

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1. Latar Belakang

Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa adalah termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Negara Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Tanah yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya karena tugas dari bangsa Indonesia adalah mengelola tanah yang telah diamanatkan oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Tugas untuk mengelola sumber daya alam merupakan kewenangan dari semua bangsa Indonesia yang nantinya akan diturunkan oleh generasi selanjutnya. Tugas kewajiban tersebut yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembang amanat tersebut, pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>1</sup> Hak-hak atas tanah yang telah dikuasai secara individual dan bersifat pribadi tersebut mengandung unsur kebersamaan tetapi bagaimanapun juga yang paling banyak dalam menguasai dan banyak mempunyai hak adalah kekuasaan negara.

Hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan, baik warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan XII, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 231.

berkedudukan di Indonesia atau badan hukum privat atau badan hukum publik.<sup>2</sup>

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tidak dapat dielakkan bahwa tingkat kebutuhan manusia semakin lama semakin meningkat, dalam upayanya untuk meningkatkan taraf hidupnya anggota masyarakat akan melakukan berbagai usaha untuk memenuhi kebutuhannya. Sebagaimana diamanatkan dalam perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>3</sup> Namun demikian, hak dasar rakyat tersebut pada saat ini belum terpenuhi.

Salah satu kebutuhan manusia yang paling mendasar adalah papan (rumah), oleh sebab itu dalam hal pemenuhan kebutuhan hidup tersebut tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah, sehingga untuk memenuhi kebutuhan papan tersebut timbul usaha-usaha masyarakat yang bergerak dibidang sewa-menyewa rumah/kamar, sewa-menyewa tanah untuk perumahan dan usaha maupun jual beli bangunan rumah beserta tanah baik antara masyarakat maupun masyarakat dengan pemerintah.

Upaya dari pemerintah dalam pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan jumlah perumahan yang semakin banyak dengan harga yang terjangkau terutama oleh golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah khususnya pegawai negeri.

Tanah yang dimaksud untuk membangun rumah dinas untuk pegawai negeri adalah tanah negara yang di atasnya berdiri rumah atau bangunan yang kegunaan maupun peruntukannya bagi pegawai negeri sesuai dengan jabatannya. Secara umum rumah tersebut dikenal dengan nama Rumah Dinas

---

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan I, Kencana, Jakarta, 2010, h. 48.

<sup>3</sup> Indonesia I, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 H Angka 1.

atau Rumah Jabatan, sedangkan menurut perundang-undangan rumah tersebut disebut Rumah Negara yang termasuk aset negara.<sup>4</sup>

Untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri, pemerintah secara teratur mengadakan perumahan dinas bagi pegawainya. Diantara rumah-rumah dinas tersebut ada yang disediakan untuk dimiliki secara sewa-beli oleh pegawai yang bersangkutan untuk menjamin tersedianya rumah tinggal bagi pegawai tersebut pada masa sesudah pensiun. Rumah ini dikenal dengan Rumah Negara Golongan III.<sup>5</sup>

Rumah golongan III adalah rumah negara yang tidak termasuk kategori I dan II. Rumah negara golongan III inilah yang dapat dijual kepada penghuninya. Syaratnya rumah tersebut tidak berada dalam keadaan sengketa. Sebetulnya rumah negara golongan I itu jelas, biasanya rumah menteri dan pejabat setingkat menteri dan itu tidak boleh dialihkan. Kemudian rumah negara golongan II dihuni oleh pejabat misalnya Kepala Kantor Wilayah (KANWIL). Lalu rumah dinas golongan III untuk pegawai biasa yang jika dihuni sudah lebih dari 10 tahun bisa dialihkan, terutama kepada pegawai yang menghuninya, pensiunan dan pihak ketiga. Dengan demikian, pengalihan rumah dinas kepada pegawai negeri yang menempati rumah yang bersangkutan tidak melalui mekanisme jual beli pada umumnya, karena status rumah dan tanah adalah milik negara (diadakan dan dikuasai negara), sehingga kepemilikan rumah dan tanah tersebut hanya bisa dilaksanakan melalui mekanisme permohonan pemberian hak kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>6</sup>

Untuk menghuni rumah negara harus memiliki Surat Izin Penghunian yang diterbitkan oleh Pengelola Rumah Negara yang bertujuan sebagai tanda bukti untuk menempati rumah dinas tersebut. Penerbitan Surat Izin Penghunian yang sesuai antara jabatan dengan golongan rumah negara.

---

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan XIX, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 310.

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 315.

<sup>6</sup> Indonesia II, Keputusan Menteri Negara Agraria No. 2 tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah, Pasal 3.

Sehingga pensiunan Pegawai Negeri Sipil yang telah menempati rumah dinas tersebut dari instansi ia bekerja tidak dapat seenaknya saja mengambil keputusan untuk mengosongkan rumah dinas yang telah ditempati oleh pensiunan Pegawai Negeri Sipil.<sup>7</sup>

Dalam prakteknya, masih terjadi permasalahan dalam pengalihan rumah dinas Pegawai Negeri Sipil kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil, antara lain berkaitan dengan status atau golongan rumah yang bisa dimohonkan menjadi hak milik. Hal ini tidak semua golongan rumah negara bisa dimohonkan menjadi hak milik, hanya rumah golongan III yang bisa dimohonkan menjadi hak milik oleh pegawai negeri yang menghuninya, pensiunan serta pihak ketiga.

Salah satu kasusnya adalah terjadinya pengosongan rumah dinas yang telah ditempati oleh Pensiunan Pegawai Negeri Sipil karena status dari pihak kebanyakan pensiunan Pegawai Negeri Sipil. Seperti yang terjadi di Komplek Kehakiman Sunter Mas, Jakarta Utara, para pensiunan Pegawai Negeri Sipil yang menempati rumah di komplek tersebut menggugat para Pegawai Negeri Sipil pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, Mahkamah Agung Indonesia, yang objek gugatannya adalah Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Keputusan Direktur Jenderal Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 783/DJU/PL.01/X/2011 perihal Penyerahan dan Pengosongan Rumah Negara. Sedangkan para penghuni rumah dinas merupakan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil pada jajaran Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia/ jajaran Mahkamah Agung Republik Indonesia yang telah mengabdikan kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun dengan tanpa cacat, serta pensiunan Pegawai Negeri Sipil telah menempati rumah tersebut rata-rata lebih dari 26 (dua puluh enam) tahun dan pensiunan Pegawai Negeri Sipil selaku penghuni yang beritikad baik dengan selalu membayar sewa rumah serta membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sesuai dengan ketentuan yang berlaku yang pada waktu

---

<sup>7</sup> Indonesia III, Keputusan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Dilingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor : KEP-914/K/SU/2006 tentang Penghunian dan Penertiban Rumah Negara Dilingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Pasal 2.

masih aktif dibayar oleh kantor dan langsung dipotong gaji para pensiunan Pegawai Negeri Sipil setiap bulannya. Dan bahwa rumah-rumah dinas yang berlokasi di Komplek Kehakiman dimana para pensiunan Pegawai Negeri Sipil tinggal tersebut sebagian besar sudah dapat dibeli dan menjadi hak milik dari para penghuninya, oleh karena itu pensiunan Pegawai Negeri Sipil masing-masing telah berusaha untuk dapat membeli Rumah Dinas tersebut.

Ketentuan tersebut diatas jelas bahwa Pensiunan Pegawai Negeri dapat mengajukan permohonan terhadap Rumah Dinas Golongan III. Penetapan permohonan harga rumah dan tanahnya dilakukan menurut petunjuk-petunjuk Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga oleh Panitia-panitia yang dibentuk oleh Menteri tersebut.<sup>8</sup>

Dalam hal ini bahwa setiap keputusan yang akan dikeluarkan harus dibuat secara cermat dengan pertimbangan-pertimbangan yang layak dan cukup sehingga tidak akan merugikan kepentingan pihak-pihak, serta harus berlaku sama dan adil, dan setiap orang mempunyai pengharapan yang layak dan realitas atas apa yang telah dilakukannya, hal ini juga berlaku bagi pensiunan Pegawai Negeri Sipil, yang telah mengabdikan sebagai Pegawai Negeri Sipil, sehingga pensiunan Pegawai Negeri Sipil mempunyai pengharapan yang layak untuk dapat memiliki dengan cara membeli rumah yang dihuninya tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis merumuskan judul: **“TINJAUAN YURIDIS PENGALIHAN HAK RUMAH DINAS PEGAWAI NEGERI SIPIL GOLONGAN III KEPADA PENSIUNAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Kasus Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 192/G/2011/PTUN-JKT)”**

## **I.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis telah kemukakan diatas, maka beberapa pokok permasalahan yang akan penulis rumuskan adalah sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Indonesia IV, Undang-Undang Nomor 72 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1955 tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri, Pasal 2.

- a. Bagaimana proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara?
- b. Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil?

### **I.3. Ruang Lingkup Penulisan**

Didalam ruang lingkup penulisan, penulis memberi batasan penulisan, yaitu mengenai proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara serta kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

### **I.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dan manfaat dalam penulisan ini yaitu:

#### **a. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui mengenai proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.

- 2) Untuk mengetahui kendala-kendala dalam proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

#### **b. Manfaat Penulisan**

Setiap penelitian yang dilakukan pasti diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Manfaat ini dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dibidang agraria, serta sebagai sarana informasi bagi masyarakat tentang pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil. Khususnya untuk para pihak yang berperan didalam pengalihan rumah dinas golongan III tersebut.
- 2) Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadikan masukan bagi pensiunan Pegawai Negeri Sipil dan Pemerintah khususnya untuk Departemen yang menyediakan sarana rumah dinas agar lebih memperhatikan secara cermat dalam pengadaan rumah dinas dan bersikap adil terhadap penghuni rumah dinas tersebut, sedangkan untuk pensiunan Pegawai Negeri Sipil diharapkan untuk selalu melaksanakan prosedur dan persetujuan-persetujuan dalam menghuni rumah dinas golongan III.

### **I.5. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual**

#### **a. Kerangka Teori**

Bagian ini merupakan inti dari usul penelitian, karena berisikan dasar-dasar teoritisnya serta operasionalisasinya. Ilmu hukum selalu berkaitan dengan teori hukum dalam perkembangannya. Secara sederhana dapat dikatakan, dua variabel atau lebih telah diuji kebenarannya dikenal sebagai teori. Teori adalah menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi. Penelitian ini tidak lepas dari teori-

teori para ahli hukum yang dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum itu sendiri.

Wewenang hukum yang akan dibahas sebagai hak yakni sebagai hak pribadi atau politik, hanya merupakan kasus khusus dari fungsi tatanan hukum yang dijelaskan sebagai otoritas. Dari sudut pandang ilmu hukum yang menjelaskan tatanan hukum dengan aturan hukum, fungsi dari tatanan hukum adalah mengaitkan kondisi-kondisi tertentu, yang ditetapkan oleh tatanan hukum, dengan tindakan paksa, yang juga ditetapkan oleh tatanan hukum itu sebagai konsekuensinya.<sup>9</sup>

Segala perbuatan manusia yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang untuk menimbulkan hak dan kewajiban (misalnya: membuat surat wasiat, membuat persetujuan-persetujuan) dinamakan perbuatan hukum. Didalam penulisan ini dilakukan perbuatan hukum dua pihak, yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban bagi kedua pihak (timbang balik), misalnya membuat persetujuan jual beli, sewa menyewa, dan lain-lain.<sup>10</sup>

Dalam keanggotaan Negara sendiri harus tunduk kepada hukum yang dibuatnya. Hal ini dikemukakan oleh Leon Duguit bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Hukum tidak tumbuh dari kehendak atau kemauan negara. Maka berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.<sup>11</sup> Oleh karena itu dengan adanya kedaulatan negara terhadap hukum maka peneliti memilih Teori Kepastian Hukum dalam penelitian ini berdasarkan pemikiran para ahli hukum sendiri.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem

---

<sup>9</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, (Terjemahan Raisul Muttaqien), Cetakan XVI, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2014, h. 165.

<sup>10</sup> C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cetakan VII, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h.119.

<sup>11</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan VII, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2010, h. 72.

norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>12</sup>

Dalam penegakan hukum, setiap orang selalu mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa konkrit. Dengan kata lain bahwa peristiwa tersebut tidak boleh menyimpang dan harus ditetapkan sesuai dengan hukum yang ada (berlaku), yang pada akhirnya nanti kepastian hukum dapat diwujudkan. Pentingnya kepastian hukum sesuai dengan yang terdapat pada Pasal 28 D ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ketiga bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.<sup>13</sup>

Dalam paradigma *positivisme* definisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat. Kepastian hukum harus selalu di junjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. Dari sini nampak bahwa bagi kaum positivistik adalah kepastian hukum yang dijamin oleh penguasa. Kepastian hukum yang dimaksud adalah hukum yang resmi diundangkan dan dilaksanakan dengan pasti oleh Negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi.<sup>14</sup>

Namun demikian, pada paradigma positivistik bahwa sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan hanya sekedar melindungi kemerdekaan individu. Kemerdekaan individu

---

<sup>12</sup> L,J van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXXX, Jakarta, Pradnya Paramita, 2004, h. 11.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Jarot Widya Muliawan, *Tinjauan Kritis Regulasi Dan Implementasi Kebijakan P3MB*, Pustaka Ifada, Yogyakarta.

tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma *positivistik* berpandangan, demi kepatian hukum maka keadilan dan kemanfaatan boleh dikorbankan. Pandangan positivistik yang telah mereduksi hukum sehingga telah menjadi sesuatu yang sederhana, linear, mekanistik, dan deterministik.

Apabila dilihat lagi hukum tidak lagi sebagai pranata manusia melainkan hanya sekedar media profesi.<sup>15</sup> Akan tetapi karena sifatnya yang deterministik, maka aliran ini memberikan suatu jaminan kepastian hukum yang sangat tinggi. Artinya masyarakat dapat hidup dengan suatu acuan yang jelas dan ketaatan hukum demi ketertiban bermasyarakat yang merupakan suatu keharusan. Karena tanpa kepastian hukum, setiap orang tidak akan mengetahui apa yang harus diperbuat yang pada akhirnya akan menimbulkan keresahan.

Menurut *Gustav Radbruch*, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Kepastian hukum oleh karena hukum memberi tugas hukum yang lain, yaitu keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya dalam undang-undang. Dalam undang-undang tersebut terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan secara berlain-lainan.<sup>16</sup>

Menurut *Friedrich Julius Stahl* seorang pelopor hukum Eropa Kontinental, ciri sebuah Negara hukum antara lain adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau

---

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010, h. 161.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 147.

pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*) serta peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>17</sup>

Konsep Negara hukum disamping mencakup perihal kesejahteraan sosial (*welfare state*), kini juga bergerak kearah dimuatnya ketentuan perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi tertulis satu negara. Berdasarkan hal tersebut Negara disamping bertugas untuk mensejahterakan masyarakat dan memberikan keadilan sosial maka Negara juga harus memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang saat ini diatur dalam pasal 28 I ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945 dikenal dengan Prinsip Negara Hukum yang Demokratis.<sup>18</sup>

*Mochtar Kusumaatmadja* menyatakan bahwa untuk mencapai ketertiban di usahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.<sup>19</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, untuk mendirikan Negara hukum memerlukan suatu proses yang panjang, tidak hanya peraturan-peraturan hukum saja yang harus ditata kelola dengan baik, namun dibutuhkan sebuah kelembagaan yang kuat dan kokoh dengan kewenangan-kewenangan yang luar biasa dan independen, bebas dari intimidasi atau campur tangan eksekutif dan legeslatif, yang dilaksanakan oleh sumber daya manusia yang bermoral baik dan bermoral teruji sehingga tidak mudah terjatuh diluar skema yang diperuntukkan baginya demi terwujudnya suatu kepastian hukum yang syarat akan keadilan. Hukum

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, h. 210.

<sup>18</sup> Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, h. 68.

<sup>19</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, h. 239.

bukan hanya urusan (*a business of rule*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*).<sup>20</sup>

Apabila dihubungkan dengan penelitian ini maka teori kepastian hukum dipergunakan untuk mengetahui pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil. Sesuai dengan pandangan menurut *Gustav Radbruch* bahwa kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya dalam undang-undang, maka dalam ketentuan perolehan hak atas rumah dinas mempunyai kesempatan untuk mempunyai hak milik atas rumah dinas tersebut dengan ketentuan perundang-undangan. Bahwa kepastian hukum diberikan kepada pemegang hak atas rumah dinas yang memperoleh hak atas rumah dinas hanya dengan berdasarkan asas itikad baik. Dalam pengalihan hak rumah dinas tentunya dibutuhkan kelembagaan yang kuat untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum untuk para pihak yang akan membeli rumah dinas tersebut.

Kepastian hukum digunakan sebagai kerangka teori untuk menganalisa kasus dalam pengalihan hak rumah dinas serta menjawab perumusan masalah dalam pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

#### **b. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut.<sup>21</sup> Adapun beberapa definisi dan konsep yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan XII, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2012, h. 132.

## 1) Pengalihan

Perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk mengalihkan hak atas tanah beserta bangunan kepada orang lain yang menerima pengalihan rumah dan tanah tersebut dengan cara jual beli, sewa beli serta penyerahan atas harta (warisan atau bukan warisan), penyerahan hibah wasiat (*legaat*) dan penyerahan tanah sebagai modal tetap.<sup>22</sup>

## 2) Rumah Negara

Bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat atau Pegawai Negeri.<sup>23</sup>

## 3) Pegawai Negeri Sipil

Yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.<sup>24</sup>

## 4) Rumah Dinas Golongan III

Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.<sup>25</sup>

## 5) Pengalihan Hak Rumah Negara

Penjualan Rumah Negara Golongan III yang berdiri sendiri dan berupa Satuan Rumah Susun beserta atau tidak beserta tanahnya kepada penghuni dengan cara sewa beli.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Sonang Nimrot Jewel, Jurnal “*Peralihan Hak Atas Rumah KPR melalui Jual Beli di Bawah Tangan*”, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013, diunduh dari [journal.unnes.ac.id/sju/index.php/ulj](http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/ulj) pada tanggal 23 September 2015.

<sup>23</sup> Indonesia V, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, Pasal 1 Angka 1.

<sup>24</sup> Indonesia VI, Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 1 Angka 3.

<sup>25</sup> Indonesia VII, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, Pasal 1 Angka 4.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Pasal 1 Angka 7.

- 6) Pensiunan Pegawai Negeri Sipil  
Pegawai negeri sipil yang pernah bekerja dari Instansi ia bekerja atau masa jabatannya sudah habis yang menempati rumah dinas golongan III.<sup>27</sup>
- 7) Surat Izin Penghunian (SIP)  
Keputusan yang menyatakan izin penghunian rumah negara yang diterbitkan oleh Pengelola Rumah Negara.<sup>28</sup>
- 8) Sewa Beli  
Memberikan jalan keluar apabila pihak penjual menghadapi banyak permintaan atau hasrat untuk membeli barangnya tetapi calon-calon pembeli itu tidak mampu membayar harga barang-barang sekaligus penjual bersedia untuk menerima bahwa harga barang itu dicicil atau diangsur, tetapi ia memerlukan jaminan bahwa barangnya (sebelum harganya dibayar lunas) tidak akan dijual lagi oleh si pembeli.<sup>29</sup>

## I.6. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.<sup>30</sup> Didalam mengungkapkan permasalahan dan pembahasan yang berkaitan dengan materi penulisan dan penelitian, informasi yang akurat dan data yang diperoleh dari penelitian ini merupakan hasil putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 192/G/2011/PTUN-JKT.

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yang dikenal dalam kepustakaan penelitian hukum sebagai penelitian hukum yang normatif (*Yuridis Normative*). Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal dan acap kali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-

<sup>27</sup> *Ibid.*, Pasal 3 Angka 4.

<sup>28</sup> Indonesia III, *Op.Cit.*, Pasal 1Angka 6.

<sup>29</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Cetakan XI, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h.52.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, h. 7.

undangan atau norma yang merupakan norma sebagai patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Dilengkapi dengan jenis penelitian empiris dimaksudkan untuk memperoleh data primer.

#### **b. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan pendekatan teoritis dan pendekatan perkara sehingga pendekatan atau metode yang digunakan adalah normatif dengan menggunakan dokumen-dokumen literatur yang berhubungan.

#### **c. Sumber Data**

Sumber data yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder. Menurut kekuatan mengikatnya, data sekunder terdiri dari tiga sumber bahan hukum, yaitu:

##### 1) Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan hukum pertanahan, antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 72 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1955 tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman.
- d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penjualan Rumah Negeri.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.

- g) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.
- h) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penempatan Status, Penghunian, Pengalihan Status dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.
- i) Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.
- j) Keputusan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan No. KEP-914/K/SU/2006 tentang Penghunian dan Penertiban Rumah Negara Dilingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

2) Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penulisan ini, yaitu bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber bahan hukum primer yang berupa buku-buku, artikel, laporan penelitian, jurnal hukum, majalah hukum, pendapat para pakar yang dapat menjadi referensi yang berkaitan pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

3) Sumber Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa kamus-kamus hukum, media internet, buku petunjuk atau buku pegangan, ensiklopedia serta buku mengenai istilah-istilah yang sering dipergunakan mengenai pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

#### **d. Teknik Analisis Data**

Teknik analisa data yang dilakukan adalah secara analisa deskriptif terhadap data kualitatif yaitu apa yang diperoleh dari penelitian lapangan disusun secara sistematis, kemudian dilakukan penelaahan terhadap data-data tersebut, untuk selanjutnya dianalisis. Pengolahan data dilakukan dengan beberapa tahapan. Tahap pertama pengolahan data dimulai dari penelitian pendahuluan hingga tersusunnya usulan penelitian. Tahap kedua, pengolahan data yang lebih mendalam dengan cara mengolah hasil kegiatan pengumpulan berbagai informasi lapangan lokasi penelitian. Tahap ketiga, setelah itu dilakukan pemeriksaan keabsahan data hasil penelitian dari sejumlah nara sumber yang dijadikan informasi penelitian serta membandingkan data tersebut dengan berbagai informasi terkait. Pada tahap ini data dianggap optimal apabila data yang diperoleh sudah layak dianggap lengkap dan dapat mempresentasikan masalah yang dijadikan objek penelitian. Tahap akhir adalah analisa data yang akan dapat menjadi panduan dalam penarikan kesimpulan sebagai upaya agar permasalahan yang dirumuskan dapat terjawab.

#### **I.7. Sistematika Penulisan**

Dalam menjawab pokok permasalahan, penulis menguraikan penelitian ini dengan sistematika sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab I ini menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, ruang lingkup penulisan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN TENTANG RUMAH DINAS**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai tinjauan umum tentang Pegawai Negeri Sipil dan tinjauan umum tentang rumah dinas.

**BAB III PROSES PENGALIHAN HAK RUMAH DINAS PEGAWAI NEGERI SIPIL GOLONGAN III KEPADA PENSIUNAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 192/G/2011/PTUN-JKT)**

Bab ini berisi mengenai kasus posisi serta analisa kasus putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 192/G/2011/PTUN-JKT.

**BAB IV ANALISA PENGALIHAN HAK RUMAH DINAS PEGAWAI NEGERI SIPIL GOLONGAN III KEPADA PENSIUNAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

Pada bab ini adalah sebagai inti penulisan, yaitu analisa mengenai proses hak pengalihan rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara dan kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pengalihan hak rumah dinas Pegawai Negeri Sipil golongan III kepada pensiunan Pegawai Negeri Sipil.

**BAB V PENUTUP**

Dalam bagian akhir penulisan ini, terdiri dari kesimpulan pembahasan pada perumusan masalah dan memberikan saran-saran yang dapat dijadikan masukan bagi pihak yang berkepentingan dalam penulisan.