

**PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN RUMAH NEGARA  
(Inkonsistensi Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011  
dengan  
Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005)**

**ARTIKEL ILMIAH**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar  
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

**ASTRI PUTRI APRILLA**

**NIM. 115010107111148**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2015**

**PROBLEMATIKA HUKUM PENGATURAN RUMAH NEGARA  
(Inkonsistensi Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun  
2011 dengan Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31  
Tahun 2005)**

**ASTRI PUTRI APRILLA, IMAM KOESWAHYONO SH., MHum., M.**

**HAMIDI MASYKUR SH., MKn.**

**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya**

**Email : astriaprilla093@gmail.com**

**ABSTRAK (Bahasa Indonesia)**

Rumah Negara di Indonesia mengalami banyak problematika, diantaranya terkait dengan penghunian dan peralihan hak. Terdapat peraturan yang mengatur bahwa penghunian Rumah Negara hanya dapat dilakukan oleh Pegawai Negeri yang masih menjabat, hal ini berarti bahwa setelah tidak lagi menjabat atau pensiun, Rumah Negara tersebut harus dikosongkan dan dikembalikan kepada Negara menurut ketentuan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tetapi ada peraturan yang mengatakan bahwa pensiunan dapat melakukan peralihan hak atas Rumah Negara tersebut menurut Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara. Peraturan Pemerintah tersebut adalah bukan aturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut, karena Peraturan Pemerintah tersebut adalah perubahan atas Peraturan Pemerintah yang lama dan masih menggunakan Undang-Undang lama, sementara Undang-Undang yang lama tersebut kini telah diperbaharui. Pada kedua peraturan ini terjadi inkonsistensi sehingga menimbulkan suatu keaburan hukum. Upaya hukum guna menyelesaikan permasalahan mengenai Rumah Negara pun ditempuh melalui jalur litigasi dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan. Upaya hukum tersebut yakni upaya hukum secara tata usaha negara dengan menggugat keabsahan Surat Keputusan yang dikeluarkan atas Rumah Negara dan upaya hukum secara perdata dengan menuntut adanya ganti rugi.

Kata kunci : Rumah Negara, Inkonsistensi

**ABSTRACTION (Bahasa Inggris)**

State Houses in Indonesia had experienced a lot of problems, for example related to the residential housing and the transfer of rights. There are rules governing that residential towards State House could only be done by government officials who are still serving or actively working, this means that after no longer serving or retired, that particular State House should be emptied and must be returned back to the state according to the provisions of Article 51 paragraph (2)

of Law No. 1 year 2011 on Housing and Settlement Region. However, there is a rule stated that retirees could make transfer of rights towards the State House, according to Article 17 paragraph (1) number 2 of Government Regulation No. 31 year 2005 on State House. That Government regulation is not the implementing rules of that particular Law, because that government regulation is a change towards the old Government Regulation and still use the old Law, yet that old law is already revised. In these two regulations, there is an inconsistency, which causing the uncertainty and blurring of law. The Legal efforts to resolve any issues regarding the State House must be through such litigation process by filing a lawsuit to the court. These legal efforts are the efforts in a way of state administrative law by using the validity of the Decree issued towards State House and civil legal efforts by demanding compensation.

Keywords : State House, Inconsistencies.

## **A. PENDAHULUAN**

Salah satu kebutuhan penting manusia untuk hidup di dunia ini adalah rumah. Rumah menjadi salah satu kebutuhan penting, karena rumah merupakan bangunan gedung yang digunakan sebagai tempat tinggal ataupun hunian dan sebagai sarana pembinaan keluarga. Rumah pun menjadi salah satu hak asasi yang dituntut atas pemenuhannya. Memiliki rumah sebagai hak asasi tercantum dalam Konstitusi Negara Indonesia dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dikarenakan hal tersebut telah diatur sedemikian rupa dalam Konstitusi, maka Negara dituntut atas pemenuhan hak asasi tersebut, sedangkan diketahui bersama bahwa Indonesia setiap tahunnya mengalami peningkatan dalam jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan bertambahnya lapangan pekerjaan dan adanya fasilitas rumah. Terkait dengan kebutuhan rumah yang semakin meningkat maka penawaran atas rumah pun semakin banyak dengan harga yang bervariasi. Keberadaan harga ini yang dirasa memberatkan bagi sebagian orang terutama Pegawai Negeri, karena Pegawai Negeri hanya mendapatkan penghasilan mutlak dari gaji saja. Berdasarkan peraturan disiplin PNS yang diatur dalam ketentuan Pasal 3 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil bahwa setiap Pegawai Negeri wajib untuk masuk kerja dan mentaati ketentuan jam kerja. Konsekuensi dari kerja penuh waktu inilah

yang menyebabkan Pegawai Negeri tidak bisa untuk mendapatkan gaji dari pekerjaan lain yang memotong jam kerja kantor Pegawai Negeri terlebih bila ingin menjadi pimpinan dari suatu perusahaan. Keadaan inilah yang menyulitkan untuk mereka memiliki rumah atau hunian yang layak. Negara kemudian memberikan kemudahan bagi pegawai Negeri untuk menempati fasilitas rumah yang diberikan, yakni berwujud sebagai Rumah Negara.

Pemberian fasilitas Pegawai Negeri berwujud Rumah Negara telah berkembang sejak zaman kolonial Belanda melalui Peraturan Rumah-Rumah Pegawai Negeri Sipil atau *Burgerlijke Woning Regeling* (BWR) *staatblad* 1934 No. 147 dan beberapa aturan perubahannya. Peraturan tersebut kemudian berkembang di Indonesia sehingga Pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan sendiri terkait dengan Rumah Negara. Bermula dengan diundangkannya Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1955 tentang Penjualan Rumah-Rumah Negeri Kepada Pegawai Negeri. Peraturan tersebut memperbolehkan kepada Pegawai Negeri untuk membeli Rumah Negara yang sedang ditempati melalui sewa beli. Kemudian peraturan tersebut berkembang dan memerlukan aturan yang lebih rinci serta jelas lagi terkait Rumah Negara sehingga pada tahun 1994 dikeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah terkait Rumah Negara. Peraturan yang mengatur terkait dengan proses pengadaan, penghunian, pengelolaan, pengalihan status dan pengalihan hak Rumah Negara kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.

Selama peraturan tersebut berlaku, peraturan tersebut mengatur semua aturan Rumah Negara yang berada di wilayah Indonesia, namun pada tahun 2005 Peraturan tersebut mengalami perubahan dikarenakan tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan global. Perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, selanjutnya disebut sebagai Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara, yang dapat menghuni Rumah Negara hanyalah Pejabat atau Pegawai Negeri yang telah memiliki Surat Izin

Penghunian yang diberikan oleh Pejabat Instansi yang berwenang. Penghunian mengenai Rumah Negara pun diatur dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menjelaskan bahwa Rumah Negara hanya dapat dihuni selama Pejabat atau Pegawai Negeri tersebut aktif menjabat atau menjalankan tugas kedinasan. Hal tersebut berarti bahwa setelah Pejabat atau Pegawai Negeri tersebut tidak aktif lagi menjabat atau pensiun, maka Rumah Negara tersebut harus segera dikosongkan dan dikembalikan kepada Negara, tetapi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara dalam Pasal 17 ayat (1) angka 2 menjelaskan bahwa pensiunan dapat mengalihkan hak atas Rumah Negara. Walaupun dalam ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman tidak menyebutkan dengan jelas golongan Rumah Negara yang dihuni oleh Pejabat atau Pegawai Negeri namun hal tersebut dapat diartikan menganggap sama pada semua golongan Rumah Negara.

Pada kedua pengaturan tersebut terjadi inkonsistensi yang menimbulkan adanya kesalahpahaman dalam mengerti maksud Peraturan mengenai Rumah Negara. Terlebih lagi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara masih menggunakan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang lama, yang sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dalam bunyi Pasal 51 memerintahkan untuk segera membuat sebuah Peraturan Pemerintah baru terkait Rumah Negara yang akan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara. Namun hingga saat ini Peraturan tersebut belum diundangkan sehingga masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara sesuai dengan Ketentuan Peralihan yang terdapat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rumah Negara.

Akibat adanya kesalahpahaman mengenai maksud kedua pengaturan tersebut, maka banyak dijumpai banyak masalah terkait Rumah Negara, beberapa diantaranya telah mengajukan gugatan ke Pengadilan. Banyak dari penghuni Rumah Negara khususnya mereka yang telah pensiun merasa

dirugikan atas pengaturan ini sehingga mereka melakukan upaya hukum secara litigasi. Upaya hukum tersebut mereka tempuh dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan secara tata usaha negara dengan mengajukan gugata mengenai keabsahan Surat Keputusan Pimpinan untuk mengosongkan Rumah Negara tersebut dan upaya hukum secara perdata terkait dengan ganti rugi yang dialami oleh para Penghuni.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Mengapa terjadi inkonsistensi terhadap pengaturan mengenai Rumah Negara sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara?
2. Bagaimana upaya hukum terhadap inkonsistensi pengaturan mengenai Rumah Negara sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara?

## **C. PEMBAHASAN**

Hal yang melatar belakangi terjadinya Inkonsistensi terhadap pengaturan mengenai Rumah Negara sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara adalah diakibatkan dari adanya perubahan Peraturan Pemerintahan Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara selanjutnya disebut sebagai Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara dan perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Perubahan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara dilakukan pada tahun 2005, karena saat itu dirasa sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan global sehingga

diperlukan adanya perubahan dalam ketentuan isi pasal di dalamnya, sehingga Peraturan Pemerintah berganti menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara. Namun tidak semua ketentuan isi pasal yang dirubah, beberapa hanya menambahkan ketentuan yang sudah ada sebagai pelengkap, untuk peraturan yang bersifat umum tetap pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara tersebut masih menggunakan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang lama, dalam Undang-Undang Perumahan dan Permukiman tersebut tidak secara jelas dan rinci menjelaskan mengenai Rumah Negara dan Rumah Negara pun tidak termasuk dalam salah satu kualifikasi dari berbagai jenis rumah, sehingga Undang-Undang Perumahan dan Permukiman tersebut diperlukan adanya perubahan isi ketentuan Undang-Undang karena sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan global, kemudian Undang-Undang tersebut berganti menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, berlakunya Undang-Undang ini sekaligus mencabut keberlakuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman memasukkan Rumah Negara sebagai salah satu jenis rumah yang digolongkan berdasarkan penghuniannya. Rumah Negara sejatinya hanya dapat dihuni oleh Pejabat atau Pegawai Negeri yang masih dalam aktif menjabat jabatan atau kedudukannya di suatu Instansi tertentu, ketentuan penghunian tersebut tercantum dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal tersebut menjelaskan bahwa Rumah Negara hanya dapat dihuni oleh Pejabat atau Pegawai Negeri yang masih aktif menjabat, hal tersebut dapat diartikan bahwa setelah Pejabat atau Pegawai Negeri tersebut selesai masa jabatannya maka diharuskan untuk mengosongkan rumah dan mengembalikan kepada Negara, namun pada ayat (3) Pasal tersebut juga meminta untuk dibuatnya sebuah Peraturan Pemerintah baru terkait Rumah Negara untuk menggantikan keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara. Hingga pada tahun 2015 sekarang ini, amanat Pasal tersebut belum dapat dilaksanakan sehingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Rumah Negara masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang

Rumah Negara. Hal tersebut berdasarkan Ketentuan Peralihan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara dalam dasar hukum mengingatnya mencantumkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Hal ini tentu saja karena Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara adalah merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, sehingga masih menggunakan Undang-Undang Perumahan dan Permukiman yang lama. Teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menjelaskan bahwa suatu Peraturan Perundang-Undang haruslah bersumber dan berdasar pada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yang berada di atasnya, begitu pula pada Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya bersumber dan berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yang berada di atasnya lagi.<sup>1</sup> Dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara bersumber dan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, kemudian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman bersumber dan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga kesemua Peraturan Perundang-Undangan ini nantinya akan bersumber dan berdasarkan pada Norma Dasar (*Grundnorm*) yang disebut sebagai Pancasila.

Suatu norma hukum selalu berlapis dan berjenjang, norma yang berada di bawah selalu bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi di atasnya, norma yang lebih tinggi tersebut pun bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi yang berada di atasnya. Selain norma tersebut berlapis dan berjenjang, menurut Teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, norma-norma tersebut juga berkelompok<sup>2</sup>, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman adalah termasuk dalam Kelompok Undang-Undang Formal dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara adalah termasuk pada Kelompok Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom, karena adanya suatu Peraturan

---

<sup>1</sup> Marida Farida Indrati S. **ILMU PERUNDANG-UNDANGAN (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlmn 41.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlmn 44.

Pemerintah sebagai suatu aturan Pelaksana dari Undang-Undang adalah berasal dari suatu ayat dari suatu Pasal yang mensyaratkan adanya aturan Pelaksana tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1005 tentang Rumah Negara adalah aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, namun saat ini Undang-Undang tersebut telah diganti dengan yang baru. Pergantian Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman tidak lantas serta merta menghapuskan keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara, hal tersebut memiliki dasar hukum pada Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang menjelaskan bahwa Peraturan Pemerintah tersebut masih berlaku sepanjang belum ada Peraturan Pemerintah penggantinya selama Peraturan Pemerintah tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara pada Pasal 17 ayat (1) angka 2 menjelaskan bahwa pensiunan dapat mengalihkan hak atas Rumah Negara, hal tersebut menimbulkan pendapat yang berbeda dari setiap orang yang mengartikannya, dikarenakan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 51 ayat (2) dan (3) menjelaskan bahwa Pejabat atau Pegawai Negeri yang sudah tidak lagi menjabat harus mengosongkan dan mengembalikan rumah tersebut kepada Negara, pasal ini juga tidak menjelaskan secara rinci terkait golongan Rumah Negara yang sedang dihuni tersebut. Hal itu lah yang menyebabkan pada saat ini marak terjadi pengusiran dan pengosongan paksa Rumah Negara yang dihuni oleh pensiunan.

Pengusiran dan pengosongan paksa Rumah Negara tersebut berdasarkan atas Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Instansi yang menaungi Rumah Negara tersebut. Surat Keputusan tersebut biasanya merupakan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Pimpinan Instansi terkait perintah untuk mengosongkan dan mengembalikan Rumah Negara dan bisa pula Surat Keputusan tersebut merupakan penetapan bahwa tanah beserta Rumah Negara tersebut adalah bersertifikat Hak Pakai atas nama Instansi yang berwenang. Penghuni yang mendapatkan perintah untuk melakukan pengosongan dan pengembalian Rumah Negara tersebut biasanya akan menggugat keabsahan kedua Surat Keputusan tersebut. Penghuni akan mengajukan gugatan melalui kuasa hukumnya untuk menggugat keabsahan Surat Keputusan ke Pengadilan Negeri, padahal yang menjadi objek gugatan adalah Surat Keputusan, seharusnya gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usahan Negara, karena

gugatan yang disebabkan oleh dikeluarkannya suatu Surat Keputusan adalah termasuk dalam sengketa Tata Usaha Negara. Apabila gugatan tersebut diajukan ke Pengadilan Negeri maka gugatan tersebut akan ditolak berdasarkan alasan bahwa Pengadilan Negeri tidak memiliki kompetensi absolute untuk memeriksa dan mengadili sengketa Tata Usaha Negara.

Selain menggugat keabsahan Surat Keputusan tersebut, penghuni akan mengajukan gugatan terkait ganti rugi atas kerugian yang telah diderita oleh penghuni baik secara materiil dan imateriil. Gugatan ganti rugi ini terkadang dipandang mengada-ada karena nominal ganti rugi yang diajukan terlampau tinggi untuk tindakan penghuni yang bahkan sudah jelas mereka yang bersalah. Hal ini dikarenakan mereka tidak memiliki kompensasi rumah lain yang akan ditempati atau dihuni apabila mereka harus pindah dari Rumah Negara tersebut. Untuk ganti rugi tersebut memang diajukan ke Pengadilan Negeri karena termasuk dalam perkara perdata berupa wanprestasi, namun juga tidak dapat hal ini adalah suatu perkara wanprestasi, karena antara Instansi terkait dengan penghuni tidak memiliki hubungan hukum. Hubungan hukum yang benar-benar terjadi adalah antara Instansi tersebut sebagai wakil dari Negara dengan Pejabat atau Pegawai Negeri yang dahulu masih aktif saat menduduki masa jabatannya. Rumah Negara tersebut diberikan beralaskan Surat Izin Penghunian kepada Pejabat atau Pegawai Negeri yang masih aktif tersebut. Penghuni yang merasa bahwa Rumah Negara yang ditempati atau dihuni tersebut adalah miliknya tetapi sebenarnya antara penghuni dan Rumah Negara tidak memiliki hubungan hukum sama sekali, karena biasanya penghuni tersebut adalah merupakan janda atau duda dan anak-anak dari Pensiunan Pejabat atau Pegawai Negeri yang dahulu masih aktif dalam menduduki masa jabatannya sehingga diberikan fasilitas berupa Rumah Negara untuk dihuni.

Dasar alasan atas diajukan gugatan atas kepemilikan Rumah Negara tersebut karena Instansi yang menaungi Rumah Negara tersebut memiliki Sertifikat Hak Pakai yang dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional. Sertifikat Hak Pakai tersebut dikeluarkan karena objek yang berupa tanah dan bangunan tersebut adalah milik Negara yang dikuasakan kepada Kuasa Pemegang Barang yakni Instansi terkait. Sertifikat Hak Pakai tersebut adalah dasar kepemilikan dari Instansi atas Rumah Negara yang sedang dihuni, jika para penghuni tidak dapat membuktikan bahwa rumah tersebut adalah atas namanya dengan dibuktikan oleh Sertifikat Hak Milik maka penghuni tersebut harus berbesar hati untuk pindah dan mengosongkan Rumah Negara tersebut. Keberadaan Sertifikat Hak Milik atas nama

pribadi sebagai bukti kepemilikan adalah bahwa hukum benar-benar telah memberikan rasa kebahagiaan bagi setiap manusia, karena menciptakan rasa bahagia atas keberlakuan hukum adalah salah satu dari tujuan hukum.

Keberadaan sertifikat adalah mengingat bahwa Rumah Negara beserta tanah dibawahnya adalah merupakan benda tetap atau tidak bergerak,<sup>3</sup> sehingga apabila dalam melakukan suatu peralihan hak diperlukan adanya proses balik nama dari penjual kepada pembeli, yang nantinya akan menjadi syarat untuk diajukannya pendaftaran tanah ke Kantor Badan Pertanahan Nasional sebagai dasar untuk dikeluarkannya bukti kepemilikan berupa Sertifikat. Proses peralihan hak atas Rumah Negara tersebut pun melalui mekanisme yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara adalah melalui sewa beli. Sewa beli adalah perbuatan hukum yang melibatkan dua pihak, dalam sewa beli Rumah Negara melibatkan Negara yang diwakilkan oleh Instansi terkait sebagai Pihak Kesatu dan Pejabat atau Pegawai Negeri sebagai Pihak Kedua. Perjanjian sewa beli ini harus memenuhi syarat sahnya perjanjian seperti yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata selanjutnya disebut BW dalam Pasal 1320. Pasal 1320 BW ini mensyaratkan bahwa suatu perjanjian adalah sah jika telah memenuhi syarat tertentu, yakni sepakat, cakap, suatu hal tertentu dan kausa yang halal. Perjanjian sewa beli sebagian besar isinya telah ditetapkan secara sepihak oleh Pihak Kesatu dan Pihak Kedua dianggap telah mengetahui dan menyetujui secara keseluruhan isi perjanjian. Setelah dilakukan tanda tangan kesepakatan pada perjanjian tersebut maka perjanjian tersebut menjadi Undang-Undang bagi kedua belah pihak, sesuai dengan Pasal 1338 BW, bahwa suatu perjanjian berlaku sebagai Undang-Undang yang mengikat kedua pihak. Salah satu isi dari perjanjian sewa beli tersebut adalah mengenai tata cara pembayaran atas Rumah Negara. Pembayaran sewa beli tidak menghendaki adanya pembayaran tunai karena hakikatnya sewa beli sendiri adalah jual beli dan sewa menyewa, sehingga pembayaran pun dilakukan dengan sistem potong gaji atau setoran kepada Instansi terkait. Apabila pensiunan yang melakukan peralihan hak maka pensiunan tersebut harus memiliki uang pensiun yang ditunjang oleh Negara sehingga pembayaran Rumah Negara berasal dari potongan uang pensiunan, tetapi bila menurut Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, pensiunan sudah tidak

---

<sup>3</sup> Harumiati Natadimaja, **Hukum Perdata Mengenai Hukum Perorangan Dan Hukum Benda**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlmn 48.

dapat lagi menghuni Rumah Negara dan diharuskan untuk mengosongkan dan mengembalikan, berarti juga tidak dapat untuk melakukan peralihan hak.

#### **D. PENUTUP**

##### **1. Kesimpulan**

Maraknya tindakan pengusiran dan pengosongan Rumah Negara secara paksa menjadikan bahwa Rumah Negara penuh akan problematika hukum yang tak kunjung usai. Hal tersebut diakibatkan dengan adanya inkonsistensi pengaturan mengenai penghunian Rumah Negara yang menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pensiunan tidak dapat lagi menghuni Rumah Negara dan rumah tersebut wajib untuk dikosongkan dan dikembalikan kepada Negara. Rumah Negara adalah salah satu benda tetap atau tidak bergerak yang memiliki nilai ekonomis dan nilai guna atau manfaat. Nilai ekonomis dari Rumah Negara tersebut adalah bahwa Rumah Negara tersebut apabila berada di lokasi yang strategis kemungkinan akan memiliki harga jual yang tinggi, sehingga bisa jadi hal ini dapat menjadi motivasi utama para penghuni tidak mau meninggalkan rumah tersebut dan lebih memilih untuk mengalihkan haknya suatu saat nanti berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara, sedangkan nilai manfaat dari Rumah tersebut adalah para penghuninya beranggapan bahwa rumah tersebut adalah rumah pribadinya yang telah dihuni untuk jangka waktu yang lama dan tidak akan rela untuk melepaskannya dan tetap akan mempertahankannya karena masih dapat dimanfaatkan sebagai tempat tinggal mereka, sedangkan faktanya rumah tersebut dimiliki oleh Negara secara sah. Disatu sisi penghunian Rumah Negara dibatasi hanya sampai pada Pejabat atau Pegawai Negara tersebut pensiun dan setelahnya rumah harus dikembalikan kembali kepada Negara, namun disisi lain rumah tersebut boleh dialihkan haknya oleh pensiunan. Hal tersebutlah yang menimbulkan adanya inkonsistensi terkait pengaturan Rumah Negara.

Adanya permasalahan tersebut pasti akan menimbulkan suatu ketidakpuasan yang berdampak pada adanya upaya hukum berupa pengajuan gugatan dari salah satu pihak kepada pihak lainnya. Kedua belah pihak akan memilih untuk menempuh jalur litigasi karena melalui jalur tersebut akan didapatkan keadilan. Upaya hukum tersebut pun ditempuh melalui 2 (dua)

cara yakni secara gugat tata usaha negara dengan menggugat keabsahan dari Surat Keputusan terkait Rumah Negara dan gugat perdata terkait urusan ganti rugi yang dialami oleh salah satu pihak.

## **2. Saran**

Inkonsistensi yang terjadi pada pengaturan Rumah Negara pada Pasal 51 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 dengan Pasal 17 ayat (1) angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2005 tentang Rumah Negara adalah salah satu bentuk ketidak pastian pengaturan Rumah Negara yang telah menimbulkan salah paham maupun salah tafsir akan keberadaan kedua pasal tersebut, sehingga sebaiknya kedua pengaturan tersebut untuk kedepannya diselaraskan agar tidak lagi menimbulkan salah paham dan multi tafsir akibat salah mengartikan dan memahami konsep kedua Pasal tersebut. Penyelarasan ketentuan dari kedua Pasal tersebut haruslah diatur dengan lebih jelas lagi dan lebih ditekankan lagi atas arti dari Pasal tersebut untuk Peraturan Pemerintah mengenai Rumah Negara yang baru.

Upaya hukum yang ditempuh sebagai akibat dari terjadinya Inkonsistensi dari pengaturan Rumah Negara dapat ditempuh secara tata usaha negara yakni dengan mengajukan gugatan atas Surat Keputusan yang dikeluarkan dan secara perdata dengan menggugat atas ganti rugi yang sebaiknya diberikan kepada para penghuni yang diperintahkan untuk melakukan pengosongan Rumah Negara. Sebaiknya sebelum para penghuni ingin mengajukan gugatan atas Surat Keputusan pengosongan dan pengembalian Rumah Negara kepada Negara terlebih dahulu untuk mengetahui dengan benar riwayat mengenai Rumah Negara yang sedang ditempati atau dihuni tersebut, karena apabila memang terbukti secara hukum dan fakta bahwa Rumah Negara memang dimiliki secara sah oleh suatu Instansi maka para penghuni harus dengan sukarela melakukan pengosongan dan pengembalin Rumah Negara tersebut kepada Negara. Diperhatikan pula kompetensi Pengadilan tempat pengajuan gugatan agar menghindari gugatan yang ditolak oleh

Pengadilan. Untuk upaya hukum secara perdata maka harus diperhatikan hubungan hukum antara para pihak, karena jika memang ada hubungan hukum maka tuntutan atas ganti rugi dapat dikabulkan, namun jika tidak terbukti maka tuntutan tersebut tidak dapat dipenuhi.

## DAFTAR PUSTAKA

Harumiati Natadimaja, **Hukum Perdata Mengenai Hukum Perorangan Dan Hukum Benda**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.

Marida Farida Indrati S. **ILMU PERUNDANG-UNDANGAN (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.