

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam arti umum rumah adalah bangunan buatan manusia yang dijadikan tempat tinggal selama periode tertentu. Sebagai salah satu kebutuhan primer bagi hidup manusia, rumah amat berperan penting dalam keberlangsungan hidup seseorang. Menurut JW.Muliawan bahwa *“Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia, berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian yang digunakan manusia untuk melindungi diri dari cuaca serta gangguan lain. Hal ini menunjukkan fungsi utama dan fungsi dasar perumahan dan pemukiman sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan manusia.”*¹

Keberadaan sebuah rumah dapat dijadikan patokan dalam mengukur sebuah kesejahteraan masyarakat. Rumahpun menjadi salah satu Hak bagi setiap warga negara, yang dituntut atas pemenuhannya. Untuk memenuhi kebutuhan rakyat akan perumahan dan pemukiman yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur, Pemerintah telah menjamin hak bertempat tinggal setiap orang sebagai kebutuhan dasar dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Dalam Undang-undang tersebut telah diatur mengenai rumah tidak hanya dimiliki secara privat namun juga terdapat rumah yang dimiliki oleh Pemerintah.

¹JW.Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Kajian Normaif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat*, Cerdas Pusaka, Jakarta, 2009, hlm 1-2

Rumah yang dimaksud adalah rumah negara atau secara umum dikenal dengan sebutan rumah dinas. Rumah negara merupakan barang milik daerah yang diperuntukkan sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan serta menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pengadaan perumahan untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi pegawai negeri ini telah berkembang sejak zaman kolonial Belanda. Pengadaan rumah tersebut dapat diketahui melalui Peraturan Rumah-rumah Pegawai Negeri Sipil atau *Burgerlijke Woning Regeling (BWR) staatsblad* 1934 Nomor 147 dan beberapa aturan perubahannya. Pemerintah kolonial Belanda mengatur pengadaan tempat tinggal untuk pegawai negeri dengan sistem sewa. Pada masa itu, pemerintah membangun rumah-rumah dinas untuk pegawai dan rumah jabatan untuk pejabat pemerintah dengan anggaran pemerintah sendiri. Tetapi pada masa pendudukan Jepang, kegiatan Pengadaan perumahan bagi pegawai negeri terhenti karena situasi perang. Kegiatan tersebut kembali dilanjutkan setelah penyerahan kedaulatan.

Pemerintah dengan sistem sewa, membangun kawasan perumahan bagi pegawai negeri diberbagai kota. Pada Tahun 1957 diterbitkan Undang-undang Nomor 72 Tahun 1957 yang mengatur penyelenggaraan penjualan rumah negeri golongan III kepada Pegawai negeri. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut mengizinkan pegawai negeri dengan syarat-syarat tertentu untuk membeli rumah dinas yang mereka tempati. Rumah negeri dijual kepada penghuninya, dengan pembayarannya melalui Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP) atau

dipotongkan dari gaji pegawai negeri yang bersangkutan tiap bulannya. Sehubungan dengan hal tersebut penjualan rumah negeri harus dilakukan secara selektif dan hasil penjualan rumah negara tersebut digunakan untuk membangun kembali rumah baru bagi pegawai negeri.²

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1994 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 tentang Rumah Negara, yang kemudian direvisi lagi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1994 tentang Rumah Negara. Selain itu rumah negara juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2008 tentang tata cara pengadaan, penetapan status, pengalihan status dan pengalihan hak atas rumah negara dan secara teknis rumah negara diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138/PMK.06/2010 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara berupa Rumah Negara.

Rumah negara sebagai barang milik Negara diperoleh atas beban APBN sedangkan Rumah negara sebagai barang milik daerah dibeli atau diperoleh atas beban APBD, sehingga merupakan bagian dari keuangan pemerintah daerah. Pengelolaan rumah negara sebagai aset daerah yang pemakaiannya ditujukan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah daerah dan pelayanan kepada masyarakat, maka sudah sewajarnya diatur hal-hal

²Woko Suparwoko, *Sejarah dan Kebijakan Pembangunan Perumahan di Indonesia*, diakses pada hari Sabtu, tanggal 12 Januari, Pukul 14.00 WIB

mengenai pengadaan, pemakaian, pengalihan status dan hak atas rumah negara tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut adanya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih berorientasi pada otonomi daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah telah menimbulkan konsekuensi dari otonomi daerah yaitu pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam hal peralihan hak rumah negara golongan III sebagai barang milik daerah di kota Pekanbaru menjadi rumah milik pegawai negeri sipil

Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah sebagai pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, maka rumah negara golongan III sebagai barang milik daerah yang dahulunya disebut juga rumah dinas daerah, dapat dialihkan haknya menjadi rumah milik pegawai negeri sipil, tanpa peraturan tersebut hak atas rumah negara golongan III tidak dapat dialihkan kepada pegawai negeri sipil karena Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2013 Tentang

Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah telah dicabut, sehingga tidak ada lagi peraturan yang mengaturnya.

Bahwa Pasal 486 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah menyatakan, Gubernur/Bupati/Walikota, berdasarkan permohonan penetapan status penggunaan yang diajukan oleh Pengguna Barang berwenang menetapkan status penggunaan golongan rumah negara yang dibagi ke dalam 3 (tiga) golongan, yang dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 487 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah yaitu :

1. Rumah negara golongan I adalah rumah negara 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.
2. Rumah negara golongan II adalah rumah negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu SKPD dan hanya disediakan untuk didiami oleh pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan. Termasuk dalam rumah negara golongan II adalah rumah negara yang berada dalam satu kawasan dengan SKPD atau Unit Kerja, rumah susun dan mess/asrama pemerintah daerah.
3. Rumah negara golongan III adalah rumah Negara yang tidak termasuk golongan I dan golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.

Pemerintah daerah menyediakan fasilitas rumah Negara sebagai tempat tinggal pejabat atau pegawai negeri sipil daerah yang memiliki surat izin

penghunian. Pemberian fasilitas tersebut, bertujuan untuk menambah semangat dan kegairahan kerja bagi pegawai negeri sipil, disamping gaji dan tunjangan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penghunian rumah negara tersebut berlaku selama yang bersangkutan masih berstatus sebagai pegawai negeri sipil dan pejabat pemerintah atau pejabat daerah. Apabila yang bersangkutan tidak lagi berstatus sebagai pegawai negeri sipil, pejabat pemerintah, pejabat daerah atau pensiun maka rumah negara tersebut harus segera dikosongkan dan dikembalikan kepada kepala daerah selaku pengelola barang.

Pada prinsipnya, peralihan rumah negara dilakukan dengan mekanisme penjualan, tukar-menukar, hibah, atau penyertaan modal pemerintah pusat. Pengalihan hak dengan mekanisme penjualan hanya dapat dilakukan terhadap rumah negara golongan III. Sedangkan mekanisme tukar-menukar, hibah atau penyertaan modal pemerintah pusat dapat dilakukan terhadap rumah negara golongan I dan II, sedangkan untuk rumah negara golongan III dapat dilakukan juga setelah rumah negara tersebut dikembalikan statusnya menjadi rumah negara golongan II.

Sesuai peraturan yang ada, bahwa hanya terhadap rumah negara golongan III yang dapat dialihkan haknya kepada penghuninya. Penghuni yang dimaksud adalah yang bersangkutan masih aktif berstatus sebagai pegawai negeri sipil dan pejabat pemerintah atau pejabat daerah serta memiliki surat izin penghunian. Pengalihan hak tersebut dilakukan atas permohonan penghuninya, sebagaimana diatur dalam Pasal 493 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun

2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berbunyi:
“Pemindahtanganan dalam bentuk penjualan rumah Negara hanya dapat dilakukan terhadap barang milik daerah berupa rumah negara golongan III.”

Bahwa berdasarkan Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, menyatakan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah yang dimaksud berupa tanah dan/atau bangunan yang merupakan kategori rumah negara golongan III dan diperuntukkan bagi pegawai negeri pemerintah daerah dengan cara penjualan, tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi dilakukan oleh :

- a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- b. Pengguna Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang; atau
- c. Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.

Hak atas bangunan Rumah negara golongan III dapat dialihkan dengan cara sewa beli, sedangkan peralihan hak atas bidang tanah rumah negara diperlukan izin dari pejabat berwenang, karena dinyatakan dalam Pasal 43 Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan kawasan pemukiman bahwa bangunan rumah negara dibangun sesuai dengan tipe dan kelas bangunan yang berbentuk rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun yang berdiri di atas bidang tanah :

- a. hak milik;
- b. hak guna bangunan atas tanah negara;
- c. hak guna bangunan atas hak pengelolaan; atau
- d. hak pakai di atas tanah Negara

Penyerahan hak milik atas rumah negara golongan III beserta tanahnya hanya dapat dilakukan setelah pembeli (pegawai negeri sipil), terlebih dahulu melunasi semua kewajiban angsuran sebagaimana telah disepakati dalam perjanjian sewa beli, kemudian pembeli (pegawai negeri sipil) memperoleh Tanda Bukti hak milik dan surat pelepasan hak atas tanah. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah negara golongan III, pemilik baru (pegawai negeri sipil), harus mendaftarkan permohonan hak milik pada Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

Hal tersebut ditelaah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah diatur lebih jelas tentang pendaftaran tanah, termasuk pendaftaran permohonan hak milik atas bidang tanah rumah negara golongan III, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh

Pegawai Negeri Dari Pemerintah (Kepmen Agraria 2/1998), bahwa tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri sipil dari pemerintah adalah:

1. Tanah yang di atasnya berdiri rumah negara golongan III yang telah dibeli oleh pegawai negeri;
2. Tanah yang dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang di atasnya berdiri rumah tinggal atau yang dimaksudkan untuk rumah tinggal.

Pada saat ini, optimalisasi peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil yang berlokasi di kota Pekanbaru, dihadapkan pada fakta bahwa peralihan hak rumah negara golongan III merupakan salah satu solusi agar pegawai negeri sipil dapat memiliki rumah sebagai tempat tinggal dengan cara sewa beli. Namun dalam prakteknya tidak semua pegawai negeri sipil mengetahui dan memperoleh informasi yang akurat bahwa rumah negara golongan III dapat dialihkan haknya dan dimiliki oleh Pegawai negeri sipil. Disamping itu masih banyak pegawai negeri sipil yang tidak melanjutkan pendaftaran hak milik atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah negara golongan III setelah diperoleh Surat Pelepasan Hak atas tanah dan masalah finansial yang menjadi faktor penghambat belum dapat diterbitkan sertifikat atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah negara golongan III milik Pegawai negeri sipil.

Surat pelepasan hak atas tanah ini tidak dapat mewakili kepentingan mereka (pegawai negeri sipil) di masa yang akan datang, diantaranya untuk meminjam uang atau pengajuan kredit ke bank, sudah pasti bank akan meminta

jaminan sebagai agunan. Bank hanya mengakui sertifikat sebagai agunan bukan Surat Pelepasan hak atas tanah. Selain itu untuk melakukan transaksi jual beli maka para pihakpun akan tersandung dengan masalah bukti hak atas tanah, yaitu surat pelepasan hak tidak dapat dipersamakan statusnya dengan sertifikat tanah. Jika direnungkan betapa besar kerugian yang akan diperoleh oleh pegawai negeri sipil karena buta informasi dan ilmu pengetahuan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis tertarik untuk membahasnya lebih mendalam dan sistematis dalam tesis yang berjudul **“PERALIHAN HAK RUMAH NEGARA GOLONGAN III MENJADI RUMAH MILIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KOTA PEKANBARU. “**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana proses peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil di Kota Pekanbaru ?
2. Bagaimana pendaftaran hak milik atas tanah dalam peralihan hak rumah Negara golongan III di Kota Pekanbaru ?
3. Bagaimana penyelesaian masalah Peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin disampaikan oleh penulis adalah :

1. Untuk mengetahui proses peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil di Kota Pekanbaru.

2. Untuk mengetahui pendaftaran hak milik atas tanah dalam peralihan hak rumah negara golongan III di Kota Pekanbaru.
3. Untuk mengetahui cara penyelesaian masalah Peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis atau teoritis
 - a. Dalam manfaat ini diharapkan dapat memberi sumbangan atau kontribusi bagi penelitian pada dunia pendidikan, khususnya perguruan tinggi. Setelah membaca tesis ini diharapkan pembaca mengetahui dan memahami Peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil di kota Pekanbaru.
 - b. Menambah wawasan bagi para mahasiswa di Program Magister Kenotariatan dan program lainnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Dapat menjadi dasar penelitian selanjutnya yang lebih luas dan mendalam guna mengupas tema tersebut.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, acuan dan referensi bagi Legislatif Propinsi Riau untuk penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan.
 - c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi pegawai negeri sipil yang akan membeli rumah negara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah dilakukan di

Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Kampus Pancasila, diketahui bahwa belum ada yang melakukan penelitian dengan judul Peralihan Hak Rumah Negara Golongan III Menjadi Rumah Milik Pegawai Negeri Sipil di Kota Pekanbaru.

Penulis menyadari bahwa ada beberapa literature yang memuat tesis dan disertasi bertemakan Peralihan Rumah Negara, seperti tesis Mahasiswa Universitas Gajah Mada tahun 2012, bernama Bobby berjudul Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Sewa Beli Rumah Dinas Pekerjaan Umum Kota Palangkaraya Kalimantan Tengah³ dan tesis Mahasiswa Universitas Diponegoro tahun 2010, bernama ETI KURNIASIH dengan judul Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perumahan BPT Bogor).⁴

Akan tetapi, penelitian ini adalah hasil karya penulis, yang merupakan bagian dari tugas ilmiah (tesis) dari kampus sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar akademik Magister Kenotariatan pada fakultas Hukum Universitas Andalas yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Sesuai dengan pokok masalah, maka kerangka teori yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah :

³Etd.respository.ugm.ac.id, *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Sewa Beli Rumah Dinas Pekerjaan Umum Kota Palangkaraya Kalimantan Tengah*, diakses hari Rabu, tanggal 2 Mei 2018, Pukul 22.00 WIB

⁴Eprints.undip.ac.id, *Pemberian Hak Milik Atas Tanah Dari Tanah Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Perumahan BPT Bogor)*, diakses hari Rabu, tanggal 2 Mei 2018, Pukul 24.00 WIB

a. Teori Kesepakatan

Kesepakatan berarti ada persesuaian kehendak yang bebas antara antara satu orang atau lebih dengan pihak lainnya mengenai hal-hal pokok yang diinginkan dalam perjanjian. Apa yang dikendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lain (para pihak menghendaki sesuatu yang sama secara bertimbal balik).

Dalam hal ini, antara para pihak harus mempunyai kemauan yang bebas (sukarela) untuk mengikatkan diri, di mana kesepakatan itu dapat dinyatakan secara tegas maupun diam-diam. Bebas di sini artinya adalah bebas dari kekhilafan (*dwaling, mistake*), paksaan (*dwang, dures*), dan penipuan (*bedrog, fraud*). Secara a contrario, berdasarkan pasal 1321 Kitab Hukum Perdata, perjanjian menjadi tidak sah, apabila kesepakatan terjadi karena adanya unsur-unsur kekhilafan, paksaan, atau penipuan.⁵ Secara tegas dapat dilakukan dengan tertulis, lisan maupun dengan suatu tanda tertentu. Cara tertulis dapat dilakukan dengan akta otentik maupun dengan akta di bawah tangan.

Kata sepakat dalam suatu perjanjian dapat diperoleh melalui suatu proses penawaran (*offerte*) dan penerimaan (*acceptatie*). Istilah penawaran (*offerte*) merupakan suatu pernyataan kehendak yang mengandung usul untuk mengadakan perjanjian, yang tentunya dalam penawaran tersebut telah terkandung unsur esensialia dari perjanjian yang akan dibuat. Penerimaan (*acceptatie*) sendiri merupakan pernyataan kehendak tanpa

⁵Hukumonline.com, *Hukum Perjanjian*, Klinik Selasa, 03 Agustus 2010, diakses pada hari Selasa, tanggal 1 Mei 2018, Pukul 10.00 WIB

syarat untuk menerima penawaran tersebut. Tentang kapan terjadinya persesuaian pernyataan, ada empat teori, yakni:

- 1) Teori Pernyataan (*uitingsheorie*), kesepakatan (*toesteming*) terjadi pada saat pihak yang menerima penawaran itu menyatakan bahwa ia menerima penawaran itu.
- 2) Teori Pengiriman (*verzendingtheorie*), kesepakatan terjadi apabila pihak yang menerima penawaran mengirimkan telegram.
- 3) Teori Pengetahuan (*vernemingstheorie*), kesepakatan terjadi apabila Pihak yang menawarkan itu mengetahui adanya *acceptatie*, tetapi penerimaan itu belum diterimanya (tidak diketahui secara langsung).
- 4) Teori Penerimaan (*ontvangstheorie*), kesepakatan terjadi saat pihak yang menawarkan menerima langsung jawaban dari pihak lawan.⁶

Secara yuridis, kesepakatan para pihak dalam Peralihan hak atas rumah golongan III, diikat dalam sebuah perjanjian sewa beli Rumah Negara. Perjanjian tersebut memuat aturan yang telah disepakati oleh pemerintah daerah sebagai penjual dan pegawai negeri sipil sebagai pembeli/sewa sesuai peraturan undang-undangan melakukan sebuah perjanjian.

b. Teori Kewenangan

Salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum dalam melaksanakan wewenangnya harus berdasarkan atas undang-

⁶ Salim H.S, *Hukum Kontrak Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003, halaman 33-41.

undang atau peraturan hukum yang berlaku (asas legalitas). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁷

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* yang berarti wewenang atau berkuasa. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*.” Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁸

⁷Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, hlm 35

⁸Phillipus M.Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yurika, Nomor 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm 1

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Menurut H.D. Stout, wewenang merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.¹⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang

⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 71

¹⁰Rusadi Kantaprawira, *Hukum Dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm 37-38

atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹¹

Menurut Indroharto wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “atribusi,” yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada wewenang yang diperoleh secara delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Sedangkan pada wewenang yang diperoleh secara mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan yang satu kepada yang lain.¹²

Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

¹¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm 35-36

¹²Lihat Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, PustakaHarapan, Jakarta, 1993, hlm 68

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya didelegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹³

Dalam hal ini penulis menyesuaikan adanya unsur kewenangan dalam penelitian penulis yaitu penerbitan sertifikat tanah dari bangunan rumah negara. Penerbitan sertifikat tersebut merupakan wewenang dari

¹³F.AM.Stroink Dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2006, halaman 219

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional membantu kepala negara dalam urusan pelayanan pertanahan.

Sumber kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yaitu sumber kewenangan atribusi. Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.¹⁴

Kewenangan Pemberian hak atas tanah dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan lokasi tanah itu berada seperti tanah dari rumah Negara golongan III yang berada di kota Pekanbaru, maka pemberian hak atas tanah tersebut dilimpahkan wewenangnya kepada Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BadanPertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

c. Teori Positive Hukum

Positivisme adalah bagian yang tidak dapat dilepaskan dari pengaruh perkembangan Positivisme (ilmu) yaitu salah satu aliran dalam filsafat (teori) hukum yang beranggapan, bahwa teori hukum itu hanya bersangkut paut dengan hukum positif saja. Ilmu hukum tidak membahas

¹⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Cetakan II, Yogyakarta, 2003, halaman105

apakah hukum positif itu baik atau buruk, dan tidak pula membahas soal efektivitasnya hukum dalam masyarakat.¹⁵

Positivisme dalam Teori Hukum (*Legal Theory*) mengandung arti suatu metode mengamati bagaimana manusia membuat hukum. Positivisme juga mengandung arti studi mengenai hukum sebagaimana adanya (*as it is*) yang dibedakan dari hukum sebagaimana seharusnya ada (*law as it ought to be*). Teori Hukum positivis tidak menolak apa yang seharusnya (*the ought*) dalam kerangka moral sebagai subjek yang tidak layak diperhatikan atau tidak berhubungan dengan hukum. Namun kaum positivis secara eksplisit menolak apa yang seharusnya (*the ought*) dalam pengertian yang sifatnya metafisik sebagai hasil langsung dari “*metaphysical non-positive is.*” Apa yang sekarang ada (*the is*) dari kaum positivis tercapai dengan eksistensi hukum manusia dan metode studinya adalah secara tegas tidak boleh keluar dari lingkup eksistensi. Kita juga menemukan apa yang seharusnya ada (*an Ought*) dalam lingkup ini tetapi ia bukan moral, apa yang seharusnya ada secara normative (*Normative Ought*), apa yang seharusnya ada menurut hukum berbeda dari kewajiban moral.¹⁶

Penganut aliran positivis menganggap hukum itu adalah serangkaian peraturan-peraturan yang dibuat oleh manusia dalam hal ini badan yang berwenang untuk itu, yang harus ditaati dan jika tidak ditaati

¹⁵ Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Armico-Bandung, 1992.hlm. 79.

¹⁶ Erman Rajagukguk, *Teori Hukum Positif (Legal Positivism) 1*, Blogger>2011/01/teori-hukum-positif..., diakses pada hari Sabtu, Tanggl 12 Januari 2019 Pukul 05.40 WIB

akan dikenakan sanksi. Salah seorang penganut positivis, Austin berpendapat bahwa *“Hukum itu sendiri terdiri dari beberapa unsur, seperti, hukum dibuat oleh pihak yang secara politik berkuasa kepada yang dikuasai, hukum itu bersifat perintah, hukum itu menganut ide sanksi dan status hukum itu dengan adanya perintah pada umumnya harus ditaati.”*

1. Jika ditentukan bahwa manusia itu superior dan ketaatan kepada superior itu menjadi kebiasaan dalam masyarakat.
2. Hukum itu bersifat perintah, yaitu keinginan atau kehendak yang berdasarkan rasionalitas sehingga rasionalitas yang lain akan mengikutinya.
3. Ide sanksi timbul karena perintah itu tidak ditaati. Akhirnya, karena hukum itu mengandung perintah, maka ia secara umum harus ditaati.

Seorang pengikut Positivisme, Hart mengemukakan berbagai arti dari Positivisme tersebut sebagai berikut :

1. Hukum adalah perintah
2. Analisis terhadap konsep-konsep hukum berbeda dengan studi sosiologis, historis dan penilaian kritis
3. Keputusan-keputusan dideduksi secara logis dari peraturan-peraturan yang sudah ada lebih dahulu, tanpa perlu merujuk kepada tujuan-tujuan sosial, kebijaksanaan dan moralitas
4. Hukum sebagaimana diundangkan, ditetapkan, positum, harus senantiasa dipisahkan dari hukum yang seharusnya diciptakan,

yang diinginkan.¹⁷

Positivisme Hukum hanya mengenai satu jenis hukum yakni hukum positif. Positivisme Hukum hanya dikaji dari aspek lahiriahnya, apa yang muncul bagi realitas kehidupan sosial, tanpa memandang nilai-nilai dan norma-norma seperti keadilan, kebenaran, kebijaksanaan dan lain-lain yang melandasi aturan hukum tersebut, maka nilai-nilai ini tidak dapat ditangkap panca indera. Sebenarnya Positivisme Hukum juga mengakui hukum di luar undang-undang, akan tetapi dengan syarat : hukum tersebut ditunjuk atau dikukuhkan oleh undang-undang. Disamping itu, pada dasarnya kaum Positivisme Hukum tidak memisahkan antara hukum yang, yang berisi norma-norma ideal, akan tetapi kaum Positivisme menganggap, bahwa kedua hal tersebut harus dipisahkan dalam bidang-bidang berbeda.

Oleh karena mengabaikan apa yang terdapat dibalik hukum, yakni berupa nilai kebenaran, kesejahteraan dan keadilan yang seharusnya ada dalam hukum, maka Positivisme Hukum hanya berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Hukum adalah perintah-perintah manusia (*command of human being*)
2. Tidak perlu ada hubungan antara hukum dengan moral, antara hukum yang ada (*das sein*) dengan hukum yang seharusnya (*das sollen*).
3. Analisis terhadap konsep-konsep hukum yang layak dilanjutkan dan harus dibedakan dari penelitian-penelitian historis mengenai sebab-

¹⁷ Satjipto Raharjo II, *Buku Materi Pokok Pengantar Ilmu Hukum Bagian IV*, Karunika, Jakarta, 1985, hlm.111

sebab atau asal usul dari Undang-undang, serta berlainan pula dari suatu penilaian kritis.

4. Keputusan-keputusan (hukum) dapat dideduksikan secara logis dari peraturan-peraturan yang sudah ada lebih dahulu, tanpa perlu merujuk kepada tujuan-tujuan sosial, kebijaksanaan dan moralitas.
5. Penghukuman (*judgement*) secara moral tidak dapat ditegakkan dan dipertahankan oleh penalaran rasional, pembuktian, atau pengajuan.¹⁸

Hakekat dari semua hukum adalah perintah (*command*), yang dibuat oleh penguasa yang berdaulat yang ditujukan kepada yang diperintah dengan disertai sanksi apabila perintah itu dilanggar. Semua hukum positif adalah perintah. Perintah dari yang berdaulat atau *command of sovereign* atau *command of law-giver*. Pemegang kedaulatan tidak terikat baik oleh peraturan yang dibuatnya sendiri, maupun oleh asas-asas yang berasal dari atas (moral dan agama). Masalah kedaulatan yang merupakan salah satu unsur dari hukum positif adalah bersifat pra-legal (bukan urusan hukum, tetapi urusan politik atau sosiologi) dan hendaknya dianggap sebagai sesuatu yang telah ada dalam kenyataannya.¹⁹

Berdasarkan uraian tersebut diatas, terkait dengan peralihan hak rumah negara golongan III menjadi rumah milik pegawai negeri sipil, maka persoalannya tidak terlepas dari kenyataan kemasyarakatan dan aspek hukum. Dalam perkembangan hukum, diharapkan jika undang-undang telah tersedia, terkodifikasi atau fragmentaris maka sudahlah

¹⁸ W.Friedman, *Teori dan Filasafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1996, hlm.148

¹⁹ Achmad Roestandi, *Op cit.* hlm. 81

cukup sarana perundang-undangan untuk diandalkan buat menindak setiap pelanggaran ataupun untuk melindungi kepentingan dalam masyarakat.

2. Kerangka Konseptual

a. Peralihan Hak Rumah Negara Golongan III

Menurut Kamus bahasa Indonesia, peralihan memiliki arti pergantian/perlintasan dari keadaan yang satu kepada keadaan yang lain. Sedangkan pengertian dari hak adalah milik/kepunyaan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu karena telah ditentukan oleh undang-undang (aturan).²⁰

Secara yuridis Peralihan atau pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari suatu pihak ke pihak lain. Berbeda dengan dialihkannya suatu hak, maka dengan dialihkannya suatu hak menunjukkan adanya suatu perbuatan hukum yang disengaja dilakukan oleh satu pihak dengan maksud memindahkan hak miliknya kepada orang lain. Dengan demikian pemindahannya hak milik tersebut diketahui atau diinginkan oleh pihak yang melakukan perjanjian peralihan hak.²¹

Sedangkan, pengertian rumah negara telah diatur dalam Pasal 485 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah yang berbunyi sebagai berikut :*“Rumah negara merupakan barang milik daerah yang diperuntukkan sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan serta menunjang*

²⁰Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008

²¹Febby Hidayanti, Blogweb Notaris dan PPAT Kabupaten Bandung, *Peralihan Hak Atas Tanah Karena Jual Beli Tanah*, posted by undercover in Hukum Pertanahan on August 25, 2017, diakses hari Senin, tanggal 30 April 2018, Pukul 19.00 WIB

pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan.”

Selanjutnya, yang dimaksud dengan Rumah negara golongan III adalah rumah negara yang tidak termasuk golongan I dan golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peralihan hak rumah negara golongan III adalah penjualan rumah Negara golongan III yang berdiri sendiri dan/atau tidak beserta tanahnya kepada penghuni dengan cara sewa beli. Perpindahan hak milik atas tanah dari rumah Negara golongan III karena adanya suatu perbuatan hukum yang buktikan atau diikat dengan Perjanjian sewa beli.

Penyerahan hak milik atas rumah negara golongan III beserta tanah dilakukan setelah pembeli (pegawai negeri sipil) melunasi semua angsuran sebagaimana disepakati dalam perjanjian sewa beli, selanjutnya pemilik baru (pegawai negeri sipil) mengajukan pendaftaran hak milik atas tanah yang di atasnya rumah negara golongan III pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat.

Peralihan hak rumah negara golongan III yang menjadi objek kajian penulis dalam penelitian ini adalah Rumah negara golongan III milik Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Riau yang dibeli oleh Pegawai Negeri Sipil yang berlokasi di Kota Pekanbaru, Propinsi Riau.

b. Milik

Menurut Kamus bahasa Indonesia, Milik memiliki arti hak atau kepunyaan. Secara istilah pengertian hak adalah kekuasaan atau

wewenang yang dimiliki seseorang untuk mendapatkan atau berbuat sesuatu.²² Dengan demikian hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan hukum. Suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima.²³

c. Pegawai Negeri Sipil

Pengertian pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu: *“Warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.”*

Pegawai ASN tersebut bermakna sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, adalah:

“Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya ASN merupakan singkatan dari Aparatur Sipil Negara, yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi sebagai berikut : *“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai*

²² J.C.T. Simorangkir, Rudy .Erwin, J.T.Prasetyo, Kamus Hukum, Cetakan VI, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 60

²³ Belajar Hukum Indonesia, *Hak dan Kewajiban*, belajarhukumindonesia.blogspot.com>, diakses pada hari Rabu, tanggal 19 September 2018, Jam 19.30 WIB

negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.”

Pegawai Negeri sipil yang menjadi objek kajian penulis dalam penelitian ini adalah pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah, dengan jabatan Kepala Sub Direktorat, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Pejabat yang jabatannya setingkat Eselon III atau Pegawai Negeri Sipil Golongan IV/a sampai dengan IV/c.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah didasarkan kepada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya serta melakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah penelitian hukum Yuridis Empiris (Sociolegal reserach). Pendekatan yuridis Normatif digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kajian permasalahan. Sedangkan pendekatan Empiris digunakan untuk menganalisa hukum dengan melihat sesuatu kenyataan hukum dalam masyarakat.²⁴

2. Sifat Penelitian

²⁴Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, halaman 105

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu dengan memaparkan hasil penelitian seteliti mungkin tentang permasalahan yang dikaji serta bagaimana cara penyelesaian masalah tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis Data

Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini, adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui penelitian lapangan (Field Research) melalui wawancara dengan responden (objek penelitian) yaitu Loker Pelayanan Rumah Negara Golongan III Gedung PIP2B Riau, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru pada bagian administrasi pertanahan, Seksi infrastruktur pertanahan, Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Seksi Penataan Pertanahan dan Pegawai Negeri Sipil sebagai pembeli Rumah Negara Golongan III.


b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (Library research) atau studi dokumentasi. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan teori-teori hukum, doktrin hukum, asas hukum dan pemikiran konseptual serta penelitian pendahulu yang berkaitan dengan objek kajian penelitian yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, literature, artikel surat kabar, artikel majalah, artikel

yang bersumber dari internet, jurnal hukum, browsing internet, kamus, tesis atau disertasi dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Dari data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer dalam penulisan hukum ini adalah norma atau kaidah dasar dalam hukum di Indonesia dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

- 
- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - b) Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan kawasan pemukiman.
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - d) Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
 - e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
 - f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
 - g) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.
 - h) Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa

- i) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah.
- j) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138/PMK.06/2010 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara berupa Rumah Negara
- k) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 Tahun 2008 Tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara
- l) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- m) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- n) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer sehingga dapat membantu memahami dan menganalisis bahan hukum primer, yaitu buku-buku, literatur-literatur, atau dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan bahan-bahan dari internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Sumber Data

Sumber Data yang digunakan dalam penelitian ini, berasal dari :

a. Penelitian Kepustakaan (Library research)

Penelitian dilakukan dengan mempelajari buku-buku, referensi yaitu berupa karya ilmiah, tesis, disertasi, dan hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, tetapi mempunyai relevansi dengan objek kajian penulis pada Perpustakaan Pribadi, Pustaka wilayah Soeman HS propinsi Riau, Pustaka wilayah Sumatera Barat dan Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan (Field Research)

Penulis melakukan penelitian dengan memilih lokasi penelitian pada Rumah Negara Golongan III di Locket Pelayanan Rumah Negara Golongan III Gedung PIP2B Propinsi Riau dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

5. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data primer dan data sekunder, penulis memakai teknik pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Wawancara semi terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur responden yaitu Loker Pelayanan Rumah Negara Golongan III Gedung PIP2B Riau, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru pada bagian administrasi pertanahan, Seksi infrastruktur pertanahan, Seksi Hubungan Hukum Pertanahan, Seksi Penataan Pertanahan dan Pegawai Negeri Sipil sebagai pembeli Rumah Negara Golongan III.
- b. Studi dokumen yaitu dengan mempelajari buku-buku, referensi yaitu berupa karya ilmiah, tesis, disertasi, dan hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, tetapi mempunyai relevansi dengan objek kajian penulis.

6. Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan, selanjutnya diolah dengan memakai cara sebagai berikut :

- a. Editing

Editing adalah pengecekan atau pengoreksian data yang telah terkumpul, tujuannya untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan yang terdapat pada data sehingga dapat diambil data yang penting.

- b. Coding (Pengkodean)

Coding adalah pemberian kode-kode pada tiap-tiap data termasuk dalam kategori yang sama. Kode adalah isyarat yang dibuat dalam bentuk angka

atau huruf yang memberikan petunjuk atau identitas pada suatu informasi, bertujuan memudahkan penulis dalam penyusunan data.

c. Tabulasi

Tabulasi adalah pembuatan tabel-tabel yang berisi data yang telah diberi kode sesuai dengan analisa yang dibutuhkan, dalam melakukan tabulasi diperlukan ketelitian agar tidak terjadi kesalahan.

7. Analisa Data

Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas, dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisa tersebut dilakukan dengan cara sebagai berikut :²⁵

- a. Tahap pertama adalah melakukan reduksi data, yaitu suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian untuk menyederhanakan data kasar yang diperoleh di lapangan. Kegiatan ini dilakukan secara berkesinambungan sejak awal kegiatan hingga akhir pengumpulan data.
- b. Tahap kedua adalah melakukan penyajian data, yaitu menyajikan data yang sudah diedit dan diorganisasi secara keseluruhan dalam bentuk deskriptif analitis.
- c. Tahap ketiga adalah melakukan penarikan kesimpulan yaitu, merumuskan kesimpulan setelah melakukan tahap reduksi dan penyajian data.

²⁵A. Kadir Ahmad, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kualitatif*, Indobis Media Centre, Makassar, 2003, hlm106

Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif yaitu dengan menganalisis data yang bersifat umum kemudian mengarah kepada kesimpulan yang bersifat khusus.

