak atas tanah sebagai usaha semacam itu,

¹⁸⁷Teungku Mohd. Azizan ShariTadeen Dewan Tun Ismail B., *Microelectronics Information Technology and Society*, Putra World Trade Centre Kuala Lumpur, 1988, hlm. 8.

¹⁸⁸Surat Edaran Direktur Jendral Agraria Nomor Btu.6/20.6-78, tanggal 01-06-1978

Tanah yang bersertipikat Hak Pakai apabila ingin sekaligus ditingkatkan menjadi Hak Guna Bangunan, dapat melepaskan Hak Pakainya sebelum kemudian memohon Hak Bangunan lagi (Pasal 6 ayat (6) UUPA). Dari pengertian hak serta mengenai hal perolehan hak di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sendiri bagaimana kepemilikan atas rumah dan rumah susun bagi Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing. Dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun ditentukan bahwa rumah susun berikut tanah tempat bangunan itu berdiri serta benda lainnya yang merupakan kesatuan dengan tersebut dapat dijadikan jaminan utang dengan:¹⁸⁹

- a. Dibebani hipotek, jika tanahnya tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan;
- b. Dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara.

Bahwa hipotik atau fidusia dapat juga disebabkan atas tanah beserta rumah susun yang akan dibangun sebagai jaminan pelunasan kredit pembangunan rumah susun yang telah direncanakan di atas tanah yang bersangkutan dan yang pemberian kreditnya dilakukan secara bertahap sesuai dengan pelaksanaan pembangunan rumah susun tersebut.

Hipotek serta *Creditverband* dinyatakan sudah tidak berlaku lagi setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UHT). Undang-Undang ini diundangkan setelah UUPA mencapai usia hampir 36 tahun. UHT diundangkan pada tanggal 9 April 1996 dalam Lembaran Negara RI Nomor 42 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3632 dan mulai berlaku sejak diundangkannya. Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa Hak Tanggungan yang dapat dibebankan adalah pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna

¹⁸⁹Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. *Op Cit.*, ayat 1

Bangunan tersebut dalam Pasal 25, Pasal 33 dan Pasal 39 yang diatur dengan undang-undang ini. Pengertian Hak Tanggungan sebagaimana ditetapkan pada Pasal 1 angka 1 UUHT adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu-kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya. Sesuai dengan Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA di atas dalam Pasal 4 UUHT ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha. Ketiga hak tersebut dapat dijadikan Hak Tanggungan menurut undang-undang karena:¹⁹¹

- a. Hak tersebut telah didaftar dalam daftar umum pada BPN dengan pendaftaran maka adanya pencatatan Hak Tanggungan pada buku tanah dan sertipikat hak atas tanah tersebut telah sesuai dengan ketentuan dan orang lain dapat mengetahuinya.
- b. Hak tersebut menurut sifatnya telah dapat dipindahtangankan, sehingga apabila diperlukan dapat segera direalisasikan untuk membayar utang yang dijamin pelunasannya.

Selain ketentuan mengenai ketiga hak di atas, objek Hak Tanggungan dalam UUHT dapat juga berupa Hak Pakai atas tanah negara yang harus tetap menurut ketentuan dan wajib didaftar. Meski dalam UUPA tanah Hak Pakai tidak termasuk dalam objek Hak Tanggungan, karena pada waktu itu Hak Pakai

¹⁹¹ Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan tanah, LRT No. 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Pasal 4 ayat 2

atas tanah tidak wajib didaftarkan ke kantor pertanahan tersebut, tidak mungkin Hak Tanggungan dapat dicatat dalam buku tanah dan sertifikatnya.

Namun sesuai dengan perkembangan pada saat ini yang didukung dengan kebutuhan akan kredit dan setelah berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT), maka Hak Pakai harus pula didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN), setelah ada peraturan tersebut Hak Pakai dapat dipindahtangankan karena Hak Pakai di atas telah dipenuhi asas publisitas. Hak Pakai dapat dipindahtangankan dan telah diharuskan didaftarkan tetapi tidak semua tanah Hak Pakai dapat dipindahtangankan, seperti tanah yang bersifat Hak Pakai atas nama pemerintah, atas badan pemerintah, atas badan keagamaan, dan sosial serta Hak Pakai bagi Badan Asing yang tidak diketahui atau tidak ditentukan jangka waktunya. UUHT memberikan kemungkinan mengenai hal tersebut dengan adanya perkembangan jaman, meskipun pada saat ini dianggap kurang begitu perlu. Namun jika masa yang akan datang kebutuhan masyarakat menghendaki, undang-undang ini tidak terlalu sulit mengarasinya karena telah ada tempat untuk kebutuhan itu. Pasal 4 ayat (3) UUHT menegaskan pelaksanaan hak tanggungan atas tanah Hak Pakai tersebut dilakukan dengan peraturan pemerintah. Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan diterbitkan sertifikat Hak Tanggungan yang terdiri dari salinan buku tanah Hak Tanggungan dan salinan akta pejabat pembuat akta tanah.

Sertifikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial dan dapat dilaksanakan sebagai putusan pengadilan. Bentuk dan isi akta pejabat pembuat akta tanah dan bentuk Hak Tanggungan serta hal lain yang mengenai pendaftaran

Hak Tanggungan dan pemberian sertifikat sebagai tanda bukti ditetapkan dan diselenggarakan berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

Mengenai pembebasan tanah dengan Hak Pakai atas tanah negara, penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 menguraikan bahwa dalam praktek perkreditan, tanah Hak Pakai telah lama diterima sebagai jaminan utang. Tetapi menurut UUPA tanah Hak Pakai itu tidak dapat dibebani Hak Tanggungan. Dalam praktek perbankan selain lembaga jaminan yang telah disebutkan juga dikenal lembaga jaminan yang dilakukan dengan cara *cessie* piutang atas nama, dengan maksud untuk memperoleh kredit. Dasar hukum *cessie* adalah Pasal 613 KUH Perdata yang mengatur sebagai berikut: "penyerahan terhadap piutang-piutang atas nama dan kebendaan tidak bertubuh lainnya, dilakukan dengan jalan membuat akta otentik atau di bawah tangan, dimana hak-hak atas kebendaan itu diimpahkan kepada orang itu."

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, merupakan perkembangan hukum yang positif dan penemuan hukum yang baru dan merupakan suatu kebijakan pemerintah yang sesuai dengan globalisasi. Di dalam Pasal 42 UUPA, jelas ditegaskan yang berhak memperoleh hak pakai adalah Warga Negara Indonesia; namun dalam penjelasan tiap Pasal-Pasalnya menyebutkan orang-orang dan badan hukum asing dapat pula diberi hak pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas.¹⁹¹

¹⁹¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. *Op. Cit.*, Penjelasan Pasal 42.

Pejelasan lebih lanjut dalam kaitannya kepemilikan rumah bagi orang asing bahwa pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun adalah merupakan solusi atau masukan kepada pemerintah dalam kebijakan pemerintah untuk mewujudkan pembangunan hunian secara vertikal, namun pada kenyataan di lapangan warga negara asing telah pula diperbolehkan memiliki rumah di luar rumah susun.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 menyatakan bahwa rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah negara maupun rumah yang dibangun yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah Hak Pakai atas tanah negara yang dapat dimiliki oleh orang asing sebagai rumah tinggal atau huniannya.¹⁹²

Untuk membatasi hak bilamana mereka tidak berkedudukan di Indonesia yang kemudian:¹⁹³

- a. Orang asing yang memperoleh atau membangun serta memiliki tanah di atas tanah hak pakai orang lain yang telah masuk jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- b. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud tersebut di atas hak atas tanah tersebut belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, sehingga apabila rumah tersebut dibangun di atas tanah Hak

¹⁹²Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996, *Loc.Cit.*

¹⁹³*Ibid.*, Pasal 6.

Pakai atas tanah negara, rumah beserta tanahnya dikuasai oleh negara untuk dilelang, dan jika rumah tersebut dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian (Pasal 2 angka 1 huruf b) rumah tersebut menjadi milik penegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996, menjelaskan bahwa orang asing yang kedudukannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional dapat memiliki sebuah rumah tempat tinggal atau hunian dalam bentuk rumah dengan hak atas tanah tertentu atau satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak pakai atas tanah negara.¹⁹⁴ Orang asing sebagaimana adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.

¹⁹⁴Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996, *Loc.Cit.*

BAB III

PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DALAM SISTEM TATA RUANG INDONESIA YANG BERWAWASAN LINGKUNGAN

A. SEJARAH TERBENTUKNYA KOTA, PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DI KOTA

Manusia adalah *zoon politicon* merupakan hasil pemikiran dari filsuf Aristoteles. Pemikiran ini mengandung pengertian yaitu manusia tidak dapat hidup sendiri tanpa ada bantuan manusia lain. Setiap manusia mempunyai kebutuhan agar dapat hidup berdampingan dengan manusia lain karena manusia dalam setiap melakukan suatu hal mereka cenderung ingin mendapatkan penghargaan dari manusia yang lain. Adanya persamaan kepentingan di atas, manusia mulai berpikir untuk membentuk suatu komunitas yang di dalamnya terdapat apa yang dinamakan norma atau kaidah karena mereka berpikir paling tidak akan ada suatu perbedaan tujuan serta persamaan kepentingan, maka disusunlah suatu aturan yang dapat menciptakan rasa tertib dalam kehidupan bersama.

Pertumbuhan permukiman di kota-kota selama berabad-abad ini berbeda menurut waktu dan ruang, sesuai dengan penyatuannya ke dalam perekonomian dunia. Umumnya ada dua fase pertumbuhan kota yang penting. Bangunan-bangunan di perkotaan sebelum kedatangan bangsa Eropa pada umumnya terbuat dari bahan bangunan yang tidak tahan lama seperti kayu, bambu, dan daun-daunan. Demikian pula jalan-jalannya tidak diperkeras dengan konstruksi yang

tahan lama. Oleh karena itu, jika kota tersebut ditinggalkan oleh penghuninya maka dalam waktu yang relative singkat bangunan dan jalan-jalan akan hancur dan susah untuk dikenali kembali. Hal ini berbeda dengan bangunan-bangunan di kota-kota Eropa yang sudah sejak lebih dari seribu tahun yang lalu dibangun dari bahan yang tahan lama, baik dari batu alam maupun dari batu buatan, sehingga walau sudah lama ditinggal penghuninya dan tidak dipelihara, bekas-bekasnya masih dapat dikenali dan dipelajari. Oleh karena itu, kota-kota tua di Indonesia yang karena satu atau lain sebab ditinggalkan penduduknya pada umumnya sudah sulit dikenali lokasinya yang pasti dan pola kotanya, karena sisa-sisanya sudah hilang sama sekali, seperti misalnya kota pusat kerajaan Sriwijaya, Tarumanagara, dan Majapahit. Namun dari catatan, baik yang dibuat oleh orang-orang Indonesia maupun yang dibuat oleh orang-orang asing seperti China, India, dan Eropa, ciri utama kota masih dapat dikenali. Kota-kota tua yang dapat dikenali bekasnya dan dapat dipelajari sisa-sisanya adalah kota-kota yang dibangun setelah masuknya agama Islam ke Indonesia, kemudian disusul dengan kota-kota setelah kedatangan orang-orang Eropa, terutama bangsa Belanda.¹⁹⁵

Perkembangan perumahan di perkotaan merupakan bagian dari perkembangan perkotaan secara keseluruhan yang dipengaruhi oleh perkembangan berbagai faktor seperti ekonomi, sosial, budaya, politik, teknologi dan keadaan alam. Perubahan ada politik, teknologi, dan keadaan alam. Perubahan pada faktor yang mempengaruhi pola dan perkembangan perkotaan dapat menghilangkan ciri-ciri kota sebelumnya dan menggantinya dengan ciri-ciri baru, sehingga kota dapat menunjukkan ciri-ciri dari berbagai zaman dan budaya yang

¹⁹⁵Siswono Yuduhirsolo, *Rumah Usuk . . . Cita-Cita*, hlm. 299

mempengaruhinya. Sepanjang perkembangan sejarah, kota berkembang mengikuti perkembangan penduduknya. Kota-kota yang ada pada umumnya tumbuh menjadi besar dan kota-kota yang baru bermunculan, baik dari perkembangan permukiman pedesaan yang sudah ada maupun karena dibangunnya kota-kota yang baru sama sekali. Kota dapat pula lenyap sama sekali karena ditinggal oleh penduduknya, misalnya karena kota tersebut hancur akibat perang, bencana alam, atau karena mundurnya kegiatan ekonomi yang mendukungnya, sedangkan kota baru bisa pula tumbuh atau dibangun di atas reruntuhan kota yang lama.¹⁹⁶

Tipe-tipe dan pola perumahan suatu kota yang merupakan bagian dari pola penggunaan tanah kota akan menggambarkan pula struktur masyarakatnya serta sejarah pertumbuhannya. Ada bagian-bagian kota yang tumbuh pada kurun waktu tertentu oleh sesuatu hal yang telah lenyap dan ada pula kota-kota yang secara keseluruhan lenyap tidak berbekas, mungkin penggambarannya tidak dapat dituliskan secara lengkap.

Di dalam menetapkan apakah sesuatu konsentrasi permukiman itu sudah dapat dikategorikan sebagai kota atau belum, maka perlu ada kriteria yang jelas untuk membedakannya. Salah satu kriteria yang umum digunakan adalah jumlah dan kepadatan penduduk.¹⁹⁷

Secara garis besar rumah di perkotaan (besar dan sedang) serta Metropolitan dapat dibagi dalam tiga kelompok. Pertama, perumahan yang direncanakan dengan baik dan dibangun dengan baik, teratur, rapi serta memiliki

¹⁹⁶ *Ibid*

¹⁹⁷ Robinson Tangas, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, edisi revisi. Cetakan Kedua, Penerbit PT Bumi Aksara, Jakarta, 2006. hlm. 123.

prasarana, utilitas dan fasilitas yang cukup dan baik, yang dapat kita sebut sebagai perumahan yang teratur. Kedua, perumahan yang berkembang tanpa direncanakan terlebih dahulu. Polanya tidak teratur dan prasarana, utilitas, dan fasilitasnya tidak mencukupi atau memenuhi syarat baik jumlahnya maupun kualitasnya yang dapat kita sebut sebagai perumahan yang tidak teratur. Ketiga, perumahan yang tidak sepenuhnya direncanakan dengan baik. Jalan-jalan utamanya direncanakan dengan baik dan di kiri-kanannya dibangun rumah-rumah yang baik dan teratur. Namun di bagian tengahnya, di belakang rumah-rumah yang dibangun, di pinggir jalan yang direncanakan, tumbuh rumah tipe kedua yaitu rumah yang tidak teratur. Kelompok ini dapat kita sebut sebagai perumahan setengah teratur.¹⁹⁸

Kecenderungan yang terjadi ketika perkotaan di negara dunia ketiga makin metropolis adalah bahwa laju pertumbuhan penduduk yang begitu pesat tidak bisa lagi diantisipasi oleh daya dukung kota secara layak.

Kota merupakan suatu sistem keseimbangan umum (*general equilibrium*) yang mengandung interaksi aneka aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan kegiatan produksi dan konsumsi.¹⁹⁹

Tekanan arus urbanisasi yang melonjak begitu cepat membawa akibat terhadap pengaturan tata ruang kota yang pada umumnya kurang menguntungkan kelompok masyarakat marginal. Pola pengembangan kota yang cenderung konsentrik dan memusat, tidak saja menyebabkan kelompok masyarakat marginal makin terdesak ke daerah pinggiran kota atau permukiman kumuh, tetapi

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 369.

¹⁹⁹ Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 2004, hlm. 220.

seringkali masyarakat miskin kota harus berpuas diri dengan berbagai fasilitas publik yang sangat minim, jauh berbeda dari warga kota yang ekonominya tergolong mampu.

Akibat obsesi yang terlalu menggebu untuk membangun kota menjadi metropolis, tidak cuma menimbulkan "urbanisasi berlebih" dan pemekaran horizontal fisik kota yang kurang terkendali, tetapi juga melahirkan persaingan dan konflik yang makin intensif untuk mendapatkan spasial atau tanah.

Banyak orang memburu tanah bukan sekedar untuk keperluan tempat tinggal atau permukiman, namun tanah seolah-olah telah menjadi barang dagangan dan dianggap sebagai sumber rejeki paling menguntungkan. Di daerah-daerah pusat industri, perdagangan dan permukiman elit, atau daerah-daerah strategis lain, harga tanah pada umumnya terus melonjak dan makin tinggi. Semakin dekat dari pusat kota, biasanya harga tanah makin mahal.

Penyerahan harga dan peruntukan tanah kepada mekanisme pasar adalah salah satu faktor yang membuat masalah pertanahan kota makin runyam. Kompetisi bebas yang melibatkan semua orang dalam bisnis tanah sering membawa akibat pelaksanaan rencana dan tata ruang makin sulit dijalankan. Selain itu, kemampuan pemerintah mengelola tanah kota atau untuk membangun fasilitas publik juga kian terbatas.

Pihak penentu arah perkembangan dan pemanfaatan ruang kota seringkali adalah kekuatan komersial atau setidaknya suara kekuatan swasta yang seringkali dominan mempengaruhi kekuatan kelembagaan dalam menyusun berbagai kebijakan pembangunan kota. Sementara itu, kekuatan massa terutama kelompok

marginal kota seringkali menjadi pihak yang sama sekali tidak diperhitungkan dalam pengaturan dan pembagian tata ruang kota.

Kecenderungan memperhatikan warga kota miskin secara tidak adil, seringkali juga terjadi dalam penyelesaian berbagai sengketa tanah. dalam setiap sengketa pertanahan di berbagai kota, biasanya selalu ada tiga pihak yang terlibat, yaitu kekuatan komersial, kekuatan kelembagaan atau pemerintah, dan kekuatan massa khususnya warga kota yang secara sosial-ekonomi rentan. Sungguh memprihatinkan, dalam berbagai konflik tanah, kekuatan kelembagaan seringkali cenderung membela kekuatan komersial dan mengorbankan kekuatan massa.

Selama ini di wilayah perkotaan kesempatan golongan miskin memperoleh akses tanah pada umumnya cenderung makin terbatas, bahkan dalam banyak hal nyaris tidak ada. Seringkali warga kota golongan menengah ke bawah makin tersisih dari hasil pembangunan kota dan tersukses ke daerah-daerah pinggiran atau permukiman kumuh. Sukses adalah proses tergantikannya penduduk asli oleh penduduk pendatang. Di negara sedang berkembang seringkali suksesi berarti terdesaknya penduduk kota yang miskin oleh penduduk kota lain yang secara sosial-ekonomi lebih mampu.

Hans Dieter-Evers mencatat kecenderungan di perkotaan besar negara sedang berkembang adalah kota meluas ke arah pinggiran, selanjutnya hal yang pertama kali terjadi adalah pembagian tanah yang luas. Namun kemudian terjadi periode singkat pengumpulan kembali ketika para pembangun kota memborong tanah perumahan. Akibatnya, terjadi banyak sekali pemilikan tanah yang kecil, sedangkan pengumpulan kembali hanya berlangsung sementara. Hans Dieter-

Evers menyatakan bahwa tekanan atas tanah kota yang meningkat, tidak hanya disebabkan oleh adanya penambahan penduduk, tetapi juga karena kurangnya alternatif terhadap kesempatan penanaman modal. Harga tanah bergerak secara spiral, dan kota-kota dunia ketiga dilanda gelombang spekulasi segera setelah terjadi perkembangan ekonomi.²⁰⁰

Bersamaan dengan munculnya gelombang spekulasi, satu persoalan lagi muncul yaitu hak rakyat atas tanah menjadi agak diabaikan sama sekali. Di berbagai kota besar, setiap orang bisa dengan mudah melihat adanya tanah-tanah kosong yang dibiarkan terlantar. Masalahnya bukan karena pemilik tanah tidak memiliki dana yang cukup untuk membangun tetapi karena memang tanah tersebut hanya sekedar dijadikan barang dagangan dan spekulasi saja untuk kelak dijual kembali bila harga tanah saat itu dirasa sudah menguntungkan.

Mengantisipasi pertumbuhan penduduk perkotaan, memandu penciptaan permukaan demi mencegah timbulnya daerah kumuh baru. Kawasan berkembang diperkirakan akan menghadapi tekanan naiknya penduduk urban sampai dua kali lipat pada tahun 2030 untuk membangun kawasan ini dibutuhkan investasi besar-besaran, yang nantinya akan berdampak kepada kondisi lingkungan. Aktivitas ekonomi di kota dan urbanisasi akan mempengaruhi penggunaan dan ketersediaan air dan energi. Dampak sosial yang akan muncul dan seringkali tidak diantisipasi oleh pemerintah lokal adalah menjamurnya kawasan-kawasan permukiman penduduk miskin atau berpendapatan rendah. Tidak sedikit pemerintah yang tidak mempunyai kebijakan khusus untuk membantu kawasan ini, dan membiarkan saja warganya mempertahankan diri sendiri. Biasanya alasannya adalah tingginya

²⁰⁰*Ibid.*, hlm 304.

biaya yang harus dikeluarkan untuk penataan ulang kawasan kumuh tersebut. Di Bogota, badan pembangunan perkotaan memperkirakan bahwa biaya instalasi jaringan pembuangan air di kawasan kumuh besarnya tiga kali lipat dibandingkan kawasan permukiman lainnya.²⁰¹

Perencanaan kota dapat diartikan sebagai alokasi sumber-sumber yang dimiliki, terutama ruang dan lahan sehingga dapat dicapai penggunaan lahan dan ruang yang maksimum dan ditujukan kepada kesejahteraan masyarakat kota.²⁰²

Guna mengantisipasi hal ini, diperlukan kawasan perencanaan kawasan permukiman khusus untuk penduduk miskin. Ada baiknya mencermati pengalaman beberapa negara dalam merencanakan kebijakan khusus ini, yaitu program "*shelter and service*" ini diptakarsai pemerintah kota Lima (Peru). Intinya suatu kerangka dasar standar sarana pelayanan minimal, seperti sarana kesehatan sudah dibangun terlebih dahulu sebelum daerah-daerah tersebut diduduki secara spontan atau dengan kata lain program ini mengantisipasi permintaan masyarakat lemah akan permukiman sebelum berkembangnya kawasan kumuh.²⁰³

Indonesia sendiri mendapatkan kesulitan dalam hal pengaturan pengadaan perumahan bagi masyarakatnya. Penyediaan serta peningkatan jumlah perumahan harus segera ditingkatkan termasuk pembangunan sarana umum agar tercipta suatu kota yang mempunyai serta memperhatikan kondisi serta pengembangan nilai sosial budaya dengan harga yang terjangkau bagi lapisan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Seperti yang telah terurai secara jelas di dalam amanah

²⁰¹ The World Bank, *Laporan Pembangunan Dunia 2003*, hlm. 20.

²⁰² B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, cetakan kedua, Penerbit PT. Toko Gunung Agung, Tbk, Jakarta, 2005, hlm. 463 – 464.

²⁰³ The World Bank, *Laporan ... Op.Cit.*, hlm. 21.

yang dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan teratur secara pasti dalam Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-Pokok Perumahan. untuk kepentingan pengembangan perumahan tersebut maka kerjasama perlu dilakukan antara pihak-pihak yang terkait misalkan antara pemerintah, baik pusat maupun pemerintah daerah dengan pihak pengembang, pihak swasta, koperasi, atau bank. Sejalan dengan itu maka akan ada saling ketertarikan dalam proyek ini sepanjang tidak ada penyimpangan yang dilakukan oleh salah satu pihak. Karena masing-masing pihak harus memiliki kesadaran bahwa masalah perumahan adalah merupakan masalah yang menguasai hajat hidup rakyat yang sangat mendesak. Pemerintah dalam hal ini telah menetapkan beberapa peraturan di antaranya Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-Pokok Perumahan, dimana selanjutnya peraturan tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

B. PENATAAN RUANG DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Kota merupakan tempat permukiman, tempat usaha dan kesempatan kerja. Di perkotaan, pemanfaatan tanah menjadi lebih intensif sehingga nilai tanah semakin mahal dan kegunaan tanah kian kompleks yang mengakibatkan kebutuhan akan suatu penataan ruang yang memadai dan terencana terasa amat mendesak. Perencanaan kota mempunyai maksud dan tujuan untuk peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai

kesejahteraan sesuai dengan aspirasi warga kota.²⁰⁴ Oleh karena itu, maka pada tanggal 13 Oktober 1992 diundangkanlah undang-undang yang mengatur tentang Penataan Ruang yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Di dalam undang-undang ini terdapat istilah ruang yang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya, sedangkan tata ruang adalah struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan ataupun tidak.²⁰⁵

Dalam perkembangan selanjutnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan penataan ruang yang ada di masyarakat sekarang ini. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Di samping itu, secara geografis Negara Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana, sehingga diperlukan juga penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.²⁰⁶ Oleh karena itu, pada tanggal 26 April Tahun 2007 diterbitkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008.

²⁰⁴Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Perusahaan Pembangunan Pemukiman, Pasal 2

²⁰⁵Undang-Undang tentang Penataan ruang, LU No. 24 Tahun 1992, L.N No. 115 Tahun 1992, T.L.N No. 3215 Pasal 1 angka 1 dan 2

²⁰⁶Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, *Loc Cit.*

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang yang baru mulai diterapkan adanya *reward* dan *punishment*. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 berisi tentang Rencana Struktur Ruang, rencana pola ruang serta aturan zonasi. *Reward* yang diberikan kepada pengembang adalah keringanan pajak (Izin Mendirikan Bangunan, kompensasi, urun saham penyediaan infrastruktur seperti listrik, kemudahan prosedur perizinan dan kelembagaan). Selain itu pemerintah juga memberikan *reward* kepada pengembang jika mereka bisa memanfaatkan lahan sebesar 40 % dari lahan maximum yang digunakan atau pembangunan yang dilakukan secara vertikal misalnya pembangunan dilakukan 4 (empat) lantai tetapi mereka (pengembang) hanya membangun 2 (dua) lantai saja. Selain adanya *reward* pemerintah juga menerapkan adanya *punishment*. *Punishment* ini diberikan pada pengembang yang tidak menerapkan peraturan tentang tata ruang wilayah, *punishment* ini dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi, pengenaan kompensasi dan pinalti, pembatalan penyediaan infrastruktur.²⁰⁷

Di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dikenal adanya istilah struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial-ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional, sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukkan ruang

²⁰⁷ <http://www.kontan.com> Ada insentif buat pengusaha yang taat.

dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukkan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukkan ruang untuk fungsi budi daya.²⁰⁸

Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedang pada pihak lain persediaan akan tanah sangat terbatas. Sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain. Hal ini di samping menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian, juga mengakibatkan makin meningkatnya harga tanah.²⁰⁹ Karena terbatasnya lahan-lahan di daerah khusus Ibukota Jakarta perlu dilakukan langkah-langkah pengendalian dan pengawasan terhadap pembebasan atau pembehan tanah dan benda-benda yang berada di atasnya baik untuk kepentingan dinas ataupun swasta.²¹⁰

Nilai tanah menjadi penting mengingat tiga sifat atau watak yang dimilikinya. Pertama, tanah merupakan aset yang tidak terpengaruh oleh penurunan nilai dan faktor waktu. Kedua, tanah merupakan aset yang secara fisik tidak bertambah. Ketiga, tanah merupakan investasi jangka panjang selain salah satu faktor produksi sehingga hal dalam spekulasi tanah sebagai tempat untuk menyimpan kekayaan (*land hoarding*). Dengan demikian tanah sudah merupakan komoditas yang harus dimanfaatkan secara optimal. Oleh karena itu, dalam analisis ini kita harus pula mengetahui tentang teori-teori yang terkait dengan pemanfaatan tanah. Secara ringkas dapat dijabarkan sebagai berikut:

²⁰⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, *Op Cit*, Pasal 1 butir 3 dan 4

²⁰⁹ I. Wayan Suandea, *Ilmu dan Pertanian Indonesia*, Penerbit: Kencana Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 7

²¹⁰ Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor - 540 Tahun 1990 tentang Peraturan Pelaksanaan Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan Atas Bidang Tanah untuk Pembangunan Fisik Kota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Johan von Thunen (1826) adalah pioneer teori pemanfaatan tanah yang terkenal dengan prinsip *Highest and best use*. Dia mempersoalkan bagaimana menentukan tempat menanam (pertanian) yang paling efisien berbagai tanaman serta pemanfaatan tanah yang dimilikinya. Alfred Weber (1909) adalah orang pertama yang menggagas suatu teori yang komprehensif tentang lokasi industri. Prinsip dasar yang dikemukakannya adalah bahwa pengusaha akan memilih lokasi dimana biayanya paling kecil. Walter Christaller dan August Losch (1939), mengungkapkan teori tempat sentral (*central place theory*). Teori ini bernaksud untuk menghubungkan tempat sentral dengan daerah belakangnya sehingga terbentuk struktur ruang regional. J. Boudeville (1967) terkenal dengan teori kutub pertumbuhan (*the theory of growth poles*), yang didefinisikan sekelompok industri yang mengalami ekspansi yang berlokasi di suatu daerah perkotaan dan mendorong perkembangan kegiatan ekonomi lebih lanjut keseluruhan daerah pengaruhnya.²¹¹

Beberapa nama lain, seperti Ernest Burgess (1925) Homer Hoyd (1930), Harris dan Ullman (1940), Edgar M. Hoover (1948), Walter Isard (1956) dan sejumlah nama lainnya yang berkaitan dengan teori pemanfaatan tanah.²¹²

Penjabaran dari teori-teori tersebut adalah terdapatnya anggapan kuat terhadap tanah yang dipandang sebagai ruang (*region/spatial*). Makna ruang di sini tergantung atas kegunaan (*use*) dan nilai (*value*). Sejak itu mulai timbul apa yang disebut "teori pertumbuhan kota", karena kota merupakan tempat permukiman, tempat usaha dan kesempatan kerja. Di perkotaan, pemanfaatan

²¹¹Budi Santoso, *Real Estate*,... Op.Cit., hlm. 11.

²¹²*Ibid.*, hlm. 12.

lahan menjadi lebih intensif sehingga nilai tanah semakin mahal dan kegunaan tanah kian kompleks. Timbulnya penataan ruang atau yang lebih dikenal *regional planning* di setiap negara pada umumnya dimulai dengan adanya pertumbuhan kota-kota yang makin pesat di awal abad 20 dimana belum terjadi sebelumnya. Pertumbuhan kota ini diakibatkan adanya arus urbanisasi yang berakses pada munculnya *slums*, *urban sprawl*, *traffic jam*, adanya pengangguran dan lain-lain sehingga diperlukan suatu penyelesaian dan pendekatan yang bersifat regional. Secara tegas dalam seminar PBB tentang Perumahan dan Perbaikan Masyarakat di Asia dan Timur di New Delhi (1954) dinyatakan bahwa pendekatan regional yang menghasilkan *regional plan* dapatlah mengurangi tekanan yang dahsyat dari kota yang telah memadat dan tumbuh mencapai batas maksimumnya dan *regional planning* dapatlah menyelenggarakan kehidupan ekonomi dan *region* secara menyeluruh.²¹³

Dalam proses urbanisasi Asia Tenggara, perubahan sosial benar-benar terjadi, namun tidak terlalu luar biasa jika dibandingkan dengan wilayah-wilayah dunia yang lain, baik angka perubahan-perubahan *socio structural* maupun tingkat urbanisasi yang telah berlangsung relatif lambat. Meskipun kota-kota berkembang, namun struktur penduduknya tidak berubah banyak. Gejala ini yang terutama nampak pada kota-kota kecil dan menengah yang telah mendesak pengamat-pengamat masalah perkotaan untuk menyebut proses itu sebagai involusi perkotaan bukan merupakan revolusi perkotaan.²¹⁴

²¹³ *Ibid.*, hlm. 13.

²¹⁴ _____, *Sosiologi Perkotaan Urbanisasi...*, Loc Cit

Kebijakan dan strategi yang menyangkut penataan, yang menggunakan pendekatan sistem yang *comprehensif-integral*. Menuntut dan memadukan sekaligus perencanaan fisik sumber daya-spatial, perencanaan komunitas-sosial dan perencanaan sumber daya.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dipandang sebagai landasan hukum dalam upaya penataan ruang dan pembangunan daerah di Indonesia. Rencana tata ruang secara hirarki, sebagaimana terjabarkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dapat dibedakan atas:²¹⁵

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang produk akhirnya disebut dengan Strategi Nasional Pola Pengembangan Tata Ruang (SNPPTR) atau Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional;
2. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, yang produk akhirnya disebut dengan Rencana Struktur Tata Ruang Provinsi (RSTRP) dan kemudian diubah namanya menjadi Rencana Umum Tata Ruang Provinsi;
3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, yang produk akhirnya disebut dengan Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) atau Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten;
4. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota :

Pemahaman tentang penataan ruang atau perencanaan regional, termasuk di dalamnya penggunaan tata ruang tanah, sangatlah penting dalam mempelajari ilmu real estate. Mengutip pernyataan dari Claudius Petit, seorang pelopor

²¹⁵Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, *U.P.Cit.*, Pasal 14 ayat 2.

perencanaan regional, bahwa arti sesungguhnya dari perencanaan regional adalah perencanaan masyarakat itu sendiri dan industri real estate biasanya berawal dan tumbuh dari sini.²¹⁶

Penanganan pembangunan perumahan di perkotaan, pada tahap penentuan lokasi yang dihadapi adalah masalah kesesuaian dengan rencana tata ruang kota dan perkotaan. Banyak usulan lokasi pembangunan permukiman, terutama yang berskala besar berada di luar wilayah administratif kota, yang belum ada rencana tata ruangnya dan belum ada program penyediaan prasarana perkotaannya. Hal demikian ini menimbulkan kurang berfungsinya permukiman yang dibangun sesuai dengan fungsi kota yang diharapkan. Lebih dari itu, mengakibatkan penggunaan tanah dan manajemen perkotaan menjadi tidak efisien. Dengan demikian, keterkaitan pembangunan perumahan dengan pembangunan perkotaan dapat dilihat dari segi keterkaitan proses pembangunan dan keterkaitan fungsionalnya. Untuk itu pembangunan kota ke segala arah sebagaimana diarahkan dalam Rencana Induk perlu dikendalikan dengan cermat agar penggunaannya dapat ditata secara proporsional.²¹⁷

Penataan Ruang mempunyai 2 sistem, yaitu:

1. Administratif, yakni mencakup Tata Ruang Nasional dan Tata Ruang Daerah;
2. Fungsi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan tertentu misalkan untuk kepentingan Industri Rencana Tata Ruang Daerah mencakup kawasan di atas adalah terdiri atas proses pemanfaatan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang.

²¹⁶ Bindi Santosa, *Real Estate...., Op.Cit.*, hlm. 15.

²¹⁷ Arie, S. Hatagalung, *Tebaran Pemikiran. . . Op. Cit.*, hlm. 193.

Perbedaan antara tata ruang dengan penataan ruang sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa tata ruang merupakan suatu norma atau aturan dalam mengendalikan ruang juga sebagai wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan atau tidak, sedangkan penataan ruang adalah proses dalam perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian ruang tersebut. Subjek dari penataan ruang adalah pemerintah, orang perorangan dan badan hukum.

Tata ruang perumahan dan pemukiman harus telah diidentifikasi terlebih dulu hal-hal yang menonjol dalam masalah tersebut serta tata ruang harus mengacu kepada tata ruang nasional baik sistem maupun polanya. Perbedaan tata ruang di Indonesia dengan di luar negeri misalkan di negara Jepang dimana dibedakan antara penataan di daerah dan di perkotaan sedangkan di Indonesia penataan ruang dibedakan antara administratif tata ruang nasional dan wilayah atau daerah. Demikian pula pemanfaatannya antara hutan lindung dan hutan budi daya.²¹⁸

Dalam hal pembangunan kota, tata ruang kota adalah pola pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian dan keterlibatan pembangunan antar sektor dalam rangka perumusan program-program pembangunan kota dalam jangka panjang sehingga karenanya tata ruang kota berfungsi sebagai landasan pembangunan kota bersangkutan. Tata ruang kota disusun dengan tujuan untuk dapat menampung atau memberi ruang kepada semua aktivitas penduduknya dalam berbagai bidang (ekonomi, sosial, budaya). Bentuk tata ruang kota di atas permukaan tanah disebut tata guna tanah. Sesuai dengan fungsi kota, tata guna

²¹⁸ Japan external (Ietro), *Japanese Lifestyle*, Tokyo 105-3532-8466, Japan, 1999, province.

tanah kota secara garis besar dapat dikelompokkan sebagai kawasan karya (tempat kerja) yang memanfaatkan lahan kota $\pm 15\%$, kawasan wisma (tempat tinggal) memanfaatkan lahan kota $\pm 60\%$, kawasan marga (prasarana) memanfaatkan lahan kota $\pm 20\%$ dan Kawasan Suka (fasilitas) yang memanfaatkan lahan kota $\pm 5\%$. Kawasan karya adalah ruang yang dibutuhkan untuk menampung fungsi utama kota sebagai simpul jasa produksi dan distribusi, dimana kota dipandang sebagai tempat untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan masyarakat, biasanya terdapat pada kota besar seperti Jakarta. Kawasan wisma adalah ruang yang dibutuhkan untuk menampung fungsi kota sebagai pusat permukiman (tempat tinggal). Kawasan wisma menjadi pendukung utama kawasan karya. Di samping ruang untuk kedua fungsi kota yang utama tersebut, masih diperlukan ruang untuk penunjang atau pelayanan, seperti ruang untuk prasarana dan utilitas umum serta fasilitas sosial.²¹⁹

Pemikiran untuk mendapatkan pekerjaan demi tercapainya cita-cita dan terpenuhinya kebutuhan masyarakat membuat penduduk desa biasanya secara mendadak tanpa berpikir panjang melakukan urbanisasi yang secara besar-besaran tanpa dipikirkan akibat bertambahnya jumlah penduduk di kota akan menambah berubahnya tata ruang kota karena sebagian pendatang yang datang ke kota tanpa dibekali oleh suatu keahlian. Mereka pada akhirnya menjadi pengangguran dan semakin menambah masalah bagi pemerintah khususnya mengenai tempat tinggal mereka. Masalah tanah untuk perumahan sebagai akibat dari masalah urbanisasipun menimpa pada masyarakat Jepang. *"more than half of*

²¹⁹Siswono Yulikusadjo, *Ruang Untuk ...* Op Cit, hlm. 322.

*Japan is steep mountain or deep forest that is unsuitable for habitation the cities are located in the plains which occupy only a small part of the country. Housing conditions in these urban areas, where the population,*²²⁰ Tempat tinggal bagi warganya di Jepang menjadi suatu masalah tersendiri, hal itu dapat dilihat dari tidak terpenuhinya kebutuhan perumahan bagi masyarakat, sehingga banyak masyarakat Jepang yang tinggal di daerah pegunungan maupun di daerah pinggiran kota.

Pemerintah saat ini mengupayakan bagaimana caranya agar kebutuhan akan tempat tinggal mereka dapat terpenuhi. Sesuai dengan kebutuhan tersebut pemerintah berupaya dengan cara memberikan fasilitas terhadap kredit pemilikan rumah. Biasanya yang melakukan seperti ini adalah para pengusaha atau perusahaan pembangunan perumahan yaitu badan usaha yang berbentuk badan hukum yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan.²²¹

Ditinjau dari konsep penataan ruang, keterkaitan antara pembangunan perumahan dan pembangunan kota adalah sebagai berikut.²²² Pertama, program pembangunan perumahan adalah bagian dari program pembangunan kota yang tidak dapat dipisahkan. Kedua, dalam mengatur pembangunan perumahan dan pembangunan perkotaan, pemerintah menggunakan fasilitas serta pengendaliannya melalui perizinan. Pembangunan prasarana dan fasilitas merupakan penjabaran dari rencana pembangunan kotanya, serta akan menarik investasi untuk diikuti oleh pembangunan unsur-unsur kota lainnya.

²²⁰ ... , *Japanese Lifestyle...*, Loc.Cit.

²²¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1983, *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 1.

²²² Siswono Yudokusodo, *Ramah Urauk ...*, Loc.Cit.

Maksud dari perencanaan kota adalah mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan, sesuai dengan aspirasi warga kota, sedangkan suatu perencanaan kota mempunyai tujuan supaya kehidupan dan penghidupan warga kota aman, tertib, lancar, dan sehat melalui perwujudan pemanfaatan ruang kota yang serasi dan seimbang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung pertumbuhan dan perkembangan kota serta perwujudan pemanfaatan ruang kota yang sejalan dengan tujuan serta kebijaksanaan pembangunan nasional dan pembangunan daerah.²²³

Dengan pendekatan konsep penataan ruang inilah sekaligus dapat dilihat keterkaitan spasial dan keterkaitan fungsional antara pembangunan perumahan yang secara dominan memanfaatkan $\pm 60\%$ dari luas areal perkotaan (elemen utama kegiatan kota), secara fungsional dirangkum oleh penyediaan pembangunan prasarana dan fasilitas perkotaan yang memanfaatkan $\pm 20\%$ dari areal perkotaan.²²⁴

C. HAK-HAK ATAS TANAH DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Tanah (*land*) menjadi unsur pokok dan penting karena untuk pengembangan bangunan apapun di atasnya sangat memerlukan tanah sebagai pondasi. Arti pentingnya tanah bagi kehidupan umat manusia, sebagai contoh kasus seringkali tanah sebagai sumber utama timbulnya suatu peperangan di

²²³*Ibid.*, hlm. 384.

²²⁴*Ibid.*, hlm. 322.

dalam kedaulatan suatu negara, sehingga ada anggapan bahwa tanah sebagai sumber kehidupan dan penghidupan manusia merupakan *conditio sine qua non*, seperti halnya udara yang kita hirup. Mengingat akan arti penting tanah sebagai pengesahan kedaulatan suatu negara maka seringkali tanah digunakan sebagai alat yang dapat dipolitisasi sebagai sarana untuk memecahkan kesatuan suatu negara, dimana tanah itu sendiri memiliki kandungan kekayaan yang beraneka ragam baik kandungan di dalamnya maupun kandungan di atasnya. Rendahnya status hukum kepemilikan tanah.

Berdasarkan data BPS, pada tahun 2001 di daerah perkotaan, persentase rumah tangga yang memiliki sertipikat BPN (Badan Pertanahan Nasional) atas tanah yang dibangun baru mencapai 50,8 persen, sedangkan di daerah pedesaan hanya 21,6 persen.²²⁵ Status hukum kepemilikan tanah harus diatur sedemikian hingga agar tanah yang akan digunakan dapat pula dimanfaatkan secara maksimal nantinya.

Pengaturan hukum tanah yang diatur di dalam UUPA telah memberikan kedudukan khusus bagi tanah sebagai benda. Kekhususan ini terlihat dengan adanya proteksi dalam pemilikan hak atas tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Kedudukan khusus dalam hukum tanah terlihat pula pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²²⁶ Macam-macam hak-hak atas tanah ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, berupa: Hak Milik, Hak

²²⁵Badan Pusat Statistik, 2001. Statistik Perumahan dan Pemukiman. Hasil Survei Sosial Ekonomi 2000.

²²⁶Pujuhendah Hasar., *Lexhaga Jaminan ...*. Op.Cit., hlm. 61.

Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah, dan Hak memungut hasil hutan

Hak-hak atas tanah apapun semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan. Pertama, pemakaian tanah untuk diusahakan; misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu; seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lain. Semua hak atas tanah itu merupakan hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan Hak Pakai. Mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukkan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.²²⁷

Di antara hak-hak pakai tersebut ada yang sifatnya sangat khusus yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan. Hubungannya bukan sekedar hubungan lugas yang memberi kewenangan memakai suatu bidang tanah tertentu. Pemegang haknya sebagai orang Indonesia yang belum mendapat

²²⁷Budi Harsono, *Hukum Agraria* ..., *Op.Cit.*, blm. 288.

pengaruh pemikiran barat, merasa *handarbeni* tanah yang bersangkutan. Dirasakan tanah itu sebagai kepunyaannya. Hak Pakai ini dalam UUPA diberi nama sebutan Hak Milik. Nama Hak Milik yang diatur dalam UUPA bukan nama asli Indonesia, tetapi sifat-sifat hak menguasai tanah yang diberi nama sebutan Hak Milik itu sudah dikenal dalam hukum adat, yaitu sebagai hasil perkembangan penguasaan dan pengusahaan atau penggunaan sebagian tanah ulayat secara intensif dan terus-menerus oleh persorangan warga masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat.²²⁸

Untuk jenis tanah sebagaimana diatur dalam beberapa Pasal dalam UUPA, terdiri dari:

1. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak Milik dapat dipunyai oleh perorangan maupun badan hukum.²²⁹ Dalam Pasal 520 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa pekarangan dan kebendaan tak bergerak lainnya yang tidak terpelihara dan tiada pemiliknya, seperti pun kebendaan mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau yang warisannya telah ditinggalkan adalah milik negara. Kepemilikan oleh negara tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal sebelumnya yaitu dalam Pasal 512 yang menyebutkan bahwa kebendaan yang bukan milik siapapun juga atau kebendaan lainnya adalah milik negara; milik badan kesatuan atau milik seseorang. Dari rumusan kedua Pasal tersebut dapat

²²⁸*Ibid.*, hlm. 289.

²²⁹Kartini Muladi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah, Cetakan 1: Penerbit Kencana, Jakarta, 2004*, hlm. 25.

diketahui bahwa khusus untuk perkarangan dan benda tidak bergerak, selain yang dimiliki oleh orang-perorangan secara bebas, baik dalam kepemilikannya sendiri secara individu maupun dalam bentuk milik bersama yang terikat, maka seluruh perkarangan (tanah) dan benda-benda tidak bergerak lainnya yang ada di Indonesia (Hindia Belanda) waktu itu adalah milik negara yang pada waktu itu diwakili oleh Pemerintah Hindia Belanda.²²⁰

Hak Milik dapat terjadi karena beberapa hal. Hal yang pertama mengenai ketentuan adat yaitu dapat dilakukan dengan jalan pembukaan atas lahan baru yang diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal yang kedua mengenai kepemilikan atas Hak Milik dapat dengan cara penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan. Hal yang ketiga adalah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jangka waktu dari Hak Milik ini sendiri tidak terbatas sesuai dengan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

- a. Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- b. Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, sedangkan kewenangan pemberian haknya diatur dalam Pasal 3, 7, 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.

Hak Milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas

²²⁰*Ibid.*, *ibm.* 1.

bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang memberikan kewenangan yang paling luas pada pemiliknya dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas mempunyai fungsi sosial.²³¹

Mengenai ketentuan Hak Milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan 27 UUPA, sedangkan kewenangannya diatur dalam Pasal 3, 7, dan Pasal 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999. ketentuan mengenai pemberian dan pembatalannya haknya diatur dalam Pasal 8 s/d 16 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, antara lain:

- a. Menurut hukum adat yaitu dapat dilakukan dengan pembukaan lahan baru yang diatur sesuai dengan peraturan pemerintah.
- b. Menurut penetapan pemerintah yang syarat-syaratnya telah ditetapkan oleh undang-undang.

Hak Milik memberikan kewenangan yang mutlak atau yang terluas dari kewenangan atas hak lain yang berada selain Hak Milik, misalkan Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau hak yang lain atau dalam istilah Kitab Undang-Undang

²³¹*Ibid.*, hlm. 30.

Hukum Perdata adalah *murip* dengan *eigendom*, sepanjang masih harus memperhatikan ketentuan yang ada pada Pasal 6 pada UUPA.

- c. Sesuai dengan ketentuan undang-undang. Hapusnya Hak Milik berada dalam ketentuan yang dirumuskan pada Pasal 27 UUPA, yang berbunyi bahwa Hak Milik hapus apabila:

1. Tanahnya jatuh kepada negara
2. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA;
 - i. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - ii. Karena ditelantarkan;
 - iii. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2);
3. Tanahnya musnah

Alasan pencabutan hak adalah karena kepemilikan tanah tersebut dianggap demi kepentingan umum, yakni kepentingan bangsa dan negara. Pencabutan ini dapat diberikan ganti rugi yang layak bagi pemiliknya. Ketentuan secara jelas mengenai hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 UUPA dan juga dapat dipertegas dengan Pasal 1, 2, dan Pasal yang lain sampai dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya.²¹²

Alasan hapusnya Hak Milik karena penyerahan secara sukarela adalah dapat dipertegas dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

²¹²*Ibid.*, hlm. 129. Terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu di dalam Pasal 2, 3, 4, dan 5, serta diperkuat pula dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya, Undang-Undang Nomor 51/Prp./1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah atau kuasanya dan peraturan yang terbaru adalah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.²³³

Alasan hapusnya Hak Milik karena tanah tersebut ditelantarkan adalah karena seperti yang terdapat di dalam Pasal 3 dan 4 adalah dimana dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud tanah yang terlantarkan adalah:²³⁴

- a. Tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau diperlihara dengan baik;
- b. Tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan sifat atau tujuan dari pemberian atas hak tanahnya tersebut.

Alasan hapusnya Hak Milik karena dikuasai atau dialihkan kepada subjek hukum yang tidak berhak memangku kedudukan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Hak Milik atas tanah karena mengacu pada rumusan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Hapusnya Hak Milik karena kemusnahan tanahnya dapat dilihat pada dasar-dasar

²³³ *Ibid.*, hlm. 133.

²³⁴ *Ibid.*, hlm. 137.

atas tanah itu sendiri. Dengan musnahnya suatu bidang atas tanah, maka pemberian Hak Milik atas tanah itu sendiri telah hilang demi hukum.²³⁵

2. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam pertanian, perikanan atau peternakan. Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan 34 UUPA. Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 Tahun atau 35 tahun. Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dan dibebani Hak Tanggungan.²³⁶

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 2 sampai dengan 18 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, sedangkan kewenangan pemberian dan pembatalan haknya diatur dalam Pasal 8 dan 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.

Ketentuan mengenai subyeknya diatur dalam Pasal 17 sampai dengan pasal 31 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Cara yang dapat ditempuh agar terjadi pemberian haknya adalah dapat melalui pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.

²³⁵*Ibid.*, hlm. 139 dan 140.

²³⁶*Ibid.*, hlm. 153

Subjek hukum dari Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang berkedudukan di Indonesia, sedangkan asal tanahnya sendiri berasal dari pemberian haknya oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Dalam Pasal 30 UUPA menyatakan bahwa yang boleh mempunyai Hak Guna Usaha harus Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum negara di Indonesia. Secara khusus hapusnya Hak Guna Usaha adalah telah diatur secara jelas dalam Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:²¹⁷

- a. Jangka waktunya telah berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktu waktunya berakhir karena suatu syarat tidak terpenuhi;
- c. Dilepaskannya oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah.

3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Pengaturannya dapat dilihat dalam Pasal 35 sampai dengan 40 UUPA serta terdapat di dalam Pasal 19 sampai dengan 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, sedangkan kewenangan haknya diatur dalam Pasal 4, 9, dan pasal 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang

²¹⁷*Ibid*, hlm. 172

Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara, ketentuan mengenai tata cara pemberian hak tersebut diatur dalam Pasal 32 sampai dengan 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu selama 30 tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 35 UUPA. Ini berarti seorang pemegang Hak Guna Bangunan berbeda dari pemegang Hak Milik dari tanah dimana bangunan tersebut didirikan atau dalam konotasi yang lebih umum, pemegang Hak Guna Bangunan bukanlah pemegang Hak Milik dari tanah dimana bangunan tersebut didirikan.²²⁸

Subjek dari Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia serta badan hukum yang berkedudukan di Indonesia dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Hak Guna Bangunan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat berasal dari:

- a. Tanah milik negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Cara yang dapat dilakukan agar dapat memperoleh haknya adalah dengan cara pemberian haknya oleh menteri atau pejabat yang berwenang dan telah ditunjuk dengan penetapan pemerintah apabila tanahnya berasal dari tanah yang

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 189

secara langsung dikuasai oleh negara. Untuk Hak Guna Bangunan atas tanah yang pengelolaannya diberikan oleh menteri atau pejabat yang berwenang berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Kemudian untuk Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang telah dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).²³⁹

Jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan adalah 30 tahun apabila tanah yang berasal dari tanah negara dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, sedangkan apabila tanahnya berasal dari tanah Hak Milik, maka jangka waktu yang diberikan hanya 30 tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 25 hingga Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah:

- a. Berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan di atas;
- b. Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena telah dilanggarnya perjanjian yang telah disepakati;
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut demi kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang nomor 20 Tahun 1961;
- e. Tanahnya diterlantarkan;

²³⁹*Ibid.*, hlm. 199.

- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

4. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut dari hasil tanah yang dikuasai langsung negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan oleh pejabat yang berwenang. Hak Pakai dapat diberikan dalam hal:²⁴⁹

- a. Selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
- b. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Pengaturan Hak Pakai terdapat dalam Pasal 41 UUPA dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai. Ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pembatalan haknya diatur dalam Pasal 49 sampai dengan 65 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Subyek Hak Pakai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia;

²⁴⁹*Ibid.*, hlm. 245

- c. Instansi pemerintah;
- d. Badan-badan Keagamaan dan sosial;
- e. Badan Hukum yang didirikan di Indonesia menurut hukum Indonesia;
- f. Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di Indonesia;
- g. Perwakilan Negara Asing dan perwakilan Badan Internasional.

Hak Pakai dapat berasal dari tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik. Tanah yang berasal dari tanah negara diberikan haknya oleh menteri ataupun pejabat yang ditunjuk, sedangkan tanah Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak. Kemudian untuk tanah Hak Pakai atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).²⁴¹

Jangka waktu berlakunya pun memiliki perbedaan, di antaranya apabila Hak Pakai berasal dari tanah negara maka diberikan jangka waktu 20 tahun dan kemudian dapat ditambah atau diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun atau dalam jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanah tersebut masih dipergunakan. Bila tanah Hak Pakai tersebut berasal dari tanah Hak Milik, maka diberikan jangka waktu 25 tahun serta tidak dapat diperpanjang kembali.²⁴²

Hak Pakai dapat hapus sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, bila:

²⁴¹*Ibid.*, hlm. 251.

²⁴²*Ibid.*, hlm. 259.

1. Berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan di atas perjanjian yang telah disepakati oleh kedua belah pihak;
2. Dibatalkannya oleh pejabat yang berwenang karena tidak dipenuhinya kewajiban oleh salah satu pihak atau telah dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah disepakati oleh salah satu pihak melalui keputusan pengadilan yang telah berlaku secara tetap;
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
5. Tanahnya musnah;
6. Tanahnya diterlantarkan;
7. Ketentuan Pasal 40 ayat (2).

5. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak yang diberikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila tanah-tanah negara akan dipergunakan oleh instansi-instansi yang dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga.

Berkaitan dengan masalah hak atas tanah, yang diperlukan pula ialah perihal sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Hal ini dilatarbelakangi oleh tuntutan pembangunan nasional yang memerlukan lembaga hak jaminan yang kuat dan mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang

berkepentingan. Obyek tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah negara.²⁴³

Secara ringkas undang-undang Hak Tanggungan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:²⁴⁴

- a. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegang hak;
- b. Selalu mengikuti obyek yang dijaminakan dalam tangan siapapun obyek itu berada;
- c. Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas;
- d. Mudah serta pasti pelaksanaan eksekusinya.

Hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang di atasnya hak itu melekat. UUPA menyatakan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan dapat dibebani Hak Tanggungan untuk menjamin pelunasan suatu hutang. Sebaliknya Hak Pakai dan Hak Sewa itu tidak disebut dalam hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan karena sifatnya yang sangat istimewa, maka untuk dibebani menjadi Hak Tanggungan adalah harus benda tersebut ditunjuk oleh undang-undang sebagai objek Hak Tanggungan.

Pada hakikatnya Hak Tanggungan merupakan ikutan (*accessoir*) pada perjanjian pokoknya, yakni perjanjian yang menimbulkan hukum hutang-piutang.

²⁴³Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, Cetakan Pertama, Penerbit Kompas, Jakarta 2001, hlm.124.

²⁴⁴*Ibid.*, hlm. 122.

Dengan demikian, keberadaan, peralihan, dan hapusnya Hak Tanggungan tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut. Keberadaan Hak Tanggungan ditentukan melalui pemenuhan tata cara pembebanannya yang meliputi dua tahap kegiatan. Pertama, tahap pemberian Hak Tanggungan dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT (yang memuat substansi yang bersifat wajib dan janji-janji yang bersifat fakultatif) yang didahului dengan perjanjian pokoknya, yakni perjanjian utang-piutang. Kedua, tahap pendaftaran Hak Tanggungan oleh kantor pertanahan yang menandakan saat lahirnya Hak Tanggungan.²⁴⁵

Hak-hak atas tanah yang beraspek keperdataan tersebut disebut sebagai hak-hak atas tanah yang primer, karena hak-hak tersebut bersumber langsung dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Hak-hak yang tidak bersumber langsung dari Hak Bangsa Indonesia disebut hak-hak atas tanah yang sekunder, yaitu hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer, seperti hak sewa, bagi-hasil, gadai, dan lain-lain.²⁴⁶

Akhir-akhir ini ada yang mengemukakan pemikiran untuk menyederhanakan jumlah hak-hak atas tanah yang 4 (empat) macam tersebut (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai) menjadi 2 (dua), yaitu hanya Hak Milik dan Hak Pakai, seperti yang dijumpai di negara-negara yang menggunakan sistem hukum anglo-saxon, dengan demikian memang jelas akan ada penyederhanaan dari sudut hitungan jumlahnya.²⁴⁷

²⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 123.

²⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 235.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 290.

Ada pemikiran untuk menyederhanakan hak-hak atas seperti yang tertuang di dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Sumber Daya Agraria yaitu menjadi Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Pakai terdiri dari Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu, Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan, dan Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya dipergunakan.²⁴⁸

Hak Pakai yang dimaksud RUU Sumber Daya Agraria adalah hak untuk menggunakan dan atau mengambil hasil dari tanah untuk jangka waktu tertentu atau selama tanahnya digunakan bagi keperluan yang sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Hak Pakai untuk selama tanahnya dipergunakan bagi keperluan yang sesuai dengan tujuan pemberian haknya diberikan di atas tanah negara, yang penggunaannya bagi keperluan publik yang bersifat Nasional atau Internasional. Hak Pakai Khusus adalah hak pakai yang memberikan kewenangan:²⁴⁹

1. Sebagaimana dimaksud ayat (1) atas tanah negara;
2. Menentukan dan mengatur peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya;
3. Menyeraikan bagian-bagian dari hak pakai tersebut kepada pihak ketiga selama jangka waktu tertentu.

Hak Pakai dengan Jangka waktu tertentu dapat dipunyai oleh:²⁵⁰

1. Warga Negara Indonesia;
2. Warga Negara Asing;

²⁴⁸Rancangan Undang-Undang tentang Sumber Daya Agraria.

²⁴⁹*Ibid.*

²⁵⁰*Ibid.*

3. Badan Hukum Indonesia; atau
4. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Jangka waktu yang diberikan untuk Hak Pakai atas tanah negara selama 50 tahun, sedangkan Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik sesuai dengan kesepakatan para pihak dimana selama-lamanya waktu yang diberikan adalah 50 tahun.²⁵¹

Penyederhanaan jumlah hak-hak atas tanah tersebut pada kenyataannya justru dapat menimbulkan ketidaksederhanaan dalam pengertian dan pengenalannya. Hak Pakai yang akan menggantikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang ada sekarang akan bermacam-macam isi kewenangannya. Masing-masing Hak Pakai itu berbeda tujuan peruntukkan tanah yang dihaki, berbeda persyaratan bagi pemegang haknya, dan lain-lainnya. Hak Pakai itupun tidak akan langsung dapat memberikan informasi mengenai peruntukkan tanah yang dihaki, maka Hak Pakai itu tidak dapat langsung dikenal isi dari kewenangannya. Berbeda dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang masing-masing sudah jelas peruntukkan tanah yang dihaki. Namun merumuskan ketentuan dalam rangka melindungi kepentingan Nasional dan golongan rakyat yang ekonominya lemah juga tidak semudah seperti yang diharapkan jika tetap ada Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.²⁵²

²⁵¹*Ibid.*

²⁵²Budi Harsuwo, *Hukum Agraria*. *Op.Cit.*, hlm 291.

Ditinjau dari segi praktis perubahannya juga tidak akan mudah dan sederhana. Kini sudah ada sekitar 23 juta bidang tanah yang didaftar dengan penyebutan nama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai tersebut.²⁵³

D. PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman telah menjadi landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari kerangka landasan pembangunan nasional memasuki Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009. Sesuai dengan jiwa dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar demi kemakmuran rakyat serta perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, maka sistem penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman harus ditangani dengan sebaik-baiknya, karena tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat bertambah yang harus digunakan secara efisien dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA ayat (1) UUPA menyatakan: "atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam kekayaan

²⁵³*Ibid.*

alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”²⁵⁴

Hal tersebut diperkuat dengan kenyataan bahwa berdasarkan data yang ada di Badan Pertanahan Nasional dari 13 (tiga belas) kota, 60%-80% daerah yang sudah terbangun di kota-kota tersebut merupakan areal perumahan. Penyediaan tanah harus dikelola dan dikendalikan oleh pemerintah agar penggunaan dan pemanfaatannya dapat menjangkau masyarakat secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial yang besar dalam proses bermukinnya masyarakat.²⁵⁵

All development plans for Jakarta and other Indonesian cities from kampung to rehabilitation of infrastructure, like roads, water sewage, and so forth, as well as improvement of social facilities, depend on ability of those cities to raise considerably more funds on their own. To keep up present demands alone without implementing long deferred infrastructure needs, will require a fresh look at the revenue side of Indonesian cities. Setiap pembangunan yang dilakukan di Jakarta maupun di daerah-daerah lain yang ada di Indonesia tersebut tergantung dari alokasi dana masing-masing daerah terhadap perbaikan infrastruktur seperti pembangunan jalan, saluran irigasi, sarana dan prasarana umum, dan lain-lain. Namun apabila yang terjadi alokasi dana ada untuk pembangunan infrastruktur tetapi implementasinya masih kurang, maka hal itu dapat tercermin dari kota-kota itu sendiri yang ada di Indonesia.²⁵⁶

²⁵⁴Arie, S. Huregling, *Tetapan Pemukiman* . . . *Op.Cit* , hlm. 11.

²⁵⁵Mulyanto, *Konsep Peraturan Perumahan* . . . , *Op. Cit* . hlm. 1.

²⁵⁶John Wong, *The Cities of Asia*. Singapore University Press, Singapura, hlm. 319.

Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Sehubungan dengan itu, upaya pembangunan perumahan dan permukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan perumahan dengan jumlah yang makin meningkat, dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat terutama golongan yang berpenghasilan rendah dan dengan tetap memperhatikan persyaratan minimum bagi perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman dan serasi.²⁵⁷

Sejalan dengan pertumbuhan penduduk, apalagi di wilayah perkotaan, kebutuhan akan perumahan dengan segala sarana dan prasarannya juga meningkat. Hal ini dengan sendirinya akan mempunyai konsekuensi kepada kebutuhan tanah untuk perumahan yang lebih besar. Prinsip dasar dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan. Pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan pada kerangka kebutuhan masyarakat sehingga kebutuhan ini tidak bersifat individualis. Ada batasan tertentu dimana seseorang tidak bisa berpikir mereka memiliki hak perorangan yang mutlak, di setiap hak atas tanah maka di sampingnya terdapat pula kewajiban tertentu untuk pertanggungjawaban terhadap kepentingan umum.

Banyak negara dihadapkan pada berbagai kendala dalam pengadaan tanah untuk perumahan. Selain karena kian langka dan mahal nya harga tanah, juga

²⁵⁷Budi Santoso, *Real Estate ... Op Cit.*, hlm. 2.

terbatasnya kemampuan pemerintah dalam pengelolaan dan pengendalian pertanahan. Setiap negara punya ukuran yang berbeda dalam kebutuhan (ruang) tanah untuk perumahan. Amerika Serikat mempunyai standar antara 81-271 meter persegi (m^2) per orang (proporsinya disesuaikan dengan jumlah penduduk suatu wilayah). Inggris antara 116-149 meter persegi (m^2) per orang. India 10-20 meter persegi (m^2) per orang, dan Indonesia diperkirakan 15-16 meter persegi (m^2) per orang. Standar tersebut akan semakin beragam bilamana menyangkut pendapatan dan kualitas hidup penduduk.²⁵⁸

Masalah pengadaaan atau alokasi tanah untuk perumahan sudah menjadi pemikiran dan kajian serius negara maupun badan internasional sejak awal abad ke 20 akibat kecemasan dan meledaknya jumlah penduduk dunia. PBB sendiri telah mengeluarkan resolusi No. 43/181/Desember 1988 yang berisi seruan agar setiap negara untuk mewujudkan rumah yang layak bagi semua (*shelter for all*), apalagi untuk daerah perkotaan dimana abad ke-21 dimana dua pertiga penduduk dunia akan tinggal di sana, sehingga persoalan tanah untuk perumahan kian kompleks dan rumit.²⁵⁹

Kepastian hukum atas tanah meliputi 3 hal, yakni subyek haknya (siapa pemilik tanah), obyek haknya (dimana letak, batas-batas, dan luas arealnya) dan jenis haknya (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan lain-lain). Untuk pembuktian hak atas tanah dilakukan melalui pendaftaran tanah yang dibagi atas dua sistem. Pertama, sistem positif dimana pemegang hak terdaftar dilindungi hukum dan tidak dapat diganggu gugat. Kelemahannya, pendaftaran sesuatu hak atas tanah

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 21.

²⁵⁹ Siswono Yudokusodo, *Rumah Untuk ...*, Op. Cit. hlm. 15

kepada seseorang yang tidak berhak akan menghapus hak orang lain. Sistem ini berlaku di Jerman, Swedia, Spanyol, Tunisia, Swiss, dan Australia. Kedua, sistem negatif dimana pemilik yang sebenarnya yang dilindungi oleh hukum. Kelemahannya, pembeli yang beritikad baik kapanpun dan atas nama siapapun, selalu terancam oleh gugatan sehingga kurang terjamin kepastian hukumnya. Negara yang menganut sistem ini, misalnya Perancis, Belgia, Italia, dan sebagainya. Bagi negara Indonesia secara teori menganut sistem negatif, karena asas yang dianut adalah "*nemo plus iuris*" yang berarti tidak ada seorangpun yang mengalihkan hak yang lebih dari apa yang ia miliki. Jadi seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadi orang lain yang dengan perbuatannya menjadi pemilik suatu bidang tanah.

Ada beberapa cara pengadaan tanah untuk perumahan, yakni melalui bank tanah (*land bank*), konsolidasi tanah (*land readjustment*) dan pembebasan tanah (melalui jual-beli, dan lain-lain). Untuk dapat melaksanakan pembangunan perumahan, perusahaan pembangunan perumahan wajib melaksanakan penyediaan tanah. Prosedur penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987. Dalam era reformasi, selanjutnya Badan Pertanahan Nasional selaku instansi yang berwenang mengeluarkan paket reformasi pelayanan yang lebih cepat, mudah, dan relatif murah melalui Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemberian Izin Lokasi, Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemberian Hak

atas Tanah Negara, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Hak Ulayat.²⁶⁰ Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, perusahaan pembangunan perumahan yang ingin memperoleh tanah untuk keperluan perusahaan terlebih dahulu harus mempunyai izin lokasi dan luas tanah. Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal.²⁶¹

Namun pada kenyataannya di lapangan ternyata untuk memperoleh izin tersebut tidak mudah, yang memerlukan waktu serta biaya yang tidak murah. Setelah mendapat izin lokasi dan luas tanah, Perusahaan Pembangunan Perumahan dapat melakukan pembelian tanah secara langsung atau melakukan pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976.²⁶²

Pembangunan perumahan dan permukiman pada hakikatnya adalah pemanfaatan tanah yang berdaya guna dan berhasil guna sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang, dan bahwa perlu pengaturan dan pedoman pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian berimbang yang dikaitkan dengan ketentuan perijinan penggunaan tanah bagi pengembangan.

²⁶⁰*Ibid.*, hlm. 19.

²⁶¹Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemberian Izin Lokasi, Pasal 1.

²⁶²Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum*, . . . Op Cit, hlm. 13

Pada aspek kelembagaan, pemerintah melalui Keppres Nomor 37 Tahun 1994 membentuk Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKPDN), yang di daerah dibantu oleh BP4D Tingkat II. Tugas pokok lembaga ini meliputi tiga hal, yakni menyiapkan rumusan kebijakan, memecahkan berbagai permasalahan, dan melaksanakan pengawasan dan pengendalian di bidang pembangunan perumahan dan permukiman.²⁶³

Pada tanggal 17 Juni 1993 diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keppres ini dibuat dengan maksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksekse-ekses (pelampauan batas, bersifat berlebihan) pembebasan tanah yang selama ini terjadi. Namun pada tanggal 3 Mei 2005 Keppres tersebut telah disempurnakan dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Hal ini dimaksud agar terletaknya suatu kota dengan rapi dimana antara pemilik tanah dapat memberikan haknya demi kepentingan umum meskipun mendapat ganti kerugian namun tujuan peraturan itu sendiri adalah terciptanya tata ruang kota yang kondusif serta dapat terlihat secara transparan. Pemerintah dengan kewenangannya dapat merancang dan menyusun suatu aturan mengenai arti penting dari tatanan suatu kota itu sendiri.

Dalam perkembangan selanjutnya, kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat membutuhkan pengaturan yang lebih memadai, maka pada tanggal 05

²⁶³*Ibid.*, hlm. 29.

Juni 2006 diterbitkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tersebut hanya mengubah beberapa Pasal-Pasal dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang tidak sesuai lagi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kepres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.²⁶¹

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut, yaitu unsur kegiatan pembangunan yang dilakukan, kegiatan pembangunan tersebut dimiliki oleh pemerintah, dan kegiatan

²⁶¹ Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 5 ayat 1. Adapun kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum adalah: 1. Jalan Umum, saluran pembuangan air; 2. Waduk, bendungan, dan bangunan perikanan lainnya termasuk saluran irigasi; 3. Rumah Sakit Umum dan Puskesmas; 4. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal; 5. Peribadatan; 6. Pendidikan atau sekolah; 7. Pasar umum atau pasar Inpres; 8. Fasilitas pemukiman umum; 9. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana; 10. Pos dan telekomunikasi; 11. Sarana olahraga; 12. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya; 13. Kantor pemerintahan; dan 14. Fasilitas Angkutan Bersenjata Republik Indonesia. Dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993 ini disebutkan pula untuk kegiatan selain yang disebutkan di atas, akan ditetapkan dengan Keppres (Pasal 5 angka 2).

pembangunan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan.²⁶⁵

Dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang tentang perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang mengubah Perpres 36 Tahun 2005, menyebutkan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2, selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.²⁶⁶ Dengan Perpres ini rumah susun sederhana tidak lagi menjadi objek yang dapat didefinisikan dalam pengertian kepentingan umum

Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan bila tidak sesuai dan didasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Bagi daerah yang belum mempunyai Rencana Umum Tata Ruang Wilayah, harus dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada sebagaimana diatur dalam

²⁶⁵ Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 5. Kepentingan umum yang dimaksud dalam Perpres 36 Tahun 2005 meliputi 21 kegiatan, yaitu: 1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun ruang bawah tanah); saluran air minum atau air bersih; saluran pembuangan air dan sanitasi; 2. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 3. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; 4. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; 5. Peribadatan; 6. Pendidikan atau sekolah; 7. Pasar umum; 8. Fasilitas pemukiman umum; 9. Fasilitas keselamatan umum; 10. Pusat dan telekomunikasi; 11. Sarana olahraga; 12. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya; 13. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perwakilan bangsa-bangsa, dan/atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan perwakilan bangsa-bangsa; 14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; 15. Lembaga pemerintahan dan rumah tahanat; 16. Rumah susun sederhana; 17. Tempat pembuangan sampah; 18. Cagar alam dan cagar budaya; 19. Pertahanan; 20. Panti sosial; dan 21. Pemangkai, transmisi, distribusi tenaga listrik.

²⁶⁶ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 5. Definisi kepentingan umum meliputi: 1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah); saluran air minum/air bersih; saluran pembuangan air dan sanitasi; 2. Waduk, bendungan, bendung irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; 3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; 4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; 5. Tempat pembuangan sampah; 6. Cagar alam dan cagar budaya; dan 7. Pemangkai, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pasal 4 Perpres Nomor 36 tahun 2005. Masalah yang masih perlu dipikirkan adalah mengenai peran serta masyarakat dalam perencanaan pengadaan tanah tersebut. Jika Pasal 4 Perpres 36 tahun 2005 ini dihubungkan dengan Pasal 7 Juncto Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, jelas bahwa penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat. Di samping itu, disebutkan pula bahwa setiap orang mempunyai kewajiban untuk menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan dalam memelihara kualitas ruang. Namun masalahnya, mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban serta tata cara dan bentuk peran serta masyarakat tersebut masih akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Sementara PP tersebut belum terbit, kiranya mekanisme yang mencerminkan keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, dapat dipenuhi dengan melihat ketentuan yang sudah ada. Misalnya, Permendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Tugas-Tugas Bappeda dalam proses perencanaan *Bottom-Up* mulai dari tingkat paling bawah: masyarakat-desa-kecamatan-kabupaten-propinsi, sampai pada tingkat pusat.²⁶⁷

Pengadaan tanah bagi kegiatan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati. Dengan demikian, berarti pihak swasta tidak dapat memanfaatkan Perpres ini. Dalam Perpres ini, pengadaan tanah dilakukan atas musyawarah langsung. Yang dimaksud dengan musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan

²⁶⁷ *Ibid.*, blm. 74.

yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 10 Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Dalam hal ini pengertian musyawarah adalah dalam arti kualitatif, dipendingkan dialog secara langsung. Namun apabila jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan musyawarah secara efektif, dibuka kemungkinan adanya wakil-wakil yang ditunjuk di antara para pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Bila musyawarah yang berkali-kali diadakan tidak mencapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah (terdiri dari 9 orang) mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dalam musyawarah. Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan tersebut, dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri mengupayakan menyelesaikannya dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan para pihak, untuk selanjutnya mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 17 Perpres Nomor 36 Tahun 2005.²⁶⁸

Berbeda dengan keadaan sebelumnya, dalam Kepres ini apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tetap ditolak oleh pemegang hak dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka secara eksplisit disebutkan bahwa Bupati atau Walikota atau

²⁶⁸*Ibid.*, hlm 75

Gubernur atau Menteri Dalam Negeri yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Di Atasnya. Dengan demikian, jelaslah bahwa upaya pencabutan hak itu merupakan jalan terakhir bila upaya yang lain telah gagal.²⁶⁹

E. PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DIHUBUNGKAN DENGAN HUKUM LINGKUNGAN

1. Pembangunan Perumahan Dan Permukiman

Ketentuan mengenai hukum lingkungan sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun dalam perkembangannya undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup karena tingkat kesadaran dan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa serta penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus didasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran masyarakat dan perkembangan lingkungan global serta perangkat hukum internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa ketentuan tentang perlindungan sumber daya buatan ditetapkan dengan undang-

²⁶⁹ *Ibid.*

undang.²⁷⁰ Perlindungan sumber daya yang penting ditujukan kepada konservasi fungsi sumber daya tersebut bagi kesinambungan pembangunan. Sumber daya buatan itu salah satu di antaranya adalah pembangunan perumahan dan permukiman.²⁷¹

Penataan pembangunan perumahan dan permukiman atas tanah bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang serasi, aman, sehat dan teratur, memberikan arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional serta menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang yang lain. Pemerintah dalam melakukan usaha pengembangan ini berupaya agar disiapkan suatu kawasan yang siap bangun dan lingkungan siap bangun. Kawasan siap bangun adalah sebidang yang fisiknya telah disiapkan untuk pembangunan perumahan dan permukiman dengan skala besar yang terbagi dalam satu lingkungan siap bangun yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dengan lebih dahulu dilengkapi dengan jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan sesuai dengan rencana tata ruang lingkungan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan memenuhi persyaratan pembakuan pelayanan prasarana dan sarana lingkungan. Lingkungan siap bangun adalah sebidang tanah yang merupakan bagian dari kawasan siap bangun ataupun berdiri sendiri yang telah dipersiapkan dan dilengkapi dengan prasarana lingkungan dan selain itu sesuai juga dengan persyaratan pembakuan tata

²⁷⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, *Op.Cit.*, Pasal 13.

²⁷¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, *Op.Cit.*, hlm. 202.

lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan pelayanan lingkungan untuk membangun kaveling tanah matang.²⁷² Kaveling tanah matang adalah sebidang tanah yang telah dipersiapkan sesuai dengan persyaratan lembaga dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah dan rencana tata ruang lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian untuk membangun bangunan.²⁷³ Persyaratan pembangunan kaveling siap bangun yang harus dipenuhi adalah:²⁷⁴

1. Perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan kaveling siap bangun beserta lingkungannya harus dilaksanakan oleh tenaga ahli dalam bidangnya.
2. Pelaksanaan pembangunan lingkungan kaveling siap bangun baru dapat dimulai sesudah ada ijin dari instansi yang berwenang.
3. Persyaratan-persyaratan administrasi yang menyangkut penyediaan tanah, perencanaan proyek serta legalitas dan bonafiditas (pengembang) harus mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat diperlukan pembangunan yang adil dan merata terutama pembangunan perumahan. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.²⁷⁵ Kebutuhan bertambahnya

²⁷²Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman, UU No 4 Tahun 1992, Pasal 1 angka 9.

²⁷³*Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

²⁷⁴Anli Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum.... Op. Cit.*, hlm. 15

²⁷⁵<http://www.jakarta.go.id/dmas/perumahan>

perumahan saat ini sebagai akibat dari bertambahnya jumlah penduduk yang setiap tahunnya meningkat yang memerlukan perumahan yang sesuai dengan standar kesehatan serta ramah lingkungan. Mengenai kepentingan di atas, maka pemerintah sendiri dengan kewenangannya serta dengan keknasaannya menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman sebagai pengganti dari Perpu Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-Pokok Perumahan.

Perumahan yang dimaksud adalah segala bentuk bangunan yang dipergunakan oleh seseorang, perusahaan, dan badan lain yang digunakan untuk tempat tinggal atau keperluan yang lain. Makna dari pembangunan perumahan dan permukiman yang sesuai dengan hukum lingkungan adalah bagaimana pembangunan itu diusahakan agar tidak merusak ekosistem makhluk hidup yang lain karena rumah yang ditinggali itu bersifat permanen atau ditinggali dengan waktu yang lama sehingga diperlukan pengaturan yang memperhatikan aspek lingkungan. Dalam sebuah ekosistem semua komponen baik yang terkecil seperti zat, materi dan makhluk hidup yang lain saling berkaitan dan mereka saling menghidupi satu sama yang lain. Perputaran siklus ini tidak akan pernah berakhir selama rantai komponen ekosistem tetap utuh. Semakin berkembang jumlah ekosistem serta beraneka ragam maka semakin berkembang dengan apa yang dihasilkan ekosistem itu atau fungsinya akan semakin kelihatan dalam kehidupan karena adanya saling keterkaitan, saling mengisi, dan serasi dalam kehidupan ekosistem. Ketika konsep pembangunan dievaluasi sebagai sarana pembaharuan di negara berkembang, masalah lingkungan menjadi isu pembangunan. Artinya,

selain pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial, isu lingkungan dengan segera menjadi perdebatan dan sekaligus menjadi dimensi baru dari konsep pembangunan. Pembangunan inilah yang disebut sebagai pembangunan yang berwawasan lingkungan (*ecodevelopment*)²⁷⁶ Namun jika pembangunan tidak mengindahkan lingkungan maka nilai fungsi dari ekosistem akan lumpuh dan akibatnya lingkungan hidup di bumi akan mati. Beberapa ahli lingkungan mengatakan agar apabila pembangunan tidak memiliki keramahan serta merusak lingkungan maka pembangunan tersebut sebaiknya dihentikan karena akibat dari pembangunan tersebut lebih memberikan kerusakan yang banyak dari lingkungan daripada nilai guna pembangunan itu sendiri. Sebaiknya pola pembangunan yang dilakukan adalah pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup dengan mempertimbangkan lingkungan dengan pola pembangunan sebagai proses perubahan dalam pengelolaan sumber daya alam sehingga meningkatkan potensi terkini serta masa depan. Proses pembangunan yang mempertimbangkan kondisi sumber daya alam, kualitas dan faktor kependudukan diharapkan dapat berfungsi secara berkesinambungan supaya dapat menopang proses pembangunan. Keberhasilan suatu pembangunan perumahan itu sendiri dapat dianalisis dengan bertambahnya pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal dengan terpeliharanya kualitas lingkungan ekosistem di sekitarnya.

Misalkan pembangunan suatu apartemen mewah yang menutup sebuah saluran air yang biasa dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai tempat pembuangan air dalam kehidupan sehari-hari. Namun karena kepentingan apartemen tersebut maka saluran dialihkan kepermukiman penduduk yang akibatnya mencemari

²⁷⁶ M. Daud Silalahi, *Pembangunan Berkelanjutan ...*, Loc. Cit. Denpasar, 14-18 Juli 2003

sumber air yang akan dipergunakan oleh masyarakat. Proses pembangunan dalam masyarakat merupakan suatu proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus yakni dari masyarakat yang terbelakang ke masyarakat yang lebih maju. Lalu sebagai upaya agar terciptanya pembangunan yang ramah lingkungan saat ini masih dirasa kurang mendapat tanggapan mengenai hukum lingkungan di Indonesia. Mungkin selama ini kurang adanya suatu badan tunggal yang secara administratif mengelola lingkungan hidup dan juga karena belum adanya suatu ketentuan hukum substantif yang memadai yang diperlukan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Manusia seharusnya menyadari bahwa mereka dan alam memerlukan tempat untuk tinggal. Seharusnya pembangunan perumahan mengupayakan peningkatan kesadaran masyarakat akan hak dan tanggung jawab mereka dalam pengelolaan lingkungan. Di suatu daerah di Jakarta misalnya atas kepentingan pengembang maka suatu kawasan dibangun perumahan mewah yang tidak mengindahkan lingkungan dan berakibat pembangunan itu sendiri masyarakat kampung yang tinggal di sekitar bangunan tersebut senantiasa khawatir karena apabila hujan turun maka perkampungan mereka akan tergenang air, hal ini karena pihak pengembang menutup saluran air yang mengalir tepat di atas tanah yang telah dibangun.

Pembangunan harus melalui beberapa tahap yang tiap tahap itu memerlukan suatu proses yang harus memperhatikan apa dampak yang akan diakibatkan dari proses pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu, setiap ada rencana mengenai suatu pembangunan maka setiap itu pula pemerintah menyusun berbagai aturan yang di dalamnya terdapat unsur dari para ahli lingkungan. Hal ini

dimaksud supaya pembangunan itu sendiri sesuai dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) agar tidak memberikan dampak yang buruk bagi kelestarian lingkungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini tidak boleh lepas dari pengawasan pemerintah karena bisa saja terjadi penyimpangan terhadap apa yang menjadi aturan yang seharusnya dapat mengatur masyarakat menjadi hal yang kurang memberikan manfaat bagi masyarakat umum, mungkin saja hal ini terjadi karena ada pihak-pihak yang dengan sengaja ingin mendapat keuntungan dari situasi ini.

Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 menerangkan bahwa pengadaaan tanah untuk perumahan akan melalui konsep Kawasan Siap Bangun (KASIBA) dan Lingkungan Siap Bangun (LISIBA) semacam konsep bank tanah. Lokasi untuk pembangunan KASIBA dan LISIBA ditetapkan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan rencana umum tata ruang. BUMN dan badan usaha swasta (pengembang) yang ingin menyelenggarakan pengelolaannya harus mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah untuk ditunjuk sebagai penyelenggara KASIBA/LISIBA tertentu, dan setelah itu barulah dapat melaksanakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan. Untuk KASIBA pengelolaannya diselenggarakan oleh BUMN atau badan lain yang dibentuk oleh pemerintah dan ditugasi untuk itu. BUMN atau badan lain ini dapat bekerjasama dengan pengembang tanpa mengurangi kewenangan BUMN selaku penyelenggara pengelolaan KASIBA. Pada penjualan kembali tanah siap bangun di KASIBA penyelenggara dapat melaksanakan subsidi silang. Tanah komersial berupa tanah

untuk rumah mewah dan rumah menengah dapat dijual kepada para pengembang dengan keuntungan yang tinggi agar sebagian dari keuntungannya dapat dipergunakan untuk mensubsidi harga tanah untuk pembangunan Rumah Sederhana/Rumah Sangat Sederhana.

Untuk LISIBA berdiri sendiri karena penyelenggara pengelolaannya dilakukan oleh perusahaan pengembang. Namun mereka tidak diperbolehkan menjual tanah siap bangun. Mereka hanya boleh menjual kapling tanah matang ukuran kecil dan sedang, yang boleh dijual tanpa bangunan rumahnya. Pembangunan dalam LISIBA harus pula mengikuti ketentuan lingkungan hunian berimbang.²⁷⁷ KASIBA hanya diperbolehkan mengembangkan hunian minimal 10.000 unit dan maksimal 13.000 unit dengan luas tanah maksimal 450 hektar. Sementara LISIBA maksimal 2.000 unit dan minimal 1.000 unit sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tertanggal 30 September 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri.

Sebuah negara yang tinggi produktivitasnya, dan kurang merata pendapatan penduduknya, bisa saja berada dalam sebuah proses untuk menjadi semakin miskin. Hal ini, misalnya karena pembangunan yang menghasilkan produktivitas yang tinggi itu tidak mempedulikan dampak terhadap lingkungannya. Lingkungannya semakin rusak, sumber-sumber alamnya semakin terkuras, sementara kecepatan bagi alam untuk melakukan rehabilitasi lebih lambat daripada kecepatan kerusakan sumber alam tersebut. Oleh karena itu, seringkali terjadi bahwa pembangunan yang dianggap berhasil ternyata tidak

²⁷⁷Budi Santoso, *Real Estate..... Op.Cit.*, hlm. 22

memiliki daya kelestarian yang memadai. Akibatnya, pembangunan ini tidak bisa berkelanjutan.²⁷⁸

Sejalan dengan lajunya pembangunan, telah meningkatkan pula kesejahteraan masyarakat. Dengan peningkatan tingkat pendidikan yang menyertai peningkatan kesejahteraan itu telah meningkat pula selera dan cita rasa masyarakat luas. Perhatian masyarakat kepada masalah kualitas kehidupan, termasuk lingkungannya telah meningkat sangat pesat. Di samping masalah ekonomi, masalah kualitas lingkungan hidup dapat berkembang menjadi *issue* politik yang utama di waktu-waktu yang akan datang. Oleh karena itu, rumah-rumah dengan lingkungan yang kurang baik di waktu-waktu yang akan datang tidak akan laku dijual.

Santoso Socroso, memperkenalkan istilah pembangunan berwawasan kependudukan dengan pengertian konsepsi yang menyatukan pembangunan dan kependudukan dalam suatu konsepsi secara komprehensif dan integral. Strategi pembangunan berwawasan kependudukan terdiri dari strategi terkait variabel kependudukan, strategi pendekatan kewilayahan dan strategi terkait human development index (indeks pengembangan manusia).²⁷⁹

Sedangkan Emil salim mengatakan bahwa perkembangan jumlah penduduk dipengaruhi oleh komponen kependudukan seperti tingkat kelahiran kasar, tingkat fertilitas total, tingkat kematian kasar dan tingkat kematian bayi perempuan dan laki-laki. Di samping peningkatan jumlah penduduk di Indonesia

²⁷⁸ Arif Budinari, *Pembangunan Dunia Ketiga*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 6.

²⁷⁹ Santoso Socroso, *Menaruntamkan pembangunan Berwawasan Kependudukan di Indonesia*, cetakan pertama, penerbit buku Kodokteran EGC, Jakarta, 2005, hlm. 71 dan 75.

juga terdapat penyebaran penduduk yang tidak merata. Pertambahan jumlah penduduk akan mendorong kenaikan kebutuhan akan pangan, sandang, pemukiman.²⁸⁰

World Bank, menyebutkan adanya 5 (lima) bagian utama yang penting yaitu pembangunan modal manusia, kelestarian lingkungan, perkembangan ekonomi makro, pembangunan sektor swasta dan iklim investasi, serta berbagai hubungan global yang mempengaruhi lingkungan eksternal untuk pembangunan.²⁸¹

Pembangunan perumahan dan permukiman bukan sekedar membangun atap untuk tempat berteduh, tetapi membangun lingkungan manusia dimana di dalamnya terjadi proses pembentukan peradaban manusia. Kualitas lingkungan permukiman yang baik akan mewarnai permukiman-permukiman di negara kita di abad yang akan datang.

Dari uraian-uraian di atas, dapat diperkirakan bahwa perumahan ideal di waktu-waktu akan datang akan mempunyai corak-corak, antara lain sebagai berikut.²⁸²

- a. Kualitas lingkungan permukimannya yang lebih lengkap dan lebih baik, bersih, sehat, dan teratur.
- b. Kualitas prasarana lingkungan berupa jalan dan saluran-saluran air yang lebih baik.

²⁸⁰ Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan*, penerbit majalah Prisma, nomor 1 tahun xx, Jakarta, Januari 1991, hlm. 4 dan 6.

²⁸¹ The World Bank, *Laporan Pembangunan Dunia 2007, Pembangunan dan Generasi Mendatang*, penerbit Salemba Empat, Edisi 2007, Jakarta, 2007, hlm. 471

²⁸² Siswono Yudokusnata, *Rumah untuk ...*, Dj. C.U., hlm. 442.

- c. Kelengkapan sarana permukiman yang lebih lengkap dan lebih baik, yaitu: listrik, telepon, air bersih, pembuangan air limbah, pembuangan sampah, dan lain-lain.
- d. Fasilitas sosial yang lebih lengkap dan lebih baik, berupa lapangan-lapangan olahraga, balai pertemuan, puskesmas, dan lain-lain.
- e. Bentuk rumah yang efisien, fungsional dan ukuran rumah yang semakin kecil.
- f. Rumah-rumah semakin mempunyai privasi yang tinggi.
- g. Bentuk-bentuk tradisional yang kurang efisien, semakin berkurang. Bentuk arsitektur rumah, berafaskan arsitektur tradisional dengan modifikasi untuk mengejar efisiensi.
- h. Kesenjangan kualitas dan ukuran antara rumah-rumah akan mengecil, dan mayoritas akan merata.
- i. Khusus di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Bandung, dan Semarang, rumah-rumah susun akan mewarnai perumahan perkotaan.

Banyak sekali segi kehidupan masyarakat yang secara psikografis perlu dan penting untuk diteliti dan diketahui tentang kecenderungan perubahannya yang bermanfaat bagi perumusan kebijaksanaan baru dalam pembangunan perumahan dan permukiman yang akan datang. Manusia maupun masyarakat luas mempunyai kemampuan untuk dapat mengarahkan perkembangan masa depan seperti yang diharapkan dan tidak hanya sekedar menerima perkembangan masa depan itu menurut apa adanya dan hanya mencoba menyesuaikan diri dengan perkembangan tadi, tanpa mencoba mewarnai perkembangan itu.²⁸³

²⁸³*Ibid.*

2. Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan

Lingkungan hidup Indonesia yang dianugerahkan Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan karunia dan rahmat-Nya yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber serta penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

Lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif. Akan tetapi, lingkungan hidup yang berkaitan dengan pengelolaan harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaannya. Lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan hidup Indonesia.

Lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem terdiri atas berbagai subsistem, yang mempunyai aspek sosial, budaya, ekonomi, dan geografi dengan corak ragam yang berbeda yang mengakibatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang berlainan. Keadaan yang demikian memerlukan pembinaan dan pengembangan lingkungan hidup yang didasarkan pada keadaan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup akan meningkatkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan subsistem, yang berarti juga meningkatkan ketahanan subsistem itu sendiri. Dalam pada itu, pembinaan dan pengembangan subsistem yang satu akan mempengaruhi ketahanan ekosistem secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkan suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Untuk itu, diperlukan suatu kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang

harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah²⁴⁴.

Pembangunan memanfaatkan secara terus-menerus sumber daya alam guna meningkatkan kesejahteraan dan mutu hidup rakyat. Sementara itu, ketersediaan sumber daya alam terbatas dan tidak merata, baik dalam jumlah maupun dalam kualitas, sedangkan permintaan akan sumber daya alam tersebut makin meningkat sebagai akibat meningkatnya kegiatan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin meningkat dan beragam. Di pihak lain, daya dukung lingkungan hidup dapat terganggu dan daya tampung lingkungan hidup dapat menurun.

Kegiatan pembangunan yang makin meningkat mengandung risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup itu akan merupakan beban sosial, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah harus menanggung biaya pemulihannya.

Terpeliharanya keberlanjutan fungsi lingkungan hidup merupakan kepentingan rakyat sehingga menuntut tanggung jawab, keterbukaan, dan peran anggota masyarakat, yang dapat disalurkan melalui orang perseorangan, organisasi lingkungan hidup, seperti lembaga swadaya masyarakat, kelompok masyarakat ada, dan lain-lain, untuk memelihara dan meningkatkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang menjadi tumpuan keberlanjutan pembangunan. Pembangunan yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya alam, menjadi sarana untuk mencapai keberlanjutan pembangunan

²⁴⁴Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, *Op.Cit.*, Bagian Pembukaan.

dan menjadi jaminan bagi kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pembangunan sebagai upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, baik untuk mencapai kemakmuran lahir maupun untuk mencapai kepuasan batin. Oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup.²⁸⁵

Sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pembangunan dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan. Jasa-jasa lingkungan memberikan kenikmatan, keindahan alam dan udara yang bersih bagi kehidupan manusia. Hasil pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup telah mampu menyumbang 24,8 persen terhadap produk domestik bruto (PDB) dan 48 persen terhadap penyerapan tenaga kerja. Namun, pengelolaan sumber daya alam tersebut masih belum berkelanjutan dan masih mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga daya dukung lingkungan menurun dan ketersediaan sumber daya alam menipis²⁸⁶. Menurunnya daya dukung dan ketersediaan sumber daya alam juga terjadi karena kemampuan ilmu pengetahuan (iptek) yang rendah sehingga tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk yang dihubungkan dengan pembangunan perumahan bagi penduduk.

Dalam alam semesta terdapat *abiotic community* (udara, tanah, air beserta

²⁸⁵*Ibid*

²⁸⁶M. Daud Sitalsih, "Pembangunan Berkelanjutan...", *Loc. Cit.*

mineral di dalamnya) dan *biotic community* (tumbuhan, hewan dan manusia). Interaksi antar komponen *biotic community* ataupun antara komponen *abiotic* dengan *biotic community* dapat menimbulkan dampak positif (yang berupa keseimbangan ekosistem) ataupun juga dampak negatif (ketidakseimbangan ekosistem, contoh banjir yang melanda beberapa daerah di Jakarta akibat dari pembangunan yang tidak memperhatikan lingkungan).²⁸⁷

Adanya ketidakseimbangan ekosistem mengharuskan disusunnya berbagai peraturan tentang hukum lingkungan untuk menata perilaku orang dalam memanfaatkan sumber daya (alam atau buatan). Beberapa ketentuan yang telah mengangkat tema pendanaan lingkungan dapat ditelusuri sebagai berikut:²⁸⁸

- a. Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH). Berdasar UUPLH, dalam rangka melaksanakan ketentuan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pemerintah dapat mengembangkan pendanaan lingkungan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini merupakan dasar bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan berikutnya terkait dengan upaya pelestarian lingkungan hidup (Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU PLH).
- b. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999–2004. Bab X menyebutkan ada 5 (lima) program besar yang perlu dijalankan guna mewujudkan pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Kelima program

²⁸⁷Agustina Rukhmindani Trisnini, S.IP., *Research Institute for Governance*, Penciliti RIVER Yogyakarta pada Februari 27th, 2008.

²⁸⁸Otto Soemarwoto, *Asur-Duri-Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gajah Mada University Press, 2001.

tersebut, adalah:

- i. Pengembangan dan peningkatan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- ii. Peningkatan efektivitas pengelolaan, konservasi, dan rehabilitasi sumber daya alam;
- iii. Pencegahan dan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup penataan kelembagaan dan penegakan hukum;
- iv. Pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup;
- v. Peningkatan peranan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup.

Kelima program di atas sebagai kerja yang perlu dilakukan guna memenuhi kebutuhan pelestarian dan peningkatan mutu lingkungan hidup.

- c. Rancangan Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RUU RPJPN) Tahun 2005–2025. RUU ini menyebutkan bahwasanya pelestarian lingkungan hidup termasuk penyelamatan ekosistem beserta flora-fauna Indonesia sesungguhnya merupakan bagian integral dalam membangun daya saing Indonesia ke depan. Sehingga berbagai langkah yang diperlukan dalam rangka menjaga dan melestarikan fungsi lingkungan hidup harus terus digalakkan (termasuk di dalamnya pendanaan lingkungan hidup).
- d. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004–2009 memiliki sasaran berupa membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang mengarah kepada pembangunan

berkelanjutan.

Pembentukan ketentuan-ketentuan pengelolaan lingkungan di atas bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan (*eco development*). Berdasar pada Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UPLH) setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta ada pula kewajiban untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan dan wajib mencegah dan menanggulangi pencemaran atau kerusakan lingkungan. Dalam hal ini hak dan kewajiban merupakan satu kesatuan, dan ini merupakan unsur dari hukum itu sendiri²⁸⁹.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menetapkan bahwa setiap rencana usaha dan/atau kegiatan (pembangunan) yang memungkinkan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sekaligus sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan. AMDAL sendiri adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Dengan dasar tersebut yang akan bertanggung jawab penuh terhadap kerusakan yang mungkin terjadi akibat suatu proses pembangunan adalah pemilik atau pemrakarsa proyek pembangunan yang bersangkutan dengan sepenuhnya membiayai dan

²⁸⁹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, *Op Cit*, Pasal 5 dan 6.

menyelenggarakan AMDAL.²⁹⁰

Pada pembangunan perumahan bagi rakyat berdasarkan dengan UUPLH diperlukan suatu izin sebagai sistem kontrol (Pasal 18 UUPLH). Perizinan sendiri meliputi: rencana tata ruang; pendapat masyarakat; pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut. Dalam hal ini perizinan lingkungan merupakan instrumen yuridis yang digunakan untuk mencegah persoalan lingkungan.

Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Baku mutu lingkungan (BML) adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup adalah ukuran batas perubahan sifat fisik dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang.

Baku mutu lingkungan dapat dibagi menjadi: BML ambien (sering disebut baku mutu air, baku mutu udara dan sebagainya, berkaitan dengan kualitas sumber daya alam) dan BML efluen (sering disebut baku mutu limbah cair/baku mutu air limbah, berkaitan dengan kualitas limbah buangan). Ambang batas ini mutlak diperlukan untuk dapat menentukan kapan suatu pencemaran telah terjadi atau belum. Dengan adanya *eco development* di Indonesia yang dikenal dengan pembangunan berwawasan lingkungan maka pembangunan tetap diperlukan dan

²⁹⁰Otto Soemarwoto, *Evaluasi AMDAL dan Saran Penyempurnaan*, Seminar sehari oleh Bapedal, Jakarta 18-10-2001.

harus dilaksanakan, tetapi pembangunan itu tak boleh merusak lingkungan hidup.

Permasalahan yang dijumpai untuk menuju ke perumahan sehat sangat rumit dan kompleks, telah terjalin dan muncul dalam waktu yang telah lama, melibatkan berbagai sektor dan instansi serta melibatkan pula berbagai tingkat dan lapisan masyarakat.

Persyaratan kesehatan perumahan yang bersifat teknis kesehatan, dilaksanakan dalam lingkup perencanaan, pembangunan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan rumah dan perumahan guna melindungi penghuni rumah dan atau perumahan serta masyarakat sekitarnya dari bahaya dan gangguan kesehatan. Untuk mewujudkan pembangunan perumahan yang berwawasan lingkungan diperlukan aspek ekologis dimana berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.

Perumahan dan lingkungan permukiman sehat akan menjadikan hidup manusia nyaman, aman, tertib, teratur dan tentram dimana akan memberi berbagai kemudahan bagi kehidupan manusia untuk dapat bekerja dan berusaha secara layak dan lingkungan permukiman yang sehat akan mempengaruhi kualitas kehidupan manusia menjadi lebih sehat dan produktif.

Dalam pembangunan kawasan perumahan aspek yang penting adalah tersedianya prasarana drainase kawasan yang mampu menjamin kawasan tersebut tidak tergenang air pada waktu musim hujan. Saluran drainase kawasan perumahan harus terintegrasi dengan sistem drainase di luar kawasan atau sistem

drainase perkotaan perdesaan. Maksudnya adalah bahwa saluran drainase kawasan perumahan dialirkan ke luar kawasan pada saluran induk yang akan mengalirkan air ke laut atau sungai atau danau. Disamping itu untuk kepentingan kawasan perumahan yang lebih luas dalam upaya mengurangi genangan air, khususnya di daerah bekas rawa-rawa perlu disediakan kolam retensi yang berfungsi menyimpan dan meresapkan air ke dalam tanah.

Kawasan pemukiman harus juga mempunyai standar teknis penyediaan sistem penanganan air limbah untuk kawasan berisi antara lain:

1. Penjelasan umum, meliputi pengertian penanganan air limbah, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pemilihan sistem pengolahan air limbah, dan bagaimana penanganan air limbah dengan menggunakan sistem jaringan (perpipaan).
2. Persyaratan teknis meliputi langkah pengembangan, sistem setempat, sistem terpusat, dan pembagian tugas dan wewenang serta keterkaitannya dengan sistem perkotaan.
3. Pemilihan sistem penanganan air limbah, perencanaan sistem air limbah setempat, dan perencanaan sistem pengolahan air limbah terpusat.
4. Keterpaduan dalam pengembangan dan pengelolaan.

Prasarana pengelolaan persampahan kawasan perumahan yang sehat dan bersih adalah kawasan perumahan yang dilengkapi dengan sistem pengelolaan sampah yang memadai, yaitu sistem pengelolaan yang aman, nyaman dan sesuai

dengan ketentuan yang berlaku. Standar teknis pengelolaan persampahan berisi tentang:²⁹¹

1. Ketentuan umum yang terdiri dari persyaratan umum, persyaratan teknis dan pembagian tugas dan wewenang pembangunan serta pengelolaan sistem persampahan.
2. Pengelolaan sampah pada kawasan perumahan, meliputi penentuan timbulnya, densitas, komposisi sampah dan prediksi beban timbulnya sampah, pengelolaan sampah tingkat kawasan, dan teknik operasional pengelolaan sampah pada kawasan perumahan.
3. Pengelolaan persampahan mandiri termasuk pembuatan komposter komunal untuk kebutuhan kawasan perumahan.
4. Pembuangan sisa pengolahan sampah pada tempat pemrosesan akhir (TPA).

Kawasan Perumahan perlu menyediakan ruang terbuka hijau yang bermanfaat untuk menjaga kualitas dan keseimbangan lingkungan di sekitar kawasan. Ruang terbuka hijau, secara tidak langsung bermanfaat untuk perlindungan tata air, dan konservasi hayati atau keaneka-ragaman hayati, dan bermanfaat langsung seperti kenyamanan fisik (teduh, segar) dan mendapatkan bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga), tempat wisata (bermain) serta bangunan umum yang bersifat terbatas (WC umum, pos polisi, lampu taman, gardu listrik, dan lain-lain). Persyaratan ruang terbuka hijau didasarkan pada luas wilayah dan berdasarkan pada jumlah penduduk. Untuk persyaratan luas wilayah, ditentukan bahwa ruang terbuka hijau publik (milik pemerintah dan terbuka untuk umum)

²⁹¹Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 34 /PERMEN/M/2006 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) Kawasan Perumahan.

dan privat (perorangan) paling sedikit 10 (sepuluh) persen dari seluruh luas wilayah kawasan perumahan, atau mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk persyaratan jumlah penduduk, ditentukan luas per kapita dalam m^2 . Misalnya jumlah penduduk 250 jiwa sampai dengan 480.000 jiwa, diperlukan ruang terbuka hijau (RTH) sebesar 1 m^2 sampai dengan 0,3 m^2 per kapita. Bentuk tipologi ruang terbuka hijau (RTH) berupa ruang terbuka hijau taman lingkungan dan taman kota, jalur hijau, jalur hijau sepanjang sungai, jalur hijau sepanjang rel kereta api, jalur hijau tegangan tinggi, RTH pemukiman, dan RTH pekarangan. Kriteria penyediaan ruang terbuka hijau adalah pemilihan vegetasi (tumbuhan), ketentuan penanaman, dan pemeliharaan ruang terbuka hijau. Ruang terbuka hijau perlu dilakukan pengelolaan secara rutin oleh Pemerintah daerah, dalam pengelolaan RTH ini diperlukan peran serta masyarakat, swasta, dan organisasi non pemerintah.³⁹²

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa prinsip berdirinya sebuah perusahaan adalah untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Mau tidak mau, perusahaan harus merealisasikan hal tersebut agar roda perusahaan tetap bisa berputar. Menjamurnya perusahaan baik di kota besar maupun di kota berkembang yang ada di wilayah nusantara telah memberikan kontribusi positif sekaligus negatif. Dengan berdirinya suatu perusahaan (produksi/jasa) di permukaan biasanya ikut membantu meningkatkan perekonomian masyarakat sekitar, salah satunya karena telah membuka lapangan pekerjaan.

Dampak negatif dari berdirinya sebuah perusahaan dirasakan saat perusahaan bukan hanya semakin kaya, tetapi juga semakin berkuasa, sementara

³⁹²*Ibid.*

jumlah penduduk miskin dan lemah serta rentan secara sosial, ekonomi, politik, kesehatan dan rusaknya lingkungan semakin banyak. Dalam hal ini, kemajuan perusahaan ternyata menyumbangkan ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi tidak selalu sejalan dengan pemerataan atau distribusi kesejahteraan.

Pemerintah melihat hal ini sebagai indikasi yang tidak baik dalam perekonomian bangsa, sehingga untuk mengatur keberadaan dan pedoman suatu perusahaan dalam menjalankan roda perusahaannya serta mencegah terjadinya pertumbuhan ekonomi yang menyimpang, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Dalam undang-undang yang baru ini, terdapat satu Pasal yang menjelaskan tentang kewajiban lain suatu perusahaan yaitu tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan, yaitu Pasal 74 yang terdiri atas 4 ayat, yaitu:²⁹³

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumberdaya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan.
2. Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

²⁹³Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas LN No. 106 Tahun 2007, LLN No. 4736.

3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, perusahaan saat ini berlomba-lomba dan berusaha untuk memberikan kontribusi secara maksimal kepada sosial dan lingkungan, entah untuk "benar-benar" berkontribusi terhadap bangsa atau hanya untuk "memenuhi peraturan" sehingga ada legalitas terhadap keberadaan perusahaan karena telah memenuhi aturan tersebut. Istilah kepedulian perusahaan dalam bidang sosial dan lingkungan lebih dikenal dengan *CSR* (*Corporate Social Responsibility*).

Pro dan kontra bermunculan dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut. Banyak kalangan LSM melihat bahwa perusahaan hanya herbas-basi ketika melakukan *CSR*. Kadin dan sejumlah asosiasi pengusaha menolak undang-undang itu, tetapi pemerintah tetap mengesahkannya. Kekhawatiran mereka adalah undang-undang itu menjadi sumber legitimasi praktek pungutan liar karena peraturan itu mencakup kewajiban bagi perusahaan untuk mengalokasikan dana *CSR*.

Erna Witoclar selaku Duta Besar *Millenium Development Goals* (*MDGs*) menegaskan bahwa kontribusi korporat dalam pembangunan dan pengembangan

Indonesia tak hanya ditentukan lewat kegiatan bisnis, tetapi juga pada beberapa kontribusinya terhadap lingkungan sekitar.²⁹⁴

Banyak perusahaan swasta kini mengembangkan apa yang disebut *Corporate Social Responsibility (CSR)*, yaitu pengambilan keputusan yang dikaitkan dengan nilai-nilai etika, memenuhi kaidah-kaidah dan keputusan hukum dan menghargai manusia, masyarakat dan lingkungan. Ada berbagai penafsiran tentang CSR dalam kaitan aktifitas atau perilaku suatu perusahaan, namun yang paling banyak diterima saat ini adalah pendapat bahwa yang disebut CSR adalah yang sifatnya melebihi (*beyond*) laha, melebihi hal-hal yang diharuskan peraturan dan melebihi sekedar public relations.

Menurut Bank Dunia, tanggung jawab sosial perusahaan terdiri dari beberapa komponen utama: perlindungan lingkungan, jaminan kerja, hak asasi manusia, interaksi dan keterlibatan perusahaan dengan masyarakat, standar usaha, pasar, pengembangan ekonomi dan badan usaha, perlindungan kesehatan, kepemimpinan dan pendidikan, bantuan bencana kemanusiaan. Banyak perusahaan di dunia yang makin meyakini bahwa CSR adalah mutlak untuk membangun citra yang lebih baik dan kredibel, dan bahwa inisiatif-inisiatif CSR berwawasan sosial dan lingkungan akan berdampak positif bagi kinerja finansial dan menjamin sukses berkelanjutan bagi suatu perusahaan.²⁹⁵

Khusus tentang CSR, PPM Institute of Management terlibat dalam suatu proyek dari *ADSGM (Association of Deans of Southeast Asian Graduate School*

²⁹⁴Corporate Social Responsibility, Warta Ekonomi, 23 Juli 2007.

²⁹⁵B. Tantan Achika, *A Promise of Gold Rating: Sustainable CSR*, pada Seminar Nasional di Hotel Hilton, Jakarta, 23 Agustus 2006.

of Management) dimana STM-PPM adalah salah satu pendiri. Proyek CSR ini dilasari suatu observasi bahwa perusahaan-perusahaan di Asia tampaknya kurang peduli terhadap CSR (dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan di Barat) sehingga diputuskan untuk menaikkan “*awareness*” dan kepedulian perusahaan-perusahaan di Asia tersebut dengan menulis kasus-kasus tentang CSR di Asia.²⁹⁶

Di Indonesia sendiri pemerintah menetapkan hanya industri yang berhubungan langsung dengan pemanfaatan sumber daya alam saja yang wajib membuat CSR. Kewajiban ini juga berlaku bagi industri yang berpotensi menyumbang kerusakan lingkungan. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Pasal 74 tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan sangat disayangkan karena peraturan ini hanya diperuntukkan bagi industri yang berhubungan langsung dengan pemanfaatan sumber daya alam. Akan tetapi perhatian pemerintah terhadap lingkungan alam dengan pembuatan CSR dinilai oleh masyarakat sudah sangat baik dan harus dihargai sebagai langkah positif terhadap pembangunan yang berwawasan lingkungan.

F. NEGARA SEBAGAI PENGEMBAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Manusia merupakan makhluk yang mempunyai keinginan untuk saling mengenal antara satu dengan lainnya, sehingga ada kecenderungan untuk hidup berkelompok atau berorganisasi. Oleh sebab itu ketergantungan antara satu individu dengan individu lainnya merupakan hal terpenting dalam membentuk suatu kelompok organisasi. Masyarakat adalah suatu kumpulan manusia yang

²⁹⁶ *Analisis Sosiologis Terhadap Implementasi Corporate Social Responsibility Pada Masyarakat Indonesia* Jurnal Sosioteknologi Edisi 12 Tahun 6, Desember 2007

hidup bersama dengan tujuan bersama. Dasar hidup bersama yang menjadi ikatan masyarakat itu bisa berupa tempat tinggal (kampung, desa atau nagari,) jadi bersifat teritorial atau bisa berupa pertalian darah atau keturunan (suku atau marga). Bisa juga kombinasi dari keduanya.²⁹⁷ Ketika masyarakat masuk ke wilayah *state* (negara) yang mempunyai struktur dan tatanan yang lebih besar maka setiap orang mempunyai hak yang sama dalam mendapatkan suatu posisi dalam suatu negara. *State* berarti negara berasal dari bahasa latin "status". Menurut Webster Dictionary, negara adalah sejumlah orang yang mendiami secara permanen suatu wilayah tertentu dan diorganisasi secara politik dibawah suatu pemerintahan yang berdaulat yang hampir seluruhnya bebas dari pengawasan luar serta memiliki kekuasaan pemaksaan demi mempertahankan keteraturan dalam masyarakat.²⁹⁸ Sedangkan politik menurut David Easton mempunyai arti penetapan alokasi nilai yang mengikat seluruh masyarakat.²⁹⁹ Negara berarti mempunyai suatu otoritas publik yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan peraturan-peraturan hukum atas individu-individu yang keselamatannya berada di bawah lindungan negara.³⁰⁰

²⁹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, dan B. Arief Sidhiarta, Pengantar Ilmu Hukum, suatu pengenalan pertama ruang lingkup berlakunya ilmu hukum. Buku 1, Edisi Pertama, cetakan ke-1 penerbit Alfabeta, Bandung, 2000, hlm 13.

²⁹⁸ Philip Bahmick, et al. (eds), Webster's Third New International Dictionary Of The English Language, Springfield, Massachusetts, G & C. Merriam Company, 1961, hlm 1735.

²⁹⁹ David Easton, *A System Analysis Of Political Life*, New York, 1965. Sebagaimana dikutip Oleh Miriam Hudiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, 1977, hlm 12-13

³⁰⁰ Ziya Gökalp, *Turkish Nationalism and Western Civilization*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1959, hlm 214.

Masyarakat itu sesungguhnya terdiri dari manusia baik sebagai perorangan (individu) atau kelompok-kelompok manusia yang telah berhimpun untuk pelbagai keperluan atau tujuan.¹⁰¹

Dalam suatu negara orang-orang mempunyai tujuan yang sama untuk mewujudkan kehidupan bersama sehingga perbedaan-perbedaan antara satu dengan lainnya akan hilang karena mempunyai tujuan akhir yang sama. Agar tidak bertentangan satu dengan lainnya maka diciptakanlah hukum dalam masyarakat. Fungsi hukum adalah untuk tercapainya ketertiban, keadilan dan dapat digunakan sebagai sarana pembaruan masyarakat. Fungsi ketertiban dan keadilan seringkali disebut sebagai fungsi hukum tradisional, sedang sebagai sarana pembaruan dalam masyarakat ditambah dengan fungsi ketertiban dan keadilan disebut sebagai fungsi hukum modern.¹⁰² Dalam hukum, ketertiban merupakan hal utama dan penting. Selama perubahan apapun yang dilakukan intinya tetap ketertiban. Selama perubahan itu ingin berjalan dengan tertib, maka masih ada tempat bagi peranan hukum tersebut.¹⁰³

Untuk masalah-masalah seperti keamanan dan ketertiban dan pertanahan dan lain-lain hal yang menjadi kepentingan umum, masyarakat mengorganisasikan dirinya menjadi negara dan membentuk pemerintah.¹⁰⁴

Berabad-abad lampau sebelum manusia mulai berpikir tentang negara dan hukum, telah lahir dan musnah suatu peradaban tinggi yang tidak disadari oleh

¹⁰¹ Mochtar Kusumaatmadja, dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.* Jlm 16.

¹⁰² Eili Rasjidi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Nasional Indonesia*, Dies Natalis Ke V dan Wisuda Sekolah Tinggi Hukum Garut, 19 November 1988, blm.3.

¹⁰³ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, tanpa tahun.

¹⁰⁴ Mochtar Kusumaatmadja, dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.* Jlm. 17.

manusia, apa yang menyebabkan masyarakat boleh mengadakan peraturan-peraturan yang mengikat penduduk, menetapkan perintah dan larangan untuk tingkah laku manusia. Segala suatu yang menyangkut tata tertib kehidupan bernegara diatur oleh raja yang sewenang-wenang. Oleh karena itu timbullah pemikiran untuk membuat format yang ideal tentang negara. Sering dengan perkembangannya muncul pendapat-pendapat mengenai definisi tentang suatu negara.

Menurut Plato terjadinya negara karena seorang individu tidak merasa cukup pada dirinya sendiri, melainkan membutuhkan pertolongan. Demikianlah yang satu membantu yang lain, yang lain membutuhkan yang lain. Dalam keanekaragaman kebutuhan terkumpul pada suatu tempat bagi mereka yang membutuhkan dan mereka yang memberikan, pada suatu permukiman yang kita namakan negara. Alasan pendirian negara adalah lebih dititikberatkan kepada kebutuhan manusia itu sendiri, yaitu pengadaan bahan pangan demi eksistensi dan kelangsungan hidup.³⁰⁵

Dalam buku *Consolatio philosophiae* Augustinus menyebutkan dua pandangan tentang kota dan negara. Pertama *Civitas dei* yaitu negara Tuhan berada di satu pihak. Kedua *Civitas terrena* atau *Diaboli* yaitu negara duniawi di satu pihak dan negara iblis di pihak lain. Negara Tuhan bukanlah negara di dunia ini, akan tetapi semangatnya dimiliki oleh orang-orang gereja. Salah satu negara duniawi adalah kerajaan Romawi. Keadilan itu hanya mungkin dicapai dalam

³⁰⁵ I. Budi Hadiman, *Filsafat Politik*, Embrional, 2001, jilid 1.

negara-negara yang diperintah oleh agama Kristen (*Civitas dei*) hanya dengan mengejar tujuan negara Tuhan, orang dapat berbahagia untuk selama-lamanya.³⁰⁶

Thomas Aquinas berpendapat bila hidup di dalam masyarakat itu sesuai dengan kodrat manusia (makhluk sosial), di antara manusia haruslah ada suatu yang mengendalikan individu-individu di dalam masyarakat tersebut. Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia menggunakan akal dan pikirannya untuk mengetahui apa yang berguna dan apa yang merugikan. Dalam kehidupan bermasyarakat biasanya muncul kecenderungan pola pikir yang beraneka ragam. Oleh karena itu diperlukan seorang penguasa yang memikirkan kepentingan umum. Jelaslah bahwa banyak pemimpin tak akan dapat mempertahankan keutuhan masyarakat, akan tetapi apabila pemerintahannya tidak adil maka Monarki adalah bentuk pemerintahan yang paling buruk. Pemikiran Thomas Aquinas lebih cenderung mengutamakan kekuasaan ada di tangan rakyat, di sini rakyat juga mempunyai hak untuk mengawasi segala tindakan raja di samping kaum gereja.³⁰⁷

Niccolo Machievelli berpendapat bahwa hakikat atau tujuan negara adalah terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketentraman, yang semua itu merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi, yaitu kemakmuran bersama bagi semua rakyat. Tujuan tersebut hanya dapat tercapai oleh pemerintahan seorang raja yang mempunyai kekuasaan absolut. Dalam bukunya yang berjudul *il principe* ia menuliskan agar sang penguasa dijunjung tinggi dan

³⁰⁶*Ibid.*

³⁰⁷Mhd. Shiddiq Tyk. Arina. *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm, 20.

dihormati oleh rakyatnya, maka ia harus pura-pura memperlihatkan bahwa ia memihak seseorang, dengan demikian antara ia dan rakyat timbulah *korzak* (senasib dan sepenanggungan sebangsa dan senegara)³⁰⁸.

Jean Bodin dalam bukunya *Six Livres de la Republique* menguraikan bahwa negara merupakan bentuk pemerintahan banyak keluarga yang dipimpin menurut hukum dan dilengkapi dengan kekuasaan yang berdaulat. Pemikiran ini didasarkan pada sebelum ada komunitas warga dan warga negara atau suatu bentuk negara manapun, setiap kepala keluarga berdaulat didalam ruang lingkup rumahnya dan memiliki kekuasaan atas hidup dan mati dari istri dan anak-anaknya. Jika sebuah keluarga diperintah dengan baik, keluarga itu merupakan tiruan negara dan kekuasaan keluarga sama dengan kekuasaan yang berdaulat.³⁰⁹ Pengertian kedaulatan menurut Jean Bodin adalah kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara untuk membuat hukum. Kedaulatan itu bersifat :

- a. Tunggal : Hanya penguasa pertama itu yang memiliki, dan tidak boleh ada kekuasaan lain dalam negara yang berfungsi untuk membuat undang-undang atau hukum;
- b. Asli : Kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain;
- c. Ahadi : Yang memiliki kekuasaan itu adalah negara,
- d. Tidak dapat dibagi-bagi : Kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang lain sebagian atau seluruhnya.

³⁰⁸Ibid., hlm. 23.

³⁰⁹F. Budi Hadiman, *Filosofi Politik, Op Cit*, hlm. 33

Thomas Hobbes berpendapat, bahwa negara itu berasal dari perjanjian masyarakat dan timbulnya masyarakat adalah karena kontrak sosial atau perjanjian masyarakat, dan negara itu sendiri ada didasarkan atas perjanjian antara kekuasaan dan pentaatan kepadanya¹¹⁰ Pemikirannya dimulai sebelum terjadinya negara. Manusia dalam keadaan bebas tanpa batas membuat manusia mengikuti semua hawa nafsunya, sehingga kebebasan manusia yang satu melanggar kebebasan manusia lainnya dan manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*). Karena itu untuk mengatasi serta menghilangkan rasa takut, manusia-manusia sepakat untuk membentuk negara. Kesepakatan ini disebut sebagai perjanjian masyarakat (*contract social*). Dalam perjanjian masyarakat itu semua orang berjanji antara sesamanya bahwa masing-masing akan menyerahkan kekuasaannya kepada seseorang yang tidak ikut dalam perjanjian (Raja). Dengan demikian maka si penerima kuasa tanpa perjanjian apapun, maka kekuasaan negara terpusat pada tangan raja dan kekuasaan raja adalah absolut.

Pokok ajaran dalam buku *Two treatises on civil government* karangan John Locke adalah kekuasaan penguasa tidak lagi diturunkan dari Tuhan, melainkan dari alam kodrat, dan berdasarkan rasio. Segala dari Tuhan bersifat mutlak, sebaliknya segala yang berasal dari alam kodrat dan berdasarkan rasio adalah tidak mutlak. Menurut John Locke jika bumi dan semua makhluk yang lebih rendah bermanfaat bagi semua manusia, bagaimanapun setiap manusia mempunyai pribadi sendiri bagi miliknya. Manusia sejak dilahirkan telah

¹¹⁰Soejono Dirdjoswin, *Filsafat Hukum*. .. Loc Cit

memiliki kebebasan dan hak-hak asasi.¹¹¹ Hak asasi itu adalah : hak kehidupan, hak kemerdekaan, kesehatan dan Hak Milik. Hak asasi itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun, terkecuali atas persetujuan miliknya. Namun dalam keadaan demikian (keadaan alami), hak-hak asasi dan kebebasan belum terjamin penuh. Oleh karena itu, agar kebebasan dan hak asasi manusia yang satu tidak melanggar kebebasan dan hak asasi manusia lainnya, maka mereka sepakat untuk membentuk suatu negara. Berdasar pada hal tersebut John Locke merumuskan bahwa tujuan dari suatu negara adalah menjaga dan menjamin terlaksananya kebebasan dan hak asasi manusia, serta menundukkan diri di bawah sebuah pemerintahan untuk pemeliharaan milik mereka (masyarakat). Ini didasarkan untuk saling melindungi hidup mereka, kebebasan-kebebasan mereka dan harta milik mereka, atau secara umum dapat diringkas dengan sebutan Hak Milik. Setelah itu John Locke menghubungkan bentuk negara dengan kekuasaan pembentuk undang-undang (*legelatif*). Kekuasaan pembentuk undang-undang ini menurut John Locke merupakan kekuasaan tertinggi (*supreme power*) dan digunakan untuk memelihara komunitas dan para anggotanya¹¹².

Montesquieu berpendapat bahwa benar asas-asas hukum terletak pada alam, akan tetapi tidak berarti bahwa asas-asas itu hanya dapat diketemukan dengan akal pikiran yang abstrak. Asas-asas itu terletak pada kejadian-kejadian sejarah, sehingga dapat diketengahkan dengan mempelajari kejadian sejarah tersebut. Dalam pengertian yang paling luas, hukum adalah relasi-relasi yang niscaya sebagaimana mereka dapat disimpulkan dari hakekat kenyataan. Secara

¹¹¹ Mhd. Shiddiq 'Iqk. Amriq. Perkembangan Pemikiran, ... *Op.Cit.*, hlm. 26-27

¹¹² Budi Hadiman. Filsafat Politik. *Op.Cit.*, hlm. 56.

umum hukum berlaku sebagai akal budi, sejauh akal budi itu memerintah semua bangsa di dunia ini. Dalam bukunya *L'Esprit de Louis Montesquieu* menjabarkan fungsi negara hukum harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan lembaga negara, yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif, yang membentuk undang-undang;
- b. Kekuasaan Eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara-negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontakan dan lain-lain;
- c. Kekuasaan Yudikatif, yang menjalankan hukuman atas kejahatan dan memberikan keputusan apabila terjadi perselisihan antara para warga.³¹²

Model pembagian kekuasaan Montesquieu berbeda dari yang kita miliki dewasa ini. Wewenang yudikatif tidak berdiri sendiri dengan wewenang yang setara dengan kedua wewenang yang lain, melainkan bagian dari eksekutif yang berwenang untuk hukum sipil dan hukum pidana. Tujuan pembagian kekuasaan adalah sebagai pembatasan kekuasaan, dan pembatasan kekuasaan pada gilirannya merupakan upaya untuk menjamin kebebasan para warga negaranya dalam demokrasi.

Sama dengan para pendahulunya Jean Jacques Rousseau menyampaikan teori asal mula negara melalui teori perjanjian masyarakat, maka Jean Jacques Rousseau pun menyampaikan ajaran tentang teori perjanjian masyarakat. Namun, isi perjanjian masyarakat menurut Rousseau berbeda dengan para pendahulunya. Rousseau berpendapat negara adalah suatu organisasi yang berdiri atas kehendak

³¹² Mhd. Shaddiq Iqk. Anna, *Perkembangan Pemikiran*. .. *Op.Cit.*, hlm. 28-29

khusus para anggotanya.¹¹⁴ Rousseau juga berpendapat bahwa yang merupakan hal pokok dari perjanjian masyarakat itu adalah menemukan suatu bentuk satuan, yang dapat membela dan melindungi kekuasaan bersama disamping kekuasaan pribadi dan milik pribadi, namun di pihak lain masing-masing orang tetap mematuhi dirinya sendiri, sehingga ia tetap merasa bebas dan merdeka seperti sedia kala. Melalui perjanjian masyarakat tiap orang melepaskan haknya dan menyerahkan semua haknya kepada kesatuannya, yaitu masyarakat. Hasil perjanjian masyarakat adalah:

- a. Terciptanya *Volente generale* (kemauan umum), yaitu kesatuan kemauan orang-orang yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat. Ini merupakan kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan; dan karena asalnya dari rakyat maka disebut kedaulatan rakyat.
- b. Terbentuknya *Kolektivitas* (masyarakat), yaitu kesatuan orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat.

Dengan adanya perjanjian masyarakat berarti terjadilah peralihan naluri manusia yang tadinya bebas dan merdeka tanpa batas, kini telah beralih dan diganti dengan keadilan dan kesusilaan dimana dibatasi oleh kemauan umum. Oleh sebab itu harus ada badan pembuat undang-undang dan pembuat undang-undang yang dibuat harus bertujuan untuk melaksanakan kepentingan umum.

Dalam perkembangan sejarah, konsep negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Aristoteles mengaitkan pengertian negara Hukum dengan arti dari pada negara pada perumusan yang masih terikat kepada polis. Dia berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang

¹¹⁴Mac Iver, *Negara Modern*, (terj Drs. Moeriono), Jakarta, Aksara Baru, 1988, hlm. 395-410.

mempunyai wilayah kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah yang luas dan berpenduduk yang banyak. Dalam *polis* itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara. Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintah, yaitu: Pertama; Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum, Kedua; Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, Ketiga; Pemerintah berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan seperti dilaksanakan pemerintah *despotis*. Pemikiran Aristoteles ini jelas sekali merupakan cita negara hukum yang dikenal sekarang, karena ketiga unsur yang dikemukakan Aristoteles ini dapat ditemukan disemua negara. Locke berpendapat bahwa rakyat harus dapat mengikhlaskan hak-hak tertentu untuk dapat menciptakan *Common Good*.³¹⁵ Namun jika negara mengabaikan kewenangannya untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar tersebut, maka rakyat mempunyai hak untuk mengadakan perlawanan. Hak untuk menurunkan penguasa yang memerintah dengan melanggar keadilan, yang diakui umum. Dalam filsafat politik Abad 16 dan 17 kemudian dalam “pernyataan tentang hak-hak manusia dan warga negara” tahun 1789 hak warga negara untuk melawan penindasan dianggap sebagai hak asasi manusia. Hak perlawanan selalu hanya dapat dibenarkan, bila terpenuhi dua syarat yaitu: pertama, bahwa tindakan-tindakan penguasa secara kasar bertentangan dengan keadilan; dan kedua, bahwa semua

³¹⁵ E. Budi Hadiman, *Filsafat Politik*. *Loc. Cit.*

sarana dan jalan hukum yang tersedia untuk menentang ketidakadilan itu sudah dicoba dan tidak berhasil, termasuk protes-protes politis biasa. Hak negara untuk menuntut ketaatan secara prinsipil terbatas oleh tujuan negara, *Common Good* atau kesejahteraan umum, dan dalam paham kesejahteraan umum termasuk juga keadilan. Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat didasarkan atas tanggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan. Konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum memang bisa berfungsi sebagai alat sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.³¹⁶

Persoalannya kemudian adalah bagaimana menarik garis batas antara yang disebut sebagai keadilan dan ketidakadilan. John Rawls mendefinisikan keadilan sebagai kebijakan yang dapat menguntungkan (berpihak) pada kelompok-kelompok sosial di dalam masyarakat yang paling tidak diuntungkan oleh keadaan sosial politik.³¹⁷ Hebrew menyatakan apabila pemerintah tidak dapat memenuhi tuntutan dari hubungannya dengan rakyat, berarti dia tidak dapat menjamin hak-hak dasar warga negara.³¹⁸ Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga saja, hak-hak rakyat jangan diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh ada campur tangan dari negara (negara sebagai

³¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum* . . . *Loc Cit.*

³¹⁷ T. Budi Hadianan, *Filsafat Politik*, *Op Cit.*, hlm. 79.

³¹⁸ *Ibid.* hlm. 80.

Nachtwachker). Konsep dari Immanuel Kant ini bersifat liberal dan menganut paham individualistis, dalam hal negara sejauh mungkin tidak campur tangan dalam urusan individu warganya.¹¹⁹

Pada negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit, orang hanya mengenal dua unsur yang penting, yaitu:

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia,
- b. Pemisahan kekuasaan.

Pada negara hukum formil sebagaimana dikemukakan oleh F.J. Stahl unsur-unsurnya itu bertambah menjadi empat, yaitu:

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia,
- b. Pemisahan kekuasaan,
- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan,
- d. Adanya peradilan administrasi.

Memasuki abad 18 sampai akhir abad 19 peran negara sangat dominan dalam segala aspek yang ada dalam masyarakat, sehingga setiap urusan dalam masyarakat sangat bergantung dari keputusan negara. Oleh sebab itu negara hanya mempunyai waktu yang sangat sedikit untuk mengurus masalah-masalah kenegaraan yang lebih esensial. Karena banyaknya masalah-masalah esensial yang sempat diurus negara timbulah pemikiran untuk memperkecil peran negara dalam segala bidang dalam masyarakat. Sejak itu muncullah istilah "pemerintah yang sedikit mencampuri urusan kenegaraan adalah pemerintahan yang baik." Konsep inilah yang nantinya dikenal sebagai *Nachwachterstaat* (negara sebagai

¹¹⁹*Ibid.*, hlm. 63.

penjaga malam).¹²⁰ Seiring dengan perkembangan jaman konsep negara *Nachwachtersstaat* tidak membawa masyarakat ke arah kemakmuran. Melihat konsep negara *Nachwachtersstaat* tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat maka timbullah konsep *Welvaartsstaat* (negara kesejahteraan). Dalam konsep negara ini negara dituntut untuk memperluas tanggung jawab kepada masalah sosial-ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, peran personal untuk menguasai hajat hidup orang banyak dihilangkan. Dengan berkembangnya teknologi maka muncullah *welfare society* dimana kesejahteraan individu atau kolektif tergantung dari perkembangan pada setiap unsur masing-masing negara dan tergantung dari kesepakatan yang diambil oleh pemerintahan setiap negara.¹²¹

Pada abad 21 *welfare state* sudah tidak bisa dijadikan acuan dikarenakan adanya kelemahan-kelemahan akibat pasar bebas, maka timbullah pemikiran baru dengan *the new right* yaitu *State, civil society and market* yang menyarankan pendekatan terhadap mekanisme pasar. Perluasan ini dilakukan dalam mekanisme masyarakat itu sendiri melalui perubahan sistem Hak Milik. Di bidang *civil society* penegakan Hak Asasi Manusia lebih dikedepankan tidak hanya sebagai wacana publik tetapi sebagai salah satu tempat seseorang yang mengharapkan keadilan.¹²²

Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang tunduk pada falsafah bangsa yaitu Pancasila. Tujuan pembentukan negara Indonesia sendiri tertuang dalam alinea keempat UUD 1945 yaitu:

¹²⁰Angelbert Rohi, Diskusi Interseksi, "*Civil Rights Dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia*", Selabintana, Sukabumi, 12-14 Agustus 2002.

¹²¹*Ibid*

¹²²Mhd. Shiddiq Tgk. Arma, *Perkembangan Pemikiran*, .Op Cit. hlm 42-44.

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- b. Memajukan kesejahteraan umum,
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Sistem demokrasi pancasila yang dianut oleh bangsa Indonesia menunjuk kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai perwakilan dari rakyat. Perkembangan tujuan negara Indonesia terus mendapat sorotan sampai dengan abad 21 ini seiring dengan reformasi yang terjadi dan belum menemukan hasil yang positif, sehingga negara Indonesia melekat asumsi sebagai negara penjaga malam yang dalam kehidupan masyarakat terdapat "tangan yang tak terlihat" (*Invisible Hand*) yang mengatur segala aspek perekonomian. Negara kesejahteraan sejatinya merupakan strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial (*social security*) secara terencana, melembaga dan berkesinambungan. Bentuk negara mencakup jaminan sosial dasar yang melindungi warga negara dari segala resiko. Maka pemerintah sebagai pejabat penting negara harus memperhatikan segala sendi-sendi kehidupan masyarakatnya baik dari segi formal maupun informal. Salah satu cara menunjang kesejahteraan masyarakat dengan didirikannya rumah hunian atau tempat tinggal bagi setiap masyarakat agar terciptanya keamanan dan kenyamanan dalam menjalani kehidupan.

Prinsip kesejahteraan dalam demokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat atau

rakyat. Tugas itu dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Pengertian keadilan sosial tidak hanya sekedar pemenuhan kebutuhan material atau kehendak saja akan tetapi mencakup pula pemenuhan kebutuhan spiritual dari seluruh rakyat. Negara berkewajiban memperhatikan 2 macam kebutuhan itu dan menyediakan jaminan sosial untuk mereka yang kurang atau tidak mampu.¹²³

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan mengemukakan bagaimana mengembangkan hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).¹²⁴ Jadi pemakaian hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat mengharuskan untuk memiliki pengetahuan yang lebih banyak dan luas daripada pengetahuan hukum dalam arti yang lazim.¹²⁵

Pembangunan hukum nasional merupakan salah satu strategi pembangunan nasional yang telah berusia kurang lebih 35 tahun sejak dideklarasikannya model hukum dan pembangunan pada tahun 1970. Model hukum dan pembangunan yang dikembangkan dan kemudian dicantumkan dalam GBHN saat itu dan juga diajarkan di dalam pendidikan hukum di Indonesia telah menetapkan fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan yaitu sebagai penentu arah kebijakan pembangunan di bidang hukum. Fungsi hukum yang utama adalah sebagai sarana rekayasa sosial (*a tool of social engineering*) yang diharapkan dapat membawa perubahan mendasar sikap masyarakat dalam berperan serta dalam setiap gerak pembangunan nasional.

¹²³Muhammad Tahir Asyari, *Negara Hukum*, edisi kedua, cet. 1, Jakarta, 2003, hlm 150.

¹²⁴Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Op.Cit.*, hlm 21.

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 20.

Dalam perjalanan pembangunan hukum baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam penegakan hukum terbukti masih belum berjalan dengan baik dan optimal sesuai dengan harapan akan fungsi dan peranan hukum dalam membawa perubahan sikap masyarakat secara menyeluruh. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya kekerasan dan konflik sosial dalam masyarakat dan semakin tingginya tingkat kriminalitas termasuk KKN sampai saat ini. Disamping keadaan tersebut juga dalam bidang penegakan hukum, tampak semakin lenahnya kinerja aparatur penegak hukum yang dibuktikan dengan tersendat-sendatnya penyelesaian berbagai kasus KKN dan tindak pidana di bidang keuangan dan perbankan. Fungsi dan peranan hukum dalam model hukum dan pembangunan kurang dipahami sebagai pembawa perubahan sikap (*attitude*) melainkan dipahami sebagai sarana (*a tool*) semata-mata untuk mengubah sikap masyarakat dan tidak dipahami sebagai sarana untuk mengubah perilaku penyelenggara negara kearah yang lebih baik dari sebelumnya. Pemahaman hukum sebagai sarana pembangunan nasional ini telah berdampak terhadap kinerja penyelenggara Negara pada umumnya dan aparatur penegak hukum pada khususnya. Konsekuensi logis dari pemahaman tersebut telah menimbulkan kesenjangan antara "das sollen", yaitu hukum sebagai sarana perubahan sikap masyarakat, dan "das sein" yaitu, hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya.^{32b}

Kesenjangan sebagaimana diuraikan di atas merupakan pertanda kelemahan model hukum dan pembangunan (hukum sebagai sarana pembaruan)

^{32b} <http://www.portalhukum.com>

konsep Roscoe Pound di Indonesia sebagai landasan teoritik dalam mencapai ketertiban dan kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat Indonesia masa transisi pemerintahan dan rezim otontarian kepada rezim demokratik. Untuk mengurangi atau mengatasi kelemahan tersebut di atas perlu dipertimbangkan model alternatif hukum dan pembangunan yang saya sebut, sebagai generasi kedua, yaitu: "hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi" atau "*law as a tool of social and bureaucratic engineering*".³²³

Model hukum dan pembangunan ini menekankan penting dan strategisnya peranan faktor birokrasi dan masyarakat dalam arti sempit, menciptakan ketertiban dan keamanan, dan dalam arti luas menciptakan pemerintahan yang bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (*good governance*). Model hukum pembangunan generasi kedua ini diharapkan dapat menjadi tulang punggung (*the backbone*) dalam mewujudkan "supremasi hukum" (*supremacy of law*), bukan supremasi kekuasaan. Model alternatif ini memasukkan peranan unsur masyarakat sebagai *actor* penting dan merupakan bagian dari solusi (*part of the solution*), bukan bagian dari masalah (*part of the problems*) dalam pembangunan hukum dan penegakan hukum.

Model alternatif hukum dan pembangunan tersebut diharapkan dapat mempersatukan kedua faktor tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan satu sama lain dan kedua faktor tersebut saling mempengaruhi dan saling memiliki ketergantungan satu sama lain. Pemakaian model hukum dan pembangunan ini sejalan dengan arah perkembangan dunia memasuki abad ke-21 dimana

³²³Ronli Almasasmita, disampaikan dalam ceramah di SESPIM POLRI DIREG KE 41 TP, 2005, tanggal 4 April 2005 di Lembang, Bandung.

demokratisasi global menuntut adanya transparansi, akuntabilitas dan akses masyarakat kedalam kinerja penyelenggaraan negara serta mendukung kewajiban memberikan perlindungan atas HAM setiap anggota masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma yang diatur dalam Bab X A perubahan kedua UUD 1945.

Model hukum dan pembangunan generasi kedua merupakan landasan dan sekaligus memberikan arah yang nyata sebagai landasan strategi pembangunan hukum nasional lima tahun yang akan datang. Referensi pembangunan hukum yang menggunakan model hukum dan pembangunan yang didukung oleh ajaran Roscoe Pound, "*law as a tool of social engineering*", dan dalam elaborasi lebih lanjut mengacu kepada Lawrence Friedmann, tentang "*Legal Sistem*" (*legal substance, legal structure, and legal culture*) terbukti kurang sesuai dengan perkembangan intelektualitas dalam masyarakat demokratis di satu sisi, dan di sisi lain belum mempertimbangkan "*key-actors*" yang menentukan keberhasilan pembangunan hukum secara menyeluruh. Pernyataan ini hendak mengungkapkan bahwa model hukum Roscoe Pound hanya cocok untuk perkembangan masyarakat maju, tidak dalam perkembangan masyarakat yang sedang berkembang; dan pendapat Friedmann hanya cocok untuk juga di negara maju dimana kultur ketaatan hukum dari aparat hukum sudah menguat dengan kontrol sosial yang cukup signifikan.³²⁸

Pada sebagian besar bangsa di negara-negara berkembang, pertumbuhan penduduk menelan sebagian besar pertumbuhan ekonomi yang mengakibatkan

³²⁸ *Ibid.*

rakyat tetap dalam keadaan melarat. Pertumbuhan penduduk yang terlalu cepat akan menghalangi suatu bangsa untuk mencapai kemajuan dan memenuhi *demand* rakyat yang selalu meningkat akan kehidupan yang lebih baik.³²⁹ Untuk meningkatkan kehidupan penduduk kearah kesejahteraan dan kemakmuran maka pemerintahan suatu negara harus memperhatikan warganya dengan dibentuknya rumah hunian atau tempat tinggal. Dasar-dasar pembentukan rumah hunian di Indonesia telah diatur lebih lanjut pada beberapa peraturan di Indonesia. Rumah hunian sendiri berkaitan dengan hukum kebendaan yang terdapat Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) Indonesia.

Pengaturan mengenai rumah hunian pada umumnya terdapat pada Buku II KUH Perdata mengenai hukum benda. Dalam kepemilikan rumah hunian dikenal adanya hak kebendaan. Hak kebendaan ialah hak mutlak atas suatu benda dimana hak itu memberikan kekuasaan langsung atas suatu benda dan dapat dipertahankan oleh siapapun³³⁰. Dalam menafsirkan aturan-aturan dari hukum benda hendaklah selalu diingat asas-asas umum dari hukum kebendaan, yang termasuk dalam asas-asas umum dari hukum benda ialah³³¹:

1. Merupakan hukum paksa,
2. Dapat dipindahkan,
3. Asas *individualiteit*,
4. Asas *totaliteit*,
5. Tak dapat dipisahkan,

³²⁹Sedono M.P. Tjondroongoro, *Ilmu Kependudukan*, Erlangga-Lembaga Studi Pembangunan, 1981, hlm. 7.

³³⁰Soedewa, Masjuchoen Soliwan, *Hukum Benda*, Liberty-Yogyakarta, 1981, hlm. 24.

³³¹*Ibid*, hlm. 36

6. *Asas Prioriteit*,
7. Asas percampuran,
8. Perlakuan terhadap benda-benda bergerak dan tidak bergerak itu berlainan,
9. *Asas publiciteit*, dan
10. Sifat perjanjian.

KUH Perdata setelah diundangkan UUPA masih berlaku dalam pengertian umum, yaitu sebagai pemilikan atau hak pemilikan. Berkaitan dengan hak kepemilikan, Sunaryati Hartono mengatakan di Indonesia landasaan idiil dari Hak Milik adalah Pancasila dan UUD 1945. Landasaan idiil tidak hanya didasari salah satu salah satu sila atau salah satu pasal dari UUD 1945 tetapi juga Pancasila dan UUD sebagai satu keseluruhan yang sistematis.¹³² Hak Milik bersumber pada kenyataan hidup, bahwa untuk dapat menghidupi diri sendiri, barang-barang tertentu harus dimiliki karena bagi manusia ada kelompok tertentu yang merupakan ketentuan tentang Hak Milik, ini dapat ditemukan dalam Pasal 570 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa Hak Milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu asal tidak mengganggu hak orang lain dan kepentingan umum.

Hukum tanah termasuk dalam aspek dalam hukum benda. Salah satu aspek yang penting dalam hukum tanah adalah hubungan antara benda yang melekat antara tanah dengan benda lain yang melekat padanya. Kepastian hukum akan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting

¹³²Sunaryati Hartono, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 38.

kedudukannya karena hal ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap segala hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya. Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang maka negara memiliki hak untuk menguasai tanah wilayahnya yang didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Dalam Pasal 33 dipakai istilah “dikuasai” ini menunjukkan bahwa negara selaku badan penguasa diberikan wewenang untuk mengatur suatu yang berhubungan dengan tanah. Untuk itu tidak diperlukan lagi jika ada tanah yang pihak lainnya tidak dapat membuktikan, maka tanah itu eigendom adalah domein negara sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945.³³³ Tetapi Hak Milik perseorangan tetap dilindungi dan diakui karena hakekat hak menguasai tanah ialah untuk membangun, mengusahakan, memelihara, dan mengatur kepentingan negara, umum, kepentingan rakyat bersama dan kepentingan perseorangan.³³⁴ Disamping itu penyediaan tanah juga harus dikelola dan dikendalikan oleh pemerintah agar penggunaan dan pemanfaatannya dapat menjangkau masyarakat secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial yang besar dalam proses bermukimnya masyarakat.³³⁵

Di samping Pasal 33 ayat (3) UUD 45, hak-hak yang terkait dengan perlindungan fungsi dan daya dukung ekosistem yang relevan dijadikan sebagai hak-hak konstitusional adalah :

- 1 Hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dan baik.

³³³Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, *Op. Cit.*, hlm. 55.

³³⁴Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Angjakarta, 1985, hlm. 21.

³³⁵Mulyanto, *Konsep Peraturan Perumahan* . . . , *Op. Cit.* hlm. 1-2.

2. Negara berkewajiban untuk menjamin bahwa setiap kebijaksanaan pembangunan mempertimbangkan daya dukung ekosistem dan perlindungan fungsi lingkungan hidup.
3. Negara berkewajiban memberikan ancaman hukum pada setiap pelanggaran maupun kerusakan terhadap lingkungan hidup dan sumber daya alam secara memadai berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Hak-hak serta kewajiban konstitusional di atas merupakan ketentuan-ketentuan umum dalam berbagai konstitusi di Negara lain seperti Philipina, Afrika Selatan (konstitusi tahun 1996), Angola (konstitusi tahun 1992), Armenia (konstitusi tahun 1995), Chili (konstitusi tahun 1980), India (konstitusi [amandemen] tahun 1976), Ghana (konstitusi tahun 1992), Belanda (konstitusi [amandemen] tahun 1983), Brasil, dan lain-lain.³³⁶ Hukum kebendaan menurut Soedewi Masjchoen Sofwan dapat dibagi menjadi benda tak bergerak yang meliputi:³³⁷

1. Benda tak bergerak menurut sifatnya, tanah dan segala sesuatu yang melekat di atasnya;
2. Benda tak bergerak menurut tujuannya;
3. Benda tak bergerak menurut ketentuan undang-undang. Ini berwujud hak-hak atas benda-benda yang tak bergerak.

Benda bergerak dibedakan atas:

1. Benda bergerak karena sifatnya menurut Pasal 509 KUH Perdata ialah benda-benda yang dapat dipindahkan.

³³⁶ _____, *Indonesian Center for Environmental Law*, Jakarta, 9 Agustus 2000.

³³⁷ Sri Soedewi, Masjchoen Sofwan, *Hak Jaminan Atas Tanah*, Loc.Cit.

2. Benda bergerak karena ketentuan undang-undang menurut Pasal 511 KUH Perdata ialah hak-hak atas benda yang bergerak.

Dalam buku II KUH Perdata tentang kebendaan menganut sistem tertutup, artinya bahwa orang-orang tidak dapat mengadakan hak kebendaan baru selain yang sudah ditetapkan dalam undang-undang atau berarti hanya dapat mengadakan hak kebendaan terbatas pada apa yang sudah ditetapkan oleh undang-undang saja. Hukum benda sebagaimana diatur dalam buku II KUH Perdata juga berkaitan dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agraria yang lazim dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Dengan berlakunya undang-undang tersebut memberikan pengaruh perubahan besar terhadap berlakunya buku II KUH Perdata dan juga terhadap berlakunya hukum tanah di Indonesia. Sejak berlakunya UU tersebut maka dicabutlah semua ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dari buku II KUH Perdata kecuali ketentuan-ketentuan hipotik. Dengan adanya unifikasi hukum tanah barat yang tadinya tertulis dan hukum tanah adat yang tadinya tidak tertulis kedua-duanya diganti menjadi tertulis sesuai dengan ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960.



BAR IV

PENGADAAN RUMAH HORIZONTAL DAN VERTIKAL DALAM KAITAN HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

A. PENGADAAN LAHAN BAGI PEMBANGUNAN RUMAH VERTIKAL DAN HORIZONTAL

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang telah dijabarkan ke dalam berbagai peraturan pemerintah dan ditetapkan sebelum proses reformasi berjalan telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam proses reformasi juga melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU No. 22/1999) tentang Pemerintahan Daerah yang pada intinya memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan berlakunya UU No. 22/1999 tersebut maka diperlukan berbagai penyesuaian dalam UU No. 26/2007.³³⁴

Sejalan dengan penambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun, aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tidak terkendali, terutama di daerah perkotaan. Kondisi ini juga mendorong para spekulan tanah melakukan tindakan mencari untung (*rent seeking*) terhadap setiap transaksi tanah. Bahkan, tindakan spekulan tanah ini kerap mengganggu kelancaran alokasi pembangunan yang memerlukan tanah sehingga menyulitkan pengadaan tanah

³³⁴Departemen Pekerjaan Umum, *Draf Final*, (Direktorat Jendral Rina Marga) 2005-2009.

terutama untuk pembangunan kepentingan umum dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Berkenaan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum, Pemerintah R.I telah mengeluarkan beberapa peraturan penting. Diantaranya adalah labimya Perpres No. 36 Tahun 2005 yang dilatarbelakangi oleh ketentuan UU No. 20 Tahun 1961 Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:

- a. Pelepasan dan penyerahan tanah,
- b. Pencabutan atas tanah.

Dengan dikeluarkannya Perpres ini, sekaligus mencabut Keppres No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Pencabutan terhadap Keppres ini karena dipandang tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum maupun persoalan yang timbul dalam pengadaan tanah selama ini. Secara substansi Perpres tersebut memberikan peluang yang besar kepada negara untuk memberikan jaminan kepada investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia terutama dalam hal pengadaan tanah. Namun, dalam perjalanannya masih terdapat perdebatan diantara beberapa pihak terutama terkait konsep dan pemaknaan "kepentingan umum". Untuk mengatasi berbagai perdebatan mengenai substansi Perpres No. 36 Tahun 2005 terutama yang berkaitan dengan keberpihakan terhadap kepentingan umum, Pemerintah telah mengeluarkan penyempumaannya yaitu melalui Perpres No. 65 Tahun 2006 sekaligus mengganti Perpres No. 36 Tahun 2005. Alasan utama dibalik penggantian ini adalah untuk

meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan menjamin kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum seperti tertuang dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, hingga dewasa ini menggunakan mekanisme ganti rugi. Kebijakan ini berangkat dari konsep yang memandang tanah sama dengan komoditas lainnya, yakni memiliki pasar yang disebut dengan pasar tanah (*land market*). Dalam penerapannya, mekanisme ganti rugi memerlukan prasyarat yakni asumsi yang melekat pada sistem mekanisme pasar. Namun dalam pelaksanaannya, asumsi ini tidak terpenuhi sehingga proses ganti rugi sulit dihereskan dengan baik. Ketidakberesan ini menunjukkan bahwa kelembagaan ganti rugi tidak efisien. Secara konseptual ketidakefisienan ini diindikasikan oleh tingginya biaya transaksi (*transaction cost*). Semakin tinggi biaya transaksi yang terjadi dalam kegiatan ekonomi, berarti kian tidak efisien kelembagaan yang didesain, demikian sebaliknya. Konsekuensi logisnya, mekanisme ganti rugi sebagai kelembagaan yang didesain untuk mengatasi persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, sulit diharapkan untuk melakukan transaksi secara optimal. Terkait dengan ini, kelembagaan ganti rugi memiliki keterbatasan dalam pengadaan tanah, maka metode pengadaan tanah lainnya seperti konsolidasi tanah (*land consolidation*) dan Bank Tanah (*land banking*), perlu dipertimbangkan untuk diterapkan di Indonesia. Oleh karena itu, metode alternatif pengadaan tanah tersebut perlu ditelaah baik secara teoritis maupun pengalaman empiris dengan mendalami

pembelajaran (*lessons learned*) dari berbagai negara yang telah menerapkannya. Untuk itu perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah pertanahan maupun bidang yang terkait. Ada dua sasaran dalam peninjauan kembali ini antara lain mendapatkan pemahaman yang benar mengenai konsep “kepentingan umum” dan memastikan setiap metode tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu peninjauan kembali terhadap pengalaman negara-negara lain yang telah lebih dahulu menerapkan kedua metode itu berguna untuk melihat prospek penerapan di Indonesia. Hasil peninjauan kembali ini bermanfaat untuk melakukan penataan kelembagaan yang merupakan prasyarat untuk diterapkan di Indonesia.

Kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Undang-Undang pencabutan hak atas tanah, kepentingan publik didefinisikan secara luas sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pengertian kepentingan umum diperjelas melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya dimana kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas, dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menuai kontroversi yang bersumber pada definisi kepentingan umum yang terlalu luas dan jaminan kompensasi bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih untuk kegiatan pembangunan demi kepentingan umum.

Pada prakteknya pengadaan lahan untuk pembangunan kepentingan umum sering menimbulkan konflik di berbagai daerah di Indonesia. Faktor penyebab bervariasi mulai dari rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang maksud dari kepentingan umum sampai munculnya para spekulan sebagai pengejar keuntungan (*rent seeker*). Pembebasan lahan rakyat untuk kepentingan umum tidak boleh menguntungkan pejabat nakal yang mencari keuntungan dan para calo tanah dan spekulan. Pembebasan tanah milik rakyat juga tidak boleh menunculkan orang-orang yang berusaha mencari keuntungan sendiri, dan jika lahan rakyat harus dibebaskan untuk kepentingan publik, tidak boleh ada pihak manapun yang dirugikan, termasuk mereka yang melepaskan tanahnya.

Menurut Talkurputra, M.N.D (1993), lima prinsip dalam menerapkan konsolidasi tanah, antara lain adalah:³³⁶

1. konsolidasi tanah harus ditujukan untuk memperbaiki sumber penghidupan di pedesaan bukan hanya ditujukan untuk meningkatkan produksi komoditas pertanian tertentu,
2. Tujuan akhir dari pelaksanaan konsolidasi tanah adalah pembaharuan masyarakat melalui perekonomian yang berkelanjutan, pembangunan politik bagi seluruh masyarakat serta perlindungan dan manajemen sumber daya alam yang berkelanjutan,
3. Penerapan proses konsolidasi tanah harus didasarkan atas prinsip partisipasi, demokrasi dan keterlibatan masyarakat (memperkenalkan masyarakat untuk mengatakan bagaimana sumber daya alam tersebut harus digunakan)

³³⁶Nad Darga Talkurputra. Kebijakan Pembangunan Pemukiman dan peranan Konsolidasi tanah. Makalah pada "Loka Karya Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Dalam Pembangunan", pada Tanggal 14 Oktober 1997. hlm. 7.

4. Intervensi pemerintah hanya ditujukan untuk membantu masyarakat dalam menentukan penggunaan atas sumber dayanya dan kemudian mereorganisasi bagian-bagian ruang sesuai dengan penggunaan tersebut, dan
5. Pendekatan yang digunakan merupakan pendekatan yang komprehensif dan lintas sektoral dengan mengintegrasikan unsur-unsur di pedesaan dengan pembangunan daerah yang lebih luas termasuk keterkaitan desa dan kota.

Secara kelembagaan konsolidasi tanah bukanlah sesuatu yang baru dalam konteks kebijakan pertanahan di Indonesia. Peraturan Kepala BPN Nomor: 4 tahun 1991 tentang konsolidasi tanah merupakan aturan pertama yang mengatur pelaksanaan konsolidasi tanah. Di dalam peraturan ini disebutkan bahwa konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan kembali tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan dapat dikatakan sebagai kebijakan tanah partisipatif dalam pemanfaatan tanah sebagaimana yang dialokasikan rencana tata ruang untuk pemukiman. Dengan partisipasi masyarakat ketidaktertiban penguasaan tanah dan ketidakteraturan penggunaan tanah ditata kembali.³⁴⁰ Hukum dapat dijadikan sarana sebagai salah satu untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam Konsolidasi Tanah Perkotaan.³⁴¹

³⁴⁰ Oloan Sitorus, Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang Di Indonesia, cetakan pertama, penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta 2006, hlm 1 – 2.

³⁴¹ *Ibid*, hlm 3.

Menurut Tarkurputra yang melatarbelakangi konsolidasi tanah di Indonesia adalah adanya beberapa permasalahan yang berhubungan dengan pengelolaan tanah yang dihadapi. Salah satunya adalah kebutuhan ketersediaan lahan yang lebih baik untuk pembangunan bagi masyarakat termasuk berbagai infrastrukturnya. Selain faktor di atas, konsolidasi tanah juga didorong oleh tidak terkontrolnya harga tanah dan spekulasi tanah akibat dari tingginya permintaan atas tanah pada daerah perkotaan. Model konsolidasi tanah yang dipersyaratkan oleh Bank Dunia adalah:³⁴²

1. Adanya keterlibatan partisipasi masyarakat,
2. Tidak merugikan masyarakat secara moral maupun material dan tidak ada pemaksaan,
3. Melibatkan LSM yang dianggap independen oleh Bank Dunia sebagai pendamping,
4. Bermusyawarah dengan masyarakat yang pro maupun yang kontra,
5. Tidak menyisakan masalah menjelang pelaksanaan tender konstruksi, dan
6. Seluruh biaya bersumber dari APBD, kecuali biaya konstruksi.

Konsolidasi dilaksanakan dengan tiga metode, yaitu penataan dengan sistem LC (*land consolidation*) untuk lahan yang masih kosong (dengan partisipasi 20%), penataan tanah dengan tanah pengganti, penataan tanah dengan ganti rugi uang untuk tanah yang terkena bagian sudutnya saja dan penataan tanah dengan membongkar bangunan serta mengganti rugi dengan uang. Menurut

³⁴²Ditjen Penataan Ruang Departemen Kimpraswil, Sinkronisasi Penataan Ruang dengan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Maknanya Pada Orientasi wawancara Bidang Properti dan Konstruksi, Bandung, 17 Mei 2002.

Talkurputra, paling tidak ada lima prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam implementasi konsolidasi tanah di Indonesia:³⁴³

1. Prinsip pertimbangan dan konsesus, pemilik tanah merupakan subjek dalam konsolidasi tanah sehingga ada dua hal yang menjadi pertimbangan untuk menjadi konsensus dalam implementasi konsolidasi tanah di Indonesia, yakni:
 - a. Penataan tanah untuk pembangunan untuk pemilik tanah itu sendiri, jalan, fasilitas kesehatan dan olah raga, kantor pemerintah dan fasilitas publik lainnya dan mempertimbangkan pembiayaan bagi implementasi konsolidasi tanah.
 - b. Mendisain permukiman yang direncanakan melalui partisipasi aktif para pihak.
2. Prinsip kesesuaian dengan RTRW, implementasi konsolidasi tanah harus sesuai dengan *master plan* terutama rencana permukiman, pembangunan dan pertumbuhan daerah perkotaan.
3. Prinsip administrasi tanah, konsolidasi tanah harus dilakukan dengan tertib administrasi, meliputi: pendataan fisik tanah, administrasi, aspek hukum sampai kepada dikeluarkannya sertifikat yang merupakan satu kesatuan dalam manajemen pertanahan.
4. Prinsip manfaat, melalui konsolidasi tanah yang menikmati tidak hanya pemerintah akan tetapi juga para peserta.
5. Prinsip partisipasi komunitas, melalui konsolidasi tanah dilakukan pelibatan peran serta masyarakat, sehingga mereka tidak hanya sebagai objek pembangunan, tetapi juga sebagai agen/subjek pembangunan.

³⁴³Nad Durga Talkurputra, *Ketajakan Pembangunan, Loc Cit.*

Kesuksesan konsolidasi tanah sangat ditentukan oleh pelaksana konsolidasi tanah yang mencakup tiga komponen antara lain. pemerintah, pemilik lahan dan pengembang. Pemerintah menyediakan infrastruktur dan fasilitas publik lainnya untuk mempertemukan kebutuhan dari pemilik lahan. Pemilik lahan mendapat perhatian sebagai bagian dimana lahannya akan digunakan untuk membangun infrastruktur publik, dan pemulihan biaya dari pekerja sipil dan pengembang merekrut tenaga sipil. Keterlibatan semua pihak sangat penting untuk memaksimalkan tujuan. walaupun berbeda apa yang ingin dicapai. Pemerintah menginginkan kesejahteraan publik, pemilik lahan untuk memaksimalkan konsumsi dan pengembang memaksimalkan keuntungan. Permasalahannya bagaimana mengatur ketiga pihak tersebut, sehingga kesejahteraan publik dapat direalisasikan, kebutuhan pemilik lahan dapat ditemukan dan keuntungan pengembang dapat dicapai baik.

B. REGULASI DAN TAHAP-TAHAP PEMBANGUNAN

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Pembangunan di Indonesia secara umum diartikan sebagai suatu usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Sehingga orientasi dalam penyusunan program dan kegiatan tidak lagi dengan bertujuan proyek, namun dengan pendekatan suatu kebutuhan riil dari masyarakat secara luas bukan sekelompok masyarakat. Dalam konteks Indonesia, pembangunan berkelanjutan

ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dan juga mengeliminasi kerusakan sumber daya alam dan lingkungan.

Pembangunan perumahan dan permukiman memiliki arti yang sangat penting bagi laju perekonomian di Indonesia karena merupakan satu kesatuan dari pembangunan nasional dan hakekat pembangunan nasional itu sendiri yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Pembangunan juga mempunyai makna yaitu adanya proses perubahan tertentu terhadap pola hidup suatu masyarakat. Hakekat pembangunan adalah pembangunan terhadap manusianya sendiri, pernyataan ini mengandung dua sisi. Sisi yang pertama adalah bermakna orientasi, sedangkan yang kedua berarti suatu kenyataan. Pada kenyataan yang kita lihat, membangun bukan saja hanya pada objek manusianya melainkan membangun dapat diartikan pula berubahnya suatu lingkungan. Gejala ini menunjukkan bahwa pembangunan sebagai suatu terminologi yang mengandung aspek ganda, dapat bermakna kemajuan atau kemunduran. Secara global konsep pembangunan berkelanjutan sudah ada gerakan nyata untuk mengimplementasikannya, seperti ketatnya berbagai aturan tentang produk yang masuk ke negara-negara maju. Misalnya harus mencantumkan label yang ramah lingkungan (*eco-labelling*). Untuk itu, secara sederhana jika memungkinkan mulai sekarang setiap perusahaan yang bidang usahanya berpotensi merusak atau mencemari lingkungan memasukkan biaya perbaikan lingkungan ke dalam harga pokok produk atau jasa yang dihasilkannya, sehingga peremajaan atau perbaikan lingkungan menjadi tanggung jawab

perusahaan yang bersangkutan. Konsep internalisasi biaya perbaikan lingkungan ke dalam harga pokok, paling tidak akan menjadi langkah sedikit maju di masa mendatang.³⁴⁴ Dalam rangka melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan yaitu suatu pembangunan yang berencana dalam pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana untuk meningkatkan mutu hidup maka diperlukan suatu upaya untuk menjaga keserasian antar berbagai usaha atau kegiatan.³⁴⁵

Pembangunan berkelanjutan harus bertumpu pada kapasitas manusia yang makin kuat. Pengembangan kapasitas dan kualitas sumber daya manusia secara terus-menerus dapat dikaitkan dengan implementasi proyek-proyek nasional baik yang berskala kecil maupun besar. Pembangunan berkelanjutan yang diharapkan saat ini adalah pembangunan yang tidak mengurangi kesempatan generasi mendatang untuk memperoleh bagian yang menentukan kesejahteraannya. Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan harus dapat berlanjut dari generasi yang satu ke generasi yang berikutnya.

Dalam pembangunan berarti adanya proses kemajuan (*progress*) dapat pula bermakna kemunduran (*regress*). Dalam pembangunan nasional, pembangunan perumahan merupakan upaya untuk memenuhi salah satu dari kebutuhan dasar manusia. Sejalan dengan itu, pembangunan perumahan dan permukiman juga sebagai bagian dalam upaya peningkatan kualitas kehidupan masyarakat, pembangunan perumahan dan permukiman juga ditujukan untuk mewujudkan perumahan dan permukiman yang secara fungsional dapat

³⁴⁴ B. Raka Suardana, *Pseudo Growth dan Pembangunan Berkelanjutan*, Lembaga Penelitian, Pengkajian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Undiknas Denpasar.

³⁴⁵ F. Goenawan Suroso, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Grajiah Mada U Press, Yogyakarta, 1991.

mendukung pertumbuhan perekonomian dan pengembangan wilayah. Dengan demikian, perwujudan akan masyarakat yang sejahtera ekonomi serta budayanya bukan hanya sebuah angan-angan dan cita-cita yang tak tercapai melainkan suatu kenyataan yang ada. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan perumahan dan permukiman adalah:³⁴⁵

1. Faktor Kependudukan

Bila kita kaji faktor kependudukan, maka perkembangan penduduk yang tinggi merupakan masalah yang memberikan pengaruh yang sangat besar pada pembangunan perumahan dan permukiman di mana pembangunan perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia.

2. Faktor Pertanahan

Akibat adanya arus urbanisasi sebagai fenomena dunia pada saat ini terutama dalam negara berkembang di mana pada tahun 2005 yang lalu, penduduk perkotaan di Indonesia naik menjadi 40% dari seluruh penduduk di Indonesia. Di samping itu, ada kekhawatiran masyarakat dunia pada waktu ini tentang adanya kenyataan bahwa kurang lebih ada satu milyar penduduk dunia tinggal pada tempat tinggal yang tidak memenuhi persyaratan. Kondisi tersebut bukan hanya di perkotaan saja melainkan juga pada wilayah pedesaan, khusus di daerah perkotaan permukiman kumuh dari tahun ke tahun mengalami pertambahan yang begitu cepat.

³⁴⁵Niswani Yudohusodo, *Rumah Cilik . . .*, Op.Cit., hlm. 85.

3. Faktor keterjangkauan daya beli (*affordability*)

Dari pengamatan yang diperoleh pada pembangunan perumahan di PELITA I sampai dengan pada PELITA IV, masalah keterjangkauan daya beli merupakan faktor yang sangat dominan dan mempengaruhi kelancaran pengadaan perumahan selain masalah kependudukan dan masalah pertanahan. Dalam hal pembangunan perumahan dan permukiman untuk masyarakat berpenghasilan rendah, usaha-usaha yang telah ditempuh oleh pemerintah dalam memberikan iklim yang baik bagi usaha masyarakat, antara lain dengan memberikan kredit ringan melalui fasilitas Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) melalui BTN maupun bank-bank swasta lainnya. Walaupun demikian, dengan kebijaksanaan ini baru dapat dicakup hanya sekitar 15 % saja dari kebutuhan perumahan yang ada, itupun hanya sebagian kecil pembangunan perumahan baru di perkotaan. Dengan terbatasnya sumber dana dari pemerintah, maka perlu dilakukan usaha-usaha yang lain untuk lebih menyedot dana dari masyarakat yang sebagian besar bukan merupakan sumber dana yang murah.

4. Faktor Perkembangan Teknologi dan Industri Jasa Konstruksi

Melihat kondisi sekarang, industri jasa dan industri bahan bangunan belum cukup dapat mendukung pembangunan perumahan dan permukiman dalam skala besar atau secara besar-besaran. Di Indonesia industri jasa konstruksi dan industri bahan bangunan terbagi dalam segmen yang modern dan segmen yang tradisional dimana segmen tradisional dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang sangat besar daripada segmen yang modern. Industri bahan bangunan dan konstruksi dalam segmen yang tradisional tidak menggunakan

peralatan yang canggih, tetapi industri semacam ini biasanya bersifat lokal dan belum dapat menyediakan bahan bangunan yang murah dalam jumlah yang besar, tepat waktu, dan pada tempat yang diperlukan serta dengan mutu standar bahan yang diinginkan meskipun tingkat harga yang relatif murah namun tetap pada umumnya juga belum dapat terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

5. Faktor Kelembagaan

Perangkat kelembagaan yang berfungsi sebagai pemegang kebijaksanaan, pembinaan, dan pelaksanaan, baik di sektor pemerintah maupun sektor swasta baik di tingkat pusat maupun daerah. Secara keseluruhan perangkat kelembagaan tersebut belum merupakan sistem yang terpadu. Pemerintah Daerah memegang peranan dan mempunyai posisi yang sangat strategis dalam melaksanakan pembangunan perumahan dan permukiman. Namun demikian unsur-unsur pemerintahan di tingkat daerah yang melaksanakan program khusus koordinasi, baik dalam koordinasi vertikal maupun horizontal untuk membangun perumahan, masih perlu dimantapkan dan perlu dipersiapkan aparaturnya.

6. Faktor Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan landasan hukum yang sangat kuat bagi penerapan kebijaksanaan dasar maupun kebijaksanaan pelaksanaan untuk pembangunan perumahan dan permukiman, berbagai produk perundang-undangan yang ada dan yang masih berlaku banyak yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi yang diperlukan. Sebagai contoh, pada Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1964 tentang pokok perumahan yang menitikberatkan pada pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman untuk kepentingan individual, sedangkan dalam GBHN selanjutnya menitikberatkan pada pembangunan perumahan dan permukiman secara fungsional.

Pembangunan pada masyarakat negara yang sedang berkembang masih berorientasi kepada pembangunan ekonomi dan bersamaan dengan itu mereka harus pula berjuang melawan tekanan-tekanan ekonomi dari negara maju, hal ini mengakibatkan perluasan makna pembangunan bagi negara-negara berkembang dan menjadikan bentuk perjuangan yang bersifat ganda. Untuk mencapai tujuan-tujuan yang berat dan kompleks itu suatu proses pembangunan membutuhkan perencanaan yang cermat. Perencanaan itu antara lain juga mencakup jaminan dan perlindungan terhadap keteraturan, kelancaran, dan keseluruhan proses dan hasil-hasil dari pembangunan itu dibutuhkan suatu instrumen yang mampu memberikan jaminan, perlindungan, kepastian, dan arah dari pembangunan itu. Instrumen itu adalah hukum, akan tetapi telah menjadi persoalan yang sangat pelik pada awalnya. Persoalan ini dirasakan oleh seluruh masyarakat yang membutuhkan pembangunan itu. Persoalan itu mengenai kondisi dan kapasitas hukum yang belum memadai dari kebutuhan pembangunan itu. Kedua proses perubahan dalam pembangunan itu sendiri yaitu perubahan mengenai kondisi dan kapasitas hukum yang belum memadai itu berlangsung sangat cepat dengan akibat-akibat sampingan yang sering bersifat tak terduga dan kompleks.¹⁴⁷

¹⁴⁷*Ibid*, hlm. 91.

7. Faktor Swadaya dan Peran Serta Masyarakat

Dalam kaitannya dengan usaha untuk mendapatkan perumahan dan permukiman perlu diketahui bahwa sistem pembangunan perumahan dan permukiman melalui Perumahan Nasional (Perumnas) dan pengembang swasta yang melaksanakan pembangunan perumahan dan permukiman. Pembangunan ini dirasa belum menjangkau keseluruhan masyarakat yang berminat untuk memiliki rumah. Lapisan masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak tetap yang tinggal di perkotaan maupun di pedesaan tidak memiliki kesempatan dan kemampuan untuk mendapatkan tempat dalam sistem yang serba lugas dan berwatak badan usaha yang tidak dapat lepas dari watak-watak ekonomi. Sehubungan dengan itu, maka patut dikemukakan bahwa tugas bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk memberikan motivasi-motivasi di lingkungan masyarakat untuk kemudian meningkatkan keterampilan teknis dan manajemen mereka.

8. Faktor-Faktor lain yang Mempengaruhi dalam Pembangunan Perumahan dan Permukiman

Faktor lain yang mempengaruhi adalah lebih bersifat internal yaitu faktor sosial budaya masyarakat, sikap, dan pandangan seseorang terhadap rumahnya dengan kemajuan teknologi, proses modernisasi, peningkatan kesejahteraan dan pendidikan. Rumah memang bukan hanya tempat untuk berteduh dan tempat untuk melindungi diri dari pengaruh berbagai bahaya dari luar, akan tetapi sudah berkembang menjadi sarana yang dapat menunjukkan jati diri dari pribadi penghuninya. Faktor dan selera akan selalu berubah sesuai zaman dan

kemajuan yang sulit diukur sehingga diperlukan pemahaman yang benar. Begitupun bentuk-bentuk perumahan akan berubah sesuai dengan selera masyarakat dan gaya hidup masyarakat dalam satu waktu tertentu.

Sejalan dengan tumbuhnya perekonomian di negara-negara berkembang menunjukkan ketergantungan kepada pemerintah pusat. Konsep pembangunan nasional di Indonesia didasarkan kepada Trilogi Pembangunan, yaitu:³⁴³

- a. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya;
- b. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; dan
- c. Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Strategi itu sudah tentu tidak terlepas dari latar belakang sejarah bangsa ini. Perlunya stabilitas politik yang mantap dan beranjak dari kenyataan dimana instabilitas politik pada masa lalu dianggap mengganggu jalannya pembangunan. Sejalan dengan upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan menjaga kestabilan politik, maka diperluas program untuk peningkatan kualitas sumber daya masyarakat, seperti kesehatan dan pendidikan serta pembangunan perumahan dan permukiman.

Kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat dilakukan dengan berbagai upaya, yaitu:³⁴⁹

- a. Menciptakan keadaan dimana setiap keluarga dapat menempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur;

³⁴³Siswono Yudhanusodo, *Rumah Untuk...*, *Op Cit.*, hlm 15.

³⁴⁵*Ibid.*, hlm. 6.

- b. Mendorong terciptanya kawasan perumahan dan permukiman yang dapat berkembang sebagai pusat pertumbuhan bagi wilayah di sekitarnya.
- c. Mengusahakan agar proses pembangunan perumahan dan permukiman dapat menjadi peluang dalam memperluas kesempatan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi;
- d. Menetapkan kebijaksanaan yang bertumpu kepada pandangan bahwa pada hakekatnya pembangunan perumahan dan permukiman itu adalah tanggung jawab masyarakatnya sendiri,
- e. Mengarahkan peran pemerintah untuk memberikan penyuluhan dan bimbingan yang dapat mendorong peran serta masyarakat luas, menumbuhkan swakarsa dan mengembangkan swadaya masyarakat sehingga secara bertahap mampu memenuhi kebutuhan perumahan dan permukimannya sendiri;
- f. Memberikan arah kepada pembangunan perumahan dan permukiman yang dilaksanakan berdasarkan asas-asas keadilan, pemerataan, dan keterjangkauan;
- g. Memberikan penekanan kepada pembangunan perumahan dan permukiman yang bersifat multi sektoral.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, pemerintah telah menyusun program-program untuk memenuhi kebutuhan agar masyarakat dapat menempati atau memenuhi perumahan yang layak dan sehat. Program-program tersebut antara lain:³⁵⁰

³⁵⁰Peraturan Presiden No 1 Tahun 2005, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta 2005, hlm. 453.

1. Program pengembangan perumahan:

- a. Menetapkan regulasi yang mengatur tentang wewenang dan tanggung jawab mengenai perumahan dan permukiman masyarakat miskin, termasuk kelompok rentan yang disebabkan oleh bencana alam, dampak negatif krisis ekonomi dan konflik sosial.
- b. Penyediaan sarana dan prasarana dasar permukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- c. Pembangunan rumah susun sederhana, sewa, rumah sederhana, rumah sederhana sehat.
- d. Pertukaran pengalaman dengan negara lain dalam pengembangan sistem perumahan dan permukiman.

2. Program pemberdayaan komunitas perumahan:

- a. Pengembangan sistem pembiayaan perumahan bagi masyarakat miskin.
- b. Peningkatan kualitas lingkungan pada kawasan kumuh, desa tradisional, desa nelayan, dan desa eks transmigrasi.
- c. Fasilitas dan stimulasi pembangunan perumahan dan rehabilitasi rumah akibat kerusakan dan bencana alam.
- d. Fasilitas dan stimulasi pembangunan perumahan swadaya yang berbasis pemberdayaan masyarakat.
- e. Penetapan standar sanitasi dan perbaikan lingkungan kumuh.
- f. Penyederhanaan prosedur perizinan dan pengakuan hak atas bangunan perumahan masyarakat miskin.

- g. Revitalisasi kelembagaan lokal yang bergerak pada pembangunan perumahan masyarakat, termasuk kelompok dana bergulir perumahan
- h. Pembentukan forum lintas pelaku untuk menyelesaikan masalah permukiman masyarakat miskin.
- i. Pendirian rumah penampungan atau panti untuk orang jompo, anak jalanan, anak terlantar, dan penyandang cacat atau memiliki kemampuan berbeda serta masyarakat yang berada di wilayah konflik dan rawan terhadap bencana alam.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 menyebutkan adanya program-program pembangunan antara lain tersedianya perumahan bagi keluarga miskin. Faktor yang lebih penting dalam program tersebut adalah bahwa distribusi perumahan tersebut harus merata dan harganya terjangkau oleh keluarga miskin. Kebijakan tersebut telah ditindaklanjuti oleh departemen terkait dalam hal ini adalah Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah melalui penetapan strategi penyelenggaraan perumahan dan permukiman. Pada strategi ini akan dilakukan pemenuhan kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau dengan menitikberatkan kepada masyarakat yang miskin dan berpenghasilan rendah.

Secara formal penyelenggaraan urusan perumahan dan permukiman telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian pada dasarnya urusan perumahan telah menjadi bagian tugas dari otonomi daerah, walaupun masih perlu diatur pelaksanaan tindak lanjutnya tentang penyerahannya yang nyata kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-

undangan, ruang lingkup tugas dan landasan hukum serta peranan Pemerintah Daerah dalam pembangunan perumahan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Perumahan Kepada Daerah Tingkat I dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Pekerjaan Umum Kepada Pemerintah Daerah.³⁵¹

Landasan desentralisasi tentang permasalahan pembangunan perumahan dan permukiman semakin kuat dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintah daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Lingkup tugas penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman oleh pemerintah daerah meliputi bidang pengaturan, pembinaan dan pembangunan dalam proses kegiatan *planning and programming*, pengawasan dan pengendalian pembangunan serta pengembangan kegiatan pengusahaan pembangunan oleh pemerintah daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Pekerjaan Umum Kepada

³⁵¹-Siswono Yudokusodo, *Rumah Untuk...*, Op Cit, hlm. 141.

Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sebagian urusan di bidang pekerjaan umum yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah termasuk sebagian bidang cipta karya yang meliputi pembinaan atas pembangunan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan, termasuk pengaturan dan pembinaan pembangunan perumahan dan permukiman beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan serta pembangunan pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan. Dengan demikian, adanya Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1987 tersebut merupakan landasan yang cukup kuat bagi pemerintah daerah untuk berperan secara aktif baik dalam pengaturan dan pembinaan maupun pembangunannya serta pemeliharaan dan pengelolaan atas perumahan beserta fasilitas serta lingkungannya.³⁵²

Dari segi pelaksanaan, program perumahan tidak hanya melibatkan faktor pemerintah tetapi juga sektor swasta. Sektor pemerintah berperan untuk melaksanakan program perumahan terutama bagi golongan berpendapatan rendah. Di lain pihak, sektor swasta lebih mengutamakan kepada pembangunan perumahan bagi keseluruhan pasar, terutama perumahan bagi golongan sederhana dan tinggi.³⁵³ Campur tangan pemerintahan dalam perumahan dilaksanakan melalui peraturan pemerintah dan subsidi yang dibentuk oleh pemerintah.³⁵⁴ Subsidi biasanya dilihat sebagai menerima atau memberi sesuatu dengan percuma. Pengertian yang lebih luas terhadap arti subsidi ialah "Subsidi merupakan insentif

³⁵²*Ibid*

³⁵³Lawrence Chan, *Government Housing Policies and Initiatives: The Industry Viewpoint*, Cagamas Berhad, Kuala Lumpur, 1997, hlm. 17.

³⁵⁴Eloek-Smit, Marja and Douglas D. *Subsidies For Housing Finance*. Housing Finance International, 2003, hntir 17,3

yang diberikan oleh pemerintah untuk membolehkan atau menarik perhatian penyalur dan pengguna dalam kelas atau kategori tertentu bagi melaksanakan sesuatu yang mereka tidak akan lakukan dengan cara merendahkan biaya untuk melepas atau menambahkan potensi keuntungan jika melaksanakannya." (adaptasi dari pada Kongres Amerika 1966) Pada negara seperti Amerika, Italia, Jepang, Swedia dan United Kingdom pelaksanaan subsidi perumahan diberikan dalam bentuk percukaian yang digunakan secara luas. Bentuk-bentuk percukaian yang dilakukan seperti pemotongan cukai untuk kegunaan perjanjian gadai. Program tersebut bukan saja mempengaruhi permintaan tetapi juga mempengaruhi cara kepemilikan.³⁵⁵ Pelaksanaan subsidi melalui percukaian tersebut dapat menggalakkan pertumbuhan permintaan untuk perumahan.

Penyelenggaraan urusan perumahan dan permukiman yang telah menjadi sebagian tugas otonomi daerah tersebut meliputi cakupan tugas dan fungsi yang luas dengan titik berat operasional pada Pemerintah Daerah Tingkat II, yaitu meliputi penyusunan program kebutuhan perumahan serta program pembangunannya (termasuk program pemugaran), penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian pembangunan dan hunian serta menyelenggarakan kegiatan yang mendorong partisipasi sektor usaha swasta dan masyarakat.³⁵⁶

Untuk lebih menjamin agar arah perencanaan dan program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II sesuai dengan kebutuhan daerah, diperlukan adanya koordinasi dan keterpaduan pada Pemerintah Daerah

³⁵⁵Engelhardt,G.V., *Tax Subsidies To Saving For Home Purchase Evidence From Canadian RHOPs*, National Tax Journal, 1994, butir 47.2.

³⁵⁶Siswono Yudokusodo, *Rumah Untuk ... Op Cit.* hlm. 142

Tingkat I. Unsur-unsur kegiatan dalam proses pembangunan perumahan (kaitannya dengan KPR BTN) masih nampak tersebar di berbagai instansi tanpa koordinasi dan masing-masing instansi belum menyadari adanya kesinambungan yang harus dipertahankan agar terjaminnya kelancaran proses kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman secara menyeluruh. Unsur kegiatan pengawasan dirasakan sangat lemah dan belum jelas instansi mana yang harus melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap mutu pelaksanaan dan pemanfaatan kawasan permukiman (hunian) yang dibangun oleh para developer swasta.¹⁵⁷

Tahap-tahap yang harus dilakukan dalam upaya pembangunan perumahan dan permukiman sebagai berikut:¹⁵⁸

1. Tahap persiapan;
2. Tahap penyediaan tanah;
3. Tahap perencanaan;
4. Tahap perancangan;
5. Tahap konstruksi;
6. Tahap pengusahaan; dan
7. Tahap pengelolaan.

Masing-masing tiap tahapan itu meliputi kegiatan dan langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah maupun penyelenggaraan pembangunan perumahan.¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 144.

1. Tahap persiapan

Adalah sebagai langkah pertama penyelenggaraan pembangunan perumahan untuk mengajukan usulan pembangunan perumahan dan permukiman. Dalam tahapan ini dilakukan penilaian yang dilaksanakan oleh tim khusus yang anggotanya meliputi unsur-unsur:

- a. Badan perencanaan pembangunan daerah;
- b. Dinas pekerjaan umum;
- c. Kantor badan pertanahan;
- d. Bagian keuangan; dan
- e. Instansi lain yang ada hubungan dengan masalah perumahan.

Indikasi program kebutuhan perumahan tersebut akan digunakan sebagai tolak ukur dalam pembahasan penilaian usulan penyelenggara pembangunan dan perumahan. Sebelum pembahasan ini sampai ke nilai akhir, masih ada faktor lain yang harus diperhatikan sebagai masukan yaitu hasil Penyajian Informasi Lingkungan dan Analisis Dampak Lingkungan (ANDAL) pada lokasi dimaksud, jika hasil ini dirasa diperlukan. Bila belum ada usulan pembangunan perumahan dan permukiman dari pihak penyelenggaraan pembangunan perumahan, hasil kajian yang berupa indikasi program kebutuhan perumahan dan permukiman

2. Tahap penyediaan tanah

Pada tahap ini ada 4 kegiatan yang dilakukan, yaitu penetapan lokasi, pembebasan tanah, permohonan dan pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah dan pemberian sertifikat induk.

²³⁸ *Ibid.*

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Penyediaan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan, diberikan surat Ijin Lokasi dan Ijin Pembebasan Tanah, misalkan kalau di DKI Jakarta surat ini biasa dikenal dengan SIPPT (Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah). Perijinan ini diberikan untuk batas waktu tertentu, tetapi dalam kenyataannya banyak ijin-ijin yang sudah lewat jangka waktunya tidak diberikan sanksi.³⁰⁰

Mengeni keharusan adanya proposal proyek atau perancang bangun akan dapat menjawab pertanyaan mengenai aspek rencana tata kota/tata ruang, tata cara pembebasan tanah, aspek pembiayaan proyek, aspek tata laksana proyek, aspek sosial ekonomi proyek, lingkungan hidup dan aspek mengenai jangka waktu pelaksanaan penyelesaian pembebasan tanah dan pembangunan fisik.

Menyangkut tentang keharusan adanya ijin pembebasan lahan biasanya dapat menjadi suatu kendala bagi pengembang karena ijin ini biasanya telah diketahui oleh para masyarakat dan pengaruhnya kepada pengembang adalah jika telah didengar oleh masyarakat dan ada pihak yang memanfaatkan dengan menjadi makelar sehingga harga tanah menjadi sangat tinggi dan menjadi tidak ekonomis untuk dikembangkan menjadi perumahan dan permukiman yang ekonomis. Untuk mengatasi hal tersebut, maka beberapa pengembang melakukan penyelesaian dengan cara memilih untuk membebaskan dulu lahan atau lokasi baru kemudian memohon Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi atau Lahan (SP3L).

³⁰⁰Suni Harsono, "Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional," *Analisa CSIS*, 4 (Maret-April 1993), hlm. 98.

Dalam melaksanakan kebijaksanaan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan pembangunan perumahan dan permukiman tidak boleh bertentangan dengan asas-asas pembangunan nasional dan wawasan lingkungan. Selanjutnya tentang pembebasan atas tanah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mendahulukan prinsip musyawarah antara berbagai pihak yang bersangkutan sehingga dapat dihindari terjadinya keresahan dalam diri masyarakat. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 sudah diatur tata cara penyediaan tanah untuk pembangunan, tata cara penunjukkan lokasi, penentuan luas tanah yang boleh dikuasai atau dimiliki oleh suatu badan hukum swasta maupun pemerintah, persyaratan perizinan usaha pendirian bangunan yang harus dipenuhi oleh para investor, instansi-instansi pemerintah dan keharusan pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pembebasan atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi, yakni untuk pembebasan tanah untuk keperluan swasta pada dasarnya harus dilaksanakan secara langsung antar pihak-pihak yang berkepentingan dengan cara musyawarah. Untuk menjaga agar tidak terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka diwajibkan kepada pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan pembebasan dan ganti rugi yang dilakukan oleh pihak swasta. Mengenai

pembebasan atas tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

3. Tahap Perencanaan

Apabila penetapan izin pembebasan tanah telah diberikan serta pembebasan tanah telah dilaksanakan oleh penyelenggara pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan ketentuan yang berlaku di wilayah masing-masing serta pemberian hak atas tanah sedang dalam proses maka penyelenggara pembangunan perumahan harus sudah mulai melakukan tindak lanjut kegiatan, yaitu berupa penyusunan rencana tapak. Pedoman teknis ruang yang telah digariskan harus memperhatikan hal-hal berikut:

- a. Persyaratan-persyaratan lokasi kawasan perumahan baik teknis maupun sosial;
- b. Kepadatan dasar pembangunan;
- c. Kepadatan lantai bangunan;
- d. Kelengkapan prasarana serta utilitas lingkungan;
- e. Kelengkapan fasilitas sosial;
- f. Kesesuaian fungsi lingkungan tapak dengan fungsi lingkungan sekitar.

Pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan objektif. Dalam menghadapi tantangan itu paling tidak dapat dicatat dalam dua macam reaksi yang sering muncul, yakni reaksi yang didasarkan pada pendekatan yang legalistik yang dengan sikapnya yang konservatif sulit

nenerima perkembangan-perkembangan baru dan cenderung menolaknya dengan alasan bahwa hal tersebut tidak ditunjuk secara eksplisit dalam undang-undang, serta reaksi yang selanjutnya adalah reaksi yang berpangkal pada pendekatan fungsional cenderung bersifat sangat akomodatif terhadap perkembangan baru dengan mengatasnamakan kemanfaatan hal-hal tersebut dan bila perlu mengusulkan untuk mengubah undang-undang yang telah ada. Kedua reaksi ini tampaknya mementingkan bangunan konsep atau asas yang ada di balik setiap kaidah yang termuat dalam peraturan perundang-undangan dan cenderung untuk bersifat pragmatif, yakni cepat menolak atau menerima perkembangan baru dan akibatnya baru dipikirkan kemudian. Oleh karena itu disusunlah undang-undang yang mengatur masalah tanah.³⁶¹

4. Tahap perancangan

Berdasarkan ijin perencanaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II, penyelenggara pemangunan perumahan membuat dan mengajukan rancangan bangunan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Usulan rancangan tersebut disusun secara terinci (detail) yang dapat memberikan petunjuk yang jelas dan mudah dalam pelaksanaan fisik bangunan. Materi pokok gambar rancangan memuat, antara lain:

- a. Gambar rencana bangunan yang memberikan gambaran denah dan tapak serta potongan-potongan bangunan memanjang dan melintang dengan ukuran yang ditentukan;
- b. Rencana gambar konstruksi baja, beton, kayu dengan perhitungannya;

³⁶¹ Maria, S W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan Antara ...* Op Cit . 2001, hlm. 22.

- c. Gambar rencana detail yang penting yang perlu dijelaskan pada hal-hal yang sulit diterjemahkan dalam gambar rencana permulaan;
- d. Uraian penjelasan penggunaan bahan.

Penyelenggara pembangunan perumahan mengajukan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) berdasarkan hasil penilaian rancangan bangunan yang diajukan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Tolak ukur penilaian yang digunakan adalah standar, pedoman, dan ketentuan teknis lain yang berlaku. Pemerintah Daerah Tingkat II membebaskan biaya untuk proses administrasi perijinan serta biaya untuk pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan yang bersangkutan.

5. Tahap konstruksi

Dalam tahap konstruksi, pekerjaan pembangunan perumahan dan prasarana secara fisik dimulai atas dasar Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II, yang berisi berbagai ketentuan dan gambar rencana. Dalam hal ini penyelenggara pembangunan perumahan harus melaksanakan pembangunan sesuai dengan persyaratan-persyaratan teknis yang telah ditetapkan dalam ijin perencanaan dan ijin mendirikan bangunan.

Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mengawasi dan mengendalikan ketentuan yang dicantumkan dalam gambar rencana dan perijinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II, yang meliputi hal-hal sebagai berikut;

- a. Mutu bangunan, yaitu mutu bahan bangunan, komponen bangunan yang digunakan dan mutu hasil kerja yang dilakukan;
- b. Mutu unsur-unsur lingkungan yang mempunyai keterkaitan dengan kepentingan umum yang telah ditentukan, antara lain: garis sepadan bangunan (GSB), tinggi bangunan, kepadatan bangunan, kelengkapan prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial.

Tolak ukur yang digunakan dalam pengawasan dan pengendalian adalah semua ketentuan yang telah diberikan ijinnya, baik ijin lokasi, ijin perencanaan, IMB dengan perincian yang dicantumkan dalam gambar rencana tapak, gambar rancang bangunan prasarana dan utilitas umum.

6. Tahap Pengusahaan

Dalam tahapan konstruksi, penyelenggara pembangunan perumahan sudah mulai melakukan pemasaran atas rumah yang sedang dibangunnya. Dalam kegiatan pemasaran ini, Pemerintah daerah dapat memberikan pembinaan dan pengarahan sesuai dengan kebijaksanaan pemanfaatan perumahan yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Misalnya untuk pembangunan rumah sederhana dengan fasilitas KPR-BTN, pemanfaatannya ditujukan kepada sasaran golongan masyarakat yang berpenghasilan tidak tetap, sedangkan pembangunan rumah dengan fasilitas KPR-PT. Papan sejahtera, pemanfaatannya adalah bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan menengah ke atas.

7. Tahap Pengelolaan

Pengelolaan yang dimaksud adalah pengelolaan prasarana dan sarana lingkungan permukiman yang telah dibangun oleh para penyelenggara pembangunan perumahan. Penyerahan prasarana dan sarana yang berupa tanah dengan/tanpa bangunan dalam bentuk aset dan/atau pengelolaan dan/atau tanggung jawab lebih lanjut dari penyelenggara pembangunan perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II atas dasar Berita Acara Pemeriksaan oleh Dinas Pekerjaan Umum setempat.

Makin langkanya jumlah tanah yang tidak diimbangi dengan populasi jumlah penduduk mengakibatkan mahalanya biaya dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi ini adalah dilakukan dengan cara memberikan subsidi KPR (Kredit Pemilikan Rumah) bagi masyarakat golongan ekonomi menengah dan ke bawah. Pada krisis ekonomi yang telah menimpa Indonesia saat ini yang telah menimbulkan dampak yang sangat luas bagi seluruh sektor usaha.

Pertumbuhan ekonomi yang cukup cepat pada saat sebelum terjadinya krisis ekonomi ternyata sangat rapuh karena adanya kelemahan-kelemahan mendasar pada infrastruktur dan sistem perekonomian nasional. Menyadari kondisi tersebut, pemerintah segera melakukan pembenahan serta perubahan kebijakan di beberapa sektor, antara lain dengan memberikan independensi yang lebih luas ke Bank Indonesia, dengan:

- a. Menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dengan tujuan untuk meletakkan dasar-dasar yang lebih kuat bagi Bank

Indonesia. Pada Pasal 11 dan Pasal 56 undang-undang tersebut diatur secara keras larangan bagi siapapun yang berakibat pada penstabilan nilai rupiah,

- b. Tidak diperkenankannya lagi pengelolaan dan non-budgeter yang selama ini dikelola oleh departemen-departemen dan digunakan untuk meningkatkan kegiatan usaha di sektor tertentu dengan kompensasi suku bunga rendah.

Selanjutnya agar terlihat lebih transparan, bantuan dalam bentuk subsidi tersebut akan dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Kebijakan baru ini sangat berdampak pada pembangunan perumahan dan permukiman, khususnya bagi masyarakat yang memiliki perekonomian menengah ke bawah, yaitu untuk perumahan sederhana dan sangat sederhana pemerintah memberikan subsidi untuk pemilikan rumah sederhana dan rumah sangat sederhana. Selama ini pemberian subsidi dilakukan dengan tujuan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat menengah agar dapat berkesempatan untuk memiliki sebuah rumah. Subsidi tersebut selama ini dilakukan melalui peran serta dalam penyediaan pokok kredit dengan suku bunga yang tidak terlalu tinggi. Penyediaan pokok kredit dilakukan melalui penempatan dana berupa dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia serta dana non-budgeter yang dikelola oleh Departemen Keuangan dalam bentuk rekening dana investasi kepada bank-bank pelaksana yang lain. Dengan tidak diperkenankannya lagi penyediaan dana dalam bentuk Kredit Likuiditas Bank Indonesia dan dari dana non-budgeter, maka kebijaksanaan subsidi di bidang perumahan hanya bersumber pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Selain harus mampu menangani masalah pendanaan, kebijakan yang baru ini harus mampu mengatasi masalah inefisiensi

yang terjadi dalam pembangunan perumahan dan permukiman khususnya mengenai perijinan yang selama ini dipandang sangat birokratis.

Permasalahan yang muncul pada saat ini adalah belum adanya dana subsidi pemerintah yang dialokasikan dalam APBN bagi penyaluran Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bersubsidi untuk tahun lalu. Selain itu menurut sumber informasi, pemerintah telah melaksanakan berbagai program penataan pemilikan/penguasaan tanah dengan sasaran memberdayakan golongan ekonomi lemah, sejalan dengan tujuan pemerataan dan penegakan keadilan. Program-program tersebut antara lain:¹⁶²

1. Pemberian hak atas tanah secara massal kepada masyarakat

Dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Pokok Agraria di bidang penguasaan tanah, sejak awal pemerintah telah melaksanakan berbagai program penataan pemilikan/penguasaan tanah dengan memberikan hak secara massal, meliputi redistribusi, tanah objek landreform, program transmigrasi, program pencetakan sawah dan perusahaan inti rakyat perkebunan, dan program pengembangan wilayah.

2. Proyek Operasi Nasional Pertanahan (PRONA)

Prona merupakan kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah melalui APBN, dengan tujuan untuk memberikan kepastian hak atas tanah kepada bidang-bidang tanah yang telah dipunyai atau telah dikuasai oleh masyarakat golongan ekonomi rendah.

3. Kebijakan penyelesaian sengketa yang mengutamakan kepentingan masyarakat

¹⁶²Brahmana Adhie dan Hasan Basri Natsamenggala, *Reformasi Pertanahan....*, Cpt. Cit., hlm. 91.

Dalam menyelesaikan perbedaan pendapat mengenai permasalahan pertanahan pada prinsipnya sepanjang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum, pemerintah harus berpihak kepada kepentingan masyarakat banyak. Pengalaman menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses peradilan seringkali berlarut-larut dan mengakibatkan pihak-pihak yang bersengketa terpaksa mengeluarkan biaya penyelesaian sengketa yang relatif besar. Untuk dapat menyelesaikan persoalan tersebut, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) meningkatkan perannya untuk melaksanakan musyawarah antara pihak-pihak yang bersengketa dalam upaya mencapai penyelesaian sengketa yang lebih cepat, adil, dan menguntungkan.

4. Peningkatan partisipasi masyarakat

Tertib administrasi pertanahan pada dasarnya merupakan kepentingan pemerintah maupun masyarakat, karena melalui administrasi pertanahan yang baik pemerintah dapat menciptakan ketertiban dan kelengkapan data untuk pengambilan keputusan, sedangkan masyarakat memperoleh kepastian hukum atas hak-hak mereka.

5. Otonomi urusan pemerintahan

Dalam era reformasi ini semakin dirasakan perlunya pemberdayaan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Untuk maksud tersebut pemberian otonomi urusan pertanahan ke daerah makin dituntut pelaksanaannya.

C. PERMASALAHAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH HORIZONTAL DAN VERTIKAL

Sekitar 83 persen rumah tangga di Indonesia memiliki atau menyewa rumah yang mereka huni (79 persen Hak Milik dan empat persen sewa).³⁶³ Hal ini berarti terdapat sekitar 17 persen atau setidaknya 8,8 juta dari 52 juta rumah tangga yang belum memiliki atau menyewa rumah.³⁶⁴ Kecenderungan ini tidak berubah banyak dalam beberapa tahun terakhir. Rendahnya tingkat kepemilikan rumah berdasarkan data Susenas 2001 dan Sensus Penduduk 2000, sampai dengan tahun 2001 dari total 51.513.364 rumah tangga di Indonesia masih terdapat 4.338.862 rumah tangga yang belum memiliki rumah, yang terdiri atas 3.460.933 rumah tangga perkotaan dan 877.931 rumah tangga pedesaan. Dengan mempergunakan angka laju pertumbuhan penduduk 1,49 persen per tahun sebagai dasar proyeksi, maka kebutuhan rumah per tahun di Indonesia tidak kurang dari 732.646 unit. Dengan demikian hingga tahun 2001 terdapat tidak kurang dari 5.071.508 rumah tangga yang masih memerlukan rumah. Tanpa adanya terobosan kebijakan dari pemerintah untuk memenuhi kebutuhan itu, jumlah kekurangan rumah akan terus berakumulasi. Bila diasumsikan bahwa pemerintah berkeinginan untuk mengatasi akumulasi kebutuhan rumah dalam jangka waktu 10 tahun, maka setiap tahun diperlukan minimal 1.166.893 unit rumah. Berdasarkan kajian Direktorat Jenderal Perumahan dan Permukiman, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, dari kebutuhan rumah setiap tahun sebesar 1.166.893 unit itu tidak lebih dari 15,7 persen yang dapat dilayani melalui sektor perbankan

³⁶³United Nations, *Indicators for Monitoring the Millennium Developments*, 2003.

³⁶⁴Susenas, Perkiraan jumlah rumah tangga berdasarkan sensus penduduk tahun 2000

komersial (tidak memerlukan subsidi dari pemerintah). sedangkan sisanya sebesar 84,3 persen masih memerlukan campur tangan pemerintah, dalam bentuk subsidi dan fasilitas lainnya.

Proporsi investasi perumahan di Indonesia kalah jauh dibandingkan dengan negara tetangga. *Compared to its neighbors, the housing and housing finance sectors in Indonesia are under performing. Housing investment in Indonesia is approximately 1.5 percent of GDP compared to two to of GDP, compared to 23 percent in Malaysia and 13 percent in Thailand. Housing is an important economic sector, contributing to job creation and creation of household wealth. It can also be a powerful tool for equity and social well-being (Hoek-smit and Iskandar, 2001). Yet, these attributes have not been sufficiently recognized.*¹⁶⁵

Selanjutnya *World Bank* menyebutkan ada tiga karakteristik perumahan di Indonesia. *There key characteristics highlight housing in Indonesia : one, the country has a high proportion of homeowners, two, only a small percentage has a proper title to land or building permit for the house; three, an overwhelming majority of households produce their own housing.*¹⁶⁶

Setiap warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama dalam memperoleh atau menempati serta memiliki tempat tinggal yang layak. Selain itu

¹⁶⁵ Urban Development Working Papers, Cities in Transition : Urban sector Review in an era of Decentralization in Indonesia, Percerbit Urban sector Development Unit Infrastructure Department East Asia and Pacific Region The World Bank, June 2003, hlm. 31.

¹⁶⁶ Ibid.

setiap warga negara juga harus dapat memelihara lingkungan di sekitarnya untuk menghindari terjadinya kerusakan lingkungan.³⁶⁷

Tiap-tiap pembangunan atas suatu tanah yang akan dibangun hendaknya memenuhi kriteria. Kegiatan pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan atas persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis.³⁶⁸

Masyarakat sudah semakin sadar, bahwa dalam era demokrasi, pembuatan undang-undang bukanlah monopoli instansi tertentu, terlebih lagi jika undang-undang itu difahami sebagai "milik" atau digunakan untuk mengoperasionalkan kepentingan instansi pemrakarsa. Undang-undang yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan dan menciptakan kepastian hukum, sehingga dapat bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, peran serta masyarakat berwujud kritik, saran serta usulan alternatif dalam perencanaan setiap undang-undang, merupakan suatu keniscayaan.³⁶⁹

Sesungguhnya, pemikiran tentang perlunya penyempurnaan UUPA telah disuarakan oleh berbagai pihak dalam berbagai kesempatan dengan alasan dan pokok-pokok pikiran bervariasi (Konsorium Pembaruan Agraria/KPA).

Pada saat ini, pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN), telah menyusun RUU Sumber Daya Agraria sebagai pengganti UUPA.

³⁶⁷ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, Penjelasan Pasal 5 ayat 1. Pemenuhan hak warga negara tersebut dapat dilakukan dengan cara membangun sendiri atau sewa baik yang dibeli secara tunai maupun dengan cara angsuran karena menempati rumah adalah hak dari warga negara sebelum mereka mempunyai rumah sendiri serta rumah yang dimaksud di sini adalah rumah yang mempunyai syarat serta kelayakan lingkungan.

³⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 6 ayat 2.

³⁶⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Cetakan 1, Penerbit Kompas, 2008, hlm. 47.

Pemikiran penyusunan RUU yang bersangkutan dikemukakan sebagai alternatif dengan melihat dua hal yaitu : proses pembentukan RUU yang bersangkutan dan rancang bangun (substansi) RUU yang diharapkan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis.³⁷⁰

Agraria seharusnya menunjuk pada objek pengaturan yang lebih luas yakni segala sesuatu yang meliputi atau berkenaan dengan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dilihat dari ruang RUU Sumber Daya Agraria diharapkan mampu menjadi landasan bagi kebijakan sektoral yang terkait dengan pemilikan atau penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria agar dapat menjaga harmonisasi antar berbagai undang-undang sektoral.

Pembaruan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam telah diamanatkan oleh MPR (Tap MPR RI nomor LX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam). Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria (Pasal 2), sedangkan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan (Pasal 3).³⁷¹

Pada butir 5 disebutkan Sumber Daya Agraria adalah bumi, air dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang terdapat di dalam wilayah Republik Indonesia.

RUU ini menyatakan bahwa tujuan dari UU menyelenggarakan penata ulang penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan

³⁷⁰*Ibid.*, hlm. 48

³⁷¹RUU Sumber Daya Agraria. Tahun 2004.

sumber daya agraria dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui :

- a. Perwujudan keadilan, kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Efektifitas pemanfaatan sumber daya agraria.
- c. Pelestarian lingkungan dan pola penggunaan sumber daya agraria yang berkelanjutan.

Kewenangan yang bersumber dari hak menguasai negara antara lain untuk peningkatan kualitas pelayanan umum yang adil bagi semua warga negara.

Kewenangan yang lain adalah:

- a. Penciptaan stabilitas nasional untuk peningkatan kemakmuran rakyat dan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara;
- b. Unifikasi dalam keanekaragaman hukum dibidang sumber daya agraria;
- c. Penegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia;
- d. Peningkatan kualitas pelayanan umum yang adil bagi semua warga negara;
- e. Penyediaan pelayanan umum yang berupa dokumen negara yang seragam/sama bagi semua penduduk;
- f. Efektifitas terselenggaranya pelayanan masyarakat yang berskala nasional;
- g. Penciptaan iklim yang kondusif untuk menjalin kerjasama agar provinsi dan antar negara dalam mengembangkan perekonomian nasional;
- h. Pengelolaan dan pelestarian sumber daya agraria untuk kepentingan nasional;
- i. Pelestarian aset nasional;
- j. Pengelolaan sumber daya agraria secara integral;

Penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dengan Rencana Tata Ruang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing tentang sumber daya alam. Penurunan rencana peruntukan dan penggunaan SDA harus dengan persetujuan DPR atau DPRD. RUU ini juga membahas mengenai pemisahan horizontal dan vertikal, dimana dalam pasal 19 menyatakan bahwa terhadap tanah yang ada di atas atau di dalam tubuh bumi dapat diberikan suatu hak tanah:

1. Jika tanah, ruang di atas tanah atau di dalam tubuh bumi dikuasai oleh subjek hak yang sama, maka status hak atas ruang di atas atau di dalam tubuh bumi mengikuti status hak tanahnya.
2. Jika tanah, ruang di atas atau di dalam tubuh bumi dikuasai oleh subjek yang berbeda, maka terhadap ruang di atas tanah dan ruang di dalam tubuh bumi dapat diberikan hak tanah yang berbeda.

Terkait dengan kepemilikan atau penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, maka layaklah jika RUU Sumber Daya Agraria menjadi suatu pemikiran baru atau alternatif yang mampu dijadikan landasan bagi kebijakan sektoral.

Pada saat ini di Indonesia terdapat dua undang-undang yang berkaitan langsung dengan pembangunan perumahan dan permukiman, yaitu seperti Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Pembangunan Perumahan dan Permukiman. Pokok persoalan di sini apakah produk undang-undang di atas telah ada kaitannya dengan UUPA, dimana pola yang dipergunakan pada kedua

Undang-Undang tersebut apakah sudah sesuai dengan pola yang telah ditentukan dalam UUPA. Selain pola, yang menjadi pertanyaan apakah asas yang dipergunakan dalam kedua undang-undang tersebut saling berkaitan ataukah ada kesinkronan.³⁷²

Pernmasalahan Pembangunan Perumahan dan Permukiman baik secara vertikal maupun horizontal tidak akan terjadi jika terdapat suatu undang-undang atau aturan yang mengaturnya bersifat idealis. Selain itu pelaksanaan dari masyarakat sendiri akan supremasi undang-undang tersebut harus pula dijadikan budaya akan kepatuhan terhadap hukum tersebut. Seperti yang kita lihat bahwa di dalam undang-undang mengenai Rumah Susun sendiri bahwa dalam penjelasan serta Pasal-Pasal dalam peraturan ini sering sekali menyinggung mengenai pembangunan Rumah Susun bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah, pengertian ini diulang-ulang secara terus menerus.

Seharusnya Undang-Undang Rumah Susun ini menjangkau seluruh bangunan bersusun pada umumnya dan masalah untuk golongan masyarakat rendah diatur secara khusus karena seperti yang telah terjadi dalam fenomena sekarang ini telah banyak sekali pembangunan perumahan yang dilakukan secara bersusun, tidak hanya diperuntukan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah saja melainkan sudah berkembang dalam cakupan yang lebih luas seperti yang telah ada pada masyarakat luar negeri.

Masalah yang timbul dalam pembangunan perumahan secara horizontal adalah mengenai Hak Pengelolaan atas tanah dimana pembangunan secara horizontal yang dibangun di atas tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan,

³⁷² A.P. Partindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria*, ... Op.Cit., hlm. 46.

wajib menyelesaikan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang berlaku. Dalam PMDN Nomor 1 Tahun 1977 Pasal 3 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Perpanjangan Jangka Waktu Pembayaran Uang Pemasukan Kepada Negara dapat dilihat secara jelas bahwa harus dilakukan perjanjian antara pemegang hak pengelolaan dengan seseorang tersebut untuk menimbulkan sesuatu hak atas tanah dan dengan dokumen tersebut setelah menyelesaikan segala administrasi kewajibannya kepada instansi BPN melalui kantor pertanahan dengan mengacu kepada PMDN 6 Tahun 1972 tentang Peraturan Pelaksana Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Perpanjangan Jangka Waktu Pembayaran Uang Pemasukan Kepada Negara.³⁷³

Pada Pasal 8 ayat (1) menjelaskan adanya perbedaan kepemilikan dari pemegang hak atas tanahnya. mengenai kepemilikan yang berdasarkan status kewarganegaraan, seperti Pasal 21 dan 36 UUPA menyebutkan bahwa yang berhak memiliki (Hak Milik) atas suatu hak atas tanah adalah hanya Warga Negara Indonesia dan juga dapat dimungkinkan subjek dari pemilikan Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia serta Badan Hukum Asing yang berkedudukan di Indonesia yang didirikan menurut hukum di Indonesia. Yang kurang dalam pasal di atas adalah tidak tercantumnya secara jelas kepemilikan antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing jika hak atas tanah yang dimiliki atau yang dipergunakan mempunyai Hak Milik bersama

Masalah perumahan tidak lepas dari masalah tanah. Jumlah tanah yang tiap saat makin terbatas dapat menimbulkan pembangunan perumahan dan

³⁷³Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, tentang tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bangunan-bangunan Tanah.

permukiman yang tersendat, karena seperti yang kita ketahui bahwa pembangunan perumahan berhubungan langsung dengan jumlah tanah yang tersedia. Selain itu faktor dari kemampuan ekonomi manusia terdapat pula hubungan antara kemampuan membeli tanah dengan kemampuan untuk membangun suatu rumah. Tata cara pengadaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman diatur dalam Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1985 tentang Badan Kebijakan Nasional Perumahan Nasional.

Masalah Pembangunan Perumahan dan Permukiman berhubungan langsung dengan masalah tertib penggunaan tanah agar sesuai dengan asas-asas penggunaan tanah, yaitu asas pemanfaatan tanah yang optimal, asas keseimbangan antara berbagai keperluan dan asas kelestarian dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat banyak.³⁷⁴

Pembangunan Nasional Indonesia pada hakekatnya adalah pembangunan manusia seluruhnya dan pembangunan seluruh manusia Indonesia, yang diantaranya adalah pembangunan perumahan maupun permukiman yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor terpenting dalam peningkatan harkat dan martabat serta mutu kehidupan bagi masyarakat Indonesia maka perlu ditingkatkan dan dikembangkan pembangunan perumahan dan permukiman secara terpadu, terarah, berencana dan berkesinambungan. Peningkatan ini ditukan untuk mengatasi permasalahan tentang pembangunan di atas agar dapat menjadi kesatuan

³⁷⁴Ali Achmad Churniah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 1, Penerbit Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 34.

fungsional dalam wujud tata ruang fisik, maupun kehidupan sosial ekonomi serta budaya.³⁷⁵

Setiap orang atau badan hukum yang hendak membangun suatu perumahan yang berwawasan lingkungan diwajibkan untuk pertama mengikuti persyaratan teknis, ekologis dan administratif. Kedua, melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan. Ketiga, melakukan pemantauan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan dan keempat mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan, baik di dalamnya maupun di sekitarnya.³⁷⁶

Didirikannya Perum Perumnas adalah salah satu cara yang ditempuh oleh pemerintah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa kegiatan-kegiatan yang produktif di bidang pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarana serta melakukan pemupukan dana. Dengan tujuan melaksanakan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarananya yang mampu mewujudkan lingkungan permukiman sesuai dengan rencana pembangunan wilayah atau kota.³⁷⁷

Bangunan-bangunan gedung bertingkat yang terdiri atas bagian-bagian yang dapat dihuni atau digunakan secara pribadi, terpisah satu dengan yang lain, di bidang hukum tidak menimbulkan masalah, namun jika penguasaannya didasarkan atas hubungan sewa maka akan menimbulkan beberapa masalah.

³⁷⁵Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, *Op.Cit.*, hlm. 21.

³⁷⁶Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, Penjelasan Pasal 7.

³⁷⁷*Ibid.*, hlm. 153.

Masalah-masalah yang biasa timbul dalam sewa menyewa antara kedua belah pihak antara lain diatur dalam Pasal 44 dan 45 UUPA. Dalam Pasal 44 UUPA disebutkan bahwa masalah sewa menyewa atas tanah ini apabila seseorang berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar uang sewa. Harus diakui bahwa masalah sewa-menyewa ini adalah hal yang pokok yang mau tidak mau harus dipenuhi, yaitu adanya benda dan uang sewa. Namun ada pula ketentuan dalam Pasal 45 UUPA bahwa sewa menyewa untuk mendirikan bangunan yang menjadi subjek, selain warga negara Indonesia juga orang asing penduduk Indonesia dan badan hukum asing yang ada izin kerjanya di Indonesia.³⁷⁸ Bagi Rumah susun, sewa menyewa ini dapat memungkinkan yaitu hak dari pemilik tanah tidak dapat hilang dan sekaligus mendapat suatu penghasilan yang memadai bagi pemilik hak atas tanahnya.

Di Indonesia telah ada suatu aturan hukum yang mengarah kepada suatu perjanjian penggunaan tanah oleh orang atau badan lain untuk waktu tertentu. Masalah lain yang muncul dari perkembangan masalah di atas adalah masalah *Strata Title* (Bangunan yang mempunyai bukti terpisah). Di banyak negara di Asia misalkan di Malaysia masalah *Strata title* telah dikembangkan berdasarkan *New South Wales Conveyancing (Strata Title act 1961)* sehingga telah menjadi Akta Hak Milik Strata 1985.

Beberapa hal penting yang berkaitan dengan *Strata Title* adalah seperti mengenai permohonan untuk memecah dan bagian terpisah, sampai seberapa jauh pemilik bagian rumah susun boleh mempergunakan dinding luar baik memasang papan nama ataupun menbor dinding tersebut keluar, bagaimana usaha untuk

³⁷⁸A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria*, ... Op Cit., hlm.35.

memecah atau menggabungkan dua atau lebih bagian dalam satu bagian terpisah, bagaimana konsekuensinya, bagaimana masalah kepemilikan bersama, bagaimana mengenai suatu perkumpulan penghuni/pemakai bagian bangunan tersebut, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya, termasuk juga bagaimana perkumpulan ini diberi wewenang untuk menegur para penghuni ataupun mengatasi pertengkaran diantara pemilik rumah. Demikian pula bagaimana prosedur jika ada bagian yang akan dijual atau yang akan diwariskan. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban para penyewa masing-masing dan pemilik bangunan, hubungan antara para penyewa, pengelolaan bagian-bagian gedung dan pengoperasian peralatan-peralatan yang digunakan bersama, semuanya dapat diatur dalam perjanjian sewa-menyewa yang bersangkutan.³⁷⁹

Masalah timbul, jika para pemakai ingin memiliki secara pribadi bagian bangunan yang dipakainya. Apakah menurut hukum hal itu dimungkinkan, karena secara fisik bagian-bagian tersebut tidak dapat dipisahkan dan merupakan satu kesatuan dengan bangunan gedungnya. Demikian pertanyaan dari mereka yang hukumnya menggunakan asas *accessie*. Kalaupun hal tersebut dimungkinkan, bagaimana dengan kepemilikan bagian-bagian gedung yang karena fungsinya harus digunakan bersama. Bagaimana pengaturannya dan pembiayaan pengelolaan dan pengoperasian peralatan yang digunakan bersama. Karena setelah semua SRS terjual, pembangunan bangunan yang bersangkutan berdiri, karena hanya bagian-

³⁷⁹Budi Harsono, *Hukum Agraria ...* (Jp. Cit.), hlm. 355.

bagian yang hanya ada di lantai dasar saja yang secara fisik berhubungan langsung dengan tanah tersebut.³⁹⁰

Menjawab pertanyaan di atas, dapat dilihat melalui Pasal 8 Undang-Undang Rumah Susun Nomor 18 Tahun 1985, diciptakan dasar hukum atas kepastian hukum antara hak pemilikan perscorangan atas satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah, hak bersama atas benda bersama, dan hak bersama atas tanah.

Salah satu masalah penting lainnya adalah perlindungan terhadap para konsumen pembeli rumah susun. Selama ini para pengembang cenderung tidak memberikan informasi yang menyangkut hak konsumen, seperti kapan konsumen menerima sertifikat strata title yang sudah terpisah, berapa ganti rugi yang akan diberikan kepada konsumen jika pengembang tidak menepati janji dan sebagainya.

Masalah yang lain adalah:³⁹¹

1. Pelanggaran yang dilakukan oleh para pemilik Satuan Rumah Susun yang melakukan penambahan atau perubahan fisik bangunan yang dapat menimbulkan kerugian bagi pemilik lainnya seperti mengganggu ketenangan dan keamanan lingkungan, mengganggu ketenangan dan kenyamanan lingkungan, mengganggu kekuatan bangunan dan pandangan.
2. Perpanjangan Hak Guna Bangunan.
3. Pengelolaan dari Rumah Susun setelah Satuan Rumah Susun terjual habis.

³⁹⁰*Ibid.*

³⁹¹Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka ... Op Cit*, hlm. 173.

Pembangunan Rumah Susun dijadikan solusi dalam mengurangi masalah pembangunan perumahan dan permukiman pada masyarakat perkotaan, dengan jumlah kepadatan penduduk yang tinggi yang tidak diimbangi dengan luasnya lahan.

Tujuan dibangunnya rumah susun adalah :³⁸²

1. Dapat memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah yang menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatannya.
2. Meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah perkotaan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan menciptakan lingkungan permukiman yang lengkap serasi dan seimbang.

Pembangunan perumahan senantiasa memerlukan tanah sebagai basis kegiatannya. Sementara itu luas tanah yang tersedia untuk pembangunan semakin terbatas, baik dalam arti kuantitas maupun kualitasnya. Model-model pembangunan berdasarkan kepada masalah penyediaan tanah, mendorong lahirnya konsep pembangunan rumah susun sebagai alternatif penyelesaian yang tidak dapat dihindari.

Pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dewasa ini yang telah dilaksanakan pula di berbagai negara adalah dengan menggunakan sistem "condominium", yaitu suatu sistem pemilikan perseorangan dan bersama. Konsep hak dasar yang melandasi sistem "condominium" itu sendiri berpangkal pada teori-teori tentang pemilikan atas suatu benda. Menurut hukum suatu

³⁸²Budi Harsono, *Hukum Agraria*, Op Cit., hlm. 358.

benda/bangunan dapat dimiliki oleh seseorang, dua orang atau bahkan lebih yang dikenal dengan istilah kepemilikan bersama.

Rendahnya produktivitas masyarakat Indonesia mengakibatkan rendahnya kemampuan daya beli masyarakat Indonesia untuk memiliki sebuah rumah. Rendahnya produktivitas dapat dilihat pula dari adanya *high cost economy* yang merupakan ciri dari perekonomian kita, ekonomi biaya tinggi ini memperlemah struktur dan perkembangan ekonomi secara nasional maupun perdagangan luar negeri. Harusnya kita dapat melihat tingginya produktifitas pada masyarakat Jepang, bangsa Jepang membangun negaranya secara cepat setelah pulih dari kehancuran setelah perang. Kehebatan masyarakat Jepang yaitu pada semangat juangnya yang sulit ditandingi oleh bangsa lain.¹⁸³

Faktor ekonomi sangat mempengaruhi kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok dalam hidupnya, di antaranya adalah kebutuhan akan tempat tinggal. Meningkatnya pendapatan serta produktifitas masyarakat Indonesia dapat juga dipengaruhi oleh kemampuan dan perkembangan teknologi. Teknologi diartikan sebagai penerapan ilmiah dan pada kegiatan praktis. Perkembangan teknologi juga harus diimbangi dengan ilmu pengetahuan karena dapat berfungsi sebagai sarana untuk memahami lingkungan alam maka teknologi dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengendalikan dan memanfaatkan.³⁸⁴

Lingkungan perumahan dan permukiman yang sudah dibangun oleh pemerintah. Perumnas ataupun para pengembang beserta fasilitasnya dan sarana

¹⁸³ J. Ravianto, *Orientasi Produktivitas dan Ekonomi Jepang. Apa yang Harus Diadopsi Indonesia*, Universitas Indrawana Press, Jakarta, 1986, hlm. 1.

³⁸⁴ Mochtar Mas'ned dan Nasikun, "Seminar Kebijakan Teknologi dan Pembangunan Nasional", Yogyakarta 3-5 Oktober 1986, Pusat Studi Sosial Universitas Gajah Mada, hlm. 2.

pelayanannya, selanjutnya diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah setempat. Dalam proses penyerahan ini perlu diperhatikan standar dan fasilitas lingkungan khususnya kualitas jalan, saluran air, dan teknik, serta biaya pemeliharaan dari pemerintah daerah setempat dalam pengelolaan selanjutnya. Untuk itu perlu adanya partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan lingkungan. Kebersihan perumahan merupakan suatu syarat bagi terciptanya rumah sehat dalam lingkungan yang sehat. Peranan pemerintah juga sangat diperlukan dalam memberi dorongan dan bimbingan pada masyarakat.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa ketentuan tentang perlindungan sumber daya buatan ditetapkan dengan undang-undang.¹⁸⁵ Perlindungan sumber daya yang penting ditujukan kepada konservasi fungsi sumber daya tersebut bagi kesinambungan pembangunan. Sumber daya buatan itu meliputi bendungan, waduk, instalasi energi, perumahan dan permukiman, dan lain-lain.¹⁸⁶

Undang-Undang tersebut telah menyoroti perencanaan perumahan dan permukiman dengan pola hunian berimbang. Pembangunan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang, meliputi rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah agar terdapat perbandingan yang sempurna antara kategori rumah tersebut.

¹⁸⁵Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok-Pokok Pengolahan Lingkungan Hidup, UU No. 4 Tahun 1982, LN No. 32 Tahun 1982, TLN No. 3215, Pasal 13.

¹⁸⁶Koemahendjardjasonantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Loc Cit.

Dengan mengikuti pembahasan di DPR pada saat pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, maka dapat diketahui keterangan Pemerintah yang disampaikan pada tanggal 11 Juni 1991 pada saat penyampaian RUU tersebut, yang antara lain menyebutkan Rancangan Undang-Undang ini memuat berbagai hal yang mempunyai arti penting bagi kehidupan rakyat, bangsa dan negara, sebagai usaha untuk mengisi cita-cita perjuangan bangsa Indonesia bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Seperti telah kita ketahui bersama, tujuan pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan bagian dari pembangunan nasional tersebut.¹³⁷

Di samping penataan perumahan dan permukiman dengan pola lingkungan siap bangun dan kawasan siap bangun, maka Undang-Undang tersebut juga menyoroti perencanaan perumahan dan permukiman dengan pola hunian seimbang. Pembangunan perumahan dan permukiman juga harus memperhatikan keamanan lingkungan dari banjir. Oleh karena itu, pelaksanaan sistem drainase lingkungan dan sistem drainase kota harus dilaksanakan dengan baik. Hal ini diawali dengan adanya konsistensi dari pihak pengembang saat membangun yang harus tetap memperhatikan dan mengikuti ketentuan secara taat dari Dinas Departemen Pekerjaan Umum. Walaupun demikian, masih banyak juga pembangunan perumahan dan permukiman tidak memperhatikan masalah ini.

¹³⁷Buku 1 RUU tentang Perumahan dan Permukiman, Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor (kosong) tentang Perumahan dan Permukiman, (Dikmentasi RRI, hlm. 1.

Selain hal tersebut pembangunan perumahan dan permukiman harus tetap memperhatikan inovasi lingkungan yang harus dilakukan dengan cara melalui program penghijauan yang memperhatikan keanekaragaman hayati dengan menanam berbagai macam pohon.

Hilangnya kawasan yang asri dari setiap pembangunan perumahan dan permukiman serta pudarnya alam yang hijau dan subur serta pembangunan beton yang menutup permukaan tanah banyak kita jumpai sekarang, tidak banyak orang yang tahu bahwa penutupan permukaan tanah tersebut akan mengurangi bahkan menghilangkan kemampuan tanah untuk meresap secara tepat dan cepat dan bahaya dari tidak berjalannya proses tersebut adalah menyebabkan banjir. Dengan adanya permukiman yang asri dan alami akan memberikan manfaat yang baik bagi kesehatan dan kehidupan.

Penghijauan kawasan perumahan dan permukiman merupakan tindakan yang perlu dilakukan secara luas dan segera di setiap lingkungan perumahan dan permukiman. Kegiatan penghijauan dan penanaman pohon dan pekarangan harus dapat membudaya dalam diri masyarakat. Di beberapa lokasi perumahan penanganan kebersihan dan pengadaan air minum dan masalah sampah telah dilakukan dengan baik oleh kelompok masyarakat dan swasta yang bekerja sama dengan pemerintah. Peningkatan peranan swadaya masyarakat dalam berbagai bidang perlu disambut dengan gembira dan akan terus didorong ke arah itu, karena hal tersebut adalah suatu hal yang sangat positif yang akan lebih memperkuat dasar pembangunan negara.

Pembangunan perumahan dan permukiman juga harus memperhatikan mengenai hal limbah, baik limbah cair maupun limbah padat. Hal ini agar menjadi perhatian dari para pengembang karena untuk menghindari kepunahan lingkungan serta dampak rusaknya ekosistem di sekitar perumahan. Apa yang dikatakan oleh Lester R. Brown "bahwa pengembang harus perlu memahami pentingnya pengolahan limbah". Dalam kegiatan ekonomi yang akan datang tahun 2030 yang efisien dikatakan adalah dengan memperhatikan pengurangan limbah dan peningkatan industri daur ulang. Prioritas pertama yang dilakukan adalah dengan mengelakan pemakaian barang-barang yang tidak berguna. Kedua, pemakaian kembali produk secara langsung, misalnya mengisi kembali botol minuman. Ketiga, adalah mendaur ulang material untuk membentuk produk baru. Keempat, adalah material tersebut dapat dibakar untuk memeras energi-energi yang ada didalamnya. Hal ini dapat dilakukan selama dalam keadaan aman. Pilihan yang terakhir dalam hal limbah adalah pembuangan dalam lubang tempat sampah.¹⁸⁸

Pembuangan sampah di dalam lubang tempat sampah yang biasa dilakukan pada umumnya merupakan alternatif pilihan terakhir dalam pembuangan limbah padat. Kepedulian dalam mengembangkan daur ulang sampah organik dan sampah non organik oleh masing-masing pihak merupakan prioritas utama yang harus dilakukan karena apabila pihak masyarakat maupun pengembang mengandalkan ketergantungan pada Pemda untuk membuang sampah pada tempat pembuangan terakhir adalah merupakan masalah waktu yang suatu saat pasti akan muncul ke permukaan menjadi masalah yang sangat serius.

¹⁸⁸The World Bank, *Laporan Pembangunan Dunia 2003*, hlm. 21.

Menurut ketentuan Pasal 4 butir b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, masalah tersebut secara berturut-turut adalah:

- a. Sehat
 - i. Saluran pembuangan (terbuka dan tertutup) dan sistem drainase;
 - ii. Pohon lingkungan: angkana, kupu-kupu, bintaro, kayu putih, akasia magun;
 - iii. Pemisahan air cucian dan huangan (ke septitank);
 - iv. Rumahnya sendiri cukup ventilasi;
 - v. WKC/D (wisma kecil tunggal) di mana dengan luas lebih dari 150 meter persegi dan mempunyai lebar rumah seluas 8 meter persegi dan tanpa jarak bebas samping.
- b. Aman, yaitu dengan adanya struktur bangunan sesuai dengan standar bangunan.
- c. Serasi dan teratur
 - i. Penghijauan;
 - ii. Lebar jalan.

Pembangunan nasional di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup pada dasarnya merupakan upaya untuk mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal, serta penataan ruang. Untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan di atas, GBHN 1999-2004

telah menetapkan beberapa ketentuan mengenai pelestarian lingkungan. Program-program dalam pembangunan lingkungan hidup antara lain:³⁸⁹

- a. Program pengembangan dan peningkatan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- b. Program peningkatan efektifitas pengelolaan, konservasi dan rehabilitasi sumber daya alam.
- c. Program pencegahan dan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.
- d. Program penataan kelembagaan dan penegakan hukum pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup.
- e. Program peningkatan peranan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup.

Dari sejarah lahirnya undang-undang tentang Perumahan dan Permukiman ini, maka tampaklah bahwa "aman dan serasi" sebagai tujuan dari penataan perumahan dan permukiman mendapat porsi yang penting untuk ditindak lanjuti lebih lanjut. Walaupun dalam pembahasan baik di Tingkat I, II, III, maupun Tingkat IV, istilah hunian berimbang sama sekali tidak pernah disinggung. Namun dalam ketentuan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor. 648-334 tahun 1992, 739/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan dan Pemukiman di lingkungan hunian yang berimbang dan 09/KPTS/1992 sebagaimana ternyata dalam konsideran butir (a) dipertimbangkan bahwa

³⁸⁹Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, Penerbit BP. Cipta Jaya, Jakarta, Bab X. Pembangunan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.

pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia mewujudkan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, serta menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang-bidang lain, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dalam butir b dijelaskan lebih lanjut bahwa untuk mencapai tujuan pembangunan perumahan dan permukiman yang serasi tersebut di atas, perlu diwujudkan lingkungan perumahan yang penghuninya terdiri dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial yang saling membutuhkan dengan dilandasi oleh rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan, serta menghindari terciptanya lingkungan perumahan dengan pengelompokan hunian yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial.

Pembangunan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang seimbang, meliputi rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah dengan perbandingan dan kriteria tertentu sehingga dapat menampung secara serasi antar kelompok masyarakat dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial. Konsep ini menekankan pada perumahan yang berwawasan lingkungan dan bernuansa gender, peduli terhadap kepentingan kaum perempuan dan anak-anak. Dengan adanya konsep hunian berimbang, setiap pengembang diminta tanggung jawab sosialnya untuk membangun rumah bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah. Jika

perlu, agar harga jual tidak melebihi harga jual tertinggi yang ditetapkan pemerintah. pengembang harus melakukan subsidi silang dengan menggunakan sebagian keuntungan dari penjualan rumah mewah dan/atau menengah untuk menurunkan harga jual rumah sederhana.¹⁹⁰

Pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang bertujuan untuk:

- a. Mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, aman, serasi dan teratur;
- b. Mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman yang terdiri dari rumah mewah, menengah dan sederhana agar dapat menampung terciptanya secara serasi berbagai kelompok masyarakat;
- c. Mewujudkan rasa kesetiakawanan sosial, rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotong-royongan antara kelompok masyarakat dimana 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;
- d. Lebih menjamin tercapainya target pembangunan perumahan dan permukiman, khususnya target pembangunan rumah sederhana.

Dalam rangka usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui berbagai pembangunan, termasuk pembangunan perumahan untuk memenuhi kebutuhan rakyat akan rumah yang terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah,

¹⁹⁰Ibid., hlm. 252.

Pemerintah selalu dihadapkan kepada permasalahan keterbatasan luas tanah yang tersedia untuk pembangunan, terutama di daerah perkotaan yang berpenduduk padat. Menyadari kenyataan tersebut, perlu kiranya dikembangkan suatu konsep pembangunan perumahan yang dapat dihuni secara bersama-sama dalam suatu bangunan bertingkat, yang dibagi-bagi atas bagian-bagian secara terpisah, baik vertikal atau horizontal untuk masing-masing penghuni (keluarga).

Selubungan dengan hal tersebut, maka untuk memberikan landasan hukum dalam pembangunan rumah susun, Pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 sebagai peraturan pelaksanaannya. Dalam penjelasan umum dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tersebut dinyatakan bahwa kebijaksanaan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:

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

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, dinyatakan bahwa pengaturan dan pembinaan rumah susun

diarahkan untuk meningkatkan usaha pembangunan perumahan dan permukiman yang fungsional bagi kepentingan rakyat banyak, dengan maksud untuk:³⁹¹

- a. Mendukung konsepsi tata ruang yang dikaitkan dengan pengembangan daerah perkotaan ke arah vertikal dan untuk meremajakan daerah-daerah kumuh.
- b. Meningkatkan optimasi penggunaan sumber daya tanah perkotaan.
- c. Mendorong pembangunan permukiman berkepadatan tinggi.

Untuk meningkatkan daya guna tanah perkotaan, khususnya untuk kota-kota besar yang berpenduduk mendekati 1 juta jiwa atau lebih perlu dibangun rumah susun. Dan pembangunannya disesuaikan dengan tingkat sosial yaitu untuk masyarakat golongan berpenghasilan tinggi perlu dibangun rumah susun mewah, untuk golongan menengah perlu dibangun rumah susun menengah, sedangkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah perlu dibangun rumah susun sederhana. Untuk masyarakat golongan rendah masih banyak kendala yang dihadapi. Beberapa persoalan dalam pembangunan rumah susun untuk masyarakat golongan rendah ialah masyarakat golongan berpenghasilan rendah belum terbiasa tinggal di rumah susun.

Pembangunan perumahan dan permukiman seringkali menyalahi rencana tata ruang, akibatnya perumahan dan permukiman yang dibangun tidak sinkron lagi dengan lingkungan sekitar.

³⁹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, Pasal 2 ayat 2.

D. RUMAH SUSUN SEBAGAI BENTUK RUMAH HUNIAN DAN PENDAFTARANNYA

1. Rumah Susun Sebagai Bentuk Rumah Hunian

Pada kenyaraannya, rumah berfungsi sebagai tempat berlindung dari cuaca, gangguan, serta bahaya, juga sebagai tempat beristirahat untuk memulihkan kembali tenaga yang telah digunakan, menghilangkan ketegangan dan untuk menjadikan dirinya sendiri menjadi manusia seutuhnya. Dengan bantuan keluarga kita mendapatkan pendidikan utama, sebagai contoh yang terjadi pada masyarakat Jepang, "*The Family was not only the basic biological and economic unit of society, but, as the main agent of socialization for the child, it was also an ethical and moral school of great importance*"¹⁹²

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kondisi untuk memungkinkan manusia menghadirkan diri secara wajar, diyakini perumahan merupakan faktor yang ikut menentukan, atau membentuk manusia serta tingkah lakunya dengan akibat-akibatnya atas sesama anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Arti rumah bagi manusia, akan sama juga dalam pengertiannya untuk manfaat pembangunan rumah susun sebagai hunian.¹⁹³

Pembangunan perumahan yang dilakukan selama ini baik oleh pemerintah maupun masyarakat, belum dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk yang sangat cepat. Keadaan tersebut terutama dirasakan di daerah perkotaan, karena

¹⁹² UNESCO, *Science Policy and Organization of Research in Japan*, Paris, 1967., hlm. 61.

¹⁹³ Siswono Yudiantusodo, *Rumah Cilik* . . . *Op.Cit* , hlm. 345.

jumlah kepadatan penduduk yang tinggi yang tidak diimbangi dengan luasnya lahan.

Pembangunan rumah susun dimaksudkan untuk menyediakan hunian yang layak bagi orang dan badan hukum, oleh karena itu perumahan tersebut harus memenuhi standar sebagai hunian yang harus memenuhi syarat, baik dari kesehatan, kenyamanan dan keasrian dari rumah tersebut.³⁹⁶

Tujuan dibangunnya rumah susun adalah :³⁹⁷

- a. Dapat memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah yang menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatannya.
- b. Meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah perkotaan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan menciptakan lingkungan permukiman yang lengkap serasi dan seimbang.

Peraturan mengenai rumah susun telah diatur sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, kemudian terbit juga Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun. Dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985, pada Pasal 3 ayat (1) butir a, bahwa tujuan dibangunnya rumah susun "Untuk memenuhi kebutuhan Perumahan yang layak bagi rakyat yang berpenghasilan rendah." Pengaturan rumah susun diharapkan untuk dapat meningkatkan usaha pembangunan dan permukiman yang fungsional bagi kepentingan rakyat banyak. Mendukung konsep tata ruang dan meremajakan daerah kumuh, optimalisasi penggunaan

³⁹⁶ Supriadi. *Hukum Agraria*. Cetakan Pertama, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2007, hlm. 245.

³⁹⁷ Budi Harsono. *Hukum Agraria....*, Op Cit. hlm. 358.

sumber daya perkotaan, serta mendorong pembangunan permukiman yang berkepadatan tinggi. Pembangunan rumah susun bertujuan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, dengan meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah-daerah yang berpenduduk padat yang hanya tersedia luas tanah yang terbatas. Dalam pembangunannya sendiri harus diperhatikan antara lain kepastian hukum dalam penguasaan dan keamanan dalam pemanfaatannya, kelestarian sumber daya alam yang bersangkutan serta penciptaan permukiman yang nyaman, lengkap, serasi dan seimbang.¹⁹⁸

Pembangunan perumahan dalam bentuk rumah susun atau bangunan gedung bertingkat sering diperlukan dan bahkan telah menjadi kebutuhan yang sangat mendesak. Dalam hal ini yang perlu dipikirkan ialah bagaimana menciptakan kondisi yang diperlukan dengan mengadakan penyesuaian sosial budaya yang meliputi sarana hidup, tata hidup dan nilai hidup sehingga rumah dapat berfungsi dengan baik.

Pengembangan rumah susun sebagai perumahan rakyat, jelaslah bukan masalah yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan bagian dari usaha menaikan kembali rasio yang kian menurun akibat pertambahan dan kepadatan penduduk tersebut yang terlampau tinggi.

Satuan Rumah Susun dapat dikatakan milik perseorangan apabila dikelola sendiri oleh pemiliknya, sedangkan yang merupakan hak bersama harus digunakan dan dikelola secara bersama karena menyangkut kepentingan dan kehidupan orang banyak. Penggunaan dan pengelolaan SRS ini harus diatur dan

¹⁹⁸*Ibid.*, hlm 345.

dilakukan untuk suatu perhimpunan penghuni yang berkedudukan sebagai Badan Hukum yang memiliki tugas dan wewenang mengelola dan memelihara rumah susun beserta lingkungannya serta menerapkan peraturan-peraturan mengenai tata tertib penghunian.

Dalam Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun Juncto Pasal 62 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 disebutkan objek pengelolaan Satuan Rumah Susun adalah :

- a. Pengawasan terhadap penggunaan bangunan bersama;
- b. Benda bersama;
- c. Tanah bersama;
- d. Pemeliharaan serta perbaikan;
- e. Pemeliharaan sarana lingkungan;
- f. Fasilitas sosial.

Tugas Badan Pengelola adalah (Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun). Pertama, melaksanakan pemeriksaan, pemeliharaan kebersihan rumah susun dan lingkungannya pada bangunan bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Kedua, mengawasi ketertiban dan keamanan penghuni serta penggunaan bangunan bersama, benda bersama dan tanah bersama sesuai dengan peruntukannya. Ketiga, secara berkala memberikan laporan kepada perhimpunan penghuni disertai permasalahan dan usulan pemecahannya.

Pada saat ini pembangunan rumah susun selain dipergunakan sebagai hunian dapat pula dipergunakan sebagai non hunian. Hal ini dijelaskan pada

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, bahwa mengenai pemanfaatan rumah susun baik sebagai hunian maupun bukan hunian wajib melaksanakan serta memenuhi ketentuan yang terdapat pada Pasal 5 peraturan ini, hal ini mulai terjadi dan banyak diminati oleh masyarakat karena dianggap lebih baik.

Perbedaan tujuan dibangunnya rumah susun selain sebagai tempat hunian yang menciptakan sesuatu hal yang dimaksud dengan nilai komersial. Nilai komersial pada rumah susun yang menggunakan konsep campuran yaitu antara hunian/kios-kios (komersial) pada rumah susun ditentukan :³⁹⁹

1. Untuk non hunian harga jual lebih mahal jika dibandingkan dengan hunian
2. Harga jual hunian dengan makin rendah letak lantainya maka akan semakin mahal harga jual/nilai komersialnya.

Pembangunan perumahan dan permukiman dalam hal pembangunan untuk Rumah Susun tidak dapat terlepas begitu saja dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dengan pertimbangan bahwa pembangunan rumah susun dengan bangunan gedung memiliki ikatan yang erat, yaitu merupakan salah satu wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau keseluruhannya berada di atas dan/atau air yang berfungsi sebagai tempat melakukan kegiatannya, baik hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, sosial, budaya maupun kegiatan khusus".⁴⁰⁰

³⁹⁹Arie S. Hutagalung, *Tebakan Pemikiran...*, Op. Cit., hlm. 184

⁴⁰⁰Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, LN No. 134 Tahun 2002, T.T.N No 4247, Pasal 5 ayat 1.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung mengatur mengenai fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, penyelenggaraan bangunan gedung yang di dalamnya termasuk juga hak dan kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung pada setiap tahap penyelenggaraan bangunan gedung. Keseluruhan maksud dan tujuan peraturan tersebut dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan dengan lingkungannya bagi kepentingan masyarakat yang berperikemanusiaan dan berkeadilan. Fungsi bangunan gedung dapat sebagai hunian, baik untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun dan rumah tinggal sementara, dimana fungsi tersebut harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Tata Ruang.⁴⁰¹

Pada bangunan gedung mempunyai persyaratan yang tidak jauh berbeda dengan apa yang menjadi persyaratan dalam pembangunan rumah susun. Pada Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang memperjelas pernyataan Pasal 16 ayat (1). Pada undang-undang yang sama mengenai persyaratan kesehatan yang meliputi persyaratan sistem penghawaan, pencahayaan, sanitasi, dan penggunaan bangunan gedung. Bangunan rumah susun dengan bangunan gedung mempunyai perbedaan pada masing-masing fungsinya dimana dalam bangunan gedung ini mempunyai fungsi yang sangat luas.⁴⁰²

Fungsi dari bangunan gedung juga berfungsi sebagai tempat hunian. Apabila terjadi perubahan fungsi bangunan gedung maka perubahan ini harus mendapat persetujuan dari Pemerintah Daerah setempat, yang mana oleh karena

⁴⁰¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Pasal 5 ayat 1 dan 2

⁴⁰² Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, Op 47.c, Pasal 5.

fungsi bangunan gedung sendiri ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan dicantumkan dalam Izin Mendirikan Bangunan.

Setiap orang atau badan hukum berhak memiliki seluruh bangunan gedung atau bagian dari bangunan gedung dan kewajiban dari pemerintah sendiri untuk mendata bangunan gedung dengan tujuan terciptanya tertib pembangunan dan pemanfaatan.

Peran serta masyarakat secara aktif bukan hanya dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman serta pemanfaatan gedung untuk kepentingan mereka sendiri, tetapi juga dalam pemanfaatan serta peran bagi pembangunan secara umum. Tidak hanya itu tidak terlepas dari jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi baik sebagai perencana, pelaksana, pengawas atau manajemen konstruksi dan supaya dapat lebih terorganisir serta tidak bertentangan dengan hukum lingkungan.

Segala penyelenggaraan bangunan gedung baik yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, masyarakat, serta dilakukan oleh pihak asing wajib memenuhi serta mematuhi ketentuan yang tercantum dalam undang-undang tentang Bangunan Gedung ini. Diberlakukannya Peraturan Mengenai Undang-Undang Bangunan Gedung ini diharapkan agar terjadi keseimbangan antara kondisi sosial, ekonomi, serta budaya masyarakat yang beraneka ragam. Untuk itu diharapkan agar pemerintah terus mendorong, memberdayakan dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan.

2. Pendaftaran Rumah Susun

Pembeli maupun dalam istilah lain pemilik yang akan menempati satuan rumah susun yang telah mempunyai sertipikat hak atas satuan rumah susun dapat melakukan perbuatan hukum berkenaan atas tanah yang dimilikinya, misalkan hak menjual, menghibahkan, menukar, dan mewariskan atau menjadikannya sebagai agunan. Di samping itu yang bersangkutan juga dapat memohon perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah bersama sebagai suatu hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu tertentu. Jadi pemilik atau konsumen dari rumah susun ini tidak perlu ragu ataupun khawatir terhadap hak atas tanahnya yang akan dia miliki.

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah bersama yang alas haknya adalah hak guna bangunan dan hak pakai. Subyek hukum yang dapat memiliki rumah susun yang dibangun di atas alas hak guna bangunan adalah warga negara Indonesia, sedangkan warga negara asing hanya dibolehkan memiliki rumah susun yang alas haknya adalah hak pakai.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun pada ketentuan umum dalam Pasal 1 yang dimaksud dengan:

- a. Penyelenggara pembangunan adalah Badan Usaha Milik Negara atau Daerah, Koperasi dan/atau Badan Usaha Milik Swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan rumah susun serta swadaya masyarakat.
- b. Akta pemisahan adalah tanda bukti pemisahan rumah susun atas satuan-satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama dengan

pertelaan yang jelas dalam arah horizontal dan vertikal yang mengandung nilai perbandingan proporsional.

- c. Pemerintah daerah adalah pemerintahan daerah tingkat II kabupaten/kotamadya dan pemerintahan daerah tingkat I Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Sebelum mengarah kepada cara dan syarat dari pembangunan rumah susun perlu dijelaskan terlebih dahulu tentang subyek dari rumah susun tersebut, antara lain:

- a. WNI baik perorangan maupun swadaya masyarakat;
- b. Badan hukum swasta nasional;
- c. BUMN/BUMD;
- d. Koperasi;
- e. Warga Negara Asing (bila haknya adalah hak pakai)

Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang rumah susun, UUPA, serta Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang rumah susun. Pengaturan dan pembinaan rumah susun yang sesuai dengan peraturan-peraturan di atas diarahkan agar dapat meningkatkan usaha pembangunan dan permukiman yang fungsional bagi kepentingan rakyat banyak. Mendukung konsep tata ruang vertikal dan meremajakan daerah kumuh serta mengoptimalkan penggunaan sumber daya masyarakat perkotaan.

Untuk menjamin kepastian hak bagi pemilikan satuan rumah susun, pemerintah memberikan alat pembuktian yang kuat berupa sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang diterbitkan oleh Kantor Badan Pertanahan

Kabupaten/Kotamadya setempat. Berbeda dengan sertipikat hak atas tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun ini terdiri dari;⁴⁰³

- a. Salinan buku tanah dan surat ukur hak tanah bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah;
- b. Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki;
- c. Perticlaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dijilid dalam satu sampul dokumen. Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 sertipikat HMSRS ini harus sudah ada sebelum satuan-satuan rumah susun yang bersangkutan dapat dijual. Setiap HMSRS didaftar dalam 1 (satu) buku tanah HMSRS. Untuk pendaftaran HMSRS menggunakan daftar isian yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran serta diperlukan pula beberapa daftar tambahan, yaitu:⁴⁰⁴

- a. Daftar buku tanah HMSRS yang dibuat desa/kelurahan;
- b. Daftar gambar rumah yang diberi nomor urut per tahun per kabupaten/kotamadya atau per satuan wilayah kerja kantor pertanahan.

⁴⁰³Siswono Yudokusodo, *Rumah Liris*, s. hlm. 338.

⁴⁰⁴*Ibid*

Semua sertifikat HMSRS tersebut pada mulanya masih atas nama penyelenggara pembangunan. Setelah satuan rumah susun yang bersangkutan dibeli, maka pendaftaran peralihan hak oleh Kantor Badan Pertanahan dalam buku tanah. Kemudian sertifikat diserahkan kepada pembeli sebagai pemilik yang baru. Sertipikat HMSRS merupakan suatu kelembagaan hukum baru yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat bagi pemegang haknya.⁴⁰⁵

Rumah susun beserta lingkungannya digunakan untuk hunian pada tingkat-tingkat tertentu. Bagi rumah susun yang berlantai agar dibangun beberapa lantai dimana dalam lantai tersebut dapat melakukan kegiatan bersama dalam ruang lingkup rumah susun tersebut, agar terasa keserasian antara penghuni rumah susun tersebut sehingga telah tercapai tujuan pembangunan rumah susun sebagai tempat hunian.

Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, jika satuan rumah susun akan dipergunakan untuk hunian di atasnya atau kepentingan lain harus atas dasar kesepakatan para pemilik rumah susun dan jika rumah susun tersebut sebagian atau keseluruhannya direncanakan untuk diubah peruntukannya menjadi pertokoan atau sebaliknya semula pertokoan menjadi untuk hunian, perubahan itu harus mendapatkan pula izin dahulu dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Rumah Susun. Izin layak huni bagi satuan rumah susun dapat dikeluarkan bila pelaksanaan pembangunan sesuai dengan segi arsitektur yang

⁴⁰⁵*Ibid.*

telah ada baik menyangkut konstruksi instalasi dan perlengkapan bangunan lainnya telah sesuai dengan persyaratan dalam mendirikan bangunan.

Penyelenggara dalam rumah susun dapat mengajukan keberatannya kepada Gubernur apabila tidak ada kesamaan antara pendapat dalam pemeriksaan dengan rumah susun yang telah selesai dibangun menurut ketentuan dan persyaratan yang telah ditetapkan dalam Izin Mendirikan Bangunan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang rumah susun bahwa setiap pembangunan rumah susun harus memenuhi persyaratan teknis yang harus dipenuhi dalam pembangunan rumah susun, yaitu:

1. Persyaratan teknis untuk ruangan

Persyaratan teknis adalah persyaratan mengenai struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan lain-lain yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan serta disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan. Disebutkan dalam Bab III bagian pertama pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 bahwa di dalam perencanaan harus dapat dengan jelas ditentukan dan dipisahkan masing-masing rumah susun serta perbandingan proporsionalnya. Semua ruangan yang dipergunakan untuk kegiatan sehari-hari, harus mempunyai hubungan langsung maupun tidak langsung dengan udara luar, pencahayaan dalam jumlah yang cukup. Apabila hubungan langsung maupun tidak langsung dengan udara luar dan pencahayaannya dalam jumlah langsung maupun tidak langsung secara alami, tidak mencukupi atau memungkinkan, maka harus diusahakan adanya

pertukaran udara dan pencahayaan buatan yang dapat bekerja secara terus-menerus selama ruangan tersebut digunakan. Pembangunan rumah susun harus direncanakan dan diperhitungkan kuat dan tahan terhadap:

- a. Benda mati;
- b. Benda bergerak;
- c. Gempa, hujan, angin dan banjir;
- d. Daya dukung tanah;
- e. Kemungkinan adanya beban tambahan, baik dari arah vertikal maupun horizontal.

2. Persyaratan administratif

Persyaratan administratif adalah persyaratan mengenai perizinan usaha dari perusahaan pembangunan perumahan izin lokasi dan/atau peruntukannya yang diatur dengan peraturan Kepala BPN Nomor 02 tahun 1992

3. Kelengkapan rumah susun

Rumah susun harus dilengkapi dengan kepentingan umum misalkan jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan gas, saluran pembuangan, alat transportasi, dan jaringan telekomunikasi. Dalam lingkungan rumah susun harus dilengkapi dengan prasarana lingkungan yang berfungsi sebagai penghubung untuk kepentingan sehari-hari. Perizinan rumah susun diberikan oleh Pemerintah Daerah yang harus dilengkapi dengan:⁴⁰⁶

- a. Sertipikat hak atas tanah;
- b. Fatwa peruntukan tanah (*advise planning*);

⁴⁰⁶Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum . . .*, Op. Cit., hlm. 35.

Yaitu suatu keterangan yang memuat lokasi yang dimaksud terhadap lingkungan sekitarnya beserta penjelasan peruntukkan tanah dengan perincian mengenai kepadatan bangunan.

- c. Rencana setapak (*site plan*);

Yaitu rencana tata letak bangunan.

- d. Gambar rencana arsitektur yang memuat denah dan potongan beserta pembelannya yang menunjukkan dengan jelas batasan vertikal dan horizontal dari satuan rumah susun;
- e. Gambar rencana struktur beserta penghitungannya;
- f. Gambar rencana yang menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama;
- g. Gambar rencana jaringan dan instalasi beserta kelengkapannya.

Hak Milik atas satuan rumah susun dapat terhapus apabila:⁴²⁷

- a. Hak atas tanahnya terhapus karena kepentingan hukum dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Tanah atau bangunannya telah musnah;
- c. Terpenuhinya syarat batal;
- d. Pelepasan hak secara sukarela.

Apabila Hak Milik atas Satuan Rumah Susun tersebut dihapus karena akibat dari hal yang pertama, yaitu tanahnya terhapus demi kepentingan hukum dan terpenuhinya syarat batal maka pemilik hak atas satuan rumah susun berhak memperoleh bagian atas milik bersama terhadap bagian

⁴²⁷Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988, *Op.Cit.*, Pasal 50.

bersama, benda bersama dan tanah bersama sesuai dengan nilai perbandingan yang proporsional.

E. PEMENUHAN KEBUTUHAN PERUMAHAN

Pada kenyataannya, pemenuhan akan rumah masih jauh dari perhitungan kebutuhan. Hal ini dapat dilihat dari realisasi penjualan rumah yang ada, dalam periode tahun 1997-2001, penjualan rumah rata-rata mencapai 133 ribu unit, hanya mencapai sekitar 17,8% dari perhitungan kebutuhan akibat pertambahan jumlah penduduk. Sementara proyeksi kebutuhan rumah di Indonesia per tahun diperkirakan 745.000 unit.⁴⁰⁸

World Bank memperkirakan kebutuhan perumahan di Indonesia 10 (sepuluh) tahun mendatang adalah sekitar 1.200.000 (satu juta duaratus ribu) unit per tahun. *With a population of almost 200 million people, a population growth rate in 196 of 1.5 percent, a poverty rate of almost 14 percent, and 79 percent challenge in its housing markets—a challenge to the government, as regulator and basic promoter; to property developers, as producers and suppliers; and to financial institutions, as key partners in the provision of viable housing finance to the general population or primary market.*

The total annual demand for new houses in Indonesia for the coming 10 years will be around 1.2 million, including simple and very simple houses. To ensure that people at low and very low income levels have favorable access, developers to adopt a "1.3:6" principle : For every high income house, developer

⁴⁰⁸<http://www.Properti.com> Perhanguman Sektor Perumahan Pasca Penghapusan Subsidi KPR 2005 BTN Masih Memberikan Porsi Terbesar pada Kredit Perumahan. 20-05-2002.

*must build a minimum of three middle-class houses and six simple or very simple houses.*⁴⁰⁹

Untuk menjawab kebutuhan itu, seperti yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, pemerintah menargetkan mampu membangun rumah baru layak huni sebesar 1.350.000 unit, termasuk di dalamnya penyediaan Rumah Susun Sederhana Sewa sebesar 60.000 satuan rumah susun dan Rumah Susun Sederhana Milik (Rusunami) bersama swasta sebesar 25.000 unit.⁴¹⁰

Dalam pembangunan perumahan dan permukiman pemerintah lebih menitikberatkan pembangunan untuk kepentingan masyarakat luas, khususnya bagi masyarakat golongan menengah kebawah. Hal ini dapat dilihat dengan keluarnya SK Menag/Ka BPN No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk rumah sangat sederhana dan rumah sederhana. Dalam keputusannya Menteri Agraria No. 9 Tahun 1997 disebutkan tentang kriteria mengenai bidang tanah yang dapat diberikan Hak Milik, antara lain:⁴¹¹

1. Harga perolehan tanah dan rumah tersebut, dan apabila alas bidang tanah itu sudah dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan tersendiri, Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah rumah tersebut tidak lebih dari pada Rp.30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah). Yang dimaksud harga perolehan adalah harga yang dulu bayar oleh pemegang hak terakhir (permohonan perubahan hak) untuk memperoleh

⁴⁰⁹ Musakara Watanabe (editor), *New Directions in Asian Housing Finance, Linking Capital Market and Housing Finance*, International Finance Corporation (member of World Bank Group), Laporan yang dipresentasikan di IFC workshop di Bali, tanggal 5-8 Februari 1998, hlm. 113.

⁴¹⁰ <http://www.kompas.co.id> Pemenuhan Kebutuhan Perumahan Tak Seimbang, Senin, 18 Juni 2007

⁴¹¹ *Zaidar, Atakanisme Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan dan Perumahan*, USU Digital Library, 2003

rumah dan tanah yang bersangkutan. Harga perolehan ini dapat dilihat dari akte jual beli tanah dan rumah yang bersangkutan dalam hal tanah dan rumah yang berasal dari perumahan negara golongan III dan SK pelunasan sewa beli rumah beserta tanah yang bersangkutan. NJOP dan PBB dapat dilihat dari SPT PBB tahun sebelumnya. Apabila untuk bidang tanah yang bersangkutan belum dipungut PBB tersendiri, karena belum dipisahkan dari Hak Guna Bangunan maka kriteria mengenai NJOP ini tidak digunakan dan nilai tanah dan rumah cukup ditentukan oleh harga perolehannya.

2. Luas tanah tidak lebih dari 200 m².

Kriteria ini dapat dilihat dari sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan dan kalau belum ada sertifikatnya dari akte jual beli

3. Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan masal atau kompleks perumahan, misalnya :

- a. Perumahan yang dibangun oleh pengembang untuk dijual kepada masyarakat
- b. Perumahan yang dibangun oleh pemerintah untuk pegawainya termasuk rumah pegawai negeri Golongan III
- c. Perumahan yang dibangun oleh perusahaan untuk pegawainya
- d. Perumahan yang dibangun oleh koperasi untuk anggotanya.

Kriteria ini dapat dilihat dari akte jual beli tanah dan rumah yang bersangkutan atau dokumen lain yang menyertai jual beli.

Pasal 2 Keputusan Menteri Negara Agraria Kepala BPN No.2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik untuk rumah tinggal. Pasal 2 Keputusan Menteri

Negara Agraria/Ka Badan Pertanahan Nasional menyebutkan yang dimaksud dengan:⁴¹²

1. Pegawai negeri adalah pegawai sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian termasuk yang sudah pensiun
2. Rumah negara Golongan III adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah No. 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.
 - a. Tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan tanah dilunasi harganya diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik.
 - b. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang berasal dari tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan masih atas nama pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli waris atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik.
 - c. Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli pegawai negeri dari pemerintah yang sudah habis jangka waktunya, dan masih dipunyai oleh pegawai negeri yang bersangkutan diberikan Hak Milik.

Untuk memperoleh Hak Milik sebagaimana dimaksud, dalam ayat (1) dan pendaftarannya, pemohon wajib membayar uang administrasi kepada negara sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah) serta

⁴¹²*Ibid.*

biaya pendaftaran hak sesuai ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan No.2 Tahun 1992 tentang Pendaftaran Tanah.

Untuk permohonan pendaftaran Hak Milik diatur dalam Pasal 3 yaitu:

1. Permohonan pendaftaran Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2
2. Huruf a diajukan kepada Kepala kantor Pertanahan setempat dengan surat sesuai bentuk sebagaimana contoh dalam lampiran 1 keputusan ini dengan disertai:
 - a. Untuk tanah yang diatasnya berdiri rumah negara Golongan III:
 - i. Surat tanda bukti pelunasan harga rumah negara dan tanahnya;
 - ii. Surat Keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon, dan
 - iii. Bukti identitas pemohon
 - b. Untuk tanah lainnya :
 - i. Surat tanda bukti pelunasan dengan tanah yang bersangkutan
 - ii. Surat pelepasan hak atas tanah dari Lembaga Tertinggi atau tinggi Negara
 - iii. Bukti identitas pemohon
3. Atas permohonan pendaftaran hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kantor Pertanahan melakukan pengukuran tanah yang bersangkutan.
- 4 Atas permohonan pendaftaran hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dan biaya pengukuran sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Jika permohonan pendaftaran perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik diatur dalam Pasal 4:

1. Permohonan pendaftaran perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b dan pendaftaran pemberian Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c diajukan kepada Kepala kantor Pertanahan dengan surat sesuai bentuk sebagaimana contoh dalam lampiran III Keputusan ini dengan disertai :
 - a. Sertipikat HGB atau Hak Pakai atas tanah yang bersangkutan
 - b. Bukti bahwa tanah tersebut adalah tanah yang telah dibeli oleh pegawai negeri dan pemerintah yaitu :
 - i. Tanda bukti pelunasan harga rumah dan tanah yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang;
 - ii. Surat keputusan Departemen PU bahwa rumah negara yang bersangkutan sudah menjadi Hak Milik pemohon, atau;
 - iii. Surat pelepasan hak atas tanah dari lembaga tertinggi negara;
 - iv. Bukti lain bahwa tanah tersebut adalah tanah yang telah dibeli oleh Pegawai negeri dan pemerintah.
2. Atas permohonan pendaftaran perubahan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2).

Tantangan terbesar dalam pemenuhan kebutuhan perumahan saat ini dan masa datang, adalah bagaimana menyediakan perumahan yang memenuhi persyaratan layak huni dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Maka dari itu, penyediaan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) menjadi faktor penting dalam penyediaan perumahan di Indonesia, karena hanya sedikit masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah yang mampu membeli rumah secara tunai.

Pada tahun 1974 pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan perumahan untuk masyarakat kelas menengah ke bawah. Untuk itu Bank Tabungan Negara (BTN) ditunjuk sebagai wadah Pembiayaan kredit perumahan rakyat.⁴¹³ Selain pemberian kredit pemilikan rumah (KPR), dalam rangka pelayanan pembangunan perumahan agar lebih terjangkau ke strata pendapatan masyarakat paling bawah, maka pemerintah menawarkan pembangunan perumahan dengan pendekatan yang bertumpu pada kemampuan masyarakat dengan paket kredit yang disebut paket kredit Triguna,⁴¹⁴ yaitu kredit untuk pengadaan lahan biaya konstruksi dan modal pengembangan usaha.

Reformasi kelembagaan BTN diarahkan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada pasar perumahan, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah, melalui upaya: memfokuskan kembali kegiatan BTN pada orientasi kegiatan semula, yaitu peningkatan pelayanan kredit pembiayaan pengadaan rumah sederhana sehat bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dan pembiayaan kredit konstruksi bagi pengembang untuk pengadaan rumah sederhana sehat;

⁴¹³Proper di Indonesia, *Si Kecil Yang Tumbuh Perkasa*, Nomor 28, Mei 1996, hlm. 31

⁴¹⁴Sambutan Menteri Negara Perumahan Rakyat Pada Diskusi Tentang Lembaga dan Kemungkinannya *Secondary Mortgage Facility (SMF) di Indonesia*, Jakarta, 18 Juli 1996

mengurangi peran BTN secara bertahap sebagai lembaga koordinasi KPR bersubsidi, setelah program pengembangan subsidi yang baru dapat berjalan; secara berangsur-angsur mengurangi perlakuan khusus pemerintah terhadap BTN di dalam penyediaan dana KPR bersubsidi yang selanjutnya akan dikembangkan dengan skema lainnya, seperti penerbitan obligasi, dan kemudian dapat mengembangkan peran BTN sebagai lembaga perbankan komersial secara penuh di dalam pembiayaan kredit perumahan seperti halnya lembaga perbankan lainnya. Reformasi kelembagaan Perum Perumnas diarahkan untuk mengembalikan orientasi kegiatan Perum Perumnas di dalam mendukung program pemenuhan kebutuhan perumahan secara nasional, di samping harus tetap sehat dari sisi pengusahaan, antara lain: melaksanakan kegiatan yang sifatnya perintisan seperti pembangunan rumah sewa (termasuk Rusunawa) di kota metropolitan atau besar dan kawasan industri, dan penyediaan rumah sederhana sehat bagi masyarakat berpenghasilan rendah di kota-kota sedang atau kecil serta kegiatan di bidang permukiman dan perumahan lainnya yang bersifat sosial maupun kegiatan lainnya yang belum menarik untuk dikembangkan oleh badan usaha milik swasta; mengembangkan anak perusahaan sebagai peningkatan usaha komersial yang mampu mengelola penyediaan lahan dan prasarana perumahan dan permukiman berskala besar sesuai dengan pengembangan kawasan perkotaan di kota metropolitan atau besar, serta menjadi kepanjangan pemerintah sebagai agen pemberdayaan (*enabling agent*) di dalam pengembangan perumahan dan permukiman secara nasional. Pengembangan kelembagaan juga diarahkan sehingga dapat menurunkan biaya produksi rumah, seperti melalui

pencapaian perencanaan, perancangan, pelaksanaan, pemeliharaan dan rehabilitasi perumahan, prasarana dan sarana dasar permukiman yang efektif dan efisien, pengembangan dan mendorong ketersediaan bahan-bahan dasar bangunan yang diproduksi daerah secara terjangkau, serta peningkatan kapasitas lokal di dalam menghasilkan bahan bangunan dan teknologi konstruksi yang sehat dan ramah lingkungan. Pembiayaan bagi pembangunan perumahan dan permukiman perlu memperhatikan kemungkinan-kemungkinan pengembangan sistem pembiayaan perumahan nasional secara makro dan mikro. Titik tekan pembiayaan diarahkan pada pengurangan subsidi pemerintah kecuali untuk pengadaan perumahan bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. Adapun lembaga pembiayaan nasional perumahan dapat bergerak di pasar primer perumahan dengan menggali dan memanfaatkan sumber-sumber pendanaan perumahan tingkat nasional melalui mobilisasi dana perumahan. Sehingga mampu menyediakan pembiayaan perumahan untuk masyarakat yang tak berakses ke perbankan, melalui kredit mikro, dana bergulir dan *non mortgage loan*.⁴¹⁴ Menjadikan harga rumah terjangkau secara mikro dapat dilakukan melalui tiga cara: Pertama, pendekatan dari sudut pengadaan dengan melakukan peningkatan efisiensi melalui rasionalisasi dalam segala aspek. Kedua pendekatan dari sudut pengadaan yang dikonsepsikan sebagai produk massal, kegiatan berulang dalam satu satuan wilayah, sehingga dapat menggunakan skala ekonomi yang lebih besar dalam pembangunan dan meningkatkan efisiensi melalui pengulangan dan Ketiga pendekatan inkonvensional dengan pelibatan masyarakat dalam proses pengadaan

⁴¹⁴ Bambang Panudju, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Bandung: Alfabeta, 1999.

rumah. Ketiga macam pendekatan dikonsepsikan dalam konteks pembangunan perumahan secara masal dalam rangka kebijaksanaan Pemerintah, dimana penekanan biaya akhirnya akan dinikmati oleh penghuni rumah sebagai *end-user*.⁴¹⁶ Untuk memberikan bantuan dana atau kemudahan kepada masyarakat dalam membangun rumah sendiri atau memiliki rumah atau satuan rumah susun, pemerintah atau pemerintah Daerah melakukan upaya pemupukan dana. Bantuan dan atau kemudahan berupa kredit bersuku bunga rendah, subsidi, hibah, keringanan di bidang perpajakan, pembangunan prasarana oleh Pemerintah Daerah dan usaha-usaha lain yang dapat mengakibatkan harga rumah menjadi lebih rendah. Maka upaya pengembangan *Sistem National Housing Fund* perlu dipikirkan beberapa kebijakan melalui:⁴¹⁷

a. Pasar Primer

1. Skema *in-house financing*

Perusahaan perumahan dapat menggunakan skema *in-house financing* yaitu skema pembayaran dengan mencicil hingga serah terima rumah terjadi.

2. Skema Kredit Pemilikan Rumah

Kredit pemilikan rumah (KPR) adalah pinjaman yang didukung dengan kolateral berupa properti (rumah) serta merupakan sebuah perjanjian kontrak antara kreditor dan debitor, di mana debitor menyerahkan pertanggungan propertinya sebagai jaminan atas pembayaran utang pembelian rumah.

Pembiayaan perumahan di Indonesia masih sangat tertinggal. Apabila dilihat

⁴¹⁶Hasun Poerbo. *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, Bandung: Arakita, 1999.

⁴¹⁷Utakun Sekretariat Direktorat Jendral Perumahan dan Permukiman Departemen Permukiman Dan Prasarana Wilayah. *Laporan Akhir Kajian Teknis Penyempurnaan Hutang Nasional Bidang Perumahan dan Permukiman*, Tahun Anggaran 2003.

dari Rasio kredit terhadap GDP. Adapun perbandingan Indonesia dengan negara lain adalah sebagai berikut:⁴¹³

Negara	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Filipina	N/A	N/A	N/A	1,4	1,4	1,1	1,2	0,8	0,8	0,8
Indonesia	1,9	2,6	3,0	3,1	3,2	1,8	1,2	1,3	1,4	1,4
Thailand	7,1	8,4	8,9	9,4	9,6	9,0	8,3	7,3	6,9	7,4
Korea	10,3	10,2	10,1	10,5	11,7	12,5	12,7	13,0	13	15,6
Malaysia	8,4	7,2	7,5	7,3	10,4	13,7	16,0	17,0	25,7	27,7
AS	31,6	31,9	31,8	31,8	32,2	33,7	36,0	36,3	40,9	45,3
Jepang	31,8	33,4	36,2	38,3	40,1	41,3	44,3	44,9	46,7	48,0

Gambaran ini menunjukkan adanya keterbatasan lembaga pembiayaan dalam membiayai pembangunan perumahan. Padahal sektor perumahan pada umumnya mempunyai peranan penting bagi perekonomian Indonesia.

b. Pasar Sekunder

Dalam model perekonomian yang lebih maju, di mana pasar modal telah menjadi bagian tak terelakkan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi sebuah negara melalui mobilitas pendanaan yang lebih luas, pasar modal dapat menjadi sumber pendanaan dalam KPR. Melalui pendanaan kembali KPR melalui surat utang di pasar modal, sumber pendanaan bagi KPR yang tadinya hanya bertumpu pada pendanaan perbankan menjadi lebih tersebar di antara institusi-institusi lain yang mempunyai akumulasi dalam jumlah besar; seperti asuransi, dana pensiun, dan *mutual fund* (reksadana). Beban perbankan akan lebih ringan ketimbang

⁴¹³<http://www.kompas.com> Bank Indonesia, CFIC, 13 Oktober 2003.

hanya mengandalkan struktur pendanaan yang relatif berasal dari pendanaan jangka pendek melalui tabungan dan deposito serta akhirnya menghasilkan risiko akibat perbedaan (*divergence*) antara tenor aset dan kewajibannya. Proses partisipasi dari institusi keuangan di atas terhadap pembayaran KPR itu adalah melalui pasar modal dengan melakukan pendanaan ulang dari KPR. Bentuk akhir dari pendanaan ulang KPR ini tentu berupa surat utang atau efek utang yang dapat diperjualbelikan di pasar modal.⁴¹⁹ Pemerintah perlu melakukan intervensi dalam bentuk jaminan untuk memobilisasi dari pasar modal terhadap pemberian KPR, sehingga biaya pendanaan akan relatif murah. Dengan dukungan pemerintah yang memberikan jaminan terhadap risiko kredit KPR yang didanai ulang melalui pasar sekunder maka peringkat dari surat utang hasil pendanaan ulang akan setara dengan rating paling tinggi dalam suatu negara. Pemerintah Daerah berkewajiban membuat kebijakan yang diarahkan untuk mengendalikan harga jual rumah atau harga sewa rumah yang terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak memiliki akses keuangan untuk memiliki rumah. Dalam hal rumah susun untuk hunian dibangun di atas tanah yang sebelumnya merupakan daerah permukiman yang kumuh, maka kepada masyarakat penghuni semula diberikan prioritas untuk menghuni rumah susun tersebut.⁴²⁰ Penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan dengan:

- a. Penggunaan tanah yang langsung dikuasai negara;
- b. Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;

⁴¹⁹Hukum Sekretariat Direktorat Jendral Perumahan Dan Permukiman Departemen Perumahan Dan Prasarana Wilayah, *Laporan Akhir Kajian Teknis Penyempurnaan Hukum Nasional Bidang Perumahan Dan Permukiman*, Tahun Anggaran 2003.

⁴²⁰Prasarana Wilayah, *Laporan Akhir Kajian Teknis Kebijakan Perumahan dan Permukiman dan Pengelolaan Rumah Susun*. Jakarta: Tahun Anggaran 2002.

- c. Pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah berkewajiban membuat kebijakan untuk menjamin ketersediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak memiliki akses keuangan untuk memiliki rumah dengan menyediakan anggaran khusus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Setidak-tidaknya pemerintah melakukan usaha-usaha memperluas insentif untuk masuk ke pasar perumahan bagi mereka yang berpenghasilan rendah atau tidak tetap, melalui penegakkan baku mutu rumah, penyediaan informasi untuk dan tentang konsumen, sehingga diharapkan pasar tidak lagi menekankan bahwa konsumen harus berpenghasilan tetap. Pemerintah Daerah melaksanakan kebijakan penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak memiliki akses keuangan untuk memiliki rumah dengan menyediakan anggaran khusus dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pemerintah berkewajiban membangun perumahan publik bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak memiliki akses keuangan untuk memiliki rumah.

Aspek kelembagaan lebih ditekankan pada pematapan kelembagaan perumahan dan permukiman, baik ditingkat birokrasi, maupun ditingkat masyarakat, dan cara komunikasi yang efektif diantara kedua lembaga tersebut. Pemerintah berkewajiban membentuk lembaga yang khusus menangani masalah perumahan, yang terutama mendukung ketersediaan perumahan bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah atau tidak memiliki akses keuangan untuk memiliki

rumah. Lembaga ini dapat berbentuk departemen atau non departemen di bawah presiden yang khusus menangani perumahan dan permukiman. Kelembagaan ini haruslah tetap eksis sebagai suatu badan yang khusus menangani masalah perumahan dan permukiman, walaupun terjadi perubahan struktur kelembagaan pemerintah. Untuk itu dalam undang-undang pengaturan masalah kelembagaan ini harus menyebutkan dengan tegas kedudukan lembaga ini. Tugas lembaga ini adalah melakukan penyusunan kebijakan, penyediaan fungsi pendukung, koordinasi, pemantauan dan pelaksanaan program perumahan.⁴²¹ Untuk memperjelas kedudukan dan kapasitas lembaga milik pemerintah yang menangani masalah perumahan dan permukiman, beberapa pengalaman dari negara-negara berkembang dapat dijadikan sebagai rujukan.

Di negara Singapura dibentuk suatu *Housing Development Board* (HDB) adalah organisasi yang menjadi bagian dari Kementerian Pembangunan Nasional (*Ministry of National Development*) pemerintah Singapura. Tugas utama dari lembaga ini adalah merencanakan dan mengembangkan perumahan publik yang berkualitas dan terjangkau, serta infrastruktur penunjangnya. HDB didirikan pada tahun 1960 untuk menggantikan peran pemerintah kolonial Inggris dalam penanganan masalah perumahan, yang telah berlangsung antara tahun 1927 sampai 1959. Kini kurang lebih 85% rakyat Singapura tinggal di *flat* yang dikembangkan oleh HDB, dibandingkan pada tahun berdirinya lembaga ini yang hanya mencapai 9%. Dukungan pemerintah untuk perumahan diwujudkan melalui bantuan keuangan dan pinjaman. Secara keseluruhan peran HDB dalam

⁴²¹Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Perumahan Kota*. Bandung: Alumni, 1998.

pembangunan perumahan di Singapura tercantum dalam misi organisasi tersebut, antara lain:

- a. Merencanakan, mengembangkan, dan meningkatkan kualitas perumahan untuk memenuhi kebutuhan penduduk akan rumah.
- b. Memberikan layanan yang berkualitas pada properti yang dikelola oleh HDB.
- c. Merumuskan dan menerapkan kebijakan dan program perumahan yang
- d. Mendukung komunitas yang kohesif.
- e. Memajukan keahlian konstruksi dan pengelolaan lingkungan perumahan (*estate management*).
- f. Membangun organisasi yang dapat dijadikan sebagai tempat belajar (*learning organization*) yang memberikan inspirasi kreatif dan mengembangkan staff untuk dapat memberikan layanan terbaik.

Rutir ke 3 menunjukkan peran HDB yang holistik dalam pembangunan perumahan dan permukiman, mulai dari menetapkan kebijakan sampai melaksanakan program. Namun peran pembuatan undang-undang tetap berada di tangan pemerintah, meskipun undang-undang tersebut berhubungan dengan peran HDB. Sebagai contoh, pemerintah telah menetapkan Land Acquisition Act pada tahun 1967. Melalui undang-undang tersebut HDB dapat dengan mudah membersihkan perumahan kumuh ilegal untuk pembangunan perumahan HDB. Sampai sekarang, program-program yang dilaksanakan antara lain:

- a. Peremajaan bangunan-bangunan tua.

Program ini menggunakan strategi yang disebut *Estate Renewal Strategy* (ERS) di mana apartemen-apartemen tua yang awalnya memiliki 1 atau 2

kamar tidur, dikembangkan menjadi blok-blok flat yang memiliki 4 dan 5 kamar. Lebih lanjut melalui SERS (*Selective En block Redevelopment Scheme*), apartemen-apartemen tua yang bersebelahan dengan lahan kosong ditingkatkan kepadatannya dengan pembangunan perumahan yang lebih intensif. Prioritas penyewaan diberikan kepada penghuni lama, sehingga mereka tidak harus meninggalkan komunitasnya yang telah dibangun bertahun-tahun.

b. **Pelibatan Sektor Swasta dalam Skim Rancang Bangun (*Design-Built Scheme*).**

Dalam skim ini pengembang swasta diundang pada peluncuran untuk proyek perancangan dan pembangunan perumahan publik. Tujuannya adalah untuk memberikan pilihan yang lebih bervariasi pada rancangan perumahan.

c. **Perumahan untuk Keluarga Berpenghasilan Rendah.**

Untuk memberikan akses keluarga berpenghasilan rendah pada Program Pemilikan Rumah (*Home Ownership Program*), pemerintah telah menetapkan *Special Housing Assistance Programme* (SHAP) yang mengkonsolidasikan beberapa kebijakan sebelumnya, seperti *Rent and Purchase* (Sewa Beli) dan *Low Income Family Incentive* (Insentif untuk Keluarga Berpenghasilan Rendah). Disamping program pembangunan perumahan, HDB juga membangun fasilitas-fasilitas komersial, fasilitas publik, bahkan merencanakan kota baru. Untuk mempermudah pelayanan publik, HDB mengembangkan sistem desentralisasi dengan membuka kantor cabang di 22 kota.

Perencanaan pembangunan sosial negara Malaysia mempunyai program yaitu pembangunan perumahan bagi golongan masyarakat berpendapatan rendah.⁴²² Tujuan dari program ini adalah agar masyarakat golongan berpendapatan di bawah 300 Ringgit Malaysia per bulan dapat memiliki sebuah rumah bagi setiap keluarga.⁴²³ Di Malaysia didirikan lembaga pembiayaan yang mendukung program pembangunan perumahan yaitu Cagamas. Pembentukan Cagamas di Malaysia dimaksudkan untuk mendukung program pemerintah Malaysia dalam penyediaan rumah tinggal terutama dalam penyediaan rumah tinggal terutama untuk masyarakat kecil atau golongan masyarakat berpenghasilan rendah. Cagamas dimiliki oleh pemerintah dan swasta dengan major single holder (20%) adalah Bank Negara Malaysia. Cagamas mempunyai arti sebagai perusahaan nasional, yang dimaksudkan sebagai penghubung antara pihak yang memerlukan dana dan investor yang mempunyai penghasilan tetap di masa waktu yang lama. Caranya yaitu dengan membeli rumah dan hipotik kemudian menerbitkan sekuritas. Sekarang ini Cagamas adalah satu-satunya sekuritas perumahan dan hipotik yang ada di Malaysia. Sumber pendanaan Cagamas berasal dari penerbitan "corporate Obligation" atau obligasi biasa. Dengan demikian, obligasi Cagamas tidak dikaitkan secara hukum dengan portofolio pembelian tagihan Kredit Pemilikan Rumahnya(KPR).⁴²⁴ Dukungan pemerintah sangat diperlukan untuk memberikan jaminan kepastian dan keamanan bagi para

⁴²²<http://pmr.penerangan.gov.my/action?rumahPPRJua>, 13 Februari 2008.

⁴²³Mohd Razali Agus, *Perumahan Awam di Malaysia*. Yenhpriaco SDN, BHD, Selangor Darul Ehsan, 2001, hlm. 17.

⁴²⁴ Harinowo, *Secondary Mortgage Facility: Lembaga dan Kemungkinan*, Disajikan dalam Diskusi Temang Lembaga dan Kemungkinan Secondary Mortgage Facility di Indonesia. Hotel Hilton Jakarta, 18 Juli 1996, hlm. 4-5

investor yang menanamkan dananya di pasar modal, yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga pembiayaan tersebut sebagai dana jangka panjang yang akan disalurkan melalui kredit kepada bank pemberi Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Di negara Thailand *National Housing Authority* (NHA) merupakan satu-satunya badan usaha milik negara (*State Enterprise*) yang bergerak di bidang perumahan. Lembaga ini berada di bawah Kementrian Dalam Negeri (*Interior Ministry*), didirikan pada tahun 1973 dengan tujuan:⁴²³

- a. Menyediakan perumahan bagi kelompok berpenghasilan rendah dan menengah.
- b. Memberikan bantuan keuangan bagi masyarakat yang ingin memiliki rumah.
- c. Memperbaiki atau membersihkan lingkungan kumuh.
- d. Bekerjasama dengan lembaga atau perusahaan lain untuk merealisasikan tujuan di atas termasuk melakukan tugas-tugas khusus yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah.

Dalam rangka meningkatkan efektifitas kerja NHA, pada tahun 1994 kabinet telah memberikan persetujuan pada lembaga tersebut untuk merevisi undang-undang yang berhubungan dengan peran NHA (*National Housing Authority Act*), agar sesuai dengan kebutuhan saat ini. Beberapa hal penting yang dapat dicatat dalam perubahan undang-undang tersebut antara lain:⁴²⁴

- a. NHA dapat membuka kantor perwakilan di propinsi lain di luar Bangkok.

⁴²³http://www.kimpraswil.go.id/ditjen_mukim/ensiklopedia/perumahan/ksnnp (Djoko Kimanig, *Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNNP)*).

⁴²⁴*Ibid.*

- b. NHA dikembangkan menjadi lembaga yang dapat memberikan pinjaman keuangan, mencari sumber dana, atau memberikan jaminan agar lebih fleksibel perannya dalam pengelolaan perumahan.
- c. NHA dapat mengembangkan usahanya melalui *joint venture* dengan perusahaan atau lembaga lain.
- d. NHA memiliki kewenangan untuk membebaskan lahan untuk memberikan akses kepada publik pada daerah yang sebelumnya tidak aksesibel.
- e. Batas dana pinjaman yang diberikan oleh NHA dinaikkan, dari 10 juta Baht menjadi 50 juta Baht.

Di negara India ada *Housing and Urban Development Corporation* (HUDCO) yaitu badan usaha milik pemerintah India (*Government Enterprise*) yang didirikan pada tahun 1970. Mandat utama yang diberikan pada organisasi ini adalah untuk memberikan akses pembangunan perumahan pada seluruh lapisan masyarakat, terutama kelompok berpenghasilan rendah (*Low Income Group*) dan kelompok miskin (*Economically Weaker Section*). Tujuan pendiriannya antara lain untuk:

- a. Memberikan pinjaman jangka panjang untuk konstruksi perumahan di lingkungan perkotaan maupun perdesaan dan mendanai atau melaksanakan program pengembangan perumahan dan infrastruktur perkotaan di seluruh negeri.
- b. Mendanai atau melaksanakan keseluruhan atau sebagian pembangunan kota-kota baru atau kota satelit.

- c. Membeli obligasi yang dikeluarkan oleh Badan Pembangunan Perumahan dan Perkotaan Daerah (*State Housing and Urban Development*), Otorita Pembangunan, dan lain-lain yang berkaitan dengan Program Pembangunan Perumahan dan Perkotaan.
- d. Mendanai atau melaksanakan pendirian perusahaan industri bahan bangunan.
- e. Mengelola dana-dana yang berasal dari pemerintah dan sumber-sumber lain untuk pelaksanaan Program Pembangunan Perumahan dan Perkotaan nasional. Sumber dana yang berasal dari luar negeri diantaranya dari KfW Jerman, Asian Development Bank, AUSAID, DFID, dan lain-lain.
- f. Mempromosikan, mendirikan, menggalang kerjasama, dan mengadakan jasa konsultasi yang berkaitan dengan pembangunan perumahan dan perkotaan di India dan di luar negeri.

Jadi bidang kerja HUDCO meliputi perumahan, infrastruktur perkotaan, layanan konsultasi, pengembangan teknologi bangunan, penelitian dan pelatihan. Termasuk penanganan akibat bencana alam, seperti gempa bumi yang terjadi di negara bagian Gujarat dan angin topan di Orissa. Saat ini HUDCO memiliki kantor korporat (*corporate office*) di New Delhi, 1 Lembaga Penelitian dan Pelatihan (*Human Settlements Management Institute*), 3 kantor pusat lokal (*local head office*), 20 kantor wilayah (*regional office*), 12 kantor pengembangan (*development office*), dan 2 kantor pengelola proyek di lapangan (*field project office*). Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa Singapura, Thailand, dan India, menyerahkan kewenangan pelaksanaan program-program pembangunan perumahan dan perkotaan kepada badan usaha milik negara, yang masing-masing

memiliki perbedaan dan persamaan. HDB (Singapura) dan NHA (Thailand) memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dan melaksanakan program pembangunan perumahan dan perkotaan, sedangkan HUDCO (India) hanya sebatas melaksanakan program. Namun secara teknis HUDCO memiliki kapasitas yang lebih luas, diantaranya mengembangkan dan mempromosikan teknologi pembangunan perumahan (*cost-effective technology*) melalui program *Building Center Movement*. Ketiga organisasi tersebut juga telah menunjukkan kapasitasnya sebagai penggerak dari sistem pendanaan perumahan nasional⁴²⁾, melalui perannya sebagai pemberi bantuan, baik melalui dana pinjaman atau hibah.

Peran serta masyarakat, dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Era Reformasi ini bukanlah hal baru. Bahkan pada waktu-waktu terdahulu baik pada Orde Lama maupun Orde Baru suatu peran masyarakat telah banyak diupayakan walaupun implementasinya dirasakan kurang. Dalam pengadaan perumahan dan permukiman peran masyarakat dapat diharapkan. Bahkan untuk persoalan perbaikan perumahan dan permukiman masyarakat dapat dilibatkan. Upaya meningkatkan peran masyarakat dapat dilakukan melalui pengembangan masyarakat (*community development*). Peran serta masyarakat ini dapat dilakukan secara perseorangan atau dalam bentuk usaha bersama. Melalui pengembangan masyarakat diharapkan dapat terwujudnya keswadayaan masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau secara mandiri sebagai salah satu upaya pemenuhan kebutuhan dasar manusia dalam rangka pengembangan jati diri, dan mendorong terwujudnya kualitas permukiman yang

⁴²⁾ _____, *National Housing Fund*, hlm. 66.

sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan, baik di perkotaan maupun di pedesaan. Keswadayaan masyarakat juga dalam artian dapat bermitra secara efektif dengan pada pelaku kunci lainnya dari kalangan dunia usaha dan pemerintah. Terbangunnya lembaga-lembaga penyelenggara perumahan dan permukiman yang dapat menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good corporate governance*) di tingkat lokal, wilayah dan pusat, yang mampu memfasilitasi wahana pengembangan peran dan tanggung jawab masyarakat sebagai pelaku utama dalam memenuhi kebutuhannya akan hunian yang layak dan terjangkau, dan lingkungan permukiman yang sehat, aman, produktif dan berkelanjutan. Kelembagaan yang ingin dicapai tersebut agar juga dapat senantiasa mendorong terciptanya iklim kondusif dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman.

F. PEMBANGUNAN RUMAH HUNIAN BERIMBANG

Penelitian terhadap pembangunan rumah hunian dilakukan di Perumahan Citra, Jakarta Barat. Dalam interview yang dilakukan, peneliti memperoleh informasi dari Jusanto Harijatno sebagai Deputy General Manager Perumahan Citra.

Pembangunan perumahan dan permukiman di Perumahan Citra dilakukan secara bertahap. Setelah kesuksesan pembangunan di Perumahan Citra 1, maka pihak manajemen segera melakukan ekspansi ke Perumahan Citra 2 dan seterusnya perluasan pembangunan perumahan dilakukan sampai Perumahan Citra 6.

Pada setiap perumahan mempunyai fasilitas fasos dan fasum sesuai dengan kebutuhan dan fungsi, kecuali di Perumahan Citra 6 yang relatif baru maka semua lahan fasum dan fasos sudah diserahkan ke Pemda.

Hal lain yang terjadi di Perumahan Citra 1 adalah adanya rencana menyerahkan dua buah Sekolah Dasar, kemudian ada dua SD lagi yang sudah dibangun oleh swasta sendiri seperti SD San Marino dan Bina Kusuma. Dari pertimbangan jumlah penduduk maka oleh pengembang dimintakan ke Pemda agar bangunan dapat dikompensasi dengan uang.

Fasilitas Umum untuk Perumahan Citra 1 yang dikelola oleh PT Citra Habitat Indonesia sesuai dengan SLPTI nomor 0646/I/1984 telah diserahkan semuanya ke Pemda. Taman Kanak-Kanak telah diserahkan dua bidang tanah beserta bangunan, serta sebidang tanah dengan kompensasi uang untuk bangunannya. Sekolah Dasar telah dilakukan penyerahan tanah dan kompensasi uang untuk kedua unit yang harus dibangunnya. Kantor pemerintah berupa pos pemadam kebakaran telah diserahkan tanahnya dengan kompensasi uang untuk bangunan. Hal ini terjadi karena ada dana dari Dinas Pemadam Kebakaran untuk membangun pos pemadam kebakaran dari Kecamatan Kali Deres. Sarana umum berupa Gedung Pertemuan, Kantor Pos dan Giro, serta Kantor Pembayaran PLN, PAM dan Telkom telah diserahkan dengan kompensasi uang untuk bangunannya. Bangunan Koramil telah dibangun dengan dana dari Kodam. Demikian juga untuk Kantor Kelurahan dan sarana olahraga berupa lapangan sepak bola telah dilakukan serah terima dengan Pemda. Fasilitas prasarana umum juga telah

diserahkan ke Pemda berupa jalan dan saluran, taman di sepuluh lokasi dan lampu penerangan jalan umum.

Fasilitas Umum untuk Perumahan Citra 2 yang dikelola oleh PT Citra Habitat Indonesia dengan SIPT-nya berturut-turut nomor 4106/-I.711 tanggal 21 September 1989 dan nomor 604/-I.711.5 tanggal 12 Februari 1992 belum terealisasi semuanya. Taman Kanak-Kanak dua unit telah diserahkan sedangkan dua unit lagi bangunannya dikompensasi dengan uang. Untuk Sekolah Dasar telah dilakukan penyerahan dua unit tanah dan bangunan di atasnya. Bangunan Gereja dan Masjid sampai saat ini belum diserahkan, dan pengamatan peneliti di lapangan menunjukkan bahwa bangunan masjid sudah diselesaikan. Kantor pemerintahan berupa Rumah Dinas Camat telah diserahkan tanahnya, sedangkan bangunannya dikompensasi dengan uang. Puskesmas dan Balai Pertemuan telah diserahkan ke Pemda. Sarana umum berupa pos polisi, tandon air untuk pemadam kebakaran, *water treatment*, dipo sampah dan sarana olah raga berupa lapangan volley sebanyak dua unit telah diserahkan. Tandon air merupakan konversi dari pos pemadam kebakaran yang sudah ada di Perumahan Citra, sehingga Dinas Pemadam Kebakaran meminta pengembang untuk menyediakan saja tandon air untuk pemadam kebakaran. Fasilitas prasarana umum berupa jalan, saluran prasarana pembuangan air, jembatan di enam lokasi telah diserahterimakan. Taman di 18 lokasi telah diserahterimakan dalam tiga tahap berturut-turut tahun 1995, 1996, dan 1997, juga telah diserahkan lampu penerangan jalan umum.

Fasilitas Umum untuk Perumahan Citra 1A bangunannya belum diserahkan. Tidak adanya bangunan yang diserahkan disebabkan karena lokasi

Perumahan Citra 1A yang berdekatan dengan Perumahan Citra 1 serta banyaknya fasilitas yang diusahakan oleh swasta sehingga PT Aneka Elok Real Estate sebagai pemegang SIPPI nomor 14374/XII/1986 dan nomor 435/-I.711.5 memandang akan terjadi tidak tepat guna untuk tetap memaksakan pembangunan fasilitas umum tersebut. Fasilitas prasarana umum berupa jalan dan saluran, taman di lima lokasi serta lampu penerangan jalan umum kesemuanya telah diserahkan ke Pemda.

Perumahan Citra 3 yang dikelola oleh PT Penta Oktoeneatama dengan SIPPT nomor 3417/-I.711.5 kewajiban tanah untuk fasilitas sarana umum telah diserahkan semuanya, sedangkan bangunannya berupa taman kanak-kanak, sarana tempat ibadah, kantor pemerintahan, balai warga, puskesmas dan *water treatment* belum diserahkan. Sarana olahraga telah dilakukan penyerahan pada tahun 1997. Fasilitas prasarana umum berupa jalan dan saluran, taman di lima lokasi serta lampu penerangan jalan umum telah diserahkan.

Perumahan Citra 3A dengan SIPPT nomor 1487/-I.711.5 yang dikantongi oleh PT Citramas Pentama telah menyerahkan dua unit tanah untuk fasilitas sarana umum Taman Kanak-Kanak tetapi belum menyerahkan bangunannya, dan telah menyerahkan sebidang tanah dari dua bidang yang menjadi tanggung jawab pengembang untuk sarana Sekolah Dasar. Sarana tempat ibadah dan sarana olahraga belum diserahkan, sedangkan tanah untuk Balai Pertemuan telah diserahterimakan. Fasilitas prasarana umum berupa jalan dan saluran, 11 bidang taman dan 153 titik lampu penerangan jalan umum telah diserahkan ke Pemda.

PT Jasa Jakarta Investindo sebagai pemegang SIPPT nomor 3467/-1.711 untuk Perumahan Citra 5 telah menyerahkan semua lahan yang menjadi kewajibannya sebagai fasilitas sarana umum, berupa tiga unit taman kanak-kanak, dua unit sekolah dasar, sarana tempat ibadah, kantor pemerintahan, balai pertemuan, puskesmas, *water treatment*, pemadam kebakaran, pos keamanan, depo sampah, gardu listrik dan lapangan tenis serta *volley*. Fasilitas prasarana umum berupa jalan dan saluran, empat titik untuk taman dan 313 titik lampu penerangan jalan umum.

Pada saat penelitian dilakukan proses sampai dengan keluarnya IMB telah diselesaikan untuk pendirian balai pertemuan di Perumahan Citra 3 dan pendirian Taman Kanak-Kanak untuk Perumahan Citra 5.

Perumahan Citra 2A yang dikelola oleh PT Candrasa Pranaguna dengan SIPPT nomor 1350/-1.711.5 tanggal 16 Juni 1997 sama sekali belum melakukan penyerahan baik lahan maupun bangunan untuk fasilitas umum dan prasarana umum. Perumahan yang relatif baru ini sampai saat ini merupakan salah satu perumahan yang tetap "survive" dalam masa sulit seperti sekarang ini.

Perhitungan untuk membuat fasilitas umum/sosial dapat dilihat di tabel yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota. Pada tabel standar kebutuhan sarana Kota DKI di Jakarta yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota DKI Jakarta tampak fasilitas umum dan prasarana umum yang dipakai untuk menghitung kebutuhan sarana yang diperlukan oleh setiap penduduk pada jumlah tertentu. Sebagai contoh, masalah pengadaan Sekolah Dasar sudah harus ada di setiap kelipatan 1.500 jiwa, setiap kelipatan 12.500 jiwa harus ada satu Sekolah Menengah

Tingkat Pertama, dan setiap kelipatan 28.000 jiwa harus ada sebuah Sekolah Menengah Tingkat Atas. Masing-masing sarana tersebut telah diberikan batasan luas minimum yang harus dibangun, misalnya untuk Sekolah Dasar minimal 3.000 m² untuk Sekolah Menengah Tingkat Pertama seluas minimum 4.000 m² dan untuk Sekolah Menengah Tingkat Atas seluas minimum 4.000 m².

Selain perhitungan di atas maka perhitungan sederhana yang biasanya dilakukan oleh pengembang untuk fasilitas-fasilitas lain didasarkan pada asumsi bahwa untuk satu kaveling dianggap mewakili 4,5 jiwa.

Fasilitas ini dibangun atas inisiatif pengembang dan semata-mata untuk meningkatkan nilai tambah bagi penghuni. Fasilitas lain ini dikelola secara profesional dan bukan merupakan fasilitas bebas biaya bagi penghuni. Fasilitas ini tidak dibangun di semua Perumahan Citra tetapi disesuaikan dengan :

a. Waktu Pembangunan.

Pembangunan fasilitas lain di Perumahan Citra 1 dilakukan untuk meningkatkan nilai tambah perumahan bagi penghuni terutama karena pada saat pembangunan (sekitar tahun 1984) belum ada fasilitas seperti ini di lokasi dan sekitar lokasi perumahan.

b. Lokasi.

Kedekatan lokasi dan jangkauan jarak serta kemudahan transportasi menjadi pertimbangan untuk membangun fasilitas ini. Fasilitas dibangun di Perumahan Citra 2 karena Perumahan Citra 2 merupakan akses utama untuk menjangkau Perumahan Citra 2A, 3, 3A maupun 5.

c. Jumlah Penghuni

Perumahan Citra 1, 2 dan 5 mempunyai jumlah penghuni terbanyak dilihat dari jumlah unit perumahan yang dibangun. Dengan jumlah rumah yang dibangun berturut-turut sebanyak 1.404, 1.186 dan 1.905 unit untuk Perumahan Citra 2, Citra 1A dan Citra 5 menghasilkan prediksi penduduk sebanyak berturut-turut 6318, 5337 dan 4928 jiwa merupakan potensi yang besar untuk “disenangkan”. Pengembang selalu menggunakan prediksi satu unit rumah dihuni oleh 4,5 jiwa yang merupakan angka prediksi yang paling mendekati kenyataan dengan memasukkan semua unsur termasuk di dalamnya kemungkinan rumah belum ditempati.

Yang termasuk dalam komponen PSU kawasan yang diatur untuk keterpaduannya adalah:⁴²⁸

⁴²⁸*Ibid.*, Bab II Pola Penanganan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan

Tabel 1 Komponen Prasarana dan Sarana Utilitas Umum

No.	Komponen PstU	Kws skala besar	Kws Khusus
I	Prasarana		
1. Jalan		Jalan lokal sekunder	Jalan lokal ; jalan di atas air
2. Drainase		Primer dan sekunder	Primer dan sekunder
3. Air limbah		Terpusat, terempat	Terpusat, terempat
4. Persampahan		Tempat pengelolaan sementara atau akhir, komposter	komposter,tempat pengelolaan sementara
5. Jaringan air minum		Distribusi	distribusi, terminal air, HL
II	Sarana		
1.Tempat pendidikan		TK, SD, SLTP dan SMLP	SD, SLTP
2.Layanan kesehatan		Klinik, puskesmas, RS C, B, dan A	Klinik, posyandu, puskesmas pembantu, puskesmas
3.Layanan perdagangan		Warung, restoran, pujasera, Pasar tradisional, minimarket, pertokoan	Warung pujasera,Pasar, Tempat pelelangan ikan
4.Fasos dan Fasos		Rumah ibadah, balai pertemuan, kantor.	Rumah ibadah, balai pertemuan.
5. Tempat olah raga		Gedung, Lapangan olahraga	Lapangan olahraga
6. Pemakaman		Pemakaman	
7.Ruang Terbuka Hijau		Taman	Taman, tempat penjemuran ikan
8.Terminal		Terminal	Dermaga
III	Utilitas Umum		
1. Jaringan listrik		Gardu dan jaringan (PLN), genset	Gardu dan jaringan (PLN), genset
2. Jaringan telepon		Jaringan (telkom)	Jaringan (telkom)
3. Jaringan gas		Jaringan (migas)	Jaringan (migas)
4. Transportasi		Angkutan umum	Angkutan umum
5. Pemadam kebakaran		Perlengkapan pemadam kebakaran	Pertengkapan pemadam kebakaran

Selain Perumahan Citra 6 yang relatif masih baru maka perencanaan pembangunan di Citra 6 ini dengan mempertimbangkan segala sesuatu terutama yang berkaitan dengan harga. Saat pembangunan di masa krisis mengakibatkan

pengembang melakukan modifikasi rencana. Bila dibandingkan dengan proyek-proyek yang lain yang sudah ada sebelumnya maka tampak jelas dalam perencanaan yang dibuat untuk Perumahan Citra 2A menggunakan ukuran yang "anch". Hal ini semata-mata dilakukan untuk dapat menghasilkan unit rumah yang terjangkau untuk masyarakat, karena pada saat itu sensitifitas harga sangat tinggi. Strategi ini merupakan strategi tepat, terbukti dari hasil penjualan yang sampai saat ini sudah mencapai 100% dari unit yang sudah terhangun, bahkan pesanan unit sudah mencapai 450 buah unit yang harus segera dibangun.

Ukuran dan luas tanah di Perumahan Citra 2A agak berbeda dibandingkan dengan perumahan-perumahan yang lain disebabkan karena Perumahan Citra 2A dibangun pada tahun 1998 yang merupakan titik kulminasi terendah bagi pengembang dan merupakan tahun yang berat bagi pembeli perumahan. Strategi yang diterapkan oleh pengembang adalah untuk menampung permintaan unit rumah yang murah bagi yang benar-benar membutuhkan dengan harga yang relatif terjangkau.

Sebagai perumahan yang berwawasan lingkungan, maka Perumahan Citra telah memperoleh penghargaan dari Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah serta Menteri Negara Lingkungan Hidup pada tahun 2000 untuk kategori Perumahan dan Permukiman skala sedang yang memenuhi penghargaan sebagai Perumahan dan Permukiman Berwawasan Lingkungan 2000.

Berdasarkan kriteria yang diberikan oleh Kantor Lingkungan Hidup, Perumahan Citra telah memenuhi kriteria tertentu seperti, dalam kriteria peraturan dan perundangan, butir tentang Perijinan Pembangunan, perumahan Citra telah

mempunyai Izin Prinsip, Izin Lokasi, IMB dan Pengesahan Rencana Tapak. Butir Pertanahan, telah memenuhi proses pembebasan tanah dan kelancaran pensertipikatan tanah. Butir Kesesuaian dengan Rencana Kota, telah memenuhi kebutuhan lokasi dan rancangan lingkungan, penggunaan tanah, kepadatan, perubahan rencana, fasos dan fasum, serta kelayakan huni rumah. Pada butir Kemitraan dan Pemerataan, telah memenuhi kriteria pemerataan dalam arti memenuhi kriteria 1:3:6, serta kemitraan dengan masyarakat setempat. Pengembang Perumahan Citra selama krisis ekonomi tahun 1997-1999 telah meminjamkan tanah yang belum dibangun untuk diolah masyarakat, dengan juga memberikan bantuan bibit. Pengembang juga memberikan harga yang sangat murah untuk warga yang ingin berusaha dengan menggunakan ruko.

Berdasarkan kriteria Penghijauan dan Pertamanan, maka pengembang Perumahan Citra telah menyediakan jalur hijau, ruang hijau, bahan bangun dan pekarangan hijau. Pengembang mengembangkan manajemen penghijauan dan partisipasi pengembang dengan masyarakat setempat terwujud dengan pernah diadakannya perlombaan keindahan taman.

Dalam hal pengelolaan sampah, pengembang telah mempunyai tempat pembuangan sampah baik bak sampah, tempat pembuangan sementara maupun tempat pembuangan akhir. Juga diatur adanya manajemen persampahan yang melayani warga penghuni. Sampai saat ini menjadi target pengembang adalah dalam hal teknologi pengelolaan sampah, baik dengan sistem dumping, sanitary landfill, pembakaran ataupun sanitasi.

Pengolahan air bersih di Perumahan Citra patut mendapat acungan jempol. Dari sumber air yang ada, air diolah dengan water treatment yang khusus dibangun untuk itu, sehingga kualitas air baik warna, rasa dan bau dapat terjamin. Juga terjamin pasokan air sepanjang tahun.

Perumahan Citra juga tidak pernah mengalami banjir karena sistem drainase lingkungan dan sistem drainase kota yang sudah baik. Hal ini disebabkan karena konsistensi pengembang saat membangun dengan tetap mengikuti ketentuan secara taat dari Departemen Pekerjaan Umum. Walaupun begitu, Perumahan Citra dalam hal pengelolaan limbah cair belum dapat dikatakan berjalan. Inovasi lingkungan yang sudah dilakukan adalah dalam program penghijauan yang memperhatikan aneka ragam hayati, dengan menanam pohon tanjung, pohon kayu putih dan pohon-pohon lainnya.

Pengembang juga sudah menerapkan asas dari pasal 4 (b) UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, berturut-turut :

- a. Sehat
- b. Saluran pembuangan (terbuka dan tertutup) dan sistem drainase;
- c. Pohon lingkungan: Angsana, Kupu-kupu, Bintaro, Kayu Putih, Kasia Magian;
- d. Pemisahan air cucian dan buangan (ke septitank);
- e. Rumahnya sendiri cukup ventilasi;
- f. WKCD (wisma kecil tunggal) di mana dengan luas <150 m² mempunyai lebar rumah sampai dengan 8 meter dan mempunyai jarak bebas samping;

- g. WKC/D (wisma kecil tunggal) di mana dengan luas <150 mempunyai lebar rumah sampai dengan 8 meter dan tanpa jarak bebas samping.
- h. Aman, yaitu dengan adanya struktur bangunan sesuai dengan standar bangunan.
- i. Serasi dan teratur
- j. penghijauan
- k. lebar jalan

Beberapa strategi yang dilakukan manajemen Perumahan Citra untuk menyiasati penjualan pada masa krisis moneter.

1. Melakukan diversifikasi produk.

Seperti yang sudah kita lihat, Perumahan Citra 2A yang dibangun pada masa krisis mempunyai ukuran tanah dan bangunan yang "aneh". Pada prinsipnya, pengembang berusaha untuk dapat membuat rumah yang terjangkau. Pengembang menerapkan "tailor made" sistem.

2. Perhitungan profit margin dengan menggunakan base prosentase.

Pada saat krisis, pengembang menerapkan strategi base prosentase untuk menghitung keuntungan dari setiap unit yang dijualnya. Katakanlah, bila sebelum krisis keuntungan per unit adalah 10%, maka pada masa krisis tetap diusahakan untuk mendapatkan prosentase tersebut dengan tidak memperhatikan besarnya rupiah yang diterima yang kemungkinan besar menjadi turun.

3. Menurunkan harga jual.

Pada saat krisis, Perumahan Citra meluncurkan produk rumah dengan harga dibawah Rp.100.000.000,- (seratus juta rupiah), sehingga timbul kesan bahwa pada masa krisis harga rumah yang dijual Perumahan Citra tetap murah.

4. Menjaga kepercayaan masyarakat.

Strategi penting ini dilakukan dengan cara tetap melakukan penjualan dan melakukan pembangunan rumah-rumah baru. Bahkan strategi ini diterapkan dengan disiplin yang tinggi, sehingga tidak jarang dapat menghasilkan unit rumah yang penyerahannya lebih cepat dari rencana yang sudah dicanangkan sebelumnya. Hal ini menimbulkan kesan positif terhadap konsumen sehingga mereka tidak segan-segan melakukan personal promosi ke rekan dan sanak saudaranya.

Dengan adanya pembangunan itu maka konsumen yang sudah membeli kavling siap bangun segera membangun rumah di atas kavelingnya karena beranggapan bahwa pengembang juga membangun berarti tidak ada hal-hal yang perlu ditakutkan.

5. Strategi marketing tetap dijalankan dengan gencar.

Salah satu kegiatan pemasaran yang cukup unik yang dilakukan pengembang adalah dengan menjual tanah/kavling sisa, yang bentuknya tidak ideal dengan harga miring. Tanah-tanah sudut ataupun tanah yang tidak persegi empat dijual dengan harga khusus. Strategi ini selain menarik konsumen juga menghasilkan aliran kas yang sehat bagi pengembang.

6. Konsolidasi organisasi.

Restrukturisasi organisasi dengan membuat struktur yang “slim” dan tidak “depth”. Juga dilakukan tata ruang yang lebih kekeluargaan. Ruang manager tidak lagi dalam ruang tertutup tetapi diubah menjadi ruang terbuka.

7. Memelihara hubungan dengan penghuni.

Selama masa krisis, pelayanan ke penghuni justru ditingkatkan antara lain dengan memberikan fasilitas untuk menerima keluhan gangguan listrik yang siap menampung keluhan selama 24 jam sehari, perbaikan jalan-jalan, aliran air yang tidak pernah macet. Strategi ini penting dilakukan karena Perumahan Citra mempunyai pesaing potensial pada area yang sangat rapat. Hal-hal seperti tersebut di atas tidak dapat sepenuhnya dilakukan oleh pesaing. Hal positif lainnya yang dialami oleh pengembang pada saat kerusuhan Mei 1998 terjadi, Perumahan Citra relatif aman sehingga anggapan bahwa perumahan yang dekat Cengkareng tidak aman menjadi suatu adagium yang tidak sepenuhnya tepat diberikan untuk Perumahan Citra.

Selain kebijakan hunian berimbang maka kebijakan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah pengadaan rusunami. Rusunami adalah singkatan dari rumah susun sederhana milik yaitu bangunan bertingkat yang dibangun dalam satu lingkungan tempat hunian yang memiliki jamban dan dapur baik menyatu dengan unit maupun bersifat publik dan diperoleh melalui kredit kepemilikan rumah dengan subsidi maupun tanpa subsidi.⁴²⁹ Rusunami memiliki harga

⁴²⁹ <http://www.organisasi.org/komunitas&perpustakaanonline/Indonesia>

maksimal 144 juta rupiah dengan luas unit minimal 21 meter persegi dan maksimal 36 meter persegi. Orang yang tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan subsidi, boleh membeli rusunami dengan harga non subsidi (membayar PPN 10%).

Seseorang yang tertarik untuk memiliki apartemen/Rusunami dengan subsidi (tidak dikenakan PPN 10%) harus memenuhi persyaratan penghasilan maksimal 4,5 juta perbulan, merupakan rumah pertama dengan dibuktikan oleh surat pengantar dari kelurahan sesuai KTP, memiliki NPWP, perorangan, dibayar secara kredit, ditempati oleh sendiri oleh pembeli dan tidak boleh dijual selama 5 tahun pertama tetapi hanya boleh disewakan.

Sebanyak 15 Menara Rumah Susun Sederhana Milik (rusunami) yang berada di empat lokasi di Jakarta sudah mendapat dukungan kredit dari Bank Tabungan Negara (BTN) senilai Rp332 miliar. Empat daerah lokasi tersebut adalah Daan Mogot, Cengkareng, Pulo Gebang, dan juga Cawang. Kredit ini akan dapat menjangkau 4.000 unit.⁴³⁰ Asosiasi Pengembang Perumahan dan Permukiman Seluruh Indonesia (Aperisi) akan membangun Rusunami (Rumah Susun Sederhana Milik) pada empat lokasi di Bandung dan Jakarta yaitu di Kemanggisian, Daan Mogot Jakarta, Kalimalang, Bekasi, dan Rancaekek Bandung. Kemanggisian tiga *tower* (menara), Daan Mogot delapan *tower*, dan Kalimalang Residence yang akan diresmikan sebanyak dua *tower*.

⁴³⁰<http://www.okazone.com> BTN Kucurkan Kredit Pembangunan Rusunami

Rusunami yang akan dibangun di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi) ⁴³¹ yaitu Apartemen/Rusunami Kemayoran (Bandar Kemayoran), Apartemen/Rusunami Cengkareng (City Park), Apartemen/Rusunami Daan Mogot Km.14 (Crown Eksekutif Apartment), Apartemen/Rusunami Daan Mogot Km.14, Apartemen/Rusunami Kota Modern, Tangerang, Apartemen/Rusunami, Kebon Jeruk (Menara Kebon Jeruk), Apartemen/Rusunami Ciledug (Gateway), Apartemen/Rusunami Bintaro, Apartemen/Rusunami Kebagusan (Kebagusan City), Apartemen/Rusunami Cibubur, Apartemen/Rusunami Cipayung, Apartemen/Rusunami Cawang (Apartemen Menara Cawang), Apartemen/Rusunami Kalimalang Bekasi, Apartemen/Rusunami Pulo Gehang (Prima Regency), Apartemen/Rusunami Penggilingan Cakung, Apartemen/Rusunami Kelapa Gading (Gading Nias Residence), Apartemen/Rusunami Pulo Gebang (Sentra Timur Residence), Apartemen/Rusunami Kalibata (Kalibata Residence), Apartemen/Rusunami Samawi Bintara Bekasi.

Pemerintah berencana membangun 1.000 rusunami di kota-kota besar yang berpenduduk lebih dari 1,5 juta jiwa, antara lain DKI Jakarta, Batam, Medan,, Palembang, dan Makassar. Selain rusunami juga dikenal rusunawa atau rumah susun sederhana sewa. Sumber pengembalian kredit rusunawa berasal dari APBN. Rusunami bersumber dari pengembalian kredit perseroan. Bentuk kreditnya berubah dari kredit konsumsi menjadi kredit kepemilikan rusunami.

⁴³¹<http://www.kompas.com> Rusunami yang akan dibangun di wilayah Jabodetabek



BAB V

RUMAH HUNIAN HORIZONTAL DAN VERTIKAL YANG BERWAWASAN LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN DALAM NEGARA KESEJAHTERAAN

A. PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DIHUBUNGKAN DENGAN HUKUM PERTANAHAN

Berturut-turut pada tahun 1985 dan 1992 telah lahir Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Kedua undang-undang ini pada hakikatnya mempunyai kaitan (sinkronisasi) yang sangat erat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Kaitan antara ketiga undang-undang ini mengakibatkan bahwa dalam menelaah atau menganalisis permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tidak akan berhasil tanpa melihat kaitannya dengan undang-undang tentang Rumah Susun dan UUPA. Pembangunan rumah susun atau rumah hunian horizontal sangat berkaitan dengan hak atas tanah. Bahkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 terdapat satu ketentuan yang mengatur tentang pemindahan Hak Milik atas rumah. Hal ini memperkuat alasan bahwa ketiga undang-undang itu dari segi aspek keperdataannya terletak dalam satu sistem. Dalam PELITA keenam kebijaksanaan dalam sektor perumahan dan permukiman antara lain meliputi arah pembangunan sektor ini. Pada Rencana

Pembangunan Tahunan Daerah (RepetaDa) Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2005 merupakan landasan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat dalam tahun 2005.⁴⁵²

Pemerataan pembangunan dan permukiman mendorong peran serta aktif masyarakat dalam pemupukan dana, memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja serta mendorong berkembangnya industri bahan murah dan peningkatan pencapaian penciptaan lingkungan perumahan yang layak, bersih, sehat, dan aman. Sehubungan dengan itu, dan untuk mencapai sasaran serta kebijaksanaan PELITA keenam yang ditetapkan dalam GBHN 1993, dirumuskan beberapa kebijaksanaan yang antara lain meliputi penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan dan yang berkelanjutan, peningkatan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam penyediaan perumahan dan permukiman, pementapan kelembagaan dan pola pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman secara terpadu serta pengembangan perangkat peraturan yang berlaku.

Masalah kelembagaan di atas meliputi antara lain masalah penerapan atau pengisian peran dan fungsi lembaga-lembaga pembentuknya, batas-batas lingkup peran dan fungsinya. Masalah pembentuknya meliputi antara lain masalah kualitas dan kapasitas pembentuknya, hal ini meliputi pendidikan dan pemahamannya terhadap konsep hukum dan kemampuannya menjabarkan konsep itu. Oleh karena itu, mengangkat masalah perumahan identik dengan membahas masalah yang

⁴⁵²Surat DPRD Propinsi DKI Jakarta Nomor 9271-1.721, perihal Landasan Penyusunan APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun 2004, Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tentang Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETA DA) Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2005.

terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 mengatakan antara lain bahwa tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan secara adil dan merata. Salah satu unsur pokok kesejahteraan masyarakat adalah terpenuhinya perumahan. Perumahan merupakan masalah nasional, terutama di daerah perkotaan yang berkembang pesat. Oleh karena itu, pembangunan perumahan perlu ditangani secara mendasar/menyeluruh, terarah dan terpadu oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan keikutsertaan secara aktif usaha swasta dan swadaya masyarakat. Pada hakekatnya masalah evaluasi pelaksanaan suatu undang-undang tergantung kepada beberapa hal, diantaranya:

- a. Substansi undang-undang tersebut;
- b. Perkembangan masyarakat di mana undang-undang tersebut diterapkan;
- c. Strategi dan kebijakan pembangunan;
- d. Keberadaan undang-undang tersebut dalam konteks peraturan-peraturan yang lain;
- e. Motivasi, dedikasi, dan kemampuan aparat pelaksana undang-undang tersebut;
- f. Image sosial dari undang-undang dan aparat pelaksananya.

Pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Cita-cita tersebut untuk dapat direalisasikan memerlukan penanganan terhadap beberapa tantangan dalam mewujudkan sistem hukum nasional diantaranya:

- a. Globalisasi yang didorong kemajuan pesat di bidang teknologi yang pada gilirannya akan berdampak pada pelaksanaan pembangunan di masa yang akan datang. Di bidang ekonomi, selain makin meningkat kuatnya persaingan dalam perdagangan internasional adalah munculnya pengelompokan antar negara yang cenderung meningkatkan proteksi dan diskriminasi yang dapat menghambat pemasaran hasil produksi dalam negeri yang akibatnya akan timbul persaingan yang tidak sehat.
- b. Masih adanya ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang menuntut usaha yang sungguh-sungguh untuk mengatasinya agar tidak berkelanjutan dan berkembang ke arah keangkuhan dan kecemburuan sosial. Selain itu upaya untuk mencegah terjadinya pemusatan ekonomi baik dalam bentuk monopoli maupun bentuk yang lain yang dapat merugikan masyarakat.
- c. Pembangunan yang makin meningkat dan bertambahnya jumlah penduduk juga akan dihadapkan pada kondisi sumber daya alam yang makin terbatas. Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya air, hutan, serta penataan tata ruang dirasa masih belum dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu sehingga perlu terus diperhatikan bersamaan dengan pemeliharaan kelestarian lingkungan hidup antara lain yang berkaitan dengan upaya pelestarian daerah.
- d. Pembangunan kesehatan yang perlu ditingkatkan.
- e. Dalam pembangunan daerah perlu ditingkatkan khususnya bagi daerah yang terbelakang, daerah yang padat, dan daerah yang kurang penduduknya, daerah transmigrasi, daerah perbatasan serta daerah yang memiliki ciri khas tertentu.

Tanah dan bangunan (rumah susun dan perumahan) adalah benda dan pengaturannya dari aspek keperdataan berada dalam sistem Hukum Benda yang dapat dikhususkan lagi dalam subsistem Hukum Agraria dan subsistem Hukum Bangunan. Pengaturan Hukum Agraria dan Hukum Bangunan adalah sangat lemah di dalam sistem Hukum Nasional. Faktor-faktor penyebab dari kelemahan ini, antara lain ialah karena sejumlah aturan pelaksanaan yang menurut UUPA memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang, antara lain: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Tanggungan belum diatur di dalam undang-undang, kecuali Hak Tanggungan. Kekosongan hukum ini mengakibatkan adanya persepsi yang berbeda-beda diantara berbagai instansi sehingga timbul ketidakpastian hukum dalam penerapannya.

Timbulnya ketidakpastian hukum pertanahan antara lain adalah disebabkan karena adanya disinkronisasi baik secara vertikal maupun secara horisontal serta ketidakpastian prosedur hukum. Adanya disinkronisasi vertikal maupun horisontal pada perangkat peraturan perundang-undangan mengakibatkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan secara operasional tidak mampu mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah dengan baik sehingga sengketa di bidang pertanahan dapat timbul karena memanfaatkan adanya disinkronisasi secara vertikal maupun horisontal yang dijadikan landasan bagi subyek hukum yang beritikad baik maupun yang beritikad buruk untuk memperoleh perlindungan hukum. Selain hal tersebut ada juga masalah yang menyangkut disinkronisasi antara ketentuan hipotik dalam buku II KUH Perdata sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak

Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah dengan Undang Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.⁴³³

Pasal 25, 33 dan 39 UUPA menyatakan hak-hak atas tanah yang dapat diheban dengan Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Ketiga hak atas tanah tersebut di atas selama Undang Undang tersebut belum dibentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan mengenai hipotik dalam KUH Perdata dan *Creditverband* dalam *Staasblad* 1908 Nomor 542 dan telah diubah dalam *Staasblad* 1937 Nomor 190. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 adalah maka ketentuan mengenai Hipotik dan *Creditverband* di atas tidak berlaku lagi. Pengertian Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan hutang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor yang lain. Pasal 12 sub b Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun menyatakan bahwa: "Rumah Susun berikut tanah tempat bangunan ini berdiri serta benda lainnya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan:

- a. Dibebani hipotik, jika tanahnya tanah Hak Milik atau tanah Hak Guna Bangunan;
- b. Dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara."

⁴³³*Ibid.*, hlm. 180.

Dengan berlakunya Undang Undang Hak Tanggungan maka pembebanan jaminan atas rumah susun menggunakan ketentuan undang-undang tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut di atas.

Kebijakan dan strategi tentang pembangunan perumahan dan permukiman telah menjadi suatu acuan dari program yang terkait dalam perumahan dan permukiman. Dalam setiap penjabarannya hendaknya dilengkapi dengan analisa-analisa untuk menilai keberhasilan strategi yang telah ditetapkan. Pemerintah melakukan kebijakan dan strategi tentang perumahan dan permukiman dengan maksud sebagai arah bagi pembangunan perumahan dan permukiman. Masalah pembangunan perumahan dan permukiman di Indonesia sangat berkaitan dengan *grand strategy* yang kurang berkesinambungan dan masalah yang sekarang ini dirasakan kurang adalah keyakinan dalam diri masyarakat.⁴³⁴

Konsep hunian berimbang yang diperkenalkan pada tahun 1992 oleh tiga menteri Dalam Negeri Rudini, Menteri Pekerjaan Umum Radinal Muchtar, dan Menteri Negara Perumahan Siswono Yudohusodo melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) sebagai pedoman pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 dan yang kemudian dikenal dengan konsep 1:3:6. Dalam Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 4/KPTS/BKP4N/1995 mendefinisikan rumah sederhana adalah rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 54 m² - 200 m² dan biaya

⁴³⁴Sidana, *Loc. Cit.*

pembangunan per m² tidak melebihi dari harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C yang berlaku. Pengertian terhadap pemahaman kriteria yang diberikan oleh SKB terhadap rumah sederhana akan menimbulkan penafsiran yang sulit dimengerti oleh masyarakat awam.

Pada kenyataannya SKB tahun 1992 tidak berjalan disebabkan karena :

- a. Banyaknya peraturan yang tumpang tindih.
- b. Pemda sendiri tidak "concern" dan tidak disosialisasikan .
- c. SKB ini cenderung untuk wilayah di luar DKI, karena di DKI sudah mempunyai peraturan yang lebih rumit dari SKB, seperti misalnya SK 540 tahun 1990 dan SK 640 tahun 1992.

Dalam Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995, rumah sederhana diukur dari luasan kaveling, yakni 54-200 m². Definisi itu jelas perlu diubah, terutama di kota-kota besar, karena kurang cocok. Untuk wilayah Jabodetabek misalnya, luas kaveling di atas 100 m², apalagi di kompleks mewah, sudah termasuk rumah menengah-mewah. Definisi rumah sederhana lebih tepat menggunakan pendekatan harga, dan sebaiknya dihedakan untuk setiap wilayah, dengan mengacu perkembangan harga tanah wilayah tersebut.

Hal yang dirasa sangat janggal dalam SKB ini adalah pengertian harga satuan. Dalam praktek Dirjen Cipta Karya dari Departemen Pekerjaan Umum setiap tahun atau setiap dua tahun pasti mengeluarkan harga satuan tertinggi tidak bertingkat dan rumah dinas pemerintah.

Keberadaan SKB ini patut mendapatkan perhatian yang serius. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada saat ini perlu dipertanyakan kedudukan SKB tersebut. Dalam Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden; dan
- e. Peraturan Daerah.

Masing-masing bentuk dari peraturan perundang-undangan mempunyai derajat, substansi, pembentuk, proses pembentukan dan luas fungsi yang berbeda. Undang-Undang dibentuk oleh DPR dan disahkan oleh Presiden, Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota, dan seterusnya. Proses pembentukan hukum ini berlangsung pada masing-masing lembaga itu, sehingga pada prinsipnya lembaga dan proses pembentukan salah satunya dapat diklasifikasikan sebagai lembaga administratif, yaitu lembaga yang berada pada jajaran lembaga eksekutif.

Etika yang berlaku antar derajat peraturan perundang-undangan itu adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Bertolak dari garis ini pula, maka pengawasan terhadap proses dan hasil proses

pembentukan peraturan perundang-undangan juga dilakukan menurut garis derajat kedudukan peraturan itu. Ketetapan Menteri pada urutan peraturan perundang-undangan di atas tidak memberikan kedudukan untuk keputusan Menteri baik yang dikeluarkan sendiri-sendiri maupun dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) seperti halnya SKB 1992 tentang Hunian Berimbang.

Keputusan Menteri ada yang bersifat keputusan dan ada yang bersifat mengatur. Ada dua penetapan yang bersifat mengatur. Pertama penetapan yang dengan tegas sebagai Peraturan Menteri, kedua yang diberi nama Putusan Menteri.⁴³⁵

Bahkan lebih jauh SKB ini dapat dikalahkan oleh Peraturan Daerah. Dapat dilihat dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Dengan melihat kondisi yang ada, maka SKB 1992 tentang Hunian Berimbang sudah seyogyanya mendapat tempat yang pas.

Makna positif dari arah pembangunan itu dilihat dari tujuan yang hendak dicapai oleh pembangunan itu, yaitu mencerdaskan kehidupan dan kesejahteraan umum sebagaimana yang secara konstitusional ditetapkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, sedangkan makna teratur dari pembangunan itu yaitu menunjukkan bahwa masyarakat hukum Indonesia menjatuhkan pilihan yang

⁴³⁵ H. Bagir Manan dan H. Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi kedua, cetakan pertama, Penerbit Alumnus, Bandung, 1997. hlm.205.

tepat untuk menggunakan hukum sebagai sarana pembangunan atau perubahan masyarakat.

Bitu tetap dengan SKB ini akan dapat diabaikan dengan Peraturan Daerah, bahkan peraturan desapun cukup untuk mengabaikan SKB ini. Sebagai contoh konkritnya adalah di Jakarta sendiri yang telah mempunyai SK 540 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan Atas Bidang Tanah untuk Pembangunan Fisik Kota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang selanjutnya diikuti oleh SK 640 Tahun 1992 yang dikeluarkan oleh Gubernur DKI tentang Ketentuan Terhadap Pembebasan Lokasi/Lahan Tanpa Izin dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang isinya mengatur kewajiban pengembang membangun rumah susun. Hal ini mengakibatkan dampak yang kuat bagi pengembang perumahan dan permukiman dibandingkan dengan SKB tersebut.

Sistem perundang-undangan yang terkait dalam kebijaksanaan tanah (perkotaan) dapat diuraikan dengan adanya mekanisme undang-undang yang mendukung kebijakan perkotaan sebagai berikut:

1. Jangka Panjang

Perlu diperjuangkan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur koneksi antar undang-undang menyangkut tanah terutama perkotaan baik yang tidak eksis maupun kota-kota baru.

2. Jangka Menengah

Perlu dikaji lembaga BKTRN agar terhindar egosentrisme sektoral yang mengakibatkan alokasi ruangnya mengalami hambatan kesempatan dalam mengakses dan melaksanakan Rencana Umum Tata Ruang Kota.

3. Jangka Pendek

Agar sektor-sektor terkait dalam rangka penyediaan tanah bagi pusat-pusat agroindustri menuju pengembangan agropolitan dan mikropolitan sesuai dengan pendekatan tata ruang dan GBHN mendatang.

B. PEMBANGUNAN HUNIAN BERIMBANG BERWAWASAN LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN YANG BERKEADILAN

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria ketentuan-ketentuan yang ada juga mengatur hubungan-hubungan hukum dengan bumi, air, kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk tanah dalam pengertian bumi, oleh karena itu maka hukum tanah merupakan bagian dari hukum Agraria.⁴¹⁶ Di dalam hukum tanah dikenal dua asas yang satu sama lain bertentangan yaitu yang dikenal dengan asas pelekatan vertikal dan asas pemisahan horizontal. Asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tentncap menjadi satu. Asas pemisahan horisontal justru memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut.⁴¹⁷ Hal ini didasari oleh ketentuan Pasal 16 UUPA mengenai hak-hak atas tanah yang terdiri atas: Hak Milik, hak sewa, hak memungut hasil

⁴¹⁶*Ibid.*, hlm. 1.

⁴¹⁷Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Melalui Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Loc.Cit.

hutan, hak membuka tanah, hak-hak lain yang tidak termasuk hak-hak tersebut yang diatur kemudian (di antaranya ialah hak atas pengelolaan dan hak penguasaan).⁴³⁸ Menurut Undang-Undang nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung pasal 1 ayat (1) bangunan gedung adalah adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan atau di dalam tanah dan atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.⁴³⁹

Pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 dinyatakan bahwa rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga, sehingga perumahan dapat diartikan sebagai kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Permukiman diartikan sebagai bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.⁴⁴⁰

Hak perumahan secara nasional didefinisikan sebagai hak bagi setiap orang untuk mendapatkan akses menghuni rumah yang layak dalam suatu komunitas yang aman dan bermartabat secara berkelanjutan. Lebih jauh kelayakan

⁴³⁸*Ibid*, hlm. 8.

⁴³⁹Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002. *Op Cit*, Pasal 1.

⁴⁴⁰Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 *Op.Cit.*, Pasal 1 butir 1-3.

didefinisikan sebagai kelengkapan rumah dengan jaminan keamanan dan hukum, jaminan perolehan prasarana, sarana dan utilitas dasar, akses pada pembiayaan, dan atau hal lain untuk memenuhi martabatnya sebagai manusia. Menghuni rumah yang layak berarti pengakuan status legal kependudukan yang membuka identitas sosial serta merupakan akses pada program peningkatan kesejahteraan (Pasal 2 ayat (3) UUPA).⁴⁴ Indonesia telah menerapkan dalam pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, bahwa setiap orang memiliki hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 40 dinyatakan "Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak." Dalam Pasal 4 UU no. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman tujuan diadakannya perumahan dan permukiman adalah untuk:

1. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat;
2. Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
3. Memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional;
4. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang lain.

Selanjutnya dalam Pasal 5 disebutkan bahwa:

⁴⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria* Loc. Cit

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.
2. Setiap warga negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan serta dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

Oleh karenanya, rumah hunian sebagai wadah tempat tinggal perseorangan ataupun dalam entitas sosial baik dalam bentuk keluarga atau lainnya merupakan hak setiap orang. Secara fungsional rumah hunian dijadikan sebagai wadah untuk terlindung dari tantangan alam dan ancaman binatang, sekaligus wadah interaksi sosial keluarga dan pada kasus tertentu mewadahi aktivitas ekonomi penghuninya. Hak perumahan hunian secara nasional didefinisikan sebagai hak bagi setiap orang untuk mendapatkan akses menghuni rumah yang layak dalam suatu komunitas yang aman dan bermartabat secara berkelanjutan. Pemenuhan kebutuhan dasar dinamakai sebagai upaya untuk membangun kemandirian atau kedaulatan bangsa, baik dari segi geo-politik, ekonomi, sosial budaya, sebagai modal dasar untuk melengkapi ketatanegaraan Indonesia sebagai negara yang merdeka secara penuh.⁴⁴²

Pembangunan perumahan dan permukiman bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia mewujudkan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman dan teratur, serta memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang lainnya, dalam rangka peningkatan dan

⁴⁴² Abdurrahman. *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

pemerataan kesejahteraan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dalam rangka menantapkan pengaturan dan pembinaan di sektor perumahan dan permukiman, telah disiapkan berbagai rancangan Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Di antaranya adalah pengaturan mengenai persyaratan pembangunan perumahan, pembinaan badan usaha bidang perumahan, pelepasan hak tanah, hal ihwal penyediaan dan pengelolaan kawasan siap bangun (KSB) untuk perumahan, sewa menyewa dan hunian, serta penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang perumahan dan permukiman kepada pemerintah daerah. Untuk mencapai tujuan pembangunan perumahan dan permukiman yang serasi, perlu diwujudkan lingkungan perumahan yang penghuninya terdiri dari berbagai tingkat profesi, tingkat ekonomi dan status sosial yang saling membuahkan serta dilandasi oleh rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan, serta menghindari terciptanya lingkungan perumahan dengan pengelompokan hunian yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial maka pemerintah menerapkan sistem rumah hunian berimbang. Konsep hunian berimbang diperkenalkan pada tahun 1992 melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) sebagai pedoman pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995 dan yang kemudian dikenal dengan konsep 1:3:6. Melalui Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BKP4N/1995, maka ditetapkan bahwa pengembang yang memiliki

proyek perumahan di atas 200 Ha diwajibkan menerapkan konsep 1: 3: 6 kecuali bila rencana tata ruang yang berlaku untuk lokasi tersebut tidak memungkinkan, maka pembangunan rumah sederhana dapat dilakukan di lokasi yang berbeda, tetapi terletak dalam satu wilayah kabupaten.

Dalam Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat tersebut mendefinisikan rumah sederhana adalah rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 54 m^2 - 200 m^2 dan biaya pembangunan per m^2 tidak melebihi dari harga satuan per m^2 tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C yang berlaku. Rumah menengah adalah, rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 200 m^2 - 600 m^2 dan atau biaya pembangunan per m^2 antara harga satuan per m^2 tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C sampai A yang berlaku. Sementara rumah mewah adalah, rumah yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 600 m^2 - 2.000 m^2 dan atau biaya pembangunan per m^2 di atas harga satuan per m^2 tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas kelas A yang berlaku.⁴⁴³ Hal ini juga dimaksudkan untuk menghindari terciptanya lingkungan perumahan dengan pengelompokan hunian yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial.

Pada saat ini pemerintah dan pengembang menilai konsep hunian berimbang 1:3:6 masih ideal diterapkan. Pasalnya, konsep hunian berimbang bisa menciptakan harmonisasi kehidupan di masyarakat. Menteri Negara Perumahan Rakyat (Menpera) Mohammad Yusuf Asy'ari, Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Real Estat Indonesia (DPP REI) Lukman Purnomosidi, serta mantan Menteri Negara Perumahan Siswono Yudokusodo merasakan perlu adanya pola

⁴⁴³Surat Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/KPDS/BKP4N/1995.

pikir atau paradigma baru mengenai konsep hunian berimbang yang dapat dilakukan secara lebih *fleksible*. Meski peraturan tersebut masih berlaku hingga kini, implementasinya sangat lemah. Penyebabnya antara lain karena tiadanya sanksi. Kendala lainnya adalah perbedaan persepsi dan pola pikir antara pemerintah dan pengembang. Secara konsep, peraturan tersebut sangat bagus, terutama untuk mencegah disharmonisasi dan kesenjangan sosial di masyarakat.⁴⁴

Kecserasian kawasan pola lingkungan hunian berimbang dalam pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan mempunyai tujuan untuk:

1. Mewujudkan Kawasan dan Lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, aman, serasi dan teratur.
2. Mewujudkan kawasan dan lingkungan perumahan dan permukiman, terdiri dari Rumah Mewah, Menengah dan Sederhana agar dapat menampung dan tercipta secara serasi berbagai kelompok masyarakat.
3. Mewujudkan rasa kesetiakawanan sosial, rasa kekeluargaan, kebersamaan dan gotong-royong antar kelompok masyarakat melalui pelaksanaan subsidi silang dari Rumah Mewah dan Menengah kepada Rumah Sederhana.
4. Lebih menjamin tercapainya target pembangunan perumahan dan permukiman khususnya target pembangunan Rumah Sederhana.

Konsep hunian berimbang diharapkan dapat menjadi alat untuk pemerintah dalam memberikan keadilan pada pemenuhan perumahan dan permukiman bagi seluruh lapisan masyarakat. Konsep hunian berimbang memungkinkan semua lapisan

⁴⁴<http://www.kompas.com/kompas-cekak/0713/09/opini.html>; Kompas liputan khusus: konsep hunian berimbang masih ideal diterapkan.

masyarakat memperoleh haknya atas kebutuhan dasar sebagai manusia yaitu rumah hunian. Perbedaan luas tanah dan harga bangunan menjadi perbedaan antara kelompok rumah hunian. Setiap anggota masyarakat mendapat hak yang sama untuk memperoleh rumah hunian. Kemampuan finansial dan daya belilah yang membedakan anggota masyarakat untuk mendapat rumah hunian.

Pemerintah, sektor swasta dan NGOs mempunyai peranan penting dalam pengadaan perumahan di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor: 217/KPTS/M/2002 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP) maka dalam penyusunan program dan kegiatan keikutsertaan segenap komponen masyarakat dan stakeholder (pengembang) perlu untuk lebih ditingkatkan dikarenakan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman relatif sangat terbatas.

Di sini pihak pengembang juga mempunyai tanggung jawab terhadap pembangunan perumahan dalam pembangunan fisik perumahan, sementara bank bertindak sebagai sumber dana.⁴⁴⁵ Untuk itu para penyelenggara dan pelaku pembangunan perumahan dan permukiman diharapkan menyediakan dana yang terjangkau oleh masyarakat untuk pembangunan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah.⁴⁴⁶

Dengan Keputusan Presiden No. 22 tahun 2006 tentang percepatan pembangunan Rusunami, pemerintah ingin melakukan percepatan pengadaan

⁴⁴⁵Marzuki Usman, *Pengembangan Kredit Perumahan Melalui Pembiayaan "Secondary Mortgage Facility (SMF)"*, News Letter No. 27/VII/Desember/1996, Pusat Kajian Hukum, PT. Mampang Indah Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 9

⁴⁴⁶ Menteri Negara Perumahan dan Permukiman Republik Indonesia, *Konsep Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman, Aspek Pembiayaan*, September, 1998, hlm. 26.

rusunami. Ada lima sektor yang harus diperhatikan untuk melakukan percepatan salah satunya mengenai izin yang seharusnya dirancang cepat, murah, dan mudah. Keppres itu kemudian diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.74 tahun 2007 mengenai dukungan pemerintah daerah dalam memberi kemudahan izin dan insentif pembangunan Rusunami.

Rusunami merupakan salah satu upaya mengefisienkan pemanfaatan lahan di kota padat penduduk semacam Jakarta. Keberadaan Rusunami akan mengurangi biaya, waktu, transportasi, energi, bahkan dapat meminimalisir tingkat pencemaran di Jakarta yang semakin parah. Pembangunan Rusunami di DKI Jakarta sangat erat kaitannya dengan upaya penanggulangan bahaya banjir.

Perpres yang mengatur pengelolaan barang milik negara atau daerah merupakan penjabaran UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara. Perpres ini mengatur juga penggantian alas hak atas tanah dari Hak Pemilikan Lahan (HPL) menjadi Hak Guna Usaha (HGU) agar dapat diikat perbankan.⁴⁴⁷

Apabila berpegang kepada peraturan maka BUMN harus melepas tanah tersebut berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang berlaku, sementara tanah-tanah BUMN di DKI Jakarta sebagian besar memiliki lokasi strategis dengan NJOP di atas Rp. 5 juta per meter persegi. Padahal untuk membangun Rusunami dengan harga di bawah Rp. 144 juta berarti membutuhkan tanah dengan harga Rp. 1 juta per meter persegi sehingga sepanjang adanya peraturan tersebut mustahil BUMN melepas dengan harga sebesar itu. Hal ini akan menimbulkan potensi pelanggaran karena menjual aset negara di bawah harga

⁴⁴⁷ <http://www.knpantagi.com>

yang disyaratkan. Oleh karena itu sampai saat ini pemerintah memfokuskan pembangunan Rusunami pada tanah-tanah yang dikembangkan swasta karena lebih mudah diikat bank untuk kredit konstruksi maupun kredit pemilikan (bagi pembeli Rusunami).

Walaupun demikian, selain pengembang swasta, beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sudah berjanji akan ikut membangun rumah susun di lahan milik BUMN.⁴⁴⁸ Lebih lanjut Direktur Utama Perumnas Arief Hinawati mengungkapkan, dari 20 BUMN tersebut, empat diantaranya sudah masuk tahap perencanaan pembangunan, yakni PT. Perusahaan Milik Negara (PLN) di kawasan Pulomas, Angkasa Pura I di Rawasari, PT. (Pesero) Kereta Api di Bukit Duri dan Surabaya, serta Perum Bulog.

Menurut Menteri Negara Perumahan Rakyat (Menpera) Yusuf Asy'ari, selain masalah perijinan, maka pemerintah harus memperhatikan krisis finansial global dan tingkat suku bunga yang masih tinggi yang melemahkan daya beli masyarakat. Akibatnya, pembangunan beberapa menara melambat karena konsumen membatalkan pembelian rusunami.⁴⁴⁹

Selain Perumnas maka Koperasi dapat menjadi mitra efektif dalam program penyediaan rumah karena memiliki jaringan yang kuat dan tersebar di penjuru Indonesia.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸<http://www.kopran.com> 20 BUMN yang tertarik untuk membangun rusunami di areal lahan yang mereka miliki

⁴⁴⁹*Ibid.*

⁴⁵⁰<http://www.kopranlagi.com> Pembangunan Rusunami dan RSH Akan Libatkan Koperasi

Masalah pajak pertambahan nilai (PPN) yang selama ini menggajjal dalam pengembangan rusunami karena mengakibatkan harga rusunami menjadi lebih tinggi menjadi pekerjaan rumah untuk pemerintah agar memberikan fasilitas rusunami dengan harga yang lebih terjangkau.

Dengan adanya keterbatasan sumber daya yang ada, maka perlu adanya pengertian oleh semua pihak khususnya bagi masyarakat sehingga pembangunan akan terus dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan.

Pengetahuan dan pengertian modern tentang hukum lingkungan berdasarkan teori dan ajaran ilmu pengetahuan ekologi mulai dikumandangkan oleh PBB pada tanggal, 28 Mei 1968. PBB menyelenggarakan konferensi internasional guna membahas perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, mengingat telah terjadi kerusakan-kerusakan pada alam secara mengkhawatirkan.⁴⁵¹ Istilah lingkungan hidup dalam bahasa Inggris disebut dengan *environment*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *milieu*. St. Munadjat Danusaputro mengartikan lingkungan hidup sebagai semua benda dan kondisi, yang termasuk di dalamnya manusia dan tingkah laku perbuatannya, mempengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya.⁴⁵²

Emil Salim berpendapat sejalan dengan adanya anggapan ekonomi sebagai subsistem dari lingkungan, yang menyebutkan perlunya dikembangkan pola pembangunan baru yang kini dikenal dengan pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development*.⁴⁵³ Proses pembangunan ekonomi bisa berlanjut bila

⁴⁵¹St. Munadjat Danusaputro, *Bunga Rampai Bina Melia Hukum dan Lingkungan*, Binacipta, 1987, hlm. 9

⁴⁵²N. H. T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, 2001, hlm. 4.

⁴⁵³Mas Achmed Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 2001, hlm. 97.

dijaga agar ekosistem bisa berfungsi secara berkelanjutan. Seiring dengan pendekatan modal atau usaha, *sustainable development* diinterpretasikan sebagai *development that ensures non-declining per capita national wealth by replacing or conserving the source of that wealth; that is, stock of produced, human, social, and natural capital* (United Nations-2003). Ada beberapa pengertian tentang pembangunan berkelanjutan, menurut beberapa pendapat antara lain komisi dunia untuk lingkungan dan pembangunan *World Commission on Environment and Development (WCED)* mendefinisikan bahwa pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* adalah pembangunan yang ditunjukkan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.⁴⁵⁴

Emil Salim menyebutkan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan menempatkan pembangunan dalam perspektif jangka panjang. Konsep tersebut menuntut adanya solidaritas antar generasi. Dalam konteks Indonesia, pembangunan berkelanjutan ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dan juga mengeliminasi kerusakan sumber daya alam dan lingkungan.⁴⁵⁵ Pembangunan berkelanjutan secara implisit juga mengandung arti untuk memaksimalkan pembangunan dengan tetap menjaga kualitas sumber daya alam. Beberapa konsep strategi pembangunan berkelanjutan yang diterapkan dalam konteks negara-negara berkembang seperti:⁴⁵⁶

⁴⁵⁴*Ibid*, hlm. 161.

⁴⁵⁵Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Pembangunan*, I.PJES, Jakarta, 1991.

⁴⁵⁶*Ibid*.

1. Pembangunan berkelanjutan menghendaki penerapan perencanaan tata ruang;
2. Perencanaan pembangunan menghendaki adanya standar lingkungan seperti standar ambien untuk air permukaan, air bawah tanah, air laut dan udara di kota;
3. Penerapan AMDAL dalam setiap rencana usaha atau kegiatan yang diperkirakan menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan;
4. Rehabilitasi kerusakan lingkungan khususnya di daerah yang kritis;
5. Usaha untuk memasukkan pertimbangan lingkungan ke dalam perhitungan ekonomi sebagai dasar untuk kebijakan ekonomi lingkungan.

Ada tiga prinsip utama dalam pembangunan berkelanjutan yaitu prinsip demokrasi, prinsip keadilan dan prinsip keberlanjutan. Prinsip demokrasi menjamin agar pembangunan dilaksanakan sebagai perwujudan kehendak bersama seluruh rakyat demi kepentingan bersama seluruh rakyat. Prinsip kedua pada dasarnya mau menjamin bahwa semua orang dan kelompok masyarakat memperoleh peluang yang sama untuk ikut dalam proses pembangunan dan kegiatan-kegiatan produktif serta ikut dalam menikmati hasil-hasil pembangunan. Prinsip keberlanjutan mengharuskan untuk merancang agenda pembangunan dalam dimensi visioner jangka panjang, untuk melihat dampak pembangunan baik positif maupun negatif dalam segala aspeknya tidak hanya dalam dimensi jangka pendek.⁴⁵⁷

Pada tataran wacana dan aksi di level internasional, sejarah mencatat pada tahun 1972, PBB telah mengadakan Konferensi Lingkungan Hidup di Stockholm.

⁴⁵⁷ A. Sonny Kernali, *Etika Lingkungan ... Op.Cit* hlm 175 - 180

Konferensi tersebut melahirkan sebuah konsep *eco-development* atau yang di Indonesia dikenal dengan pembangunan berwawasan lingkungan (*sustainable development*). Artinya, pembangunan diperlukan dan harus dilaksanakan dan pembangunan itu sendiri tidak boleh merusak keseimbangan lingkungan hidup. Pada tahun 1987, terbit laporan *the World Commission on Environment and Development* (WCED), bahwasanya *sustainable development* haruslah menjadi *economic and social development that meets the needs of the current generation without undermining the ability of future generations to meet their own needs*.

Pada tahun 1997, Indonesia memiliki Agenda 21 Nasional yang disusun oleh Kementerian Lingkungan Hidup dibantu LNDP disusun dengan 3 Agenda 21 sektoral yang bertujuan menjadi arahan perencanaan pembangunan pada tiap sektor. Ini merupakan tindak lanjut dari Agenda 21: "Program Aksi untuk Pembangunan Berkelanjutan" yang dihasilkan dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (KTT Bumi) di Rio de Janeiro tahun 1992. Pada tahun 2002 diadakan kembali KTT Bumi (Rio+10) di Johannesburg bertujuan melakukan evaluasi terhadap pencapaian kesepakatan-kesepakatan yang telah dihasilkan di Rio de Janeiro pada tahun 1992 mengenai pembangunan berkelanjutan. KTT ini juga dikenal dengan sebutan KTT Pembangunan Berkelanjutan.

Beberapa ketentuan yang telah mengangkat tema pendanaan lingkungan dapat ditelusuri sebagai berikut: Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH). Dengan adanya Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup pemerintah mengembangkan pendanaan bagi

upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Ini merupakan dasar bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan berikutnya terkait dengan upaya pelestarian lingkungan hidup (lihat Pasal 8 ayat (1) dan (2) UUPH).

Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009 memiliki sasaran berupa membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang mengarah kepada pembangunan berkelanjutan.⁴⁴⁸ Kegiatannya adalah dengan mengembangkan insentif (*reward*) dan disinsentif (*punishment*) terhadap kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup.⁴⁴⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN) Tahun 2005-2025 disebutkan bahwasanya pelestarian lingkungan hidup termasuk penyelamatan ekosistem beserta flora-fauna Indonesia sesungguhnya merupakan bagian integral dalam membangun daya saing Indonesia ke depan.⁴⁵⁰ Sehingga berbagai langkah yang diperlukan dalam rangka menjaga dan melestarikan fungsi lingkungan hidup harus terus digalakkan (termasuk di dalamnya pendanaan lingkungan hidup). Kebijakan di atas dalam hal lingkungan hidup, makin mengerucut pada perlunya pengembangan sistem insentif dan disinsentif terhadap kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Berbagai arah kebijakan di atas masih dirasa relevan untuk terus diupayakan. Namun yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah berkewajiban mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan,

⁴⁴⁸ Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009. ..., *Op.Cit.*, hlm. 345.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*

meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pada saat yang bersamaan pemerintah juga berkewajiban mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Atas dasar tersebut di atas, maka pengembangan sistem pembagian beban secara proporsional melalui mekanisme insentif dan disinsentif menjadi penting untuk kembali digalakkan. Bagi masyarakat atau swasta yang melaksanakan kegiatan ekonomi dan bersinggungan langsung dengan kelangsungan lingkungan hidup dan berpartisipasi aktif dalam pengelolaan dan pelestarian daya tampung dan daya tahanan lingkungan berhak atas insentif. Secara umum pembangunan berkelanjutan bertumpu pada ekonomi, lingkungan hidup, dan sosial budaya. Karena itu pertumbuhan ekonomi saja tidak memenuhi syarat pembangunan berkelanjutan. Syarat lain yang perlu dipenuhi adalah pembangunan itu berwawasan atau ramah lingkungan hidup.

Dalam rangka melaksanakan pembangunan yang berwawasan lingkungan yaitu suatu pembangunan yang berencana dalam pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana untuk meningkatkan mutu hidup maka diperlukan suatu upaya untuk menjaga keserasian antar berbagai usaha atau kegiatan. Untuk melaksanakan konsep pembangunan tersebut maka pemerintah Indonesia menerapkan studi AMDAL. (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang AMDAL. Pengertian dari AMDAL yaitu kajian yang diperlukan dalam proses pengambilan keputusan

tentang pelaksanaan rencana usaha atau kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup, sehingga diharapkan dengan pendekatan tersebut akan memperkecil kerusakan-kerusakan lingkungan dan lebih terkontrolnya pemanfaatan terhadap sumber daya alam.⁴⁶¹ Secara teknis AMDAL dapat menghindari dan meminimalisasi dampak lingkungan sehingga terwujud pembangunan yang berkelanjutan. AMDAL secara teknis berupa survei, prakiraan dan evaluasi dampak polusi gangguan keanekaragaman ekosistem hubungan manusia dan alam dan lingkungan global. Sebagai alat komunikasi AMDAL berfungsi untuk mendapatkan konsensus dengan masyarakat (terkena dampak), akuntabilitas pemrakarsa dan pemerintah dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. AMDAL mempunyai tujuan yaitu pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan yang berwawasan lingkungan.⁴⁶²

AMDAL juga merupakan Analisis mengenai dampak lingkungan hidup merupakan bagian kegiatan studi kelayakan rencana usaha dan atau kegiatan dimana hasil analisis mengenai dampak lingkungan hidup digunakan sebagai bahan perencanaan pembangunan wilayah dan penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan hidup dapat dilakukan melalui pendekatan studi terhadap kegiatan tunggal, terpadu atau kegiatan dalam kawasan.⁴⁶³ AMDAL diperlukan

⁴⁶¹Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL). Dalam Pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

⁴⁶²Adlinul Yakin, *Ekonomi Sumberdaya Lingkungan*, Akademiika Presindo, Jakarta 1997, hlm 12

⁴⁶³Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999, *Op.Cit.* Pasal 2 ayat 1 menyebutkan bahwa analisis mengenai dampak lingkungan hidup merupakan bagian kegiatan studi kelayakan rencana usaha dan/atau kegiatan.

karena merupakan kriteria mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan terhadap lingkungan hidup antara lain:⁴⁶⁴

1. Jumlah manusia yang akan terkena dampak;
2. Luas wilayah persebaran dampak;
3. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
4. Banyaknya komponen lingkungan lainnya yang terkena dampak;
5. Sifat kumulatif dampak;
6. Berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

Pedoman mengenai penentuan dampak besar dan penting sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ini ditetapkan oleh Kepala instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan (Pasal 2 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999). AMDAL merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan atau kegiatan. AMDAL diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, dimana pejabat yang berwenang mencantumkan syarat dan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam rencana pengelolaan lingkungan hidup dan rencana pemantauan lingkungan hidup sebagai ketentuan dalam izin melakukan usaha dan atau kegiatan yang diterbitkannya.⁴⁶⁵ Selain adanya AMDAL pemerintah juga mengadakan penanganan Keterpaduan prasarana, sarana dan utilitas (PSU). PSU secara preventif yang dimaksudkan sebagai upaya untuk menyiapkan perumahan, melalui penyediaan layanan PSU yang memadai sehingga dapat mencegah timbulnya permasalahan prasarana sarana dan utilitas di kawasan perumahan yang akan dibangun pada kawasan skala besar dan kawasan

⁴⁶⁴Pematuran Pemerintah No. 27 Tahun 1999, *Op.Cit.*, Pasal 3

⁴⁶⁵Jurnal Kesehatan Lingkungan, Vol. 2, No. 1, 22 Juli 2005, hlm.19 – 28.

husus, sehingga akan tercipta lingkungan kawasan perumahan yang layak huni.⁴⁶⁶

Untuk perencanaan pembangunan kawasan diperlukan studi kelayakan investasi kawasan adalah studi untuk melengkapi penyusunan rencana induk, di mana studi kelayakan ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menghitung dan menganalisis serta menentukan kelayakan dari perencanaan investasi pembangunan kawasan. Studi kelayakan investasi kawasan minimal perlu berisi analisis dari empat aspek antara lain aspek pasar, aspek teknis, aspek finansial dan aspek ekonomis.⁴⁶⁷

1. Kelayakan aspek pasar bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran, pada permintaan dan kapasitas penduduk di rencana pembangunan kawasan pada kepemilikan unit rumah, serta melakukan analisis perbandingan dengan kemampuan penyediaan kawasan.
2. Kelayakan aspek teknis bertujuan untuk mendeskripsikan, menghitung dan menentukan keseluruhan kebutuhan teknis dari tahap perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan investasi kawasan.
3. Kelayakan aspek finansial bertujuan untuk menilai kelayakan finansial perencanaan investasi kawasan menggunakan instrumen-instrumen kelayakan investasi, dengan menggunakan penetapan-penetapan harga jual pasar. Instrumen-instrumen kelayakan finansial yang digunakan setidaknya

⁴⁶⁶Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 34/PERMEN/2006 tentang Pedoman Umum Penyelenggara Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) Kawasan Perumahan. Tujuan Pembentukan PERMEN No. 34 Tahun 2006.

⁴⁶⁷*Ibid*, Bab III Tahapan Penyelenggaraan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan

mencakup : *Net Present Value (NPV)*, *Internal Rate of Return (IRR)*, *Pay Back Period (PP)*.

4. Kelayakan aspek ekonomi bertujuan untuk menilai kelayakan ekonomi perencanaan investasi kawasan menggunakan instrumen-instrumen kelayakan investasi, dengan menggunakan penetapan-penetapan harga nilai ekonomis. Kajian ini setidaknya mampu menjelaskan dan menghitung faktor-faktor berikut :

- a. Kontribusi dari dampak pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas terhadap pemasukan daerah;
- b. Menganalisa manfaat pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas yang akan diterima oleh masyarakat sekitar;
- c. Menganalisa daya scrap pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas terhadap pemanfaatan bahan baku lokal;
- d. Kontribusi dampak pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas terhadap perluasan kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi lokal.

Baik kelayakan aspek ekonomi dan kelayakan aspek finansial keduanya diikuti dengan analisa sensitivitas sehingga dapat diprediksi kemungkinan perubahan iklim dan kondisi serta dapat meminimalisasi resiko dalam pembangunan kawasan, untuk Studi kelayakan lingkungan sudah tertuang dalam aturan untuk melakukan studi AMDAL oleh Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Apakah kawasan itu perlu dilakukan analisa lingkungan, atau cukup dilakukan upaya perbaikan lingkungan untuk menghadapi dampak yang terjadi, berdasarkan laporan monitoring kajian lingkungan. Dengan pembangunan

kawasan ini, lingkungan yang baru harus lebih baik lingkungannya dari sebelumnya, tanpa merusak rona lingkungan awal. Dalam Studi kelayakan sosial, dinilai berdasarkan potensi penerimaan masyarakat terhadap pembangunan kawasan, apakah bermanfaat untuk lingkungan disekitar kawasan atau tidak, apabila tidak, maka diperlukan upaya agar masyarakat dapat dengan senang hati menerimanya. Pada saat ini, sebagian besar lingkungan atau kawasan perumahan, dibangun terisolir dengan kawasan lain, sehingga menyebabkan kecemburuan sosial yang kurang baik.

Dalam penyelenggaraan keterpaduan PSU kawasan perumahan standar teknis yang digunakan yaitu Standar Nasional Indonesia (SNI) dan pedoman teknis meliputi:³⁶³

Prasarana Jalan salah satu prasarana penting yang harus disediakan secara baik dan terpadu adalah prasarana jalan, khususnya jalan di kawasan perumahan yang juga merupakan bagian penting dari suatu kota dalam Sistem Jaringan Jalan Sekunder. Jaringan jalan di kawasan perumahan menurut fungsinya adalah jalan lokal dan jalan lingkungan dalam sistem jaringan jalan sekunder. Jaringan jalan pada kawasan perumahan dibagi ke dalam 5 bagian yaitu, jalan lokal sekunder I, jalan lokal sekunder II, jalan lokal sekunder III, jalan lingkungan I, dan jalan lingkungan II. Wewenang penyelenggaraan jalan pada kawasan perumahan ini adalah Pemerintah Kabupaten Kota yang dilaksanakan oleh Bupati atau Walikota, karena sistem jaringan jalan tersebut merupakan bagian dalam sistem jaringan jalan sekunder. Dalam hal pemerintah kabupaten atau kota belum mampu

³⁶³ *Ibid.*, Bab III Tahapan Penyelenggaraan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan, Standar Teknis Penyelenggaraan Keterpaduan PSU.

membayai pembangunan jalan yang menjadi tanggung jawabnya secara keseluruhan, maka pemerintah kabupaten atau kota dapat minta bantuan Kantor Menpera, berupa stimulan melalui program pengembangan kawasan siap bangun dan lingkungan siap bangun serta kawasan khusus. Di dalam standar teknis penanganan jalan kawasan perumahan dijelaskan bagaimana cara membangun jalan-jalan tersebut, prototipe konstruksi jalan, parameter perencanaan, perencanaan dimensi minimal ideal jalan kawasan, termasuk saluran drainase yang berfungsi untuk mengeringkan jalan.

Dalam pembangunan kawasan perumahan aspek yang paling penting adalah tersedianya prasarana drainase kawasan yang mampu menjamin kawasan tersebut tidak tergenang air pada waktu musim hujan. Saluran drainase kawasan perumahan harus terintegrasi dengan sistem drainase di luar kawasan atau sistem drainase perkotaan perdesaan. Maksudnya adalah bahwa saluran drainase kawasan perumahan dialirkan ke luar kawasan pada saluran induk yang akan mengalirkan air ke laut atau sungai atau danau. Untuk kepentingan kawasan perumahan yang lebih luas dalam upaya mengurangi genangan air, khususnya di daerah bekas rawa-rawa perlu disediakan kolam retensi yang berfungsi menyimpan dan meresapkan air ke dalam tanah.

Setiap kawasan perumahan harus dilengkapi dengan sarana air minum yang memenuhi kebutuhan minimal bagi penghuni sesuai dengan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Layanan air minum dalam kawasan dapat diberikan oleh PDAM atau Badan pengelola air minum kawasan atau swasta, atau dapat pula menyediakan sendiri atau komunal melalui sumur gali, pantek sesuai

persyaratan teknis yang berlaku. Penanganan air minum dikawasan perumahan meliputi:

1. Pengendalian kualitas air melalui proses pemeriksaan periodik sesuai ketentuan teknis yang berlaku.
2. Pembuatan sumur dalam, untuk keperluan persil (*cluster*). Diperlukan pengelolaan, pembagian tugas dan kuwajiban oleh unit pengelola. Lokasi bisa saja di dekat komplek perumahan atau diluar komplek perumahan. Pengembangan dari sistem ini terjadi dengan cara pengelola kawasan menyediakan instalasi pengolahan air minum dengan dilengkapi booster pump, sehingga warga tinggal memanfaatkannya.
3. Penyambungan pipa air minum ke jaringan pipa air minum skala perkotaan yang ada.
4. Perhitungan volume air minum minimal untuk kebutuhan rumah tangga adalah 60 liter/orang/hari.

Kawasan pembangunan mempunyai standar teknis penyediaan sistem penanganan air limbah untuk kawasan berisi antara lain:

1. Penjelasan umum, meliputi pengertian penanganan air limbah, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pemilihan sistem pengolahan air limbah, dan bagaimana penanganan air limbah dengan menggunakan sistem jaringan (perpipaan).
2. Persyaratan teknis meliputi langkah pengembangan, sistem setempat, sistem terpusat, dan pembagian tugas dan wewenang dan keterkaitannya dengan sistem perkotaan.

3. Pemilihan sistem penanganan air limbah, perencanaan sistem air limbah setempat, dan perencanaan sistem pengolahan air limbah terpusat.
4. Keterpaduan dalam pengembangan dan pengelolaan.

Prasarana Pengelolaan Persampahan kawasan perumahan yang sehat dan bersih adalah kawasan perumahan yang dilengkapi dengan sistem pengelolaan sampah yang memadai, yaitu sistem pengelolaan yang aman, nyaman dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Standar teknis pengelolaan persampahan berisi tentang :

1. Ketentuan umum yang terdiri dari persyaratan umum, persyaratan teknis dan pembagian tugas dan wewenang pembangunan dan pengelolaan sistem persampahan.
2. Pengelolaan sampah pada kawasan perumahan, meliputi penentuan timbulnya, densitas, komposisi sampah dan prediksi beban timbulnya sampah, pengelolaan sampah tingkat kawasan, dan teknik operasional pengelolaan sampah pada kawasan perumahan.
3. Pengelolaan persampahan mandiri termasuk pembuatan komposter komunal untuk kebutuhan kawasan perumahan.
4. Pembuangan sisa pengolahan sampah pada tempat pemrosesan akhir (TPA).

Sebelum membuka lahan baru untuk perumahan, pihak Pemerintah kabupaten atau kota atau badan pengelola kawasan perumahan perlu berkoordinasi dengan pihak PLN cabang yang menangani PLN di kawasan yang bersangkutan. Berbagai permasalahan yang sering timbul dalam pengalokasian daya ini adalah karena terlambatnya informasi yang disampaikan oleh Pemerintah

daerah atau badan pengelola ke pihak PLN. Selanjutnya koordinasi yang perlu dilakukan adalah pembangunan gardu induk. Apabila sudah diprogramkan oleh PLN, pihak Pemda atau badan pengelola tinggal menyambung ke para konsumen. Untuk kawasan perumahan dan permukiman yang kekurangan pasokan daya listrik dari PLN atau belum ada jaringan listrik dari PLN perlu dicarikan alternatif lainnya.

Kawasan Perumahan perlu menyediakan ruang terbuka hijau yang bermanfaat untuk menjaga kualitas dan keseimbangan lingkungan di sekitar kawasan. Ruang terbuka hijau, bermanfaat tidak langsung seperti perlindungan tata air, dan konservasi hayati atau keanekaragaman hayati, dan bermanfaat langsung seperti kenyamanan fisik (teduh, segar) dan mendapatkan bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga), tempat wisata (bermain) serta bangunan umum yang bersifat terbatas (WC umum, pos polisi, lampu taman, gardu listrik, dan lain-lain). Persyaratan ruang terbuka hijau didasarkan luas wilayah dan berdasarkan jumlah penduduk. Untuk persyaratan luas wilayah, ditentukan bahwa ruang terbuka hijau publik (milik pemerintah dan terbuka untuk umum) dan privat (perorangan) paling sedikit 10 (sepuluh) persen dari seluruh luas wilayah kawasan perumahan, atau mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk persyaratan jumlah penduduk, ditentukan luas per kapita dalam m^2 . Misalnya jumlah penduduk 250 jiwa sampai dengan 480.000 jiwa, diperlukan ruang terbuka hijau (RTH) sebesar 1 m^2 sampai dengan 0,3 m^2 per kapita. Bentuk tipologi ruang terbuka hijau (RTH) berupa ruang terbuka hijau taman lingkungan dan taman kota, jalur hijau, jalur hijau sempadan sungai, jalur hijau sempadan rel kereta api,

jalur hijau tegangan tinggi, RTH pemakaman, dan RTH pekarangan. Kriteria penyediaan ruang terbuka hijau adalah pemilihan vegetasi (tumbuhan), ketentuan penanaman, dan pemeliharaan ruang terbuka hijau. Ruang terbuka hijau perlu dilakukan pengelolaan secara rutin oleh Pemerintah Daerah, dalam pengelolaan RTH ini diperlukan peran serta masyarakat, swasta, dan organisasi non pemerintah (Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 34/PERMEN/M/2006 tentang keterpaduan PSU mengacu pada RTRWK, RP4D, Rencana Rinci Tata Ruang, Rencana Induk Sistem). Dengan adanya Pedoman umum penyelenggaraan keterpaduan PSU ini diharapkan dapat membantu Pemerintah Daerah, masyarakat, serta pemangku kepentingan dalam pembangunan PSU kawasan perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan. Tujuan dari PSU adalah meningkatnya derajat kesejahteraan dan kesehatan masyarakat; meningkatnya kemudahan bagi masyarakat dalam mendapatkan pelayanan prasarana dan sarana permukiman; meningkatnya investasi swasta secara nyata dalam pembiayaan prasarana dan sarana permukiman; meningkatnya peranan kawasan strategis, kawasan bersejarah, dan kawasan tradisional dalam pembangunan ekonomi; tersusunnya pedoman dan standar konstruksi bangunan serta sistem pengawasannya.

C. PERUMAHAN DAN PEMBANGUNAN BERWAWASAN LINGKUNGAN DAN BERKELANJUTAN DALAM MEWUJUDKAN TUJUAN NEGARA KESEJAHTERAAN

Perumahan merupakan agenda utama bagi setiap negara di dunia. Ini karena perumahan bukan saja merupakan struktur fisik yang menyediakan

perlindungan kepada penghuninya tetapi juga berkaitan rapat dengan sosio ekonomi, politik dan persekitaran. Perumahan sangat berpengaruh kepada ekonomi sebuah negara kerana perumahan merupakan kebutuhan dasar.

Aristoteles pertama kali merumuskan tujuan negara sebagai eudaimonia, kebahagiaan. Dalam tafsir yang luas, Aristoteles menegaskan negara bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Berangkat dari pengandaian persepsi semacam itu, maka negara bertugas dan bertanggung jawab merancang pembangunan yang berorientasi pada pengabdian terhadap rakyat. Indonesia sebagai negara yang merdeka secara penuh mempunyai suatu konsep kenegaraan yaitu negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan mempunyai tujuan untuk menjamin keadilan dan ketentraman hidup. Menjamin keadilan dapat diartikan sebagai pemeliharaan hak-hak yang berkaitan dengan tiap-tiap manusia sebagai pribadi dan hak-hak asasi itu tidak jatuh di bawah wewenang pemerintah serta tidak pernah dapat diserahkan kepada orang lain karena negara didirikan atas hak-hak itu sebagai asas-asas segala hukum.⁴⁶⁹ Dalam mewujudkan kesejahteraan yang didasari oleh hak-hak sebagai asas, maka pemerintah mewujudkan suatu peraturan-peraturan salah satunya adalah peraturan tentang perumahan (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman) yang digunakan untuk memenuhi hak-hak asasi sebagai kewajiban negara terhadap warga negaranya.

Dalam konsep negara kesejahteraan, negara diperlukan dan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Intervensi negara juga

⁴⁶⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum (p.1)*, hlm 116-118.

diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia seperti kebutuhan akan perumahan dan pemukiman. Oleh karena itu maka pemikiran untuk memberikan yang terbaik di bidang perumahan dan pemukiman menjadi pemikiran yang diuangkan melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman serta peraturan pelaksana lainnya.

Kesejahteraan bersama dalam masyarakat akan dapat terpenuhi bila terdapat ketertiban dan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat. Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan terhadap ketertiban ini, syarat pokok/fundamental bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Tidak mungkin menggambarkan hidupnya manusia tanpa atau diluar masyarakat, maka: manusia-masyarakat-dan hukum merupakan pengertian yang tidak dapat dipisah-pisahkan.⁴⁷⁰ Lili Rasjidi menyebutkan bahwa fungsi ketertiban adalah merupakan fungsi yang pokok dan utama, oleh karena itu untuk dapat tercapainya fungsi-fungsi lainnya, harus ketertiban dahulu terwujud dalam masyarakat.⁴⁷¹ Hukum itu untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Karena memiliki fungsi ini pula maka hukum pada dasarnya bersifat konservatif, artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan pada yang telah ada (dicapainya).⁴⁷²

Dalam penerapannya hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan itu diperlukan karena hukum bersifat memaksa tanpa adanya kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-

⁴⁷⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum* Op.Cit., hlm. 3.

⁴⁷¹ Lili Rasjidi, *Peranan Hukum dalam* ... Op.Cit., hlm. 6.

⁴⁷² Ibid

hambatan. Semakin tertib dan teratur suatu masyarakat makin berkurang diperlukan dukungan kekuasaan.⁴⁷³

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.⁴⁷⁴ Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat tempat dia hidup.⁴⁷⁵

Kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal yang disebut oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagai formal authority yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Jadi kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi.⁴⁷⁶ Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum itu memerlukan paksaan bagi penataan ketentuan-ketentuannya, dapat dikatakan bahwa hukum memerlukan kekuatan bagi penegaknya.⁴⁷⁷ sehingga kemudian munculah adagium yang mengatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Kekuasaan merupakan suatu unsur yang mutlak dalam suatu masyarakat hukum dalam arti masyarakat yang diatur oleh dan berdasarkan

⁴⁷³ Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, cetakan ke-VII, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 75.

⁴⁷⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum*, ..., *Loc. Cit.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

⁴⁷⁶ *Ibid.* h'm 5.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

hukum. Kekuasaan merupakan suatu fungsi dari masyarakat yang teratur. Hukum itu harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan hukum itu harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah sesungguhnya telah terdapat pula dalam alam pikiran bangsa Indonesia.⁴⁷⁸

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bagaimana mengembangkan hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).

⁴⁷⁹ Hukum sebagai sarana pembangunan dalam tatanan hukum nasional positif negara Indonesia akan merupakan sarana pembauran masyarakat sehingga hukum itu sendiri masih memerlukan pembauran dan pembinaan.⁴⁸⁰ Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa ada dua konsepsi hukum sebagai sarana pembauran masyarakat, pertama adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembauran itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu. Kedua, hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan. Kedua fungsi tersebut diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisional yakni untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban.⁴⁸¹ Oleh karena itu pengertian hukum yang memadai seharusnya tidak memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup

⁴⁷⁸*Ibid.*, hlm. 79.

⁴⁷⁹*Ibid.*, hlm. 21.

⁴⁸⁰*Ibid.*, hlm. 87.

⁴⁸¹*Ibid.*, hlm. 88.

lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataannya.⁴⁸²

Romli Atmasasmita memberikan pembenahan terhadap prinsip "*law as a tool of social engineering*" dengan yang disebutnya sebagai model hukum dan pembangunan generasi kedua yaitu hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi atau yang disebutnya sebagai *law as a tool of social and bureaucratic engineering*. Model ini bertumpu pada dua faktor sekaligus yaitu birokrasi dan masyarakat. Pemakaian model hukum dan pembangunan ini akan menuntut birokrasi menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menjadi teladan yang baik dan berguna dan diharapkan mengikutinya dan mematuhi hukum.⁴⁸³

Dalam praktek memang banyak peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang bertujuan agar tercipta keadilan khususnya keadilan distributif bagi masyarakat. Warga negara Indonesia sudah seyogyanya mendapat keadilan bagi dirinya sesuai dengan situasi dan kondisinya. Peraturan yang dibuat seperti halnya ketentuan hunian berimbang diharapkan dapat memberikan rasa keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Rusunami juga merupakan salah satu produk negara untuk memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Dalam mencapai tujuan negara kesejahteraan konsep hunian berimbang yang berkeadilan haruslah menjadi contoh pemenuhan rasa keadilan masyarakat. Peranan birokrat sangat penting dalam penegakkan peraturan yang sudah dibuat. Tepatlah apa yang dikatakan

⁴⁸²*Ibid.*, hlm. 91.

⁴⁸³Romli Atmasasmita, *Strategi Pembangunan ...*, Op. Cit., hlm. 4

Romli Atmasasmita di atas yang menyoroti peranan birokrasi dalam penerapan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat.

Perumahan dan permukiman yang layak, aman, dan teratur merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dalam rangka peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan dan kesejahteraan tersebut bagi setiap keluarga Indonesia, pembangunan perumahan dan permukiman sebagai bagian dari pembangunan nasional perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan secara terpadu, terarah, berencana, dan berkesinambungan.

Visi dan misi penyelenggaraan perumahan dan permukiman didasarkan pada kondisi yang diharapkan secara realistis ideal, dengan memperhatikan kondisi yang ada, potensi kapasitas yang ditumbuhkembangkan, dan sistem nilai yang melandasi hakekat perumahan dan permukiman bagi kesejahteraan rakyat dan pertumbuhan ekonomi, serta dalam kerangka tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Perumahan dan permukiman merupakan salah satu sektor yang strategis dalam upaya membangun manusia Indonesia yang seutuhnya. Selain sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, perumahan dan permukiman, “papan” juga berfungsi strategis di dalam mendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi akan datang.⁴⁴⁴

⁴⁴⁴Keputusan Menteri Perumahan dan Prasarana Wilayah Nomor. 217/KPTS/M/2002, tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNTPP). Jakarta 13 Mei 2002. Latar belakang.

Tantangan dalam pasar perumahan melibatkan pemerintah sebagai pemegang regulasi dan pendukung utama, pengembang sebagai penghasil dan pen-suply, dan lembaga keuangan sebagai mitra kunci dalam pendanaan perumahan ke masyarakat atau pasar primer.⁴⁸⁵ Pemerintah sebagai pemegang regulasi dan pemegang amanat pendiri negara mempunyai kedudukan yang sentral dalam menentukan arah pembangunan perumahan dan permukiman. Karenanya, pada tepatnya bila visi penyelenggaraan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mengusahakan dan mendorong terwujudnya kondisi setiap orang atau keluarga di Indonesia yang mampu bertanggung jawab di dalam memenuhi kebutuhan perumahannya yang layak dan terjangkau didalam lingkungan permukiman yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan guna mendukung terwujudnya masyarakat dan lingkungan yang berjati diri, mandiri, dan produktif.

Kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman relatif sangat terbatas.⁴⁸⁶ Oleh karenanya sumber daya dan potensi masyarakat perlu ditumbuhkembangkan untuk dapat memenuhi kebutuhan perumahan dan permukiman secara mandiri, dengan didukung oleh upaya pemerintah melalui penciptaan iklim yang kondusif. Sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 5 UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, setiap warga negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan serta di dalam pembangunan perumahan dan permukiman.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵Masakezu Watanabe, ed., *New Directions ... Loc. Cit.*

⁴⁸⁶Keputusan Menteri Perumahan dan Prasarana Wilayah Nomor: 217/KPTS/M/2002, *Op. Cit.*, Visi dan Misi

⁴⁸⁷*Ibid.*

Untuk mengimplementasikan hak, kesempatan dan kewajiban setiap warga negara tersebut di dalam pembangunan perumahan dan permukiman maka misi yang akan dijalankan adalah melakukan pemberdayaan kepada masyarakat dan para pelaku kunci lainnya di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman. Penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman perlu didukung oleh aspek-aspek pengaturan, pembinaan dan pengawasan.

Proses pembangunan perumahan memerlukan waktu untuk dilaksanakan dan secara umumnya kita tidak dapat menentukan jangka waktu untuk pembangunannya hingga dilaksanakannya pembangunan tersebut. Dalam hal ini kemajuan pembangunan tidak boleh menunggu hingga ada permintaan dari pasar untuk menjalankan proyek perumahan tetapi keputusan untuk pembangunan perumahan dibuat berdasarkan kepada perkiraan kebutuhan masyarakat serta perkiraan pertumbuhan penduduk.

Walaupun masalah perumahan merupakan tanggung jawab bersama, namun kewajiban untuk pemenuhan kebutuhan rumah tersebut pada hakikatnya merupakan tanggung jawab individual. Oleh karenanya sumber daya dan potensi masyarakat perlu ditumbuhkembangkan untuk dapat memenuhi kebutuhan perumahan dan permukimannya secara mandiri, dengan didukung oleh upaya pemerintah melalui penciptaan iklim yang kondusif. Dalam upaya pelaksanaan penyelenggaraan tersebut, seluruh program dan kegiatan penyelenggaraan perumahan dan permukiman dititikberatkan untuk dapat mencapai sasaran antara lain sebagai berikut :

- a. Terwujudnya keswadayaan masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau secara mandiri sebagai salah satu upaya pemenuhan kebutuhan dasar manusia dalam rangka pengembangan jati diri, dan mendorong terwujudnya kualitas lingkungan permukiman yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Keswadayaan masyarakat juga dalam artian dapat bermitra secara efektif dengan para pelaku kunci lainnya dari kalangan dunia usaha dan pemerintah.
- b. Terbangunnya lembaga-lembaga penyelenggaraan perumahan dan permukiman yang dapat menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, di tingkat lokal, wilayah, dan pusat, yang mampu memfasilitasi wahana pengembangan peran dan tanggung jawab masyarakat sebagai pelaku utama dalam memenuhi kebutuhannya akan hunian yang layak dan terjangkau, dan lingkungan permukiman yang sehat, aman, produktif dan berkelanjutan. Kelembagaan yang ingin dicapai tersebut agar juga dapat senantiasa mendorong terciptanya iklim kondusif di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman.
- c. Terdorongnya pertumbuhan wilayah dan keserasian lingkungan antar wilayah melalui penyelenggaraan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan, saling mendukung dan terpadu secara sosial, ekonomi, dan lingkungan baik di perkotaan maupun di perdesaan, serta kesalingterkaitan antar kawasan. Penyelenggaraan yang berkelanjutan juga agar dicapai dengan pendayagunaan yang optimal dari sumberdaya pendukung perumahan dan permukiman.

Jenis Perolehan hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia yang hendak melakukan kegiatan pembangunan rumah atau perumahan untuk kepentingan pribadi dapat memiliki sebidang tanah Hak Milik. Cara perolehan tanah Hak Milik tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan permohonan hak kepada negara apabila status tanah yang tersedia merupakan tanah negara, sedangkan bila tanah yang tersedia sudah memiliki landasan haknya maka dapat dilakukan perbuatan hukum untuk pemindahan haknya, berupa jual-beli, tukar menukar, hibah, maupun pembagian hak bersama.⁴⁸⁸

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman dilaksanakan dengan mengutamakan pencapaian tujuan pembangunan lingkungan yang responsif namun secara komprehensif sekaligus dapat mengakomodasikan dalam satu kesatuan sistem dengan pencapaian tujuan pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi. Secara praksis, konsep Tridaya, yang sudah berkembang sebagai azas pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman, yang secara prinsip bertujuan memberdayakan komponen sosial masyarakat, usaha dan ekonomi, serta lingkungan, tetap dapat ditumbuhkembangkan sebagai pendekatan pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di tingkat lokal.⁴⁸⁹ Pendekatan ini dilakukan dengan memadukan kegiatan-kegiatan penyiapan dan pemberdayaan masyarakat, serta kegiatan pemberdayaan kegiatan usaha ekonomi komunitas dengan kegiatan pendayagunaan prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan. Kebijakan dan

⁴⁸⁸Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pemilik Akta Tanah, Pasal 2, dalam Pasal 2 tersebut ada juga pemindahan hak karena pemasukan ke dalam perusahaan (*subrang*) maupun pemindahan hak terjadi karena pewarisan ditunjukkan dengan adanya surat keterangan waris

⁴⁸⁹*Ibid*

Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP) Pembangunan perumahan dan permukiman, yang memanfaatkan ruang terbesar dari kawasan baik di perkotaan maupun di perdesaan, merupakan kegiatan yang bersifat terus menerus. Karenanya pengelolaan pembangunan perumahan dan permukiman senantiasa memperhatikan ketersediaan sumber daya pendukung serta dampak akibat pembangunan tersebut. Dukungan sumber daya yang memadai, baik yang utama maupun penunjang diperlukan agar pembangunan dapat dilakukan secara berkelanjutan, disamping dampak pembangunan perumahan dan permukiman terhadap kelestarian lingkungan serta keseimbangan daya dukung lingkungannya yang senantiasa dipertimbangkan. Kesadaran tersebut harus dimulai sejak tahap perencanaan dan perancangan, pembangunan, sampai dengan tahap pengelolaan dan pengembangannya, agar arah perkembangannya tetap selaras dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan secara ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dalam kerangka itu penyelenggaraan perumahan dan permukiman ingin menggarisbawahi bahwa permasalahannya selain menyangkut fisik perumahan dan permukiman juga terkait dengan penataan ruang. Di dalamnya termasuk pengadaan prasarana dan sarana lingkungan, serta utilitas umum untuk menunjang kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Hal ini diperlukan agar dapat mendorong terwujudnya keseimbangan antara pembangunan di perkotaan dan perdesaan, serta perkembangan yang terjadi dapat tumbuh secara selaras dan saling mendukung.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

A. SIMPULAN

Dari hasil penelitian terhadap tinjauan hukum atas pengadaan rumah horizontal dan vertikal dalam pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dihubungkan dengan tujuan negara kesejahteraan maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam praktek pembangunan perumahan dan permukiman tidak tertata baik bahkan di dekat perumahan masih ada pabrik. Masalah yang banyak terjadi dalam praktek adalah terjadinya perubahan bentuk dan perubahan peruntukkan. Pengaturan terhadap perumahan dan permukiman horizontal dan vertikal telah dilakukan dengan adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam sistem hukum perundang-undangan Indonesia, ditentukan pembangunan harus berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Pembangunan perumahan harus tetap memperhatikan ketentuan undang-undang penataan ruang yang baik berdasarkan wawasan lingkungan yang baik dan berkelanjutan untuk dapat dimanfaatkan selama mungkin.

Rumah hunian yang berkelanjutan adalah rumah yang dapat dihuni dan dipertahankan selama dibutuhkan. Hak atas rumah dan hak atas tanah harus dalam batas kepemilikan hak yang panjang.

2. Akibat hukum dari pembangunan yang tidak tertata dengan baik telah merusak sistem tata ruang yang baik serta lingkungan hidup rusak. Perkembangan perumahan dan permukiman yang sangat pesat sering kurang terkendali dan tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan konsep pembangunan yang berkelanjutan, mengakibatkan banyak kawasan-kawasan rendah yang semula bertungsi sebagai tempat parkir air dan bantaran sungai telah berubah menjadi daerah permukiman yang dihuni penduduk. Hal-hal tersebut diatas membawa dampak di satu pihak mengurangi kemampuan daya serap lahan atas air hujan yang turun, di lain pihak berdampak rendahnya kemampuan drainase mengeringkan kawasan terbangun dan rendahnya kapasitas seluruh prasarana pengendali banjir (sungai, polder-polder, pompa-pompa, pintu-pintu pengatur) untuk mengalirkan air ke laut.
3. Asas keadilan dalam tujuan negara kesejahteraan akan terwujud bila tercapai pembangunan rumah hunian bagi seluruh lapisan masyarakat. Rumah hunian yang dimaksud adalah rumah hunian yang layak bagi semua pihak. Pembangunan rumah hunian yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan dalam mewujudkan tujuan negara kesejahteraan secara peraturan perundang-undangan telah ada, walaupun dalam pelaksanaannya belum dapat menjangkau seluruh warga negara Indonesia. Peraturan-peraturan yang ada telah memberikan beberapa keutamaan untuk warga negara Indonesia dibandingkan dengan warga negara asing. Konsep hunian betimbang dan pembangunan rusunami adalah contoh komkret yang ada.

B. SARAN

Dari hasil penelitian yang diperoleh, maka berdasarkan kesimpulan yang telah diperoleh diatas, maka penulis mengutarakan saran-saran sebagai berikut:

1. Pembangunan rumah dibangun untuk dapat dipakai sepanjang hidup, oleh karena itu pembangunan rumah beserta hak atas tanahnya harus berada di atas tanah dengan alas hak berupa hak milik atas tanah atau walaupun dengan alas hak berupa HGB maupun hak pakai haruslah dengan batas hak yang panjang. Berdasarkan teori pembangunan hukum maka harus dilakukan perubahan dalam kepemilikan hak yang terbatas
2. Penyuluhan tentang perumahan dan permukiman sehat perlu dilakukan oleh petugas pemerintah pada umumnya dan kelompok masyarakat melalui berbagai saluran media dan kampanye. Pembangunan sosial, ekonomi dan kesehatan yang berkaitan dengan perumahan dan hunian harus didasarkan pada proses perencanaan, formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik dan pemberian pelayanan dengan kerjasama antar sektoral dalam manajemen dan perencanaan pembangunan, perencanaan perkotaan dan penggunaan tanah, standar rumah, desain dan konstruksi rumah, pengadaan pelayanan bagi masyarakat dan monitoring serta analisa situasi secara terus menerus.
3. Konsep hunian berimbang yang dibentuk melalui Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BP4N/1995 yang kemudian dikenal dengan konsep 1:3:6 masih ideal diterapkan dikarenakan dapat menciptakan harmonisasi kehidupan di masyarakat. Meski peraturan tersebut masih berlaku hingga kini, namun implementasinya sangat lemah karena tiadanya sanksi

serta adanya perbedaan pola pikir antara pemerintah dan pengembang. Untuk pendefinisian tentang rumah sederhana juga merupakan permasalahan tersendiri, ini dikarenakan dalam Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 04/KPTS/BP4N/1995 pendefinisian rumah masih didasarkan pada luasan keveling, sedangkan untuk di wilayah-wilayah tertentu pemakaian luas keveling tidak dapat diterapkan karena kepadatan penduduk serta perkembangan harga tanah di wilayah tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Addinol Yakin, *Ekonomi Sumberdaya Lingkungan*, Akademika Presindo, Jakarta 1997.
- Ali Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Penerbit Ghalia Indonesia, cetakan pertama, Jakarta, 2002.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid I, Penerbit Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003.
- Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.
- , *Condominium dan Permasalahannya*, edisi kedua, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002.
- , *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Penerbit Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Arif Budiman, *Pembangunan Dunia Ketiga*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.
- Babcock, Philip., et al. (eds), *Webster's Third New International Dictionary Of The English Language*, Springfield, Massachusetts, G & G. Merriam Company, 1961.
- Badudu, J. S. *Kamus Kata-Kata Serapan Asing dalam Bahasa Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.
- Bagir Manan dan H. Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi kedua, cetakan pertama, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.
- Bambang Arumanadi, Sunarto, *Konsepsi Negara Hukum menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang, 1990.
- Bambang Panudju, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung, 1999.

- Brahmana Adhie dan Hasan Basri Natamenggala, *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial Politik, Hankam, Agama, dan Budaya*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Budi Hadiman, F. *Filsafat Politik*, Embrional, 2001.
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003.
- Budi Santoso, *Real Estate Indonesia Sebuah Konsep Ilmu dan Problema Pengembang*, CAUS - School of Real Estate dan Ikatan Masyarakat Real Estate Indonesia - IMARI, Jakarta, 2000.
- Chan, Lawrence, *Government Housing Policies and Incentives: The Industry Viewpoint*, Cagamas Berhad, Kuala Lumpur, 1997.
- Direktorat Jenderal Agraria Direktorat Pendaftaran Tanah. *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1986.
- Djuhendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Permukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998.
- Erman Rajagukguk, *Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karangan)*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, 1982.
- Frans M. Parera dan T.Jakob Koeckerits (ed), *Masyarakat Versus Negara. Opini Masyarakat-Dari Krisis ke Reformasi*, cetakan II, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.
- Friedrich, Carl Joachim, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Cetakan I, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusa Media, Bandung, 2004.
- Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit suatu Tinjauan Yuridis*, Edisi revisi, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1996.
- Gocnawan Suratno, F. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada U Press, Yogyakarta, 1991.
- Gokalp, Ziya, *Turkish Nationalism and Western Civilization*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1959.

- Green, Richard K., *Follow The Lender.How Changes In Residential And Non Residential Investment Predict Changes In GDP*. Real Estate Economic 1997.
- Haan, P.de./Th.G.J.Drupsteen/R.J.Ferthout, *Bestuursrecht in de sociale Rechtsstaat*. Kluwer, Deventer, 1986.
- Hasan Poerbo, *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, Akatiga, Bandung, 1999.
- Hoek-Smit, Marja and Douglas D., *Subsidies For Housing Finance*. Housing Finance International, 2003.
- Howenstine E.J., *The Consumer Housing Subsidy Approach Versus producer Housing Subsidies*. Cities, 1986.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- _____, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2006.
- Iman Sutikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.
- Iver, Mac, *Negara Modern*, (terj Drs. Moertono), Aksara Baru, Jakarta, 1988
- Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 2004
- Japan External (Jetro), *Japanese Lifestyle*, Tokyo, Japan, 1999.
- Jess Lederman, *The Handbook of Mortgage Banking : Trends, Opportunity and Strategy*, Mortgage Bankers Association of United States. Chicago, 1995
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, cet. 1, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*. Edisi VII. cet. XVI, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Lederman, Jess, *The Handbook of Mortgage Banking : Trends, Opportunity and Strategy*, Chicago : Mortgage Bankers Association of United States, 1995
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, cetakan ke-VII, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan I, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2001.
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Cetakan 1. Penerbit Kompas, 2008
- Mariam Darus Badruzaman, K.U.H. *Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, edisi kedua, cetakan pertama, Penerbit Alumni, Bandung 1996
- Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta 2001.
- Menteri Negara Perumahan dan Pemukiman Republik Indonesia, *Konsep Kehijaksanaan dan Strategi Nasional Perumahan dan Pemukiman*, Aspek Pembiayaan, September, 1998.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Binacipta, tanpa tahun.
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, suatu pengenalan pertama ruang lingkup berlakunya ilmu hukum*, Buku 1. Edisi Pertama, cetakan ke-f penerbit Alumni, Bandung, 2000.
- Mhd. Shiddiq Tgk. Annia, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, 1977.
- Mohd Razali Agus, *Perumahan Awam di Malaysia*. Yeohprince SDN. BHD, 2001
- Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Muhyanto, *Konsepsi Peraturan Perumahan dan Permukiman*, Bahan lokakarya KKMP3 yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Perkotaan Indonesia (CAUS), Jakarta, tanpa tahun.
- Munadjat Danusaputro, *Bunga Rampai Bina Mulia Hukum dan Lingkungan*, Binacipta, 1987.
- Oloan Sitorus, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang Di Indonesia*, cetakan perdana, penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta 2006

- Parlindungan, A.P. *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform*, Penerbit Mandar Maju, Jakarta, 1994.
- Poduska, Bernard. *4 Teori Kepribadian*, disadur oleh R. Furman Sirait, cet. 3. Restu Agung, Jakarta, 2000.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Keempat, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Raka Suardana, IB., *Pseudo Growth dan Pembangunan Berkelanjutan*. Lembaga Penelitian, Pengkajian dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Undiknas Denpasar.
- Rawls, John, *Teori Keadilan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2006.
- Ravianto, J., *Orientasi Produktivitas dan Ekonomi Jepang*, Apa yang Harus Dilakukan Indonesia, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- Robinson Tarigan, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, edisi revisi, Cetakan Kedua. Penerbit PT Bumi Aksara, Jakarta. 2006.
- Santoso Soeroso, *Mengorpusutamakan pembangunan Berwawasan Kependudukan di Indonesia*. cetakan pertama, penerbit buku Kedokteran EGC. Jakarta. 2005.
- Sediono M.P. Tjondronegoro, *Ilmu Kependudukan*, Erlangga-Lembaga Studi Pembangunan, 1981.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, *Reformasi Pertanahan*, Cetakan I, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Siahaan, N. H. T., *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga. Jakarta, 2001.
- Sihombing, B.F., *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, cetakan kedua, Penerbit PT. Toko Gunung Agung. Tbk, Jakarta, 2005
- Siswono Yudokusodo, dkk., *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*. Penerbit Yayasan Padamu Negeri, Jakarta, 1991.
- Soejono Dirdjosiswiri, *Filsafat Hukum dalam Konsepsi dan Analisa*, Alumni, Bandung, 1984.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Suatu Tinjauan Singkat, cet. IV, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1995.

- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1996.
- Sonny Keraf, A., *Etika Lingkungan*, cetakan ketiga, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.
- Sri Soedewa, Masjchoen Sofwan, SH, *Hukum Benda*, Liberty-Jogjakarta, 1981.
- _____, Masjchoen Sofwan, *Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Jogjakarta, 1981.
- Strathern, Paul. *90 Menit Bersama Aristoteles*, Cet. 1, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2001.
- Suandra, I Wayan, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*, cetakan keenam, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Sulastomo, *Reformasi antara Harapan dan Realita*, cet. 1, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.
- Sunarjati Hartono, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2007.
- Teungku Mohd. Azzman Shariffadeen Dewan Tun Ismail B., *Microelectronics Information Technology and Society*, Putra World Trade Centre Kuala Lumpur, 1988.
- William Chang, *Kerikil-Kerikil di Jalan Reformasi*, Catatan-Catatan dari Sudut Etika Sosial, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.
- Wong, John, *The Cities of Asia*, Singapore University Recs.
- Zaidar, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan dan Perumahan*, USU Digital Library, 2003.

Makalah/ Artikel/ Jurnal

- Abdurrahman, H., *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14 -18 Juli 2003.
- Agustina Rukhmindani Trisrini, *Research Institute for Governance*, S.I.P. Peneliti RIVER Yogyakarta, 2008.
- Analisis CSIS, *Masalah Tanah Semakin Meningkat*, Penerbit Centre for Strategic and International Studies, Tahun XX No.2, Maret-April 1991.
- Analisis Sosiologis Terhadap Implementasi Corporate Social Responsibility Pada Masyarakat Indonesia Jurnal Sositeknologi Edisi 12 Tahun 6, Desember 2007.
- Angelbert Rohi, Diskusi Interseksi, "*Civil Rights Dan Demokratisasi: Pengalaman Indonesia*", Selabintana, Sukabumi, 12-14 Agustus 2002.
- Badan Pusat Statistik, *Statistik Perumahan dan Permukiman*, Hasil Survei Sosial Ekonomi 2000, Jakarta, 2001
- Buku I RUU tentang Perumahan dan Permukiman, Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor (kosong) tentang Perumahan dan Permukiman, Dokumentasi DPR RI.
- Cheryl W. Gray, *Reforming Legal Sistem in Developing and Transition Countries, Finance & Development*, September 1997, yang dikutip oleh Erman Rajagukguk, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 6, 1999.
- Ditjen Penataan Ruang Departemen Kimpraswil, *Sinkronisasi Penataan Ruang dengan Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Makalah Pada Orientasi wartawan Bidang Properti dan Konstruksi, Bandung, 17 Mei 2002.
- Djoko Kirmanto, *Pembangunan Perumahan dan Permukiman Yang Berwawasan Lingkungan Strategis Dalam Pencegahan Banjir di Perkotaan*, Departemen Permukiman Dan Prasarana Wilayah.
- Departemen Pekerjaan Umum. *Draf Final*, Direktorat Jendral Bina Marga 2005-2009.
- Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan*, penerbit majalah Prisma, nomor 1 tahun xx, Jakarta, Januari 1991.

- Engelhardt, G.V (1994). *Tax Subsidies To Saving For Home Purchase: Evidence From Canadian RHOPs*. National Tax Journal, Juni 1994.
- Fuad Bawazir, *Perkembangan Ekonomi Global dan Penguatan Lembaga Keuangan Dalam Mendukung Pembangunan Perkotaan*, Makalah disampaikan dalam Konvensi Nasional Pengutuan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang dan Pembangunan Perkotaan, Jakarta 7-8 Mei 1996.
- Gray, Cheryl W. *Reforming Legal Sistem in Developing and Transition Countries*. Finance & Development, September 1997, yang dikutip oleh Erman Rajagukguk, *Jurnal Hukum Bisnis*. Volume 6. 1999.
- Hilda Hastuti, "Mengatasi Masalah Tanpa Masalah." *Properti Indonesia*. Maret 2001.
- IB Raka Suardana, *Pseudo Growth dan Pembangunan Berkelanjutan*, Lembaga Penelitian, Pengkajian dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Undiknas Denpasar.
- Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, 9 Agustus 2000.
- Jurnal Kesehatan Lingkungan*, Vol. 2, No. 1, 22 Juli 2005.
- M. Daud Silalahi. "Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Yang Berbasis Pembangunan Sosial Dan Ekonomi," Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003.
- Masakazu Watanabe, ed., *New Directions in Asian Housing Finance, Linking Capital Market and Housing finance, Internasional Finance Corporation (Member of the Wold Bank Group)*. Laporan yang dipresentasikan di IFC workshop di Bali, Tanggal 5-8 Februari 1998.
- Marzuki Usman. *Pengembangan Kredit Perumahan Melalui Pembentukan "Secondary Mortgage Facility (SMF)"*, News Letter No. 27/VII/Desember/1996, Pusat Kajian Hukum, PT. Mampang Indah Pratama, Jakarta, 1996.
- Mochtar Mas'ood dan Nasikun, "Seminar Kehijaksanaan Teknologi dan Pembangunan Nasional". Yogyakarta 3-5 Oktober 1986. Pusat Studi Sosial Universitas Gajah Mada.
- Mochtar Koesoemamatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis*, Pusat Studi Wawasan Nusantara. Hukum dan Pembangunan bekerja sama dengan Penerbit Alumni, Bandung, 2002.

- Nad Darga Talkurputra, *Kebijakan Pembangunan Pertanahan dan peranan Konsolidasi tanah*, Makalah pada "Loka Karya Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Dalam Pembangunan". Tanggal 14 Oktober 1997.
- Otto Soemarwoto, *Evaluasi AMDAL dan Saran Penyempurnaannya*, Seminar sehari oleh Bapedal, Jakarta, 2001.
- Properti Indonesia, *Si Kecil Yang Tumbuh Fantastis*, Nomor 28, Mei 1996.
- Romli Atmasasmita, *"Strategi Pembangunan Hukum Nasional"*, makalah disampaikan pada Seminar di Lemhanas, Jakarta tanggal 23 September 2003
- Rancangan Undang-Undang Tahun 2004 tentang Sumber Daya Agraria.
- Sambutan Menteri Negara Perumahan Rakyat Pada Diskkusi Tentang Lembaga dan Kemungkinannya Secondary Mortgage Facility (SMF) di Indonesia, Jakarta, 18 Juli 1996.
- Sidarta, *Materi Kuliah pada Mata Kuliah Tata Ruang*, School of Real Estate, (Jakarta: tidak dipublikasikan, 1999).
- Soni Harsono, *Pokok-Pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional*, Analisis CSIS, Maret-April 1991.
- Surat DPRD Propinsi DKI Jakarta Nomor 9271-1.721, perihal Landasan Penyusunan APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun 2004, Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tentang Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA) Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2005.
- Tarnan Achda, B., *A Promise of Gold Rating: Sustainable CSR*, pada Seminar Nasional: di Hotel Hilton, Jakarta, 23 Agustus 2006.
- The World Bank, Laporan Pembangunan Dunia 2003.
- The World Bank, Laporan Pembangunan Dunia 2007.
- UNESCO, *Science Policy and Organization of Research in Japan*, Paris, 1967.
- United Nations, 2003. Indicators for Monitoring the Millennium Developments.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak atas Tanah*, Cetakan I, Penerbit Kencana, Jakarta, 2004.

Laporan Akhir Kajian Teknis Penyempurnaan Hukum Nasional Bidang Perumahan Dan Permukiman, Tahun Anggaran 2003 Bagian Hukum Sekretariat Direktorat Jendral Perumahan Dan Permukiman Departemen Permukiman Dan Prasarana Wilayah.

Lili Rasjidi., *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Nasional Indonesia*, Dies Natalis Ke V dan Wisuda Sekolah Tinggi Hukum Garut, 19 November 1988.

LP3ES, *Sosiologi Perkotaan Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta, 1982.

———. *Jakarta sebagai Kota Tertutup, dampaknya terhadap kota yang lebih kecil*, Jakarta, 1996.

Warta Ekonomi. *Corporate Social Responsibility*, edisi 23 Juli 2007

Undang-Undang dan Peraturan Hukum

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

Undang-Undang Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pengolahan Lingkungan Hidup, UU No. 4 Tahun 1982, LN No. 12 Tahun 1982, TLN No. 3215.

Undang-Undang tentang Rumah Susun, UU No. 16, LN No. 75 Tahun 1985, TLN No. 3318.

Undang-Undang tentang Perumahan dan Permukiman, UU No. 4 Tahun 1992, LN No. 23 Tahun 1992, TLN No. 3469.

Undang-Undang tentang Penataan ruang, UU No. 24 Tahun 1992, LN No. 115 Tahun 1992, TLN No. 3215

Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan tanah, UU No. 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632.

Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 23 Tahun 1997, LN No. 68 Tahun 1997, TLN No. 3699.

Undang-Undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), UU No. 25 Tahun 2000, LN. No. 206 Tahun 2000.

Undang-Undang tentang Bangunan dan Gedung, UU No. 28 Tahun 2002, LN No. 134 Tahun 2002, TLN No. 4247.

Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004, LN No. 125 Tahun 2004, TLN No. 4437.

Undang-Undang tentang Penataan Ruang, UU No. 26 Tahun 2007, LN No. 68 Tahun 2007, TLN No. 4725.

Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2005-2025, UU No. 17 Tahun 2007 LN No. 33 Tahun 2007, TLN No. 4700.

Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL).

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah, Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Perusahaan Pembangunan Perumahan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Tanah Tempat Tinggal Atau Hunian Orang Asing.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pemberian Izin Lokasi.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 34/PERMEN/M/2006 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) Kawasan Perumahan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 648-334 tahun 1992, 739/KPTS/1992 dan 09/KPTS/1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian Berimbang

Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor: 217/KPTS/M/2002, tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP).

Surat Edaran Direktur Jendral Agraria Nomor Btu.6/20/6-78, tanggal 01 Juni 1978

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: 540 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembahasan Lokasi/Lahan Atas Bidang Tanah untuk Pembangunan Fisik Kota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor: 640 Tahun 1992 tentang Ketentuan Terhadap Pembebasan Lokasi/Lahan Tanpa Izin dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Internet

<http://www.bkm.org>, Kajian Dit. Perkotaan., tata ruang, dan pertanahan BAPPENAS Sugiyanto, Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development).

<http://www.fppm.org/Info%20Anda/pem>, Oekan S. Abdoellah, Pembangunan Berkelanjutan: Gagasan dan Implementasi di Indonesia.

http://www.kimpraswil.go.id/Ditjen_mukim/ensiklopedia/perumahan/ksnpp.htm, Djoko Kirmanto, Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP).

<http://www.fsr.ditb.ac.id>, ISO 26000 Guidance on Social Responsibility, M.Hakim.

<http://www.menlh.go.id>, Konteks Sosiologis Perkembangan Corporate Sosial Iresponsibility (CSR) dan Implementasinya Di Indonesia.

<http://www.kontan.com> 20 BUMN yang tertarik untuk membangun rusunami di areal lahan yang mereka miliki

<http://www.kapanlagi.com> Pembangunan Rusunami dan RSH Akan Libatkan Koperasi

<http://www.kompas.com> Rusunami yang akan dibangun di wilayah Jabodetabek

<http://www.kompas.com> Bank Indonesia, CEIC , 13 Oktober 2003.

<http://www.bktrn.org>, Ringkasan Alternatif Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Tim Kajian Dit. Perkotaan, Tata Ruang dan Pertahanan, BAPPENAS.

<http://www.rumah123.com>., Liputan Khusus Gubernur DKI Komitmen Bangun Rusunawa.

<http://www.kemenpera.go.id>, BTN Harus Fokus Pada Pembiayaan Perumahan.

<http://www.kapanlagi.com> Pembangunan Rusunami dan RSH Akan Libatkan Koperasi

<http://www.nkezone.com> BTN Kucurkan Kredit Pembangunan Rusunami

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. DATA PRIBADI

Nama lengkap : Benny Djaja
 Tempat & tanggal lahir : Ulu-Siau (Sulawesi Utara) , 22 Agustus 1963
 Agama : Kristen
 Pekerjaan : Notaris dan PPAT
 Status Marital : Menikah dengan 2 anak
 Nama Istri : Christine Damayanti
 Nama Anak : • Hazelya Tirza
 - Benson Samuel

II. RIWAYAT PENDIDIKAN & TAHUN LULUS

1. Kandidat Doktor dari Universitas Padjadjaran Bandung
2. Magister Kenotariatan Universitas Indonesia Jakarta Agustus 2003
3. Magister Humaniora Universitas Tarumanegara Jakarta Maret 2002
4. Pendidikan Notariat Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 1993
5. Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 1989
6. Sarjana Ekonomi Universitas Pendidikan Nasional Denpasar 1988
7. Sarjana Hukum Universitas Udayana Denpasar 1987
8. SMA 1982
9. SMP 1979
10. SD 1976

III. RIWAYAT PEKERJAAN

1. September 1982 - September 1987 : Instruktur Musik pada Sekolah Musik Irama Indah Denpasar Bali
2. Oktober 1987 – September 1989 : Instruktur Musik pada Sekolah Musik Cresendo Yogyakarta dan Sekolah Musik Sonata Magelang
3. Oktober 1989 – Mei 2000 : ORANG TUA GROUP
4. September 1996 – Mei 2000 : Notaris di Mauk-Tangerang
5. Mei 2000 – sekarang : Notaris dan PPAT Jakarta

VI. KEGIATAN ILMIAH & KEGIATAN ORGANISASI

1. Penataran P-4 oleh BP-7 Pusat 21 Juni – 11 Juli 1988
2. New Product Launching, Kursus oleh Training Institute of Management & Services (TIMs), 23 – 25 Oktober 1990
3. Analisis Bisnis Strategi, lokakarya oleh IPPM, 20 – 25 Mei 1991
4. Riset Pasar, lokakarya oleh IPPM, 22 – 27 September 1991
5. Meningkatkan Kepercayaan konsumen terhadap produk makanan melalui label dan periklanan. Seminar oleh Dirjen POM 6 Nopember 1991
6. Pelatihan Outward Bound oleh Outward Bound Indonesia. 29 Nopember – 3 Desember 1991
7. Pemanfaatan Peluang Bisnis dari Perubahan Profil Konsumen di Indonesia, Seminar Pemasaran oleh ILUNI dan Program Studi MM UI, 29 Oktober 1992
8. Marketing Workshop oleh Indonesian Marketing Institute (IMI), Oktober 1995 – April 1995 (6 hari)
9. Building Market Focus, workshop oleh IPMI, 7 – 8 Maret 1996
10. Marketing Strategi Formulation , workshop oleh IMI, 20 – 22 Agustus 1996
11. Pemanfaatan peluang bisnis dari perubahan profil konsumen di Indonesia, seminar pemasaran oleh MM-UI, 29 Oktober 1996
12. Building & Leveraging Brand Equity, workshop oleh TATA Education Center, 10 – 13 Maret 1997
13. Register Profesi Penunjang Pasar Modal tahun 1997
14. Pendidikan Kepailitan di Universitas Indonesia 19 Oktober – 5 Nopember 1998
15. Pendidikan Pembuatan Kontrak Bisnis di Universitas Indonesia 26 Oktober - 25 Nopember 1999
16. Lunching a New Product Workshop oleh AIMS
17. Sustainable Marketing oleh Hermawan Kertajaya, monthly workshop 1999
18. Peningkatan karya prestatif tahap I, training by PT Pinasthika Sasura 1999

19. Eksistensi dan Kinerja Yayasan di Indonesia, Seminar Nasional Oleh Program Magister Ilmu Hukum Untar, 29 September 1999
20. Segmentation, Targeting and Positioning Workshop oleh Renald Kasali, 4 - 5 Februari 2000
21. Consumer Behaviour Workshop oleh Renald Kasali, April 2000
22. Analisis Bisnis Strategis, lokakarya by IPPM, 20 – 25 Mei 2000
23. Lokakarya tentang Pendaftaran Fidusia oleh INI, 15 Nopember 2000
24. Reposisi dan Reaktualisasi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Sistem Hukum Nasional, Seminar Nasional IPPAT, 8 Juni 2001
25. Lokakarya Sosialisasi Undang-Undang Yayasan Nomor 16 tahun 2001 oleh INI, 13 September 2001
26. Tipologi Kepribadian, Lokakarya oleh PT Wisma Inti Manajemen, 23 Maret 2002

V. PENGHARGAAN DAN AKTIVITAS LAIN

1. Sebagai Pemenang III dalam Lomba Karya Ilmiah Mahasiswa Universitas Pendidikan Nasional (Undiknas) Denpasar tahun 1987
2. Sebagai pembicara tamu pada Lunch Gathering yang diadakan oleh TIMs dengan topik "Corporate Behavior"
3. Sebagai pembicara kemah Pemuda se Jawa Tengah dengan tema yang berkaitan dengan masalah psikologi perkembangan pemuda dan remaja.
4. Sebagai pembicara tamu pada Annual Meeting Heinz tahun 2000 di Solo, dengan topik "Bagaimana mengembangkan distributor yang efektif."
5. Selama 4 tahun sebagai Dewan Redaksi majalah kampus "Almamater" Undiknas Denpasar, dan sebagai penulis aktif di dalamnya.
6. Wisudawan terbaik III dari Universitas Tarumanagara maret 2002.
7. Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terbaik I tahun 2005 untuk wilayah Jakarta Barat.

Tabel 1 Tahun Dimulainya Pembangunan di Perumahan Citra

Citra 1	1A	2	2A	3	3A	5	6
1984	1992	1990	1998	1992	1995	1993	2002

Sumber: Diolah

Tabel 2 Pembagian Alokasi di Perumahan Citra (satuan m²)

Alokasi	1	1A	2	2A	3	3A	5	6
Penanaman	267.666	103.900	349.415	287.705	63.874	123.874	260.448	159.986
Perniagaan	5.750	9.000	16.110	16.284	-	2.416	-	32.792
Rusun	-	-	-	-	-	23.538	-	-
Fasos	9.723	5.227	5.811	5.811	5.262	3.108	9.879	6.562
Fasum	117.461	47.873	160.289	86.147	86.147	51.054	174.600	130.582
Lain-lain	-	-	53.772	92.110	-	-	50.000	-

Sumber : Diolah

Tabel 3 Realisasi Fasos sampai dengan Juni 2008 di Perumahan Citra

No	Jenis	1	1A	2	2A	3	3A	5	6
1	Gereja	1	1	-	1	-	-	-	-
2	Masjid	1	-	1	-	-	-	-	-
3	KPM	1	1	1	-	1	-	1	-
4	Ged.Pertemuan	1	1	1	1	1	1	1	-
5	TK	2	1	2	-	1	1	2	-
6	SD	-	-	2	2	-	1	1	-
7	Taman	10	5	20	21	7	13	10	-
8	Kantor Pos	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Puskesmas	-	-	1	1	1	-	1	-

Sumber: Diolah

**Tabel 4 Realisasi Fasilitas Lain sampai dengan Juni 2008
di Perumahan Citra (Satuan: unit)**

No	Jenis	1	1A	2	2A	3	3A	5	6
1	Lap. Tennis	1	-	1	-	-	-	1	
2	Kolam Renang	1	-	1	-	-	-	-	
3	Pujasera	-	-	1	-	-	-	-	
4	Pasar	-	1	-	-	-	-	1	
5	Lain-lain	1	-	1	1	-	-	1	

Sumber: Diolah

Tabel 5 Rencana Pembangunan Rumah di Perumahan Citra 1, 1A, 2, 2A, 3, 3A, 5, 6.

Ukuran Tanah	Citra 1	1A	2	2A	3	3A	5	6
3,6X12=43,2	-	-	-	88	-	-	-	
4,5x16=72	-	-	-	117	-	-	-	
6x16=96	-	-	-	3	-	-	-	7
6x19=114	-	-	-	47	-	-	-	
7,2x12=86,4	-	-	-	63	-	-	-	
7,2x16=115,2	-	-	-	70	-	-	-	
8X16=128	-	-	-	30	-	-	-	
8X18=144	-	-	-	32	-	-	-	8
10X20=200	-	-	-	32	-	-	-	60
12X24=288	-	-	-	40	-	-	-	16

Tabel 5 Realisasi Pembangunan Perumahan sampai dengan Juni 2008 di Perumahan Citra (satuan unit)

Citra 1	Citra 1A	Citra 2	Citra 2A	Citra 3	Citra 3A	Citra 5	Citra 6
4X15=114	6X15=44	6X15=124	3,6X12=22	6X15=272	66X15=227	6X16=448	6x15=12
6X15=384	6X16=145	6X16=246	3,6X16=10	6X16=56	88X15=169	6X18=22	6x16=10
6X20=16	6X18=36	6X20=80	4,5X16=18	6X18=11	66X20=19	8X16=428	8x15=22
6X24=8	6X20=167	8X15=158	6X15=23	6X20=115	88X17,5=4	10X20=54	8x16=10
8X15=151	8X18=28	8X16=163	6X16=89	8X15=75	88X20=34	10X16=35	8x17=82
8X25=47	8X22=14	8X17=12	6X19=27	8X20=10	110X15=22	12X20=29	10x20=15
8X20=21	10X20=37	8X20=23	7,2X12=18	10X15=25	112X22=30	12X30=19	12x25=15
9X20=5	-	10X15=27	7,2X16=53	12X22=30			12x28=13
10X15=208	-	10X16=193	8X16=19	-		-	
10X20=114	-	10X18=19	8X18=41	-		-	
10X25=48	-	10X20=162	-			-	
10X24=18	-	10X21=51	-			-	
12X25=52	-	10X24=67	-	-			
-	-	12X20=38	-				
-	-	12X24=35	-				
-	-	12X30=9	-				

Sumber : Diolah

Tabel 6 Biaya Pembangunan per m² di Perumahan Citra
(satuan : Rp.000)

Ukuran Tanah (M ²)	Luas Bangunan (M ²)	Citra 1	Citra 1A	Citra 2	Citra 2A	Citra 3	Citra 3A	Citra 5	Citra 6
43,2	46	-	-	-	500	-	-	-	
57,6	57	-	-	-	640	-	-	-	
60	45	300	-	-	-	-	-	-	
72	59	-	-	-	640	-	-	-	
86,4	97	-	-	-	500	-	-	-	
90	103	300	400	420	620	450	480	430	
96	71	320	450	400	640	450	480	450	
108	91	-	-	-	-	460	-	-	
114	58	-	500		600	-	-	-	
115,2	-	-	-	-	-	-	-	-	
120	82	400	440	420	580	-	460	-	
128	89	300	340	320	680	340	400	360	
136	120	-	-	-	520	-	-	-	
150	104	350	410	400	600	410	470	420	
160	122	300	340	320	520		400	350	
176	110	-	400	-	-	-	-	-	
180	136	-	-	600	770	-	-	-	
200	114	500	550	525	750	550	600	570	
210	114	-	-	525	-	-	-	-	
240	162	-	-	550	800	-	-	-	
250	181	500	-	-	-	-	-	-	
264	-	-	-	-	-	-	-	-	
288	193	-	-	550	820	-	-	-	
300	169	500	-	-	-	-	-	-	
360	-	-	-	-	-	-	-	-	

Sumber: Diolah

Tabel 7. Biaya Pembangunan Per m² di CitraGarden City

Luas Bangunan	Harga Bangunan
< 60 m ²	Rp. 3.055.458,-
> 60 - 100 m ²	Rp. 2.607.601,-
> 100 - 150 m ²	Rp. 2.344.007,-
> 150 - 200 m ²	Rp. 2.187.156,-
> 200 - 250 m ²	Rp. 2.442.564,-
> 250 - 300 m ²	Rp. 2.520.624,-
> 300 m ²	Rp. 2.507.525,-

Cat: Data di ambil dari RAB Qs 2008

DALIL – DALIL

1. Pembangunan perumahan dan pemukiman yang layak, aman, serasi dan teratur merupakan hak dasar masyarakat.
2. Pembangunan berdasarkan tata ruang yang baik adalah optimalisasi sumber daya kota.
3. Kebenaran dalam ilmu sama seperti keadilan dalam ilmu hukum.
4. Hukum yang efektif bila dirasakan adanya keadilan sehingga terjadi penundukan diri masyarakat terhadap nilai-nilai dalam hukum tersebut.
5. Motivasi untuk maju yang tidak pernah pudar adalah motivasi yang timbul dan berkembang dari pribadi itu sendiri.
6. Keteladanan orang tua memotivasi anak untuk mencapai kesuksesan dalam hidup.
7. Berpikir positif telah menyelesaikan sebagian besar persoalan.