



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PEMINDAHAN HAK  
MENEMPATI RUMAH DINAS DI KEPOLISIAN**

**TESIS**

**RISTRA LEMDIKASARI  
0906583415**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JUNI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PEMINDAHAN HAK  
MENEMPATI RUMAH DINAS DI KEPOLISIAN**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Kenotariatan**

**RISTRA LEMDIKASARI  
0906583415**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
DEPOK  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Ristra Lemdikasari**

**NPM : 0906583415**

**Tanda Tangan :** 

**Tanggal : 21 Juni 2012**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Ristra Lemdikasari

NPM : 0906583415

Program Studi : Magister Kenotariatan

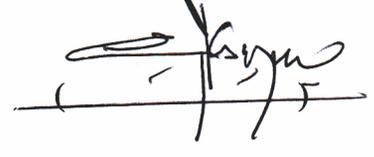
Judul Tesis : Tinjauan Yuridis Mengenai Pemindahan Hak Menempati Rumah Dinas Di Kepolisian.

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.**

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Arsin Lukman, S.H. (  )

Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H. (  )

Penguji : Enny Koeswarni, S.H., M.Kn. (  )

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 21 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan Jurusan Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

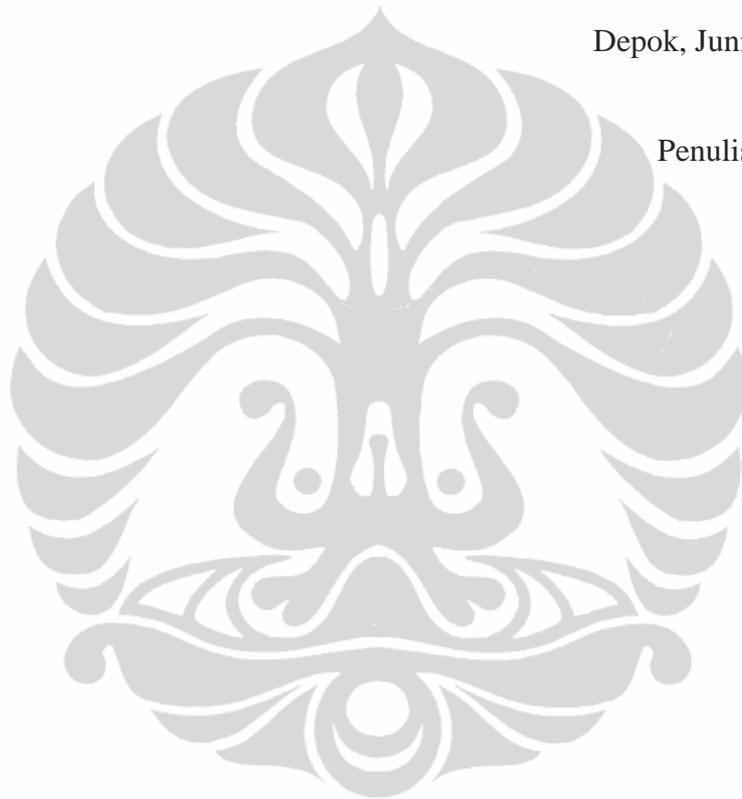
- (1) Bapak DR. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (2) Bapak Dr. Arsin Lukman, S.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (3) Para dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menjalankan studi di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Seluruh staff perpustakaan, administrasi, dan pengurus Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (5) Yang terkasih Papa, Mama, Kak adies, Teh Hitra dan segenap keluarga yang telah memberikan kasih sayang, semangat, motivasi dan dorongan moral sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini;
- (6) Suami tercinta Doni Hermawan dan Ananda tersayang Alvaro Akhtarriza yang selalu memberikan kasih sayang dan selalu sabar mendukung penulis dalam menyelesaikan tesis ini. I love you both.
- (7) Anggi Asmara, Nandadieva Shahanaz, Melisa Andrianto dan Bimara Aryanoraga yang telah membantu saya dan memberikan semangat dalam penyusunan tesis ini.
- (8) Putri Amaria, Fani Vebriliona, Getty Amanda Irawan, Juniarty Baryadi, Marlina Paath, Ira Rasyid, Aline Sonia, Alexander Ariyanto dan seluruh

teman-teman Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia khususnya angkatan 2009.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, Juni 2012

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ristra Lemdikasari  
NPM : 0906583415  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**“Tinjauan Yuridis Mengenai Pemindahan Hak Menempati Rumah  
Dinas di Kepolisian”**

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 21 Juni 2012

Yang menyatakan



( Ristra Lemdikasari S.H )

## ABSTRAK

Nama : Ristra Lemdikasari  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Judul : Tinjauan Yuridis Mengenai Pemindahan Hak Menempati  
Rumah Dinas di Kepolisian

Saat ini dengan semakin berkembangnya jaman, kebutuhan akan rumah menjadi hal yang sangat penting bagi seseorang. Memiliki rumah adalah kebutuhan yang paling mendasar yang merupakan hak bagi setiap orang. Dilingkungan Polri, upaya dalam rangka meningkatkan profesionalisme pelayanan masyarakat tentu ada faktor-faktor pendukung yang terkait dengan pemenuhan hak-hak dasar (*basic need*) hidup anggotanya seperti hak dapat menghuni/memiliki rumah secara layak dan memadai baik melalui pengadaan rumah dinas oleh dinas maupun kepemilikan secara pribadi. Rumah dinas sendiri memiliki arti yaitu rumah negara yang dimiliki dan atau dikuasi oleh Polri yang disediakan bagi personel Polri. Penempatan rumah dinas sendiri dilingkungan Polri telah diatur dalam Keputusan Kapolri No. 17/VIII/2001 tentang petunjuk pelaksanaan penempatan rumah dinas dengan penerbitan SIP. Inti dari disediakan rumah dinas itu sendiri adalah diperuntukan untuk personel Polri yang masih aktif sehingga dapat terjamin kesejahteraannya dan dapat lebih baik dalam melaksanakan tugasnya dalam hal kesigapan dan tepat waktu. Akan tetapi pada kenyataannya penghuni dari rumah dinas adalah personil Polri yang sudah tidak aktif lebih banyak dari pada personil yang masih aktif sengan status SIP yang kadaluarsa maupun belum memiliki dengan alasan masih dalam proses. Lemahnya dalam pengendalian atau penunjukan penghuni rumah dinas ini yang menjadi cikal bakal adanya Pemidahan Hak Menempati rumah dinas yang dilakukan secara tertutup atau yang lebih dikenal dengan nama 'jualbeli' atau uang ganti kunci, hal tentunya tidak diketahui oleh dinas. Hal ini menyebabkan tidak terpenuhinya tujuan utama dalam pengadaan rumah dinas itu sendiri di Kepolisian.

Kata Kunci :  
Rumah Dinas, Hak Menempati, Kepolisian

## ABSTRACT

Name : Ristra Lemdikasari

Study Program: Magister Kenotariatan

Title : Juridical Preview Of Removal Rights Occupy Home Service in  
The Police Sector

Nowadays, as time goes by the growing needs of houses is very important for a person. Owning a house is the most basic need and also a rights for everyone. In police sector,efforts to improve the professionalism of public service there are certainly several factors related to the fulfillment of the supported are fundamental rights (basic need) life members such as rights can inhabit/owning the house adequate either through the procurement service by service and home ownership in private. The home office itself has a meaning that is the home state-owned and or by the police and provided for the personnel of the national police. The placement of the house office's own in national police (polri)sector have been provided for The Head of National police Decission N0.17/VIII/2001 concerning the implementation of the directive by the publishing house placement service of the SIP. The core of the provide of the provided home service itself is intended to exist national police (polri) personnel still active so that it cant be secured and can be better doing their job in terms of promptness and timely.but in fact, the occupant of the home office is national police personnel has been in active more than personnel still active with sip status expired or have not lived by weakness in the control of the designation of the residents of this service which became the forerunner of the move was the rights to occupy or better known by the name of "sale and purchase" or "key money" is certainly not known by the service. This condition doesn't satisfy the main purpose of the procurement service itself in house Police Departement.

Key word : Home Service, Removal Rights, The Police Sector

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Permasalahan.....	9
1.3. Metode Penelitian.....	9
1.4. Sistematika Penulisan.....	10
<b>2. PROSEDUR PENEMPATAN RUMAH DINAS DI KEPOLISIAN DAN PRAKTEK PELAKSANAANNYA.....</b>	<b>11</b>
2.1. Tinjauan Umum Tentang Kebutuhan dan Hak.....	11
2.1.1. Teori Kebutuhan.....	11
2.1.1.1. Kebutuhan Menurut Maslow.....	11
2.1.1.2. Kebutuhan Menurut McClelland.....	16
2.1.1.3. Kebutuhan Menurut Virginia Henderson.....	17
2.1.1.4. Kebutuhan Dasar Menurut Gardner Murphy.....	18
2.1.1.5. Kebutuhan Dasar Menurut Erich Fromm.....	19
2.1.1.6. Kebutuhan Dasar Menurut Knowles.....	19
2.1.1.7. Kebutuhan Menurut Henry Murray.....	20
2.1.2. Teori Tentang Hak.....	22
2.1.2.1. Pengertian Hak.....	22
2.1.2.2. Macam-macam Hak.....	23
2.1.2.2.1. Hak Legal dan Hak Moral.....	23
2.1.2.2.2. Hak Positif dan Hak Negatif.....	24
2.1.2.2.3. Hak Khusus dan Hak Umum.....	25
2.1.2.2.4. Hak Individual dan Hak Sosial.....	26
2.1.2.2.5. Hak Absolut.....	26
2.1.2.2.6. Hak Kebendaan.....	27
2.1.2.2.7. Hak Kebendaan Terbatas.....	38
2.1.2.2.7.1. Hak Guna Usaha.....	39
2.1.2.2.7.2. Hak Guna Bangunan.....	39
2.1.2.2.7.3. Hak Sewa Bangunan.....	42
2.2. Tinjauan Umum Tentang Perumahan.....	46
2.2.1. Konsep Kebijakan Tentang Pembangunan Perumahan.....	46
2.2.2. Rumah Dinas POLRI.....	51
2.3. Prosedur dan Pelaksanaan Penempatan Rumah Dinas di lingkungan POLRI.....	58
2.3.1. Prosedur Menempati Rumah Dinas POLRI.....	61

2.3.2. Praktek Pelaksanaan Prosedur Penempatan Rumah Dinas.....	65
<b>3. PENUTUP.....</b>	<b>73</b>
3.1. Kesimpulan.....	73
3.2. Saran.....	75



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Personil dengan ketersediaan Rumah Dinas .....	61
Tabel 2. Data Penghuni Rumah Dinas POLRI.....	66
Tabel 3. Standarisasi Rumah Dinas POLRI.....	70



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Photo Rumah Dinas POLRI.....	
Lampiran 2. Contoh Surat Ijin Penempatan.....	
Lampiran 3. Contoh Surat Ijin Penempatan.....	
Lampiran 4. Surat Keputusan Kapolri No.17/VIII/2001.....	



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang

Sebagaimana diamanatkan dalam perubahan kedua UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 28 H ayat (1) bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat<sup>1</sup>. Namun demikian, hak dasar rakyat tersebut pada saat ini masih belum terpenuhi.

Kebutuhan adalah salah satu aspek psikologis yang menggerakkan makhluk hidup dalam aktivitas-aktivitasnya dan menjadi dasar (alasan) berusaha. Rumah merupakan kebutuhan dasar setiap manusia sehingga bisa dengan tenang melaksanakan pekerjaannya sehari-hari. Ini merupakan bukti dari salah satu bentuk kebutuhan menurut Abraham Maslow yakni Aktualisasi diri (self actualization), dalam arti tersedianya kesempatan bagi seseorang untuk mengembangkan potensi diri yang terdapat dalam dirinya sehingga dapat menjadi kemampuan yang nyata.

Memiliki rumah adalah bukti dari aktualisasi dirinya dalam mengembangkan potensi yang dimilikinya sehingga kemampuannya terlihat nyata dalam bentuk memiliki rumah. Memiliki rumah juga menjadi salah satu bukti akan kebutuhan tentang Kebutuhan akan harga diri (esteem needs), yang pada umumnya tercermin pada simbol-simbol dan status. Rumah merupakan simbol keamanan, status yang ada dimasyarakat. Rumah merupakan simbol dari berkembangnya kemampuan diri sehingga menghasilkan sesuatu secara nyata.

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Focus Media, 2008), Amandemen

Dalam konteks yang lebih besar rumah ditempatkan sebagai bagian dari peningkatan kesejahteraan masyarakat yang harus didekati spesifik masyarakatnya. Karena ketersediaan rumah layak huni bagi suatu keluarga akan membuka berbagai modal untuk meningkatkan kesejahteraan.

Begitu juga dengan kepolisian, anggota polisi sendiri merupakan pegawai negeri yang berada di lingkungan kepolisian<sup>2</sup>, dimana memiliki hak dan kesempatan untuk menempati rumah dinas, sebagaimana telah dipaparkan pada peraturan pemerintah No. 31 tahun 2005 tentang Perumahan dan Peraturan No. 40 tahun 1994 mengenai rumah dinas. Di lingkungan Polri, upaya dalam rangka meningkatkan profesionalisme pelayanan masyarakat tentu ada faktor-faktor pendukung yang terkait dengan pemenuhan hak-hak dasar (*basic need*) hidup anggotanya seperti hak dapat menghuni/memiliki rumah secara layak dan memadai baik melalui pengadaan rumah dinas oleh dinas maupun kepemilikan secara pribadi.

Undang-Undang no.1 tahun 2011 tentang perumahan dan pemukiman menyebutkan bahwa “ setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan sehat, aman, serasi, dan teratur”<sup>3</sup>. Di dalam Kamus Bahasa Indonesia hak memiliki pengertian tentang sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (krn telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Hak juga diartikan sebagai adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum. Suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang kepolisian, pasal 2

<sup>3</sup>Undang-undang nomor 1, (jakarta: Focus Media,2012).

<sup>4</sup><http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/2077878-pengertian-hak-dan-kewajiban>

Rumah selain berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian juga mempunyai fungsi sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya, dan menyiapkan generasi muda.

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya Negara.<sup>5</sup> Sedangkan rumah dinas sendiri adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara.

Pentingnya akan kehadiran rumah dinas di kepolisian merupakan salah satu faktor pendukung baiknya kualitas kinerja dan keberhasilan tugas, karena dengan menempati rumah dinas secara pribadi anggota polisi akan lebih cepat dan efektif dari segi jarak antara rumah dengan kantor, dimana saat ini untuk mendapatkan rumah yang dekat dari tempatnya bertugas, dengan standard penghasilan yang dimiliki adalah hal yang mustahil, walaupun telah memiliki rumah secara pribadi, letaknya jauh dari tempatnya bertugas, sehingga untuk mencapainya diperlukan waktu tempuh yang tidak sebentar.

Rumah dinas menjadi hal yang sangat diidam-idamkan oleh personel polri saat ini, akan tetapi karena jumlahnya yang tidak sebanding dengan banyaknya personel polri, dan penempatannyapun saat ini masih banyak yang dihuni oleh personil polri yang sudah tidak aktif (purnawirawan) atau satu orang memiliki lebih dari satu rumah dinas. Alasan para personil polri baik yang aktif maupun yang telah purnawirawan masih ingin menempati rumah dinas adalah :

---

<sup>5</sup>Undng-Undang nomor 1 tahun 2011, (jakarta: Fokus Media, 2012), Pasal 1

1. Belum memiliki rumah sendiri
2. Karena rumah jabatan
3. Karena belum memiliki rumah dari satuan kerja

Adapun ketentuan untuk menghuni rumah dinas adalah sebagai berikut :<sup>6</sup>

1. Untuk dapat menghuni rumah negara bagi pejabat /PNS harus memiliki Surat Ijin Penghunian (SIP)
2. SIP diberikan hanya kepada Pejabat/PNS yang masih Aktif bertugas.
3. SIP diberikan oleh Pimpinan Instansi/Pejabat yang ditunjuk
4. Calon Penghuni (Pejabat/PNS) mengajukan permohonan SIP dan Wajib menandatangani Surat Pernyataan Mematuhi ketentuan penghunian
5. Penghuni berkewajiban membayar Sewa Rumah Negara, dengan Rumusan Nilai Sewa Rumah Negara.

Dalam hal mengenai Hak penempatan rumah dinas adalah sah, apabila penghuni memiliki Surat ijin Penempatan (SIP) atas namanya sendiri dan setiap personil polri dilarang menempati lebih dari satu rumah dinas. Sedangkan penghunian adalah kegiatan untuk menghuni rumah negara sesuai dengan fungsi dan statusnya.<sup>7</sup>

Surat Ijin Penempatan rumah dinas itu sendiri berlaku:

- a. Setiap 3 (tiga) tahun dan harus diperpanjang kembali.
- b. Sampai mutasi pindah kesatuan.
- c. Berhenti dari dinas.

Kewajiban penghuni rumah dinas itu sendiri antara lain :

1. Hubungan sewa menyewa dimulai sejak personil Polri secara nyata/ fisik menempati rumah dinas yang ditetapkan berdasarkan SIP, dana berakhir pada sejak personel polri tersebut secara nyata mengosongkan rumah dinas yang ditempati.

<sup>6</sup>peraturan pemerintah nomor 31 tahun 2005 tentang rumah negara

<sup>7</sup>Peraturan Menteri Pekerjaan umum nomor: 22/PRT/M/2008. Pasal 1

2. Dinas berhak menarik uang sewa dengan cara pemotongan dari gaji personel polri yang bersangkutan setiap bulan oleh pejabat yang berwenang.
3. Pemegang SIP berkewajiban membayar uang sewa yang ditempatkan kepada dinas yang besarnya ditentukan sebesar 2% dari gaji pokok penghuni.
4. Aliran listrik, air minum dan telepon yang bersumber langsung dari perusahaan terkait (PLN, PAM, TELKOM ) , pembayarannya rekeningnya langsung kepada perusahaan yang bersangkutan.
5. Aliran listrik dan air minum yang didapat dari sumber milik dinas pembayaran diatur oleh dinas yang bersangkutan.

Dalam lingkup Hukum Perdata dinyatakan bahwa setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atas benda diwajibkan untuk membuktikan adanya hak tersebut. Adapun alat-alat bukti yang digunakan terdiri atas bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi, prasangka- prasangka, pengakuan dan sumpah<sup>8</sup>. Alat bukti yang ada ini baik secara bersama-sama ataupun secara sendiri-sendiri dengan melihat peristiwa maka dapat digunakan sebagai alat bukti untuk menunjukkan bahwa benda tersebut adalah miliknya.

Salah satu bukti tersebut adalah pembuktian tertulis yang dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan dibawah tangan. Dalam bidang pertanahan pembuatan akta otentik dilakukan bila terjadi perbuatan hukum baik itu karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan( inbreng ), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan/ hak pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan. Peristiwa hukum atas hak sebidang tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah selaku Pejabat Umum.

---

<sup>8</sup>*Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh Subekti dan Tjitrosudibio, cetakan XII, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1990), Pasal 1866

Untuk tanah yang penguasaannya dilakukan oleh Negara dengan itikad baik dan secara terbuka yang bersangkutan dapat diakui hak nya oleh Negara. Untuk tanah yang berstatus tanah Negara dan belum bersertipikat dimana diatasnya berdiri bangunan maka terhadap tanah tersebut dapat diperjualbelikan dengan menggunakan akta jual beli rumah dan pengoperan hak yang dibuat oleh notaris.

Rumah dinas Polri adalah rumah Negara milik dan atau dikuasai Polri yang disediakan untuk personel Polri. Sedangkan yang dimaksud dengan personel Polri itu sendiri adalah anggota Polri dan pegawai negeri sipil yang masih aktif dilingkungan Polri. Penggolongan rumah dinas dilingkungan Polri ,terdiri dari :<sup>9</sup>

1. Rumah dinas golongan I yaitu rumah dinas yang dioeruntukkan/dioergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dank arena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang Jabatan tertentu.
2. Rumah dinas golongan II yaitu rumah dinas yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi Polri dan hanya disediakan untuk ditempati/dihuni oleh personel Polri dan apabila telah berhenti atau pension, Rumah dinas dimaksud dikembalikan kepada dinas Polri tanpa biaya penggantian dari dinas Polri.

Sedangkan pengaturan tentang penunjukan hak menempati Rumah Dinas itu sendiri ditetapkan dengan dikeluarkannya Surat Ijin Penempatan (SIP) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Penempatan rumah dinas itu sendiri adalah menjadi sah, apabila penghuni memiliki Surat Ijin Penempatan (SIP) ats namanya sendiri. Disertai dengan kewajiban yang harus dilakukan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Indonesia, *keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia tentang Petunjuk Administrasi ketentuan penggunaan Perumahan Dinas dilingkungan Polri*, NO.POL. KEP/17/VII/2001, Pasal 2.

<sup>10</sup>*Ibid.*, Pasal 5.

Mengenai kepemilikan SIP itu sendiri sebagian besar adalah adalah para penghuni purnawirawan masih/telah memiliki SIP, walaupun masa berlakunya telah habis, sebaliknya untuk para penghuni polri aktif masih banyak yang tidak memiliki SIP dengan alasan masih dalam proses. Kondisi ini menunjukkan lemahnya pengelolaan rumah dinas yang dilakukan terutama dalam hal keluar dan masuknya penghuni. Kelemahan ini banyak dimanfaatkan oleh penghuni baik yang masih aktif maupun yang sudah purnawirawan untuk mencari keuntungan dengan melalui proses pengalihan hak pakai secara tidak terbuka.

Dalam prakteknya dalam penempatan rumah dinas ini sendiri, sering kali terjadinya hal-hal yang tidak diatur dalam ketentuan-ketentuan penggunaan rumah dinas dilingkungan Polri, seperti yang telah dijelaskan dalam definisi rumah dinas, bahwa yang berhak menempati rumah dinas adalah yang memiliki surat izin penempatan dan apabila yang bersangkutan haruslah dikembalikan kepada dinas tanpa adanya ganti kerugian. Seperti rumah dinas yang telah dibangun oleh penghuninya, sehingga merubah standar bangunan yang semestinya, selain itu adapula bergantinya penghuni rumah dinas tersebut dengan melakukan “jual beli” dibawah tangan yang tentunya tidak diketahui oleh dinas, “jual beli” dibawah tangan atau adapula yang menyebutnya dengan uang ganti kunci yang dilakukan oleh sebagian personil polri ini telah membudaya, hal yang menjadi alasan mengapa banyak yang melakukannya adalah sebagai penggantian biaya pemeliharaan rumah dinas yang telah mereka lakukan, ataupun biaya pembangunan dan pemugaran sehingga rumah dinas tersebut menjadi bagus dan lebih nyaman untuk ditempati. Ini menjadi akibat tidak dilakukannya pemeliharaan oleh dinas terhadap rumah-rumah dinas, sehingga penghuni melakukannya secara inisiatif pribadi dan biaya-biaya tersebut dibebankan kepada penghuni selanjutnya yang akan menempati rumah dinas tersebut.

‘jual beli’ atau ganti kunci ini merupakan faktor yang paling dominan dan menjadi awal terjadinya permasalahan dalam hak menempati rumah dinas. Terjadinya praktek ‘jual beli’ secara tertutup atau terselubung tanpa

memperhatikan dampak yang ditimbulkan, menyebabkan banyaknya aset-aset rumah dinas berpindah tangan tanpa sepengetahuan pihak pengelola terlebih dahulu, bahkan hingga berpindah tangan kepada pihak ketiga dan bisa memicu terjadinya banyak sengketa perebutan aset –aset tersebut.

Adapun yang membedakan antara jual beli dibawah tangan dengan jual beli dengan akta otentik adalah akta dibawah tangan bentuknya tidak harus sesuai dengan Undang-undang, peristiwa tidak harus dilakukan dihadapan pejabat umum, alat bukti yang kuat yang harus disertai dengan 2 saksi yang telah dewasa untuk memperkuat pembuktian, sedang akta otentik itu sendiri adalah bentuknya harus sesuai dengan Undang-undang, dibuat dihadapan pejabat umum, pembuktian sempurna apabila disangkal kebenarannya, maka penyangkal harus membuktikan mengenai ketidakbenaran tersebut.

Menurut G.H.S. lumban Tobing, S.H, Akta otentik mempunyai tiga macam kekuatan pembuktian, yaitu :<sup>11</sup>

1. Kekuatan pembuktian lahiriah, yang dimaksudnya adalah kemampuan dari akta itu sendiri untuk membuktikan dirinya sebagai akta otentik, artinya menandakan dirinya dari luar, dari kata-katanya sebagai yang berasal dari seorang pejabat umum.
2. Kekuatan pembuktian formil, yang dimaksudnya adalah membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan, yakni yang dilihat, didengar, dan juga dilakukan sendiri oleh notaries sebagai pejabat umum didalam menjalankan jabatannya.
3. Kekuatan pembuktian material, yang dimaksudnya adalah membuktikan kebenaran bahwa para pihak telah mencapai persetujuan tentang isi atau apa yang tercantum dalam akta itu.

Dalam pasal 11 keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia mengenai Petunjuk ketentuan-ketentuan penggunaan perumahan dinas dilingkungan Polri bahwa hak untuk menempati rumah dinas adalah

---

<sup>11</sup> GHS Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cetakan III (Jakarta: Erlangga, 1983), Hal 55-60.

bermula semenjak personel yang bersangkutan memperoleh surat izin penempatan (SIP) dari pejabat yang berwenang dan hak menempati rumah dinas berakhir apabila terjadi hal-hal yaitu:

1. Yang bersangkutan diberhentikan secara tidak hormat
2. Yang bersangkutan diberhentikan secara hormat
3. Yang bersangkutan diberhentikan secara hormat, karena pensiun, meninggal dunia.

Sedangkan larangan bagi penghuni rumah dinas adalah :<sup>12</sup>

1. Rumah dinas tersebut ditempati bukan oleh yang tercantum dalam SIP
2. Merubah fungsi rumah dinas baik sebagian atau seluruhnya (untuk praktek dokter dan sarana komersial lainnya)
3. Rumah dinas tersebut dipindahtanggankan kepada orang lain tanpa izin dari dinas (disewakan, dikontrakkan, dll)
4. Merubah / menambah bentuk asli bangunan Rumah dinas (tambah kamar, tingkat, garasi dll).

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas penulis tertarik untuk melakukan penulisan thesis dengan judul “ **Analisis Yuridis mengenai Pindahan Hak Menempati Rumah dinas di Kepolisian.**”

## 1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang masalah di atas, permasalahan yang akan diangkat adalah peralihan hak milik atas tanah dengan cara jual beli oleh pihak ketiga tanpa sepengetahuan pemilik tanah. Secara lebih terperinci, penulis akan mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur menempati rumah dinas di kepolisian ?
2. Bagaimanakah dalam praktek pelaksanaannya?

---

<sup>12</sup>*Op.cit.*, Pasal 24.

### 1.3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder yang dimulai dengan analisis terhadap permasalahan hukum baik yang berasal dari literatur maupun peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Perumahan, Undang-Undang tentang Kepolisian, Keputusan Kapolri tentang petunjuk penggunaan rumah dinas di lingkungan Polri, dan peraturan pelaksanaannya dan ketentuan hukum yang terkait. Setelah itu dilanjutkan dengan menggunakan data primer yang bertujuan untuk menemukan korelasi antara beberapa gejala yang ditelaah.<sup>13</sup> Metode penelitian tersebut digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan, yaitu hubungan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktek.

Tipe penelitian yang dipergunakan adalah tipe penelitian explanatoris, khususnya peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut dengan penempatan rumah dinas.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder melalui studi dokumen-dokumen, untuk memperoleh data yang diambil dari bahan kepustakaan. Jenis Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yaitu berupa bahan hukum yang mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yaitu bahan pustaka yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini antara lain mencakup hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan literatur-literatur. Bahan hukum tersier

---

<sup>13</sup>Soeryono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Cet. 3.* (Jakarta: UI-Press, 1986), Hal. 53.

yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.<sup>14</sup>

Alat Pengumpul Data dalam penulisan ini berupa studi dokumen yaitu mencari dan mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaan yang terjadi dalam jual beli dibawah tangan.

Metode Analisis Data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan metode analisis data kualitatif, yaitu penelitian yang menekankan pada data-data yang diperoleh penulis dari buku-buku, artikel, penulis juga menekankan pada peraturan perundang-undangan.

Bentuk Hasil Penelitian penelitian yang penulis lakukan adalah bentuk normatif kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak pada penelitian terhadap peraturan perundang-undangan serta pandangan hukum para ahli. Kualitatif karena analisa data berasal dari perilaku sikap dan pandangan dalam praktek dalam rangka menerapkan peraturan perundang-undangan.

#### 1.4. Sistematika Penulisan

Untuk mencapai tujuan penelitian, maka penulisan tesis ini disusun secara sistematis terbagi atas tiga bab. Pembagian ini dibuat agar dalam pengembangannya dapat lebih sistematis dan terarah pada apa yang menjadi pokok permasalahan serta dapat dihindarinya penyimpangan dari yang sudah digariskan. Secara garis besar sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

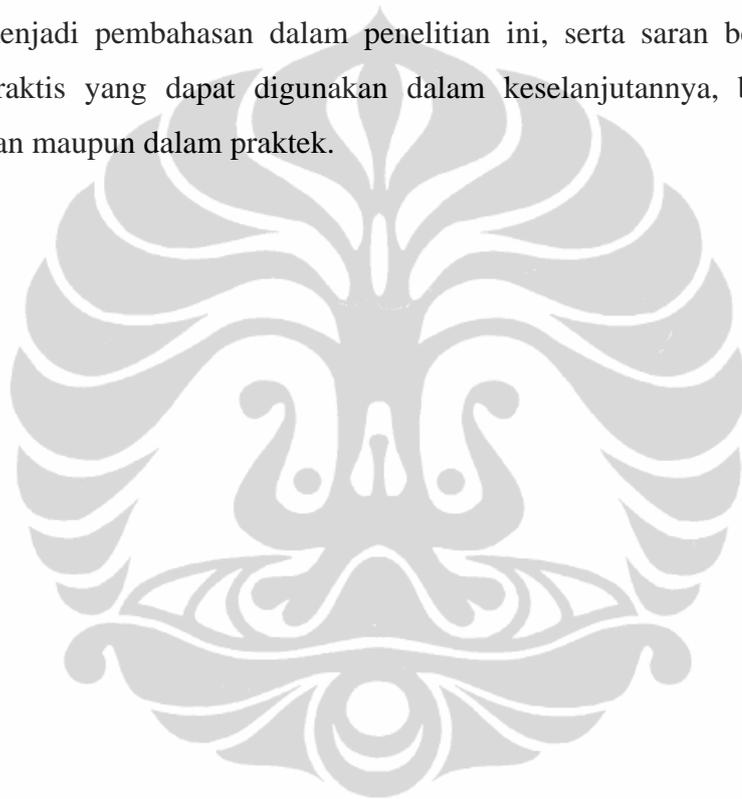
**Bab 1** berisi pendahuluan yang memuat latar belakang, pokok permasalahan dan metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

---

<sup>14</sup>Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), hal 13 et seq.

**Bab 2** berisi tinjauan secara yuridis mengenai teori-teori tentang kebutuhan dan hak, serta mengenai teori perumahan pada umumnya dan di lingkungan Polri pada khususnya, yang kemudian dilanjutkan dengan pemaparan mengenai prosedur penempatan rumah dinas di lingkungan Polri dan mengenai praktek pelaksanaan prosedur tersebut pada kenyataannya.

**Bab 3** berisi penutup yang akan berisi kesimpulan dari seluruh bab yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini, serta saran berupa nilai guna praktis yang dapat digunakan dalam keselanjutannya, baik untuk penelitian maupun dalam praktek.



## BAB 2

### PROSEDUR PENEMPATAN RUMAH DINAS DI KEPOLISIAN DAN PRAKTEK PELAKSANAANNYA

#### 2.1. Tinjauan Umum Tentang Kebutuhan dan Hak

##### 2.1.1. Teori Kebutuhan

Kebutuhan dapat didefinisikan sebagai suatu kesenjangan atau pertentangan yang dialami antara suatu kenyataan dengan dorongan yang ada dalam diri. Apabila kebutuhannya tidak terpenuhi, ia akan menunjukkan perilaku kecewa. Sebaliknya jika kebutuhannya terpenuhi, seseorang akan memperlihatkan perilaku yang gembira sebagai manifestasi rasa puasannya. Kebutuhan adalah salah satu aspek psikologis yang menggerakkan makhluk hidup dalam aktivitas-aktivitasnya dan menjadi dasar (alasan) berusaha.

##### 2.1.1.1. Kebutuhan Menurut Maslow

Teori yang dikembangkan oleh Abraham Maslow menyatakan bahwa manusia memiliki berbagai tingkat kebutuhan, mulai dari keamanan sampai aktualisasi diri.

Teori motivasi yang dikembangkan oleh Abraham H. Maslow pada intinya berkisar pada pendapat bahwa manusia mempunyai lima tingkat atau hierarki kebutuhan, yaitu :<sup>15</sup>

1. Kebutuhan fisiologikal (*physiological needs*), seperti : rasa lapar, haus, istirahat.

---

<sup>15</sup> Teori Hierarki Kebutuhan Maslow. [www.belejarpsikologi.com/teori-hierarki-kebutuhan-maslow](http://www.belejarpsikologi.com/teori-hierarki-kebutuhan-maslow)  
Universitas Indonesia

2. Kebutuhan rasa aman (*safety needs*), tidak dalam arti fisik semata, akan tetapi juga mental, psikologikal dan intelektual.
3. Kebutuhan akan kasih sayang (*love needs*).
4. Kebutuhan akan harga diri (*esteem needs*), yang pada umumnya tercermin pada simbol-simbol dan status.
5. Aktualisasi diri (*self aktualization*), dalam arti tersedianya kesempatan bagi seseorang untuk mengembangkan potensi diri yang terdapat dalam dirinya sehingga dapat menjadi kemampuan yang nyata.

Kebutuhan dapat didefinisikan sebagai suatu kesenjangan atau pertentangan yang dialami antara suatu kenyataan dengan dorongan yang ada dalam diri. Apabila konsumen kebutuhannya tidak terpenuhi, ia akan menunjukkan perilaku kecewa. Sebaliknya, jika kebutuhannya terpenuhi, konsumen akan memperlihatkan perilaku yang gembira sebagai manifestasi rasa puasannya. Kebutuhan adalah salah satu aspek psikologis yang menggerakkan mahluk hidup dalam aktivitas-aktivitasnya dan menjadi dasar (alasan) berusaha. Model akademis kebutuhan yang paling terkenal adalah model yang dikembangkan oleh Abraham Maslow. Dalam model itu, ia menyatakan bahwa manusia memiliki berbagai tingkat kebutuhan, mulai dari keamanan sampai aktualisasi diri. Model ini kemudian dikembangkan lagi oleh Clayton Alderfer. Studi akademis tentang kebutuhan mencapai puncaknya pada tahun 1950-an. Saat ini, studi tentang kebutuhan kurang banyak diminati. Meskipun begitu, ada beberapa studi terkenal yang berhubungan dengan kebutuhan, misalnya studi yang dilakukan oleh Richard Sennett yang meneliti tentang pentingnya rasa hormat. Studi lain yang dipelajari adalah tentang konsep kebutuhan intelektual yang teliti dalam kependidikan.

Model Compassionate Communication, dikenal juga dengan nama Nonviolent Communication (NVC) buatan Marshall Rosenberg menyebutkan tentang adanya perbedaan antara kebutuhan universal manusia (apa yang menopang dan mendorong kehidupan manusia) dengan strategi tertentu untuk memuaskan kebutuhan itu. Bertentangan dengan Maslow, model Rosenberg tidak membagi kebutuhan ke dalam hierarki-hierarki tertentu.

Kebutuhan-kebutuhan yang disebut pertama (fisiologis) dan kedua (keamanan) kadang-kadang diklasifikasikan dengan cara lain, misalnya dengan menggolongkannya sebagai kebutuhan primer, sedangkan yang lainnya dikenal pula dengan klasifikasi kebutuhan sekunder. Terlepas dari cara membuat klasifikasi kebutuhan manusia itu, yang jelas adalah bahwa sifat, jenis dan intensitas kebutuhan manusia berbeda satu orang dengan yang lainnya karena manusia merupakan individu yang unik. Juga jelas bahwa kebutuhan manusia itu tidak hanya bersifat materi, akan tetapi bersifat psikologis, mental, intelektual dan bahkan juga spiritual.

Menarik pula untuk dicatat bahwa dengan makin banyaknya organisasi yang tumbuh dan berkembang di masyarakat dan makin mendalamnya pemahaman tentang unsur manusia dalam kehidupan organisasional, teori klasik Maslow semakin dipergunakan, bahkan dikatakan mengalami koreksi. Penyempurnaan atau koreksi tersebut terutama diarahkan pada konsep hierarki kebutuhan yang dikemukakan oleh Maslow. Istilah hierarki dapat diartikan sebagai tingkatan. Atau secara analogi berarti anak tangga. Logikanya ialah bahwa menaiki suatu tangga berarti dimulai dengan anak tangga yang pertama, kedua, ketiga dan seterusnya. Jika konsep tersebut

Universitas Indonesia

diaplikasikan pada pemuasan kebutuhan manusia, berarti seseorang tidak akan berusaha memuaskan kebutuhan tingkat kedua,- dalam hal ini keamanan-sebelum kebutuhan tingkat pertama yaitu sandang, pangan, dan papan terpenuhi, yang ketiga tidak akan diusahakan pemuasansebelum seseorangmerasa aman,demikian pula seterusnya.

Maksud Maslow adalah bahwa manusia akan mementingkan kebutuhan fisik (makan,minum,dan sebagainya) terlebih dahulu daripada kebutuhan-kebutuhan yang lain. Setelah kebutuhan fisik ini terpenuhi, baru diam memikirkan kepuasan akan kebutuhan selanjutnya,yaiutu kebutuhan rasa aman (rumah,pekerjaan tetap, dan sebagainya), kemudian meningkat kepadakebutuhan sosialisasi pengakuan (menjadi ketua RT, berprestasi, dan sebagainya), dan yang terakhir adalah kebutuhan aktualisasi (keberhasilan, posisi yang cocok,dan sebagainya). Kebutuhan-kebutuhan ini akan tetap meningkat seiring dengan meningkatnya status sosial seseorang. Berangkat dari kenyataan bahwa pemahaman tentang berbagai kebutuhan manusia makin mendalam penyempurnaan dan koreksi dirasakan bukan hanya tepat, akan tetapi juga memang diperlukan karena pengalaman menunjukkan bahwa usaha pemuasan berbagai kebutuhan manusia berlangsung secara simultan. Artinya, sambil memuaskan kebutuhan fisik,seseorang pada waktu yang bersamaan ingin menikmati rasa aman, merasa dihargai, memerlukan teman serta ingin berkembang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa lebih tepat apabila berbagai kebutuhan manusia digolongkan sebagai rangkaian dan bukan sebaga hierarki. Dalam hubungan ini, perlu ditekankan bahwa Kebutuhan yang satu saat sudah terpenuhi sangat mungkin akan timbul lagi di waktu yang akan datang.

Pemuasaan berbagai kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan fisik, bisa bergeser dari pendekatan kuantitatif menjadi pendekatan kualitatif dalam pemuasannya. Berbagai kebutuhan tersebut tidak akan mencapai titik jenuh dalam arti tibanya suatu kondisi dalam mana seseorang tidak lagi dapat berbuat sesuatu dalam pemenuhan kebutuhan itu. Kendati pemikiran Maslow tentang teori kebutuhan ini tampak lebih bersifat teoritis, namun telah memberikan pondasi dan mengilhami bagi pengembangan teori-teori motivasi yang berorientasi pada kebutuhan berikutnya yang lebih bersifat aplikatif.

Abraham Maslow mengemukakan teori kebutuhan dasar manusia yang banyak mendasari pemikiran-pemikiran tentang perilaku manusia. Teori Maslow mengatakan bahwa setiap manusia mempunyai kebutuhan-kebutuhan dasar yang bertingkat-tingkat. Oleh sebab itu, teori Maslow ini sering disebut teori hierarki kebutuhan. Orang selalu berusaha memenuhi kebutuhan terbawah terlebih dahulu sebelum merasakan timbulnya kebutuhan yang lebih tinggi. Dalam kehidupan nyata contohnya, seorang wisatawan membutuhkan liburan. Dalam liburannya tentu saja ia ingin berwisata ke tempat yang bisa menyediakan segala kebutuhannya. Dalam rangka memenuhi kebutuhannya, hal yang pertama dicari pasti adalah kebutuhan fisik, seperti makan dan minum. Seorang wisatawan tentu saja tidak mau datang ke tempat wisata yang membuatnya sulit untuk mendapatkan makanan layak. Sambil memuaskan kebutuhan fisiknya, pada waktu yang bersamaan ia pun ingin menikmati rasa aman (yaitu dengan check in di hotel), ingin merasa dihargai (berlibur di tempat yang eksklusif), memerlukan teman (berlibur dengan pasangan atau keluarga), serta ingin berkembang (salah satu tujuan berwisata adalah aktualisasi diri). Kebutuhan-kebutuhan

ini akan tetap meningkat seiring dengan meningkatnya status sosial seseorang. Jadi kelas sosial atau status sosial ikut menentukan kebutuhan apa saja yang dibutuhkan oleh konsumen. Contohnya, seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berencana berlibur ke Bali karena penasaran dan belum pernah berkunjung ke sana. Dengan kata lain, ia tidak memiliki pengalaman berkunjung ke sana. Berikutnya didalam teori kebutuhan yang digambarkan dalam model Murray, David McClelland mengatakan bahwa kebutuhan individu diperoleh dari waktu ke waktu dan dibentuk melalui pengalaman hidup seseorang.

Sebagian besar dari kebutuhan ini dapat dikelompokkan menjadi prestasi, afiliasi dan kekuasaan. Keefektifan seseorang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dipengaruhi oleh ketiga kebutuhan tersebut. Teori McClelland kadang-kadang di katakan sebagai teori tiga kebutuhan atau sebagai teori kebutuhan yang dipelajari (*learned needs theory*).<sup>16</sup>

#### 2.1.1.2. Kebutuhan Menurut McClelland

McClelland mengemukakan ada tiga macam kebutuhan, yaitu

1. *Need for achievement*, yaitu kebutuhan untuk berprestasi yang merupakan refleksi dari dorongan akan tanggungjawab untuk pemecahan masalah. Seorang yang kebutuhan berprestasinya tinggi cenderung untuk berani mengambil resiko. Kebutuhan untuk berprestasi adalah kebutuhan untuk melakukan pekerjaan lebih baik daripada sebelumnya, selalu berkeinginan mencapai prestasi yang lebih tinggi.
2. *Need for affiliation*, yaitu kebutuhan untuk berafiliasi yang merupakan dorongan untuk berinteraksi dengan orang lain, berada bersama orang lain, tidak mau melakukan sesuatu

<sup>16</sup>Teori online.wordpress.com/2010/01/25/Teori-Motivasi-herzberg-dan-mcClelland/

yang merugikan orang lain. Contohnya : pada saat berlibur di Bali, si A selalu menyapa turis asing yang ditemuinya)

3. *Need for power*, yaitu kebutuhan akan kekuasaan yang merupakan refleksi dari dorongan untuk mencapai autoritas, untuk memiliki pengaruh kepada orang lain. Contohnya : seorang staff di sebuah resort bekerja dengan giat dan tekun untuk mencapai cita-citanya menjadi manajer.

#### 2.1.1.3. Kebutuhan Menurut Virginia Henderson<sup>17</sup>

1. Kebutuhan rasa aman dan perlindungan dibagi menjadi perlindungan fisik dan perlindungan psikologis.
2. Kebutuhan akan harga diri maupun perasaan dihargai oleh orang lain. Kebutuhan ini terkait, dengan keinginan untuk mendapatkan kekuatan, meraih prestasi, rasa percaya diri dan kemerdekaan diri. Selain itu, orang juga memerlukan pengakuan dari orang lain.
3. Kebutuhan aktualiasasi diri merupakan kebutuhan tertinggi dalam hierarki Maslow, berupa kebutuhan untuk berkontribusi pada orang lain/lingkungan serta mencapai potensi diri sepenuhnya.

Henderson mengidentifikasi 14 kebutuhan dasar pasien, yang terdiri dari komponen-komponen penanganan perawatan. Hal ini termasuk kebutuhan untuk :<sup>18</sup>

1. Bernapas secara normal
2. Makan dan minum yang cukup
3. Membuang kotoran tubuh

<sup>17</sup> [http://www.scribd.com/doc/47965301/Teori - Kebutuhan](http://www.scribd.com/doc/47965301/Teori-Kebutuhan)

<sup>18</sup> Ibid.

4. Bergerak menjaga posisi yang diinginkan
5. tidur dan istirahat
6. memilih pakaian yang sesuai
7. menjaga suhu badan tetap dalam batas normal dengan menyesuaikan pakaian dan mengubah lingkungan.
8. menjaga tubuh tetap bersih dan terawat dengan baik dan melindungi integument.
9. menghindari dari bahaya dalam lingkungan dan yang bisa melukai
10. berkomunikasi dengan orang lain dalam mengungkapkan emosi, kebutuhan, rasa takut atau pendapat-pendapat.
11. beribadah sesuai keyakinan seseorang
12. bekerja dengan suatu cara yang mengandung unsur prestasi
13. bermain atau terlibat dalam beragam bentuk rekreasi
14. belajar, mengetahui, atau memuaskan, rasa penasaran yang menuntun pada perkembangan normal dan kesehatan serta menggunakan fasilitas-fasilitas kesehatan yang tersedia.

#### 2.1.1.4. Kebutuhan Dasar Menurut Gardner Murphy

Gardner Murpy menggambarkan kebutuhan itu atas empat kategori, yang terdiri dari:

1. Kebutuhan dasar yang berkaitan bagian-bagian penting tubuh misalnya kebutuhan untuk makan, minum, udara, dan sejenisnya.

2. Kebutuhan akan kegiatan, meliputi kebutuhan untuk tetap bergerak
3. Kebutuhan sensorik yang meliputi kebutuhan untuk warna, suara, ritme, kebutuhan yang berorientasi terhadap lingkungan dan sejenisnya.
4. Kebutuhan untuk menolak sesuatu yang tidak menyenangkan, seperti rasa sakit, ancaman, ketakutan, dan sejenisnya

#### 2.1.1.5. Kebutuhan Dasar Menurut Erich Fromm

Erich Fromm mengidentifikasi kebutuhan manusia itu berasal dari kondisi keadaannya, yang meliputi:

1. Keterhubungan versus narcissisme
2. Transenden-creativitas versus penghancuran
3. Kekeluargaan versus non kekeluargaan
4. Rasa identitas-individualitas versus konformitas kelompok
5. Kebutuhan pengabdian rasional versus irrasional

#### 2.1.1.6. Kebutuhan Dasar Menurut Knowles

Kebutuhan dasar manusia menurut Knowles yang dapat dijadikan konsep dasar untuk pengembangan program pembelajaran pendidikan non formal, dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Kebutuhan fisik. Kebutuhan ini adalah kebutuhan yang paling mudah dilihat. Dalam hubungan dengan pendidikan, maka kebutuhan itu meliputi kebutuhan untuk melihat, mendengar, beristirahat.

---

<sup>19</sup> ibid

2. Kebutuhan bertumbuh. Menurut para ahli psikologi dan psikiatri kebutuhan untuk pertumbuhan dan berkembang merupakan kebutuhan yang paling dasar dan universal. Hal ini terlihat pada anak-anak adanya dorongan untuk belajar berbicara, merangkak, berjalan dan tumbuh dengan berbagai cara..
3. Kebutuhan akan keselamatan; kebutuhan akan keselamatan mencakup keselamatan fisik dan psikologik seperti perlindungan atas ancaman harga diri..
4. Kebutuhan akan pengalaman baru; sementara manusia mencari keselamatan, mereka juga menciptakan ketegangan dalam bentuk petualangan yang mengasyikkan dan penuh risiko.
5. Kebutuhan untuk dikasihi; semua orang ingin disukai, meskipun cara yang ditempuh untuk mencapainya kadang-kadang menunjukkan dorongan yang bertentangan.
6. Kebutuhan untuk dikenal; setiap manusia merasa perlu untuk dihargai, dipuji dan dihormati oleh orang lain.

#### 2.1.1.7. Kebutuhan Menurut Henry Murray

Asumsi dasar tentang teori Murray adalah bahwa perilaku didorong oleh kemauan internal diri sendiri. Dengan kata lain, setiap orang mempunyai kebutuhan karena sesuatu yang tidak mereka miliki dan inilah yang menjadi dorongan. Manusia tidak pernah dipuaskan oleh apa yang telah mereka miliki. Murray menyebutkan bahwa *need* bisa disimpulkan sebagai dasar dari:

1. Efek atau hasil akhir dari sebuah perilaku
2. Pola tertentu atau contoh dari perilaku yang sedang dilibatkan

3. Perhatian dan respon tertentu pada objek atau stimulus yang diterima
4. Ekspresi atas emosi tertentu, dan
5. Ekspresi kepuasan ketika tujuan tertentu berhasil dicapai atau kekecewaan ketika tujuan tersebut tidak berhasil dicapai.

Murray mengklasifikasikan need sebagai berikut:

1. *Primary needs* (yang didasarkan kebutuhan biologis): makanan, air, udara, seks, dan penghindaran rasa sakit.
2. *Secondary needs* (yang dasarnya bisa didasarkan oleh kebutuhan biologis maupun perilaku yang diwarisi dalam lingkungan psikologis orang tersebut):
  1. pencapaian, pengakuan, dan kemahiran.
  2. dominansi, agresi, dan otonomi.
  3. relasi dan penolakan.
  4. pengasuhan, permainan, rasa ingin tahu.

15 Kebutuhan menurut Murray :

1. *Achievemen* : Selesaikan tugas sebaik mungkin
2. *Deference* : Sesuaikan diri dengan harapan orang lain
3. *Order* : Berbuat secara teratur, rapi, terencana
4. *Exhibition* : Menjadi pusat perhatian
5. *Autonomy* : Mandiri, hindari campur tangan orang lain
6. *Affiliation* : Berteman, berbuat sesuatu bersama dengan orang lain
7. *Intracception* : Menempatkan diri pada posisi orang lain

8. *Succorance* : Menerima bantuan, afeksi dari orang lain
9. *Dominance* : Memimpin, mempengaruhi orang lain
10. *Abasement* : Merendahkan diri, merasa bersalah
11. *Nurturance* : Help, care, kasih sayang pada orang lain
12. *Aggression* : Menyerang, melukai orang lain
13. *Change* : Berbuat sesuatu yang baru/beda, ikuti perubahan
14. *Endurance* : Tekun, ulet, gigih
15. *Heterosexuality* : Bergaul dengan lawan jenis

#### 2.1.1.8. Kebutuhan Menurut Jean Watson

Jean Waston membagi kebutuhan dasar manusia ke dalam 2 peringkat utama :<sup>20</sup>

1. kebutuhan yang tingkatnya lebih rendah (*lower order needs*) dan
2. kebutuhan yang tingkatnya lebih tinggi (*higher order needs*).

#### 2.1.2. Teori Tentang Hak

##### 2.1.2.1. Pengertian Hak

Di dalam Kamus Bahasa Indonesia hak memiliki pengertian tentang sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (krn telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat. Sedangkan kewajiban adalah sesuatu yang wajib

<sup>20</sup> ibid

dilaksanakan, keharusan (sesuatu hal yang harus dilaksanakan). Di dalam perjalanan sejarah, tema hak relatif lebih muda usianya dibandingkan dengan tema kewajiban, walaupun sebelumnya telah lahir. Tema hak baru “lahir” secara formal pada tahun 1948 melalui Deklarasi HAM PBB, sedangkan tema kewajiban (bersifat umum) telah lebih dahulu lahir melalui ajaran agama di mana manusia berkewajiban menyembah Tuhan, dan berbuat baik terhadap sesama.

Pengertian Hak Ketika lahir, manusia secara hakiki telah mempunyai hak dan kewajiban. Tiap manusia mempunyai hak dan kewajiban yang berbeda, tergantung pada misalnya, jabatan atau kedudukan dalam masyarakat. Sebelum membahas lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban, penulis ingin memaparkan pengertian hak dan kewajiban. K. Bertens dalam bukunya yang berjudul Etika memaparkan bahwa dalam pemikiran Romawi Kuno, kata *ius-iurus* (Latin: hak) hanya menunjukkan hukum dalam arti objektif. Artinya adalah hak dilihat sebagai keseluruhan undang-undang, aturan-aturan dan lembaga-lembaga yang mengatur kehidupan masyarakat demi kepentingan umum (hukum dalam arti *Law*, bukan *right*). Pada akhir Abad Pertengahan *ius* dalam arti subjektif, bukan benda yang dimiliki seseorang, yaitu kesanggupan seseorang untuk sesuka hati menguasai sesuatu atau melakukan sesuatu (*right*, bukan *law*). Akhirnya hak pada saat itu merupakan hak yang subjektif merupakan pantulan dari hukum dalam arti objektif. Hak dan kewajiban mempunyai hubungan yang sangat. Kewajiban dibagi atas dua macam, yaitu kewajiban sempurna yang selalu berkaitan dengan hak orang lain dan kewajiban tidak sempurna yang tidak terkait dengan hak orang lain. Kewajiban sempurna mempunyai dasar keadilan, sedangkan kewajiban tidak sempurna berdasarkan moral.

Universitas Indonesia

## 2.1.2.2. Macam-macam Hak<sup>21</sup>

### 2.1.2.2.1. Hak Legal dan Hak Moral

Hak legal adalah hak yang didasarkan atas hukum dalam salah satu bentuk. Hak legal ini lebih banyak berbicara tentang hukum atau sosial. Contoh kasus, mengeluarkan peraturan bahwa veteran perang memperoleh tunjangan setiap bulan, maka setiap veteran yang telah memenuhi syarat yang ditentukan berhak untuk mendapat tunjangan tersebut.

Hak moral adalah didasarkan atas prinsip atau peraturan etis saja. Hak moral lebih bersifat soliderisasi atau individu. Contoh kasus, jika seorang majikan memberikan gaji yang rendah kepada wanita yang bekerja di perusahaannya padahal prestasi kerjanya sama dengan pria yang bekerja di perusahaannya. Dengan demikian majikan ini melaksanakan hak legal yang dimilikinya tapi dengan melanggar hak moral para wanita yang bekerja di perusahaannya. Dari contoh ini jelas sudah bahwa hak legal tidak sama dengan hak moral.

T.L. Beauchamp berpendapat bahwa memang ada hak yang bersifat legal maupun moral hak ini disebut hak-hak konvensional. Contoh jika saya menjadi anggota klub futsal Indonesia, maka saya memperoleh beberapa hak. Pada umumnya hak-hak ini muncul karena manusia tunduk pada aturan-aturan dan konvensi-konvensi yang disepakati bersama. Hak konvensional berbeda dengan hak moral karena hak tersebut tergantung pada aturan yang telah disepakati bersama anggota yang lainnya. Dan hak ini berbeda dengan hak Legal karena tidak tercantum dalam sistem hukum.

---

<sup>21</sup><http://www.id.wikipedia.org/wiki/hak>

#### 2.1.2.2.2. Hak Positif dan Hak Negatif

Hak Negatif adalah suatu hak bersifat negatif, jika saya bebas untuk melakukan sesuatu atau memiliki sesuatu dalam arti orang lain tidak boleh menghindari saya untuk melakukan atau memiliki hal itu. Contoh: hak atas kehidupan, hak mengemukakan pendapat.

Hak positif adalah suatu hak bersifat positif, jika saya berhak bahwa orang lain berbuat sesuatu untuk saya. Contoh: hak atas pendidikan, pelayanan, dan kesehatan. Hak negatif haruslah kita simak karena hak ini terbagi lagi menjadi 2 yaitu: hak aktif dan pasif. Hak negatif aktif adalah hak untuk berbuat atau tidak berbuat seperti orang kehendaki. Contoh, saya mempunyai hak untuk pergi kemana saja yang saya suka atau mengatakan apa yang saya inginkan. Hak-hak aktif ini bisa disebut hak kebebasan. Hak negatif pasif adalah hak untuk tidak diperlakukan orang lain dengan cara tertentu. Contoh, saya mempunyai hak orang lain tidak mencampuri urusan pribadi saya, bahwa rahasia saya tidak dibongkar, bahwa nama baik saya tidak dicemarkan. Hak-hak pasif ini bisa disebut hak keamanan.

#### 2.1.2.2.3. Hak Khusus dan Hak Umum

Hak khusus timbul dalam suatu relasi khusus antara beberapa manusia atau karena fungsi khusus yang dimiliki orang satu terhadap orang lain. Contoh: jika kita meminjam Rp. 10.000 dari orang lain dengan janji akan saya akan kembalikan dalam dua hari, maka orang lain mendapat hak yang dimiliki orang lain.

Hak Umum dimiliki manusia bukan karena hubungan atau fungsi tertentu, melainkan semata-mata karena ia manusia. Hak ini dimiliki oleh semua manusia tanpa kecuali. Di dalam Negara kita Indonesia ini disebut dengan “hak asasi manusia”.

#### 2.1.2.2.4. Hak Individual dan Hak Sosial

Hak individual disini menyangkut pertama-tama adalah hak yang dimiliki individu-individu terhadap Negara. Negara tidak boleh menghindari atau mengganggu individu dalam mewujudkan hak-hak yang ia miliki. Contoh: hak beragama, hak mengikuti hati nurani, hak mengemukakan pendapat, perlu kita ingat hak-hak individual ini semuanya termasuk yang tadi telah kita bahas hak-hak negative.

Hak Sosial disini bukan hanya hak kepentingan terhadap Negara saja, akan tetapi sebagai anggota masyarakat bersama dengan anggota-anggota lain. Inilah yang disebut dengan hak sosial. Contoh: hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas pelayanan kesehatan. Hak-hak ini bersifat positif.

#### 2.1.2.2.5. Hak Absolut

Setelah kita melihat dan membaca mengenai penjelasan hak serta jenis-jenisnya, sekarang apakah ada hak yang bersifat absolut? Hak yang bersifat absolut adalah suatu hak yang bersifat mutlak tanpa pengecualian, berlaku dimana saja dengan tidak dipengaruhi oleh situasi dan keadaan. Namun ternyata hak tidak ada yang absolute. Menurut ahli etika, kebanyakan hak adalah hak prima facie atau hak pada pandangan pertama yang artinya hak itu berlaku sampai dikalahkan oleh hak lain yang lebih kuat. Setiap manusia memiliki hak untuk hidup dan merupakan hak yang sangat penting. Manusia mempunyai hak

untuk tidak dibunuh namun ini tidak berlaku dalam segala keadaan tanpa alasan yang cukup kuat. Seseorang yang membela diri akan penyerangan terhadap dirinya memiliki hak untuk membunuh jika tidak ada cara lain yang harus dilakukan. Salah satu contoh lain adalah warga masyarakat yang mendapat tugas membela tanah air dalam keadaan perang. Kedua contoh tersebut adalah contoh dimana hak atas kehidupan yang seharusnya penting dan dapat dianggap sebagai hak absolute namun ternyata kalah oleh situasi, keadaan, alasan yang cukup.

Kebebasan juga merupakan salah satu hak yang sangat penting namun hak ini tidak dapat dikatakan hak absolute karena hak ini juga dapat dikalahkan oleh hak lain. Seseorang yang mengalami gangguan jiwa dan membahayakan masyarakat sekitarnya dipaksa untuk dimasukkan ke dalam rumah sakit jiwa meskipun ia menolak. Kebebasan yang dimiliki orang tersebut rupakannya namun hak tersebut akhirnya kalah oleh hak masyarakat yang merasa terancam jiwanya.

Hak tidak selalu bersifat absolute karena sesuatu hak akan kalah oleh alasan atau keadaan tertentu lain yang dapat menggugurkan posisi hak tersebut.

#### 2.1.2.2.6. Hak Kebendaan

Dalam hukum kekayaan berlaku asas bahwa para pihak sendiri yang menentukan sifat dan isi hubungan hukum antara mereka, artinya para pihak boleh menentukan tentang lahirnya dan hapusnya hak dan kewajiban yang telah mereka sepakati. Hukum harta kekayaan lazim disebut hak perdata. Hak perdata

tersebut dapat dibagi dalam hak absolut (*ius in re*) dan hak raltif (*ius ad rem*).<sup>22</sup>

Hak Absolut adalah suatu hak yang berlaku dan harus dihormati oleh setiap orang, yang merupakan bagian dari hak keperdataan.<sup>23</sup> Hak absolut ini dapat dibedakan dalam beberapa pengertian, yaitu :

- a. Hak absolut atas suatu benda, disebut juga hak kebendaan yang diatur dalam Buku II KUH Perdata.
- b. Hak absolut juga berkaitan dengan pribadi seseorang disebut juga hak kepribadian (*persoonlijk recht*), misalnya hak hidup, hak Merdeka atas kehormatan.
- c. Hak abolut yang berkaian dengan orang dan keluarga, disebut juga hak kekeluargaan (*familieheindsrecht*), misalnya hak- hak yang timbul dari hubungan hukum antara orang tua dan anak, antara wali dan anak.
- d. Hak absolut atas benda tidak berwujud, disebut juga hak *immaterieel recht*, misalnya hak merek, hak paten, dan hak cipta.<sup>24</sup>

Wirjono Prodjodikoro menyatakan, bahwa hak kebendaan itu bersifat mutlak, dimana dalam hal gangguan oleh orang ketiga, pemilik hak benda dapat melaksanakan haknya terhadap siapapun juga. Pemilik hak benda dapat melaksanakan haknya terhadap siapapun juga yang mengganguya dan orang pengganggu ini dapat ditegur oleh pemilik hak benda itu. Ini

---

<sup>22</sup> Frieda Husni Hasbullah.2002. *Hukum Kebendaan Perdata : Hak-Hak Yang Memberi Kenikmatan Jilid 1*. Jakarta: Ind-Hill Co., hlm. 49.

<sup>23</sup>*ibid*

<sup>24</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. 1981. *Hukum Perdata: Hukum Benda*. Yogyakarta: Liberty, hlm 24

berarti, bahwa di dalam hak kebendaan tetap ada hubungan langsung antara seorang dan benda, bagaimanapun juga ada campur tangan dari orang lain.<sup>25</sup>

Hak kebendaan adalah absolut. Artinya hak ini dapat dipertahankan terhadap setiap orang. Pemegang hak berhak menuntut setiap orang yang mengganggu haknya. Hak kebendaan memiliki jangka waktu yang tidak terbatas. Hak kebendaan mempunyai *droit de suite* artinya hak itu mengikuti bendanya di dalam tangan siapapun benda itu berada. Jika ada kekuatan hak kebendaan diletakkan diatas suatu benda, maka kekuatan hak itu ditentukan oleh urutannya. Hak kebendaan juga memberikan wewenang yang luas kepada pemiliknya hak itu dapat dialihkan, diletakkan sebagai jaminan, disewakan atau dipergunakan sendiri.

Hak kebendaan sebagai bagian hak keperdataan mempunyai ciri-ciri tertentu, yang membedakannya dengan hak perseorangan yang juga bagian hak keperdataan. Adapun ciri-ciri hak kebendaan tersebut sebagai berikut :

1. Hak kebendaan merupakan hak mutlak/jamak arah, dalam arti dapat dipertahankan terhadap siapa pun.
2. Hak kebendaan mempunyai *zaaksgevolg* atau *droit de suite*, artinya hak tersebut diikuti benda pada siapa hak tersebut berada.
3. Hak kebendaan adalah hak prioritas (yang lebih dahulu terjadinya, tingkat hak yang lebih dahulu lebih tinggi dari hak yang terjadi kemudian.
4. Hak kebendaan berupa *droit preference* atau hak didahulukan

---

<sup>2525</sup>Wirjono Prodjodikoro. 1993. *Azas-Azas Hukum Perjanjian*. Bandung: Sumur , hlm. 13-14.

Pada hak kebendaan orang mempunyai macam-macam aksi sebagai cara untuk mengatasi gangguan terhadap haknya. Gugatan yang menyangkut hak kebendaan disebut gugat kebendaan. Misalnya penuntutan kembali oleh pemilik benda semula atau penuntutan ganti rugi terhadap siapa yang mengganggu haknya.

Pemindahan hak kebendaan itu harus dilakukan secara penuh. Sedang dalam hak perseorangan/pribadi kemungkinan pemindahan hak perseorangan/pribadi, kekuasaan atas suatu benda milik orang lain tidak boleh dipindahkan pada pihak ketiga.<sup>26</sup>

Asas umum dalam hak kebendaan :

1. Asas sistem tertutup

Hak kebendaan mempunyai sistem tertutup. Maksudnya ialah bahwa hak-hak atas benda bersifat limitatif, terbatas hanya pada yang diatur undang-undang. Diluar itu, dengan perjanjian diperkenankan menciptakan hak-hak baru.

2. Asas Hak Mengikuti Benda

Asas ini mengatakan bahwa hak kebendaan mengikuti bendanya dimana saja dan dalam tangan siapapun benda tersebut berada.

3. Asas Publisitas

Yang dimaksud dengan asas publisitas adalah “pengumuman” kepada masyarakat mengenai status kepemilikan. pengumuman hak atas benda tetap (tanah) terjadi melalui pendaftaran dalam buku tanah (register) yang disediakan untuk itu, sedangkan pengumuman benda bergerak terjadi melalui “penguasaan nyata” benda itu.

---

<sup>26</sup>Usman Rahmadi, SH, MH. *Hukum Kebendaan*, Jakarta: sinar grafika, hlm. 183.

#### 4. Asas Spesalitas

Dalam lembaga hak kepemilikan atas tanah, secara individual harus ditunjukkan dengan jelas ujud, batas, letak, luas tanah. Asas ini terdapat pada hak (milik, guna usaha, guna bangunan) atas benda tetap.

#### 5. Asas Totalitas

Hak kepemilikan hanya dapat diletakkan terhadap objeknya secara totalitas, dengan perkataan lain hak itu tidak dapat diletakkan hanya untuk bagian-bagian benda. Pemilik sebuah bangunan dengan sendirinya adalah pemilik kusen, pintu, jendela, genteng rumah tersebut. Tidak mungkin genteng, kusen berada pada pemilik lain yang berbeda dengan pemilik bangunan.

#### 6. Asas Accessie

Dari asas totalitas muncul asas pelekatan. Suatu benda lazimnya terdiri atas bagian-bagian yang melekat menjadi satu dengan bagian pokok, seperti hubungan anatar bangunan dengan genteng, kusen, pintu dan jendela. Asas pelekatan yang melekat pada benda pokok dengan sendirinya merupakan pemilik dari benda pelengkap, dengan kata lain status hukum benda pelengkap mengikuti status hukum benda pokok.

#### 7. Asas Pemisahan Horizontal

KUH Perdata mengenal asas pelekatan (*accessie*) vertikal (tegak lurus) dalam pasal 571, 600, 601, 603 sampai dengan 605. UUPA tidak menganut asas pelekatan saja tetapi menganut pula asas pemisahan horizontal. Dimana jual beli atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang terdapat di atasnya. Jika bangunan mengikuti jual beli hak atas tanah, harus dinyatakan secara tegas dalam akta jual beli.

#### 8. Asas Dapat diserahkan

Hak kepemilikan mengandung wewenang untuk menyerahkan benda, yaitu perbuatan penyerahan dalam hubungannya dengan benda yang akan diserahkan. Ada berbagai macam perbedaan benda yang relatif penting adalah benda tetapa dan benda bergerak.

#### 9. Asas Perlindungan

Asas perlindungan dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu perlindungan untuk golongan ekonomi lemah dan kepada pihak yang beritikad baik, walaupun pihak yang menyerahkannya tidak berwenang dalam penyerahan hak.

#### 10. Asas absolut ( hukum pemaksa)

Ketentuan-ketentuan yang mengatur hukum benda bersifat absolut (memaksa) artinya adalah bahwa hak kebendaan itu wajib dihormati atau ditaati oleh setiap orang. Lain halnya dengan hak yang bersifat relatif (hukum perikatan), maka hak-hak yang lahir dari perikatan itu hanya berlaku bagi orang tertentu saja dengan perkataan lain dikatakan bersifat pribadi.

Hak kebendaan sempurna adalah Hak kebendaan yang memberikan kenikmatan yang sempurna ( penuh) bagi si pemilik, dinamakan lembaga “kemilikan”.

Hak kemilikan ini adalah hak milik dalam arti umum (luas), tidak terbatas hanya pada hak milik atas tanah, bangunan, mobil, sepeda dan sebagainya akan tetapi seluruh sepanjang hak kemilikan ini mempunyai objek yang diperbolehkan hukum yaitu benda baik yang berwujud maupun tidak berwujud.

Dilihat dari tingkatan derajat asas-asas yang mengikat dan mengenai Hak Kemilikan, maka terdapat azas-azas sebagai berikut :<sup>27</sup>

1. Asas filosofis (ideal), yaitu Pancasila
2. Asas Struktural, yaitu UUD 1945
3. Asas Politis, yaitu Tap MPR
4. Asas Umum (operasional), yaitu terdiri antara lain :
  - a. Asas hak terkuat, terpenuh  
Terkuat,terpenuh dipergunakan dalam pengertian relatif,yaitu dalam kaitannya dengan hak-hak lain. Hak demikian merupakan hak induk yang melahirkan hak-hak lain.
  - b. Asas fungsi sosial  
Hak kepemilikan mempunyai fungsi soasial, maksudnya adalah dipergunakan tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Didalam fungsi sosialnya ini terkandung pula asas kekeluargaan dan asas keseimbangan.
  - c. Asas kemafaatan  
Asas kemanfaatan mengarahkan bahwa hukum hak kemilikan harus disusun sesuai dengan peruntukan, efisiensi dan efektifitas penggunaan benda tanah. Dengan asas ini tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
  - d. Asas Sistem Tertutup  
Hak kebendaan termasuk hak kepemilikan mempunyai sistem tertutup. Maksudnya ialah bahwa hak-hak atas benda bersifat limitatif, terbatas hanya pada yang diatur

---

<sup>2727</sup> Prof.dr.Mariam Darus Badruzaman,SH, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. ( Jakarta : Alumni, 2010 ) hal. 143.

Undang-Undang. Diluar itu, perjanjian tidak diperkenankan menciptakan hak-hak baru.

e. Asas Hak Mengikuti Benda (*droit de suite*)

Asas ini mengatakan bahwa hak kenbendaan mengikuti bendanya dimana saja dan dalam tangan siapapun benda tersebut berada.

f. Asas Kepastian Hukum

g. Asas Publisitas

Yang dimaksud publisitas adalah “pengumuman” kepada masyarakat mengenai status pemilikan. Pengumuman hak atas benda tetap (tanah) terjadi melalui pendaftaran dalam buku tanah (register) yang disediakan untuk itu, sedang pengumuman untuk benda bergerak terjadi melalui “penguasaan nyata”.

h. Asas spesialisitas

Dalam lembaga hak kemilikan atas tanah, secara individual harus ditunjukkan dengan jelas ujud, batas, letak, luas tanah.

i. Asas totalitas

Hak milikan hanya dapat diletakkan terhadap objek-objeknya secara totalitas, dengan perktaan lain hak itu tidak dapat diletakkan hanya untuk bagian-bagian benda, maksudnya pemilik sebuah bangunan sengan sendiriinya adalah pemilik kusen, jendela, pintu, genteng, rumah tersebut.

j. Asas Pelekatan

UUPA tidak menganut asas pelekatan vertikal, akan tetapi menganut pemisahan horzontal yang diambil alih dari hukum adat. Dilihat dari kebutuhan masyarakat yang berkembang maka pelakatan vertikal

untuk tujuan tertentu perlu dipertahankan karena suatu benda tanpa pelekatan tidak ada artinya dijadikan objek hukum.

k. Asas dapat diserahkan

Hak kemilikan mengandung wewenang untuk menyerahkan benda. perbuatan penyerahan dalam hubungannya dengan benda yang diserahkan.

#### Hak milik atas tanah

Pengertian hak milik menurut KUH Perdata yakni pasal 507 adalah hak milik untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan Undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh status kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan ketenntuan Undang-Undang dan dengan pembayaran ganti rugi.<sup>28</sup>

Akan tetapi setelah berlakunya UUPA, pengertian hak milik dalam KUH Perdata terbatas hanya pada pengertian hak milik atas kebendaan bukan tanah, sebab pengertian hak milik atas tanah telah diatur dalam UUPA.

Pasal 20 UUPA mengemukakan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang tanah dengan mengingat ketentuan dipasal 6 tentang fungsi sosial. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain.

---

<sup>28</sup>*opcit.*

### Batasan Hak Milik

UUPA mengemukakan bahwa hak milik itu mempunyai batas-batas sebagai berikut:

- a. Hak atas tanah tidak boleh semata-mata dipergunakan (tidak dipergunakan) untuk kepentingan pribadi, akan tetapi harus seimbang dengan kepentingan umum.
- b. Tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain.
- c. Harus dipelihara baik-baik.
- d. Pemerintah mengawasi penyerahan hak atas tanah.
- e. Pemerintah mengawasi hak monopoli atas tanah.

Subjek hak milik :beberapa perbedaan yang kita lihat dalam struktur hak milik menurut UUPA dan KUH Perdata ialah bahwa terdapat pembatasan kepada subjek dari hak milik dengan kata lain yang diperbolehkan untuk mempunyai hak milik hanyalah sebagai berikut :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan-Badan hukum yang akan ditentukan oleh pemerintah syarat-syaratnya.

### Cara Perolehan Hak Milik

UUPA menyebutkan sejumlah cara memperoleh hak milik (pasal 22,26), yaitu sebagai berikut :

- a. Menurut hukum adat yang akan diatur dengan perturan pemerintah
- b. Penetapan pemerintah menurut cara dan syarat- syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah
- c. Ketentuan Undang-Undang

### Hak Milik Hapus Apabila :

1. Tanahnya jatuh kepada Negara
  - a) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18

Universitas Indonesia

- b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
- c) Karena diterlantarkan
- d) Karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan pasal 26 ayat 2

#### UUPA

### 2. Tanahnya musnah

#### Hak Milik Bersama

Hak milik bersama terjadi jika lebih dari seorang merupakan pemilik dari suatu benda yang sama. setiap pemilik peserta memiliki bagian yang tidak dapat dipisahkan dari benda itu.

Pemilikan bersama itu dapat berupa :

Pemilikan terhadap benda tertentu, seperti rumah susun terhadap seluruh aktiva (piutang) dan pasiva( hutang), seperti harta perkawinan, warisan.

#### 2.1.2.2.7. Hak Kebendaan Terbatas

Yang dimaksud dengan hak kebendaan terbatas adalah hak yang memberikan kenikmatan yang tidak penuh atas suatu benda dibandingkan dengan hak milik.

Didalam UUPA diatur hak kebendaan yang mempunyai karakter kuat :

1. Hak Guna Usaha
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Sewa Bangunan

##### 2.1.2.2.7.1. Hak Guna Usaha

Pasal 28 UUPA mengatakan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.

Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Terjadinya Hak Guna Usaha :

1. Hak guna usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Hak guna usaha terjadi sejak didaftar oleh kantor pertanahan dalam buku tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2.1.2.2.7.2. Hak Guna Bangunan

Menurut pasal 35 UUPA, hak guna bangunan adalah untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.<sup>29</sup>

Hak guna bangunan ini terjadi melalui dua jalan (pasal 37 UUPA), yaitu :

1. Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena penetapan pemerintah.
2. Mengenai tanah hak milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan

---

<sup>29</sup> ibid

pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak sendiri.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996, hak guna bangunan dapat terjadi melalui :

1. Hak guna bangunan atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk
2. Hak guna atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.
3. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak guna bangunan atas tanah negara dan atas tanah hak pengelolaan diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden.

Dalam Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996, Hak guna bangunan memiliki subyek, yaitu :

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah

1. Tanah negara
2. Tanah perorangan
3. Tanah hak milik

Kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan :

Universitas Indonesia

1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
2. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan pemberiannya.
3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus.
5. Menyerahkan sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada kepala kantor pertanahan.

#### 2.1.2.2.7.3. Hak Sewa Bangunan<sup>30</sup>

Hak sewa bangunan adalah hak perorangan, namun sifat kebendaannya dapat dikonstruir agar hak ini lebih kuat sehingga dapat memberikan kepastian hukum dalam masyarakat.

Subyek dari hak sewa adalah

1. Warga Negara Indonesia
2. Orang sing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di indonesia.
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Unsur-unsur perjanjian sewa adalah

---

<sup>30</sup>*Opcit* hal. 76

1. Memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari suatu barang. barang tersebut terdiri dari semua jenis, baik yang tidak bergerak maupun yang bergerak.
2. Jangka waktunya tertentu.
3. Adanya pembayaran suatu harga.

Selain hak-hak yang telah diuraikan diatas terdapat pula hak benda tak berak yaitu Hak Pakai. Yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :<sup>31</sup>

1. Warga Negara Indonesia
2. Badan Hukum Yang didirikan menurut hukum indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non departemen, dan pemerintah Daerah.
4. Badan-badan keagamaan dan sosial.
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
6. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
7. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Sedangkan tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

1. Tanah Negara
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Hak Milik.

Jangka waktu hak pakai adalah paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu

---

<sup>31</sup> *opcit*

yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Hak pakai atas tanah Negara dapat diperpanjang atau diperbaharui, permohonan atas pemegang hak, jika memenuhi syarat :

1. Tanah masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut.
2. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
3. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak

Sedangkan untuk Hak Pakai atas tanah hak pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbaharui atas usul pemegang hak pengelolaan.

Terjadinya Hak Pakai :

1. Hak pakai atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Hak pakai atas Hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.

Untuk hak pakai atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbaharui, pemegang permohonan hak, jika memenuhi syarat :

1. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak tersebut.
2. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak, dan

3. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemenang hak

Pemegang hak pakai memiliki kewajiban :

1. Membayar uang pemasukan yang jumlahnya dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah hak-hak pengelolaan atau dalam perjanjian pemberian hak pakai atas tanah hak milik.
2. Menggunakan tanah sesuai dengan perintukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam putusan pemberiannya, atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau perjanjian pemberian hak pakai atas tanah milik.
3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan Hidup.
4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada Negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah hak pakai tersebut hapus.
5. Menyerahkan sertipikat hak Pakai yang telah hapus kepada kantor pertanahan.

## **2.2. TINJAUAN UMUM TENTANG PERUMAHAN**

### **2.2.1. Konsep Kebijakan Tentang Pembangunan Perumahan**

Dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat 1 diamanatkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Amanat tersebut mendudukan bahwa rumah merupakan hak setiap orang untuk

Universitas Indonesia

mendapat dan meningkatkan mutu kehidupannya dan penghidupannya.<sup>32</sup>

Di dalam Undang-undang no.1 tahun 2011 tentang perumahan dan pemukiman menyebutkan bahwa “setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat,aman serasi dan teratur”

Rumah selain berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian juga mempunyai fungsi sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan menyiapkan generasi muda.

Tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk memberikan bimbingan , bantuan dan kemudahan untuk meningkatkan kualitas lingkungan.

Menurut Undang-Undang No. 1 tahun 2011, Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cermin harkat, dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.

Rumah sendiri terbagi atas beberapa jenis :

1. Rumah komersial
2. Rumah swadaya
3. Rumah umum
4. Rumah khusus
5. Rumah negara

---

<sup>32</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Psl 28 ayat 1

Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.

Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.

Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah masyarakat berpenghasilan rendah.

Rumah negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksana tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Ketika menghuni rumah negara, penghuni memiliki kewajiban untuk membayar sewa rumah, memelihara rumah dan memanfaatkan rumah sesuai dengan fungsinya, membayar pajak-pajak, retribusi dan lain-lain yang berkaitan dengan penghunian rumah negara, membayar biaya pemakaian daya listrik, telepon, air, dan/atau gas, mengosongkan dan menyerahkan rumah beserta kuncinya kepada Pejabat yang berwenang selambat-lambatnya dalam jangka waktu 2 (dua) bulan sejak diterima Surat Izin Penghunian, dan mengajukan permohonan pengalihan hak paling lambat 1 (satu) tahun sejak ditetapkan menjadi rumah negara golongan III, serta dilarang untuk :<sup>33</sup>

- a. menyerahkan sebagian atau seluruh rumah kepada pihak lain
- b. mengubah sebagian atau seluruh bentuk rumah
- c. menggunakan rumah tidak sesuai dengan fungsinya dan
- d. menghuni rumah negara dalam satu kota/daerah yang sama bagi masing-masing suami/isteri yang berstatus pegawai negeri.

---

<sup>33</sup>[www.jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Rumah Negara.pdf](http://www.jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2011/03/Rumah%20Negara.pdf)

## Peruntukan Rumah Negara

Rumah negara hanya dapat diberikan kepada Pejabat atau Pegawai Negeri dengan hak serta kewajiban yang melekat didalamnya. Rumah negara tersebut memiliki status golongan rumah negara yang diatur dalam PP No. 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, yaitu :

- a. Rumah Negara Golongan I, adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut. Rumah Negara yang memiliki fungsi secara langsung melayani atau terletak dalam lingkungan suatu instansi, rumah sakit, sekolah, perguruan tinggi, pelabuhan, dan laboratorium otomatis ditetapkan sebagai rumah golongan ini. rumah negara golongan ini juga dapat disebut sebagai rumah jabatan.
- b. Rumah Negara Golongan II, adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah di kembalikan kepada negara. Ruamh negara golongan ini dapat juga disebut sebagai Rumah instansi.
- c. Rumah Negara Golongan III, adalah Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.

Perumahan dan kawasan pemukiman diselenggarakan dengan berasaskan:

- a. Kesejahteraan
- b. Keadilan dan pemerataan
- c. Kenasionalan
- d. Keefisienan dan kemanfaatan
- e. Keterjangkauan dan kemudahan
- f. Kemandirian dan kebersamaan
- g. Kemitraan
- h. Keserasian dan keseimbangan
- i. Keterpaduan
- j. Kesehatan
- k. Kelestarian dan keberlanjutan
- l. Keselamatan, keamanan, ketertiban dan keteraturan.

Tujuan dari pembangunan perumahan itu sendiri adalah :<sup>34</sup>

- a. Memberikan kepastian hukum dan penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman.
- b. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proposional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan pemukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan kepentingan.
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.
- d. Memberdayakan para pemangku kepentingannya bidang pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman.

---

<sup>34</sup> Indonesia, Undang-Undang Perumahan, dan Kawasan Pemukiman, UU No. 1 tahun 2011, LN No.23 Tahun 1992, TLN No.3469.

- e. Menunjang pembangunan dibidang ekonomi, sosial dan budaya
- f. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan.

#### 2.2.2. Rumah Dinas POLRI

Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada<sup>35</sup>Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pegawai negeri adalah pegawai yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan atau diserahi tugas negara dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan

Definisi operasional tentang perumahan dinas POLRI ( Keputusan Kapolri No.17 Tahun 2001).

Pengertian-pengertian yang berkaitan dengan perumahan negara, sebagai berikut :

- a. Rumah Dinas adalah perumahan negara milik dan atau dikuasai Polri yang disediakan bagi personel Polri.
- b. Personel Polri adalah anggota polri dan pegawai negeri sipil yang masih aktif di lingkungan Polri.
- c. Rumah Negara adalah bangunan yang dimiliki oleh negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri (perpres no 11/2008).

<sup>35</sup>Indonesia, Undang-Undang Kepolisian, UU No. 2 tahun 2002. LN No. 2.

### Pengertian tentang penggolongan Rumah Dinas Polri

- a. Rumah Jabatan adalah rumah dinas yang diperuntukan/dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal dirumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut.
- b. Rumah Dinas adalah rumah dinas yang mempunyai hubungan yang tidak dipisahkan dari suatu instansi Polri dan hanya disediakan untuk ditempati/ dihuni oleh personel Polri dan apabila telah berhenti atau pensiun, rumah dinas dimaksud dikembalikan kepada dinas Polri tanpa adanya biaya penggantian dari dinas Polri.
- c. Rumah Asrama adalah bagian dari kesatrian yang merupakan bangunan tempat tinggal bagi Pa/Ba/Ta dan PNS Polri dari suatu kesatuan, bangunan dimana fungsi dan sifat kegunaannya berhubungan erat dengan kesatuan tersebut.
- d. Rumah dinas Kesatrian adalah rumah dinas yang diperuntukan bagi Pa/Ba/ta dan PNS Polri dari suatu kesatuan yang berada dalam kesatrian, rumah dinas dimana fungsi dan sifat kegunaannya berhubungan erat dengan kesatuan tersebut.
- e. Rumah Flat adalah bangunan bertingkat untuk rumah tinggal dimana tiap-tiap tingkat diperuntukan bagi satu keluarga atau lebih.
- f. Rumah peristirahatan adalah bangunan tempat tinggal yang disediakan bagi keperluan istirahat atau rekreasi bagi personil Polri dan keluarganya.
- g. *Guest House* adalah bangunan tempat tinggal yang disediakan bagi tamu tertentu Polri yang sedang

melaksanakan suatu tugas kedinasan dan dikelola langsung oleh dinas/satuan tertentu.<sup>36</sup>

#### Hak penempatan rumah dinas golongan II

Penempatan rumah dinas golongan II adalah sah, apabila penghuni memiliki Surat ijin Penempatan (SIP) atas nama sendiri dan setiap personel polri dilarang menempati lebih dari satu rumah dinas golongan I maupun golongan II.

#### Kewajiban pemakai/penghuni :

Personel polri yang menempati rumah dinas golongan II dan pejabat yang menempati rumah dinas golongan II yang difungsikan sebagai rumah jabatan, diharuskan :

- (a) Membayar tagihan listrik, telepon, air minum, membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) serta iuran-iuran lain/pajak-pajak lainnya.
- (b) Selain dibebani pembayaran-pembayaran seperti dalam sub a diats, diharuskan pula membayar sewa rumah sebesar 2% dari gaji pokok.
- (c) Pengurusan dan pemeliharaan rumah golongan II dilaksanakan oleh dan dibebankan kepada penghuni.
- (d) Kewajiban dan tanggung jawab dinas :

Kerusakan kerusakan berat yang dapat membahayakan penghuni biaya kerusakannya dapat dibebankan kepada dinas, setelah dibuat suatu berita acara mengenai kerusakan tersebut oleh dinas yang berwenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### Asrama dan rumah dinas kesatrian

<sup>36</sup>Indonesia, Keputusan Kapolri tentang petunjuk Administrasi Ketentuan-Ketentuan Penggunaan Rumah Dinas dilingkungan Polri. NO POL : KEP/17/VII/2001.

Kesatrian adalah tempat yang dipergunakan oleh satu kesatuan untuk tempat bekerja dan tempat tinggal, yang pengaturannya dilaksanakan oleh seorang kepala kesatrian berdasarkan PUD yang telah ditetapkan.

Menurut penggunaannya asrama dibedakan sebagai berikut :

1. Asrama bujangan
2. Asrama keluarga

Pengurusan, pemeliharaan asrama bujangan dan asrama keluarga serta rumah-rumah dinas yang berada dalam lingkungan kesatrian dilaksanakan oleh dan dibebankan dinas.

Untuk asrama bujangan disediakan pula perlengkapan inventaris yang dilaksanakan dan dibebankan kepada dinas.

a. Rumah flat

Kepada penghuni rumah flat dikenakan sewa, listrik, air minum, iuran-iuran dan pajak-oajak daerah.

Pemeliharaan rumah flat dilaksanakan oleh dan dibebankan kepada penghuni, kecuali terhadap bagian-bagian bangunan yang bersifat umum dan vital dilaksanakan oleh dan dibebankan kepada dinas.

b. Rumah peristirahatan

Rumah peristirahatan menurut penggunaannya dapat dibedakan dalam :

- 1) Rumah peristirahatan kelas pati
- 2) Rumah peristirahatan kelas pamen
- 3) Rumah peristirahatan kelas pama
- 4) Rumah peristirahatan kelas Ba/Ta

Rumah peristirahatan pengelolaannya tetap dilakukan oleh dinas. Dan hasil pengelolaannya diaudit dengan transparan dan dilaporkan/disetorkan ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP).

Kepada pemakai rumah peristirahatan dikenakan biaya penginapan sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan hasil dari penerimaan biaya penginapan harus disetorkan kepada kas negara

Rumah peristirahatan yang dikelola oleh dinas, segala biaya pengurusan atau pemeliharaan dan perlengkapan inventaris dibebankan kepada dinas.

Rumah peristirahatan yang dikelola oleh yayasan milik polri/bhayangkari, diberlakukan sistem sewa menyewa antara pengelola dengan dinas polri, segala biaya pengurusan/pemeliharaan dan kelengkapan inventaris dibebankan kepada pengelola.

c. Guest House

Segala biaya pengurusan, pemeliharaan dan perlengkapan inventaris dilaksanakan oleh dan dibebankan kepada dinas. Guest house pengelolanya tetap dilakukan oleh dinas, segala biaya pengurusan/pemeliharaan dan perlengkapan inventaris dibebankan kepada dinas.

Wewenang /pemberian hak pengelolaan (saat ini Yanma Mabes Polri) Wewenang pengaturan/ pemberian hak menempati rumah dinas golongan II pada tingkat kewilayahan :

- a. Lingkungan Pengelolaan Rumah dinas
- b. Untuk tingkat Mabes Polri, kewenangan dilimpahkan kepada kepala biro umum polri polda, dilimpahkan ke Ka Yanma polda

- c. Tingkat polwil, dilimpahkan kepada kapolwil
- d. Tingkat polres dan polsek, dilimpahkan kepada kapolres.

#### Penerbitan SIP

- a. Untuk dapat menghuni rumah dinas Polri sebagaimana dimaksud harus memiliki Surat Ijin Penempatan (SIP) atas namanya sendiri.
- b. Surat ijin Penempatan (SIP) berlaku:
  - (a) Setiap 3 (tiga) tahun dan harus diperpanjang kembali
  - (b) Sampai dengan mutasi pindah kesatuan
  - (c) Berhenti dari dinas

#### Kewajiban penghuni :

1. Hubungan sewa menyewa dimulai sejak personel Polri secara nyata/fisik menempati rumah dinas yang ditetapkan berdasarkan SIP, dan berakhirnya sejak personel polri tersebut secara nyata mengosongkan rumah dinas yang ditempati.
2. Dinas berhak menarik uang sewa dengan cara pemotongan dari gaji personel polri yang bersangkutan setiap bulan oleh pejabat keuangan yang berwenang.
3. Pemegang SIP berkewajiban membayar uang sewa rumah dinas yang ditempati oleh kepala dinas yang besarnya ditentukan sebesar 2% dari gaji pokok penghuni.
4. Aliran listrik, air minum dan telepon bersumber langsung dari perusahaan terkait (PLN, PAM, dan TELKOM), pembayaran rekeningnya langsung kepada perusahaan yang bersangkutan.
5. Aliran listrik dan air minum yang didapat dari sumber milik dinas, pembayarannya diatur oleh dinas yang bersangkutan. (kecuali rumah jabatan Kapolri dan Kapolda).

Berakhirnya hak penghuni :

1. Untuk rumah jabatan (golongan I )

Hak menempati rumah dinas golongan I/rumah jabatan bermula sejak pejabat yang bersangkutan secara resmi memangku jabatan tersebut dan akan berakhir apabila pejabat yang bersangkutan secara resmi tidak lagi memangku jabatan tersebut selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) bulan harus meninggalkan/mengosongkan rumah dinas golongan I adalah sesuai tersebut bab IV pasal 4 ayat 1 petunjuk administrasi kep.kapolri NO.17/III/2001 tentang ketentuan-ketentuan penggunaan perumahan dinas dilingkungan Polri.

2. Untuk rumah dinas golongan II dan flat

Hak menempati rumah dinas berakhir apabila terjadi hal-hal sebagai berikut :

1. Yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat
2. Yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat
3. Yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat karena:
  - a. Pensiun
  - b. Meninggal dunia

3. Untuk asrama dan rumah dinas kesatrian

Bermula dan berakhirnya hak menempati asrama dan rumah-rumah dinas yang berada dalam lingkungan kesatrian diatur oleh kepala kesatrian yang bersangkutan.

Personel polri yang tinggal di dalam lingkungan kesatrian, apabila sudah tidak berdinas lagi di lingkungan kesatrian tersebut atau pindah/mutasi ke satuan kerja yang lain, maka personel tersebut harus meninggalkan/mengosongkan rumah dinas yang ditempati tanpa adanya biaya penggantian dari dinas.

## 2.3. Analisa Permasalahan

### 2.3.1. Prosedur dan Pelaksanaan Penempatan Rumah Dinas di lingkungan POLRI

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai sebuah institusi bertanggung jawab atas kesejahteraan anggotanya, baik berupa gaji maupun kesejahteraan lainnya seperti ketersediaan rumah tinggal (dinas). Rumah (tempat tinggal) menjadi sebuah kebutuhan pokok (*basic need*) bagi setiap manusia, demikian pula dengan anggota Polri. Sebagai profesi, setiap personil polri berharap akan terjaminnya kesejahteraan dan kehidupan yang layak (tercukupinya kebutuhan sandang, pangan, papan). Dengan harapan setiap personil polri dapat melaksanakan tugas dengan baik dan fokus untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Bagaimana mungkin seorang polisi akan melaksanakan tugas, menegakkan aturan hukum, melindungi dan melayani masyarakat dengan baik apabila kesejahteraannya sendiri dan keluarganya tidak terpenuhi. Berdasarkan pemikiran tersebut, pemerintah dalam hal ini Polri sebagai institusi berkewajiban untuk menjamin kesejahteraan personilnya. Berdasarkan data Mabes Polri Tahun 2008 jumlah personil Polri berjumlah 413.509 orang, terdiri dari anggota Polri 387.470 orang dan PNS Polri sebanyak 26.039 orang, dengan komposisi jumlah personil bintanga polri memiliki jumlah terbanyak, yaitu lebih dari 90 % dari jumlah keseluruhan personil Polri<sup>37</sup>. Jenjang kepangkatan (hirarki) dan penggolongan personil (perwira tinggi, perwira menengah, perwira pertama dan bintanga) di Polri berpengaruh kepada tingkat kesejahteraan personil tersebut. Semakin tinggi jenjang kepangkatan dan golongannya idealnya adalah semakin tinggi pula tingkat kesejahteraannya, hal tersebut dapat dilihat dari besaran gaji yang didapatkan. Bagi seorang bintanga Polri, setiap bulannya rata-rata gaji pokoknya sebesar dua juta rupiah. Sedangkan untuk golongan perwira rata-rata gaji pokok setiap bulannya sebesar tiga sampai lima juta rupiah.

---

<sup>37</sup>Biro Penelitian Dan Pengembangan Sderembang Polri. Jakarta

Anggota Polri tersebar di seluruh wilayah Indonesia, mulai dari tingkat pusat (Mabes Polri), Tingkat provinsi (Polda), Tingkat Kabupaten/kota (Polres) dan sampai ke tingkat terkecil yaitu Polsek yang berada di wilayah kecamatan. Kebijakan Polri untuk memenuhi keberadaan personil Polri di setiap tingkatan wilayah salah satunya dengan sistem perekrutan personil Polri berdasarkan domisili (tempat tinggal asal), sistem ini diterapkan dalam perekrutan Bintara Polri yang keberadaannya di setiap Polda di wilayah provinsi melalui pendidikan SPN (Sekolah Polisi Negara), dan nantinya berdasarkan persyaratan tertentu mereka (Bintara Polisi) dapat pula melanjutkan jenjang karirnya ke tingkat Perwira Reguler (melalui sekolah lanjutan). Sedangkan untuk jenjang perekrutan polisi perwira (seperti AKPOL, PPSS) dilakukan perekrutan dari seluruh wilayah dan pendidikannya terpusat. Di Polri terdapat perbedaan wilayah penugasan antara lulusan Bintara dan Lulusan perwira, begitu pula dengan lulusan perwira Akpol dengan PPSS (Perwira Polri Sumber Sarjana) dan Akpol dengan Perwira reguler. Pada umumnya personil Bintara Polri melaksanakan tugas di wilayah tempat tinggal asalnya (berdekatan dengan tempat tinggalnya), sedangkan untuk perwira lulusan Akpol melaksanakan tugasnya mencakup seluruh wilayah Indonesia, sehingga besar kemungkinan seorang polisi lulusan Akpol berdinam di luar daerah tempat tinggalnya. Bagi personil Polri lulusan akpol rotasi jabatan dan perpindahan tugas dari satu wilayah ke wilayah lainnya (*tour of duty*) sangat sering terjadi. Hal tersebut berkaitan kepada keberadaan rumah tinggal, dimana seringkali perpindahan tugas dan jabatan dari satu wilayah ke wilayah yang lain mengharuskan personil tersebut mempersiapkan diri dan keluarganya untuk keberadaan rumah tinggal. Rumah dinas sebagai sebuah solusi bagi personil Polri yang melaksanakan *Tour of duty* dalam bertugas, sehingga *cost*/ biaya untuk membeli/ menyewa rumah tinggal dapat ditekan.

Tuntutan agar keberadaan polisi untuk menjaga keamanan sampai dengan wilayah terkecil masyarakat, dan kesiapan polisi untuk dapat

memelihara ketertiban masyarakat, serta kecepatan polisi untuk menangani gangguan keamanan dan ketertiban di wilayah hukumnya setiap waktu selama 1 x 24 jam, tentunya untuk mencapai tujuan tersebut Polri harus didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai. Berkaitan dengan kecepatan dan kesigapan personil polisi untuk menangani setiap gangguan keamanan dan ketertiban setiap waktu, faktor keberadaan (jarak) antara tempat tugas (kantor polisi) dengan rumah tinggal turut mempengaruhi. Bagaimana mungkin seorang polisi dapat diharapkan hadir untuk bertugas tepat waktu ke kantornya atau mendatangi tempat kejadian perkara (TKP) apabila jarak antara rumah tinggalnya berjauhan jaraknya. Dalam rangka untuk mendukung tugas tersebut, Polri telah menyediakan sejumlah rumah dinas/ asrama yang telah dimanfaatkan oleh anggota Polri dan keluarganya. Namun perbandingan antara ketersediaan rumah dinas dengan jumlah personil Polri yang ada belum memadai. Berdasarkan data Sderembang Polri tahun 2008 bahwa jumlah rumah dinas yang tersedia berjumlah sekitar 72.536 unit yang tersebar di seluruh wilayah, sedangkan jumlah personil Polri berjumlah 413.509 orang.

Tabel 1  
Perbandingan Jumlah Personil dengan ketersediaan Rumah Dinas<sup>38</sup>

No	Satuan	Perbandingan		Daya serap
		Jml personil	Jml Rumdin	
1.	Polda Metro	29.446	8.391	28 %
2.	Polda Jambi	6.235	608	10 %
3.	Polda Lampung	9.522	1.366	14 %
4.	Polda Kalteng	6.313	759	12 %
5.	Polda Sulsel	18.432	3.640	20 %
6.	Polda Sulteng	8.723	1.572	18 %
7.	Polda NTB	7.899	781	10 %
8.	Polda DIY	13.096	523	4 %
9.	Mabes Polri	19.602	2.874	15 %
<b>Jumlah</b>		<b>119.268</b>	<b>20.514</b>	<b>17 %</b>

Sumber : Data Sderembang Polri Tahun 2008

<sup>38</sup> *ibid*

Berdasarkan data diatas yang diambil sampel di 9 wilayah Polda dan Mabes Polri, bahwa daya tampung/ serap rumah dinas Polri rata- rata baru sebesar 17 % ( 20. 514 unit), sehingga ketersediaan rumah dinas Polri untuk mencukupi seluruh personil Polri masih sangat kurang, tentunya suatu hal yang sulit untuk mengakomodir seluruh personil Polri yang ada. Hal tersebut dapat terjadi dikarenakan beberapa hal, seperti keterbatasan anggaran Polri dan keterbatasan lahan. Untuk itu Polri melakukan kebijakan dengan membuat pedoman/ aturan tentang pengelolaan rumah dinas, dalam pedoman tersebut diatur pula tentang siapa saja pihak yang berhak menempati rumah dinas dan kapan personil tersebut tidak lagi dapat menempati rumah dinas.

### 2.3.2. Prosedur Menempati Rumah Dinas POLRI

Berdasarkan keputusan kapolri No 17/VIII/ 2001 tentang ketentuan penggunaan perumahan dinas di Lingkungan Polri, pengelolaan rumah dinas di beberapa wilayah diberikan kewenangan kepada pejabat yang telah ditunjuk. Pada tingkat mabes polri, kewenangan dilimpahkan kepada Ka Yanma Mabes Polri, sedangkan pada tingkat kewilayahan, kewenangan pengelolaan dilimpahkan kepada Ka Yanma Polda untuk tingkat Polda dan Kapolres untuk tingkat Polres. Pada kenyataannya di beberapa wilayah pertanggung jawaban atas pengelolaan rumah dinas tersebut tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, adanya pelimpahan wewenang kepada pejabat lain dibawahnya, hal ini dapat menimbulkan kebingungan, terutama bagi penghuni maupun calon penghuni rumah dinas.

Prosedur tentang bagaimana proses menempati rumah dinas diatur dalam keputusan kapolri No 17/VIII/ 2001 tentang ketentuan penggunaan perumahan dinas di Lingkungan Polri. Dalam keputusan kapolri tersebut terdapat penggolongan rumah dinas. Berdasarkan jenisnya rumah dinas dibagi menjadi yaitu :

Universitas Indonesia

1. Rumah dinas golongan I/ rumah Jabatan

Rumah dinas golongan I adalah rumah dinas yang diperuntukan bagi personil polri yang sedang memangku jabatan-jabata seperti :

- 1) Kapolri
- 2) Wakapolri
- 3) Irwasum
- 4) Kabareskrim/ Kabaharkam/ Kabaintelkam
- 5) Ka BNN
- 6) Asisten kapolri
- 7) Para Kapolda

Pejabat tersebut diatas tidak dapat mempergunakan hak menempati rumah dinas golongan II selain menempati rumah dinas golongan I.

2. Rumah dinas golongan II

Personil Polri yang menempati rumah dinas Golongan II yang dipersamakan dengan rumah dinas golongan I/rumah jabatan adalah para personil yang sedang memangku jabatan- jabatan dibawah ini :

A. Ditingkat Mabes Polri :

- 1) Waka Bareskrim
- 2) Waka Baharkam
- 3) Waka Baintelkam
- 4) Para Kadiv
- 5) Gubernur PTIK/ Waka
- 6) Kakoorsahli/ Sahli kapolri
- 7) Kalemdikpol/ Waka
- 8) Kakor Brimob/ Waka
- 9) Kasespim/ Waka
- 10) Gubernur Akpol
- 11) Para Dir kepala Badan

- 12) Ka Selapa/ Ka Secapa/
- 13) Para Karo Asisten Kapolri
- 14) Para Kapus polri
- 15) Ka Koorsripim Kapolri

B. Ditingkat kewilayahan :

- 1) Para Wakapolda
- 2) Para Ir/ Karo Polda
- 3) Para Kapolrestabes/ Polres/ Polresta
- 4) Para Kapolsek/ Sekta

3. Asrama dan rumah dinas kesatrian

Menurut penggunaannya asrama dibedakan sebagai berikut :

1. Asrama bujangan
2. Asrama keluarga
4. Rumah flat
5. Rumah peristirahatan
6. Guest House

Setiap personil Polri yang menempati rumah dinas terutama pada rumah dinas golongan I, golongan II dan asrama dinyatakan sah apabila penghuni (personil Polri) tersebut memiliki Surat Ijin Penempatan (SIP) atas namanya sendiri, dan setiap personil Polri dilarang menempati lebih dari satu rumah. Adapun ketentuan tentang Surat Ijin Penempatan (SIP) adalah sebagai berikut :

- a) Setiap 3 tahun dan harus diperpanjang kembali
- b) Berlaku sampai dengan mutasi (pindah kesatuan) atau berhenti dari dinas

Terdapat pula kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap penghuni rumah dinas, antara lain :<sup>39</sup>

- 1) Hubungan sewa menyewa dimulai sejak personil polri secara nyata/ fisik menempati rumah dinas yang ditetapkan

---

<sup>39</sup> *ibid*

berdasarkan SIP, dan berakhir sejak personil tersebut mengosongkan rumah dinas yang ditempati.

- 2) Dinas berhak menarik uang sewa dengan cara pemotongan dari gaji personil Polri yang bersangkutan setiap bulan oleh pejabat keuangan yang berwenang.
- 3) Pemegang SIP berkewajiban membayar uang sewa rumah dinas yang ditempati sebesar 2 % dari gaji pokok penghuni.
- 4) Aliran listrik, air minum dan telepon bersumber langsung dari perusahaan terkait ( PLN, PDAM, TELKOM), pembayaran rekeningnya langsung kepada perusahaan bersangkutan.
- 5) Aliran listrik dan air minum yang didapat dari sumber milik dinas, pembayarannya diatur oleh dinas yang bersangkutan. (kecuali rumah jabatan kapolri dan Kapolda).

Hak-hak bagi penghuni rumah dinas pada rumah dinas golongan I akan berakhir apabila pejabat yang bersangkutan secara resmi tidak lagi memegang jabatan tersebut. Sedangkan untuk rumah dinas golongan II dan flat, hak menempati rumah dinas akan berakhir apabila terjadi hal-hal sebagai berikut :

- a) Yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat
- b) Yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat (pensiun , meninggal dunia)

### 2.3.3. Praktek Pelaksanaan Prosedur Penempatan Rumah Dinas

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut diatas yang diatur dalam keputusan kapolri No 17/VIII/ 2001 tentang ketentuan penggunaan perumahan dinas di Lingkungan Polri dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pihak yang berhak menempati rumah dinas adalah setiap anggota/ personil Polri yang masih aktif/ dinas. Artinya bahwa selain anggota personil Polri yang aktif tidak memiliki hak untuk menempati rumah dinas baik rumah dinas golongan I, golongan II maupun jenis rumah dinas lainnya. Pada

Universitas Indonesia

prakteknya ternyata ketentuan tersebut tidak dijalankan sebagaimana mestinya, masih ditemukan adanya pihak yang tidak semestinya menempati rumah dinas tetapi menempati rumah dinas. Permasalahan ini pernah ditemukan oleh Sderembang Mabes Polri dan diperkuat oleh data pada tahun 2008.

Tabel 2  
Data Penghuni Rumah Dinas<sup>40</sup>

No	Satuan	Jml unit	Jml peruntukan rumdin			Lain2	ket
			Polri	PNS	Purn/wkr		
1.	Polda Metro	8.391	4653	371	1.267	2.100	Dihuni pihak ke 3/bisnis
2.	Polda Jambi	608	606	-	-	2	Rusak
3.	Polda Lampung	1.366	979	3	380	4	Rusak
4.	Polda kalteng	759	756	-	-	3	Bisnis/usaha
5.	Polda Sulsel	3.640	3.377	82	163	18	Bisnis
6.	Polda Sulteng	1.572	1.570	2	-	-	
7.	Polda NTB	781	780	1	-	-	
8.	Polda DIY	523	398	-	106	19	Dihuni pihak ke 3/bisnis
9.	Mabes Polri	2.874	1.191	379	1.266	91	Dihuni pihak ke 3/bisnis

Berdasarkan data diatas di beberapa wilayah ditemukan pelanggaran atas ketentuan penggunaan rumah dinas. Pada jenis rumah dinas golongan I dan rumah dinas golongan II (rumah jabatan) permasalahan atas pelanggaran tersebut hampir tidak pernah terjadi. Banyaknya temuan tersebut sebagian besar terjadi pada jenis rumah dinas asrama. Rumah asrama yang diperuntukan bagi personil Polri, terutama personil yang diluar ketentuan penghuni dalam penggolongan rumah dinas golongan I dan golongan II. Rumah dinas asrama dihuni oleh personil Polri yang

<sup>40</sup> *ibid*

sebagian besar bukan pejabat tinggi, melainkan personil polri pada umumnya dengan tingkatan kepangkatan dan jabatan yang beragam, mulai dari pangkat bintara sampai dengan Perwira. Pada rumah dinas asrama ditemukan adanya pihak yang sudah tidak berhak menempati (pensiun) tetapi masih tetap menempati rumah dinas, dan bahkan adanya pihak lain diluar personil Polri/ mantan personil Polri (purnawirawan) menempati rumah dinas. Temuan-temuan tersebut menunjukkan lemahnya pengelolaan rumah dinas terutama dalam hal pengawasan keluar dan masuknya penghuni. Kelemahan ini dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk melakukan proses “jual/beli” antara pihak yang akan menempati rumah dinas asrama. Permasalahan ini telah berlangsung sekian lama dan terus berlanjut sampai dengan saat ini tanpa adanya upaya perbaikan/ teguran dari pimpinan Polri. Hal ini seakan telah menjadi budaya bagi sebagian besar personil Polri yang akan menempati rumah dinas. Rumah dinas asrama terdapat di sebagian besar wilayah polda. Pada umumnya rumah dinas asrama dihuni oleh personil polri yang bertugas sesuai dengan tempat penugasannya, seperti contoh apabila personil polri bertugas di polda metro, rumah asrama yang ditempati adalah rumah dinas milik Polda Metro, demikian pula apabila misalnya yang bersangkutan berdinasi di Polres ciamis , maka yang bersangkutan akan bertenpat tinggal di rumah asrama milik Polres ciamis. Faktanya hal tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebagai contoh di rumah dinas asrama Polda Metro dan asrama Mabes polri, banyaknya penghuni yang justru sebagian besar bukan penghuni yang seharusnya. Bahkan terdapat penghuni yang merupakan purnawiran Polri yang sekian lama telah tidak aktif lagi menjadi personil Polri. Adapula personil Polri yang tidak berdinasi di wilayah jakarta baik dinas di Polda Metro maupun di Mabes Polri tetapi menghuni rumah asrama di jakarta yang notabene adalah milik Polda Metro jaya dan

Universitas Indonesia

Mabes Polri. Bertahannya sebagian besar penghuni diluar ketentuan tersebut diakibatkan tidak adanya tindakan tegas dari polri sebagai institusi untuk menegakan aturan sesuai ketentuan yang ada. Penghuni rumah asrama yang diluar ketentuan tersebut juga bersikeras tidak mau meninggalkan rumah yang dihuninya dikarenakan sebagian besar dari mereka pada saat awal menempati telah melakukan transaksi “jual beli” dengan penghuni sebelumnya. Karena hal tersebut mereka menganggap telah memiliki “hak” untuk menghuni rumah asrama dan berhak pula apabila suatu saat ingin dijual kembali kepada pihak lain.

Faktor internal yang berpengaruh dalam penempatan dan pengelolaan rumah dinas adalah :

1. Masalah anggaran dalam perawatan rumah dinas
2. Masalah sumber daya manusia yakni baik sumber daya manusia pengelola maupun mental penghuninya.
3. Masalah kebijakan yang dalam implementasinya dilapangan masih banyak kelemahan.

Faktor eksternal yang berpengaruh dalam penempatan dan pengelolaan rumah dinas adalah :

1. Masalah faktor KKN atau biasa disebut dengan ‘jual beli’/ ganti kunci yang telah membudaya pada saat mutasi rumah dinas
2. Status kepemilikan rumah dinas dimana tidak ada ketegasan dan kejelasan atas aset-aset asrama polri sehingga para purnawirawan maupun pihak ketiga menghendaki adanya proses pengalihan status hak kepemilikan dari rumah dinas menjadi rumah pribadi.
3. Position bargaining, dimana para penghuni khususnya purnawirawan menuntut untuk

mendapatkan haknya kembali dalam bentuk ganti rugi perawatan melalui 'jual beli' atau uang ganti kunci.

Di wilayah Jakarta diakui sulit untuk mencari lahan untuk tempat tinggal, mahalnya harga tanah dan sedikitnya lahan menjadi alasan bagi sebagian besar personil Polri yang bertugas di wilayah Jakarta dan sekitarnya. Berdinas di Jakarta memiliki karakteristik tersendiri, sulit dan mahalnya harga lahan tanah dan mahalnya harga properti dan harga sewa rumah di Jakarta yang cukup tinggi apabila dibandingkan dengan wilayah lain. Hal tersebut menjadi alasan bagi sebagian personil Polri yang bertugas di wilayah Jakarta untuk mengambil keputusan menempati rumah asrama, meskipun dengan cara melakukan "jual beli" yang dikenal dengan istilah "ganti kunci". Transaksi tersebut dilakukan selain dengan pertimbangan di atas, mereka juga beranggapan bahwa dengan membeli rumah dinas asrama, maka uang mereka tidak akan hilang, dengan harapan apabila dikemudian hari ada yang akan membeli maka uang yang dibayarkan pada saat awal menempati akan kembali bahkan bisa memperoleh keuntungan. Lain halnya apabila mereka menyewa rumah selain rumah dinas asrama, maka uang sewa pun tidak akan bisa kembali.

Jual beli memiliki pengertian yakni suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan.<sup>41</sup> Adapun jual beli memiliki syarat :

1. Harus antara mata uang dan barang
2. Barang yang dijual adalah milik sendiri
3. Jual beli itu bukan antara suami-isteri yang masih dalam perkawinan

---

<sup>41</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pasal 1457

Wujud dari hukum jual-beli adalah rangkaian hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari para pihak, yang saling berjanji, yaitu penjual dan pembeli. Adapun hak dan kewajiban dalam jual beli :<sup>42</sup>

1. Hak yang diberikan kepada penjual untuk mendesak pembeli membayar harga, tetapi juga berkewajiban menyerahkan barangnya kepada pembeli.
2. Hak yang diberikan kepada pembeli untuk mendesak kepada penjual menyerahkan barangnya yang telah dibeli, tetapi pembeli juga berkewajiban membayar harga pembelian tersebut.

Dengan melihat syarat-syarat jual beli diatas, jual-beli yang dilakukan oleh anggota polri dalam rangka untuk mendapatkan atau menempati rumah dinas adalah tidak sah, karena salah satu syarat jual beli adalah barang yang diperjualbelikan adalah milik sendiri. Sedangkan dalam jualbeli yang dilakukan anggota polri ini barang yang diperjualbelikan adalah bukan kepemilikannya, melainkan milik Negara. Sehingga tidak memiliki hak untuk mengalihkan hak penghuniannya dengan cara melakukan jualbeli. Dan tindakan ganti kunci atau 'jual beli' ini adalah dilarang dilakukan oleh anggota polri dalam rangka menghuni rumah dinas sesuai dengan surat keputusan Kapolri No.17/VIII/2001 bahwa untuk menghuni rumah dinas haruslah memiliki Surat Ijin Penempatan yang dikeluarkan oleh pejabat yang ditunjuk, sehingga tidak diperbolehkan untuk mengalihkan sendiri rumah yang dihuni kepada orang lain tanpa diketahui ataupun ditunjuk oleh dinas begitupun dengan melakukan 'jualbeli' dibawah tangan antara personel polri yang satu dengan personil polri yang lainnya.

Adapun alasan mengapa lebih memilih tinggal dirumah dinas, sebagaimana diungkapkan oleh kombes (p) Hanifan adalah rasa keamanan, tidak dikenakan biaya membayar Pajak, dekat

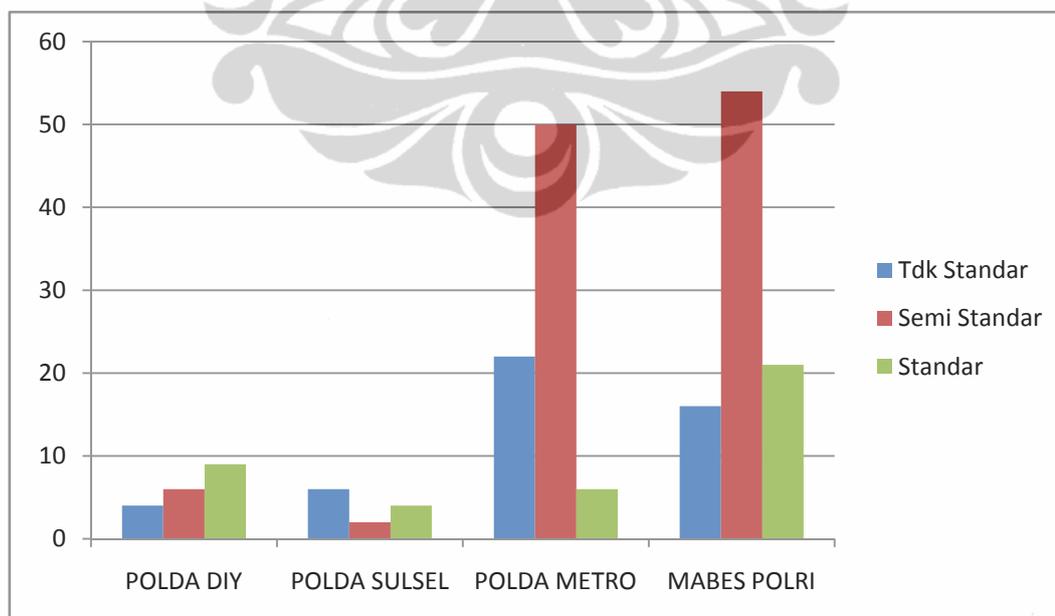
---

<sup>42</sup> Prof. Subekti, hukum perjanjian , (jakarta : pt.intermasa 2002), hal 79

dengan kantor sehingga tidak membutuhkan banyak waktu dan biaya dalam menjalankan tugas dan yang terakhir adalah mendapatkan uang ganti pemeliharaan dari penghuni selanjutnya apabila akan dialihkan hak menempatnya. Berbeda dengan kombes. Hanifan yang menyukai tinggal di rumah dinas, AKP. Anton mengungkapkan keenggannya untuk menghuni rumah dinas adalah ketidakadaannya kepastian mengenai hak kepemilikan, sehingga merasa tidak aman, apabila tidak memiliki hak kepemilikan dan sewaktu-waktu diminta mengosongkan rumah tidak mendapatkan ganti rugi dari dinas, serta menghindari konflik-konflik yang berujung pada kecemburuan sosial di asrama polri.

Selain temuan adanya penghuni yang tidak semestinya, adapula ditemukan beberapa rumah dinas asrama yang memiliki spek bangunan yang diluar ketentuan.

TABEL 3. Standarisasi Rumah Dinas POLRI<sup>43</sup>



<sup>43</sup>Opcit

Berdasarkan diagram diatas yang diperoleh sderembang Polri dapat terlihat bahwa ketersediaan rumah dinas sudah banyak yang dilakukan perubahan atau renovasi, sehingga bentuknya tidak lagi sesuai dengan standar yang seharusnya. Bangunan yang secara fisik dilakukan renovasi sedemikian rupa sehingga bentuknya sudah tidak tampak lagi seperti rumah dinas. Renovasi yang dilakukan oleh penghuni dijadikan alasan untuk menambah nilai jual pada saat nanti akan dijual kembali. Tidak adanya perbedaan yang nyata secara fisik bangunan rumah dinas asrama antara penghuni personil polri yang berpangkat bintara, perwira pertama, perwira menengah maupun perwira tinggi. Masing-masing memiliki kesempatan yang sama untuk menempati rumah asrama asalkan mampu membayar ganti kunci / membeli dari penghuni rumah dinas sebelumnya. Sehingga pada kenyataannya terlihat adanya kesenjangan, yang semestinya apabila personil polri berpangkat pamen (perwira menengah) mendapatkan rumah dinas asrama dengan kondisi yang jauh lebih baik dari pada personil polri berpangkat pama (perwira pertama) apabila kita lihat dari hierarki kepangkatannya. Akan tetapi banya terjadi justru sebaliknya seseorang yang berpangkat lebih kecil memiliki rumah yang bangunannya bagus, dan personil polri yang berpangkat lebih tinggi mendapatkan rumah dinas asrama yang bangunannya tidak sebagus seperti yang dimiliki oleh personil polri yang berpangkat lebih rendah tersebut.

Hal seperti ini sudah banyak terjadi bahkan sering diakibatkan 'jualbeli' atau uang ganti kunci yang dilarang akan tetapi sudah membudaya dikalangan institusi Polri untuk mendapatkan rumah dinas asrama. Semakin bagus, semakin baru, dan telah direnovasi makan semakin tinggi harga 'jual beli' atau uang ganti kuncinya. Uang ganti kunci atau yang sering disebut 'jual beli' ini pun dilakukan atas dasar kepercayaan semata,

Universitas Indonesia

sehingga tidak ada bukti otentik yang dapat dihadirkan sebagai pemilik yang sah rumah tersebut. Hal ini terjadi akibat dari lemahnya aparat yang diberi kewenangan dalam mengelola rumah dinas polri dan penegakkan, dalam hal ini adalah Kayanma yang telah diberi tugas untuk mengatur dan penetapan rumah dinas asrama itu sendiri. Sehingga dalam pelaksanaan serta pengawasannya dapat lebih optimal dalam hal menentukan siapa yang berhak menempati rumah tersebut. Sehingga tidak ada lagi praktek jualbeli/tukar kunci yang telah membudaya. Bukan tidak mungkin adanya personil polri yang memiliki rumah dinas asrama lebih dari satu. Selama yang bersangkutan mampu maka selama itu pula dia memiliki kesempatan untuk memiliki rumah dinas lainnya.

Temuan-temuan tersebut dianggap sebagai hal yang biasa, dan seakan telah membudaya. Hal tersebut apabila dibiarkan terus menerus tanpa adanya solusi dapat menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Kesenjangan ekonomi antar personil polri, dan ketimpangan ekonomi dalam hirarki dan jabatan di lingkungan Polri dapat memicu kecemburuan sosial yang apabila dibiarkan akan merusak sistem dalam organisasi Polri. Pada hakekatnya tujuan disediakan rumah dinas adalah untuk memudahkan bagi personil Polri dalam bertugas dan juga untuk menjamin kesejahteraan personil Polri dan keluarganya serta dapat meringankan beban ekonomi bagi yang belum memiliki rumah pribadi maupun personil polri yang belum cukup secara financial.

## BAB 3

### PENUTUP

#### 3.1 Kesimpulan

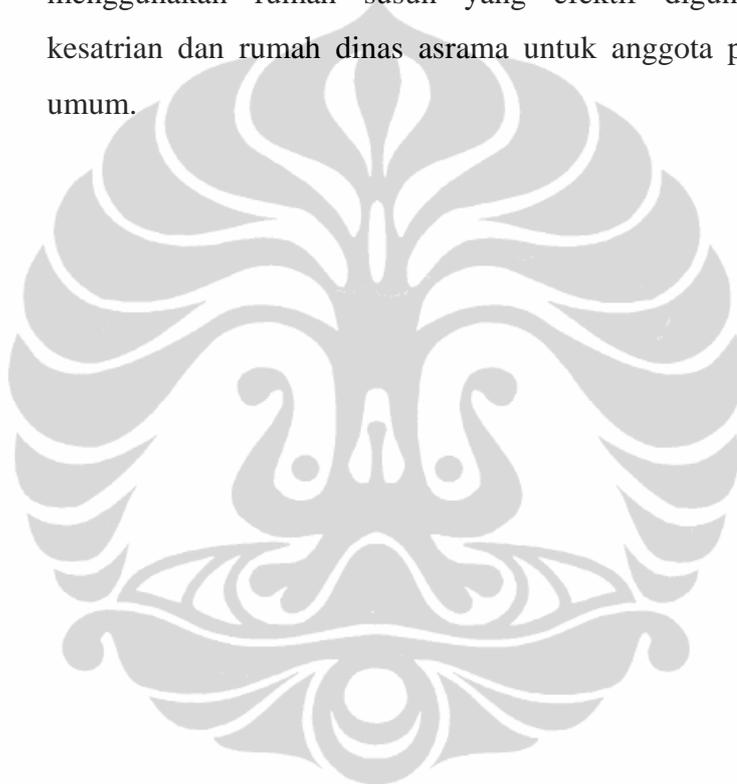
1. Regulasi mengenai pengelolaan rumah dinas dalam hal ini adalah Surat Keputusan Kapolri No. 17/VIII/2001 tentang Petunjuk administrasi ketentuan-ketentuan penggunaan perumahan dinas di lingkungan kepolisian belum dilaksanakan secara maksimal sehingga masih terdapat banyak penghuni rumah dinas yang tidak mengetahui mengenai regulasi tersebut.
2. Dalam praktek penghunian rumah dinas masih banyak ditemukan penyimpangan-penyimpangan, seperti kepemilikan SIP, pengendalian dan pengawasan dari pihak yang berwenang terhadap keluar masuknya penghuni, serta pelaksanaan hak kewajiban penghun rumah dinas
3. Belum efektifnya perbandingan antara rumah dinas dan jumlah personel polri, sehingga belum bisa mewujudkan pemenuhan hak dasar anggota polri untuk menghuni rumah dinas guna meningkatkan profesionalisme kinerja Polri itu sendiri.

#### 3.2. Saran

1. Hendaknya dilakukan penataan dan pembenahan dalam regulasi penghunian rumah dinas dalam bentuk Undang-Undang, juga dilakukan sosialisasi mengenai Keputusan Kapolri No. 17/VIII/2001 dan berkomitmen tinggi untuk menrapkan sanksi tegas dan konsisten bagi setiap pelanggar.
2. Melakukan studi banding dengan peraturan mengenai regulasi penghunian rumah dinas di Angkatan Udara, dimana  
Universitas Indonesia

pelaksanaannya telah dilakukan sesuai prosedur dan komitmen yang tinggi baik oleh instansi yang berwenang maupun oleh personel angkatan udara tersebut selaku penghuni rumah dinas.

3. Untuk meningkatkan eksistensi rumah dinas agar dapat mendukung pelaksanaan tugas serta meningkatkan kesejahteraan Polri, maka hendaknya Polri sendiri mulai berfikir menggunakan rumah susun yang efektif digunakan untuk kesatrian dan rumah dinas asrama untuk anggota polri secara umum.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Sutedi, Adrian, *Kekuatan hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006.

Hasbullah, Frieda Husni, *Hukum Kebendaan Perdata : Hak- Hak Yang Memberi Kenikmatan*, jakarta : Ind-Hill Co. 2002.

Tobing, GHS Lumban, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga, 1983.

Sinaga, Sahat, *Jual Beli Tanah Dengan Pencatatan Peralihan*, Jakarta: Pustaka Sutra, 2007.

S.H., Prof. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: PT.Intermasa, 2001.

Soekanto Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum, Cet. 3*. Jakarta: UI-PPress, 1986.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat .Ed.1.Cet10*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007.

Badruzaman, Mariam. D, *Mencari Sistem Hukum benda Nasional*, jakarta : Alumni, 2001.

Masjchoen Sofwan, Sri Soedewi, *Hukum Perdata: Hukum Benda*. Yogyakarta: liberty, 1981.

Rahmadi, SH. MH, Usman, *Hukum Kebendaan*, jakarta : Sinar Grafika, 2007.

Prodjodikoro, Wirjono, *Azas- Azas Hukum Perjanjian*, Bandung: Sumur Bandung, 2005.

## B. Peraturan Perundang-undangan

Hindia Belanda, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Cet. 26 .Jakarta: Pradnya Paramita, 1994.

Indonesia, Undang-undang perumahan dan kawasan Pemukiman, UU No. 1 Tahun 2011.

\_\_\_\_\_, *Undang-undang Jabatan Notarsi*. UU No. 30 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_, *Petunjuk Administrasi Ketentuan penggunaan perumahan Dinas di Lingkungan Polri*, Keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. POL. KEP/ 17/ VII/ 2001.

\_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah*. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

\_\_\_\_\_, *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.

## C. INTERNET

[www.teori.online.wordpress.com/Teori-Kebutuhan](http://www.teori.online.wordpress.com/Teori-Kebutuhan)

[www.scribd.com/doc/Teori-Kebutuhan](http://www.scribd.com/doc/Teori-Kebutuhan)

[www.jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/Rumah Negara](http://www.jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/Rumah-Negara).