

**LAND REFORM MELALUI PEMBATAHAN PENGUASAAN TANAH
(SUATU TAWARAN GUNA MENGGISI KEKOSONGAN ATURAN
HUKUM)**

Febri Jaya *
PT. BPR Dana Nusantara

Abstract

Restrictions on control of land for residential housing for individuals are generally regulated in Law No. 5 of 1960 on Basic Agrarian Principles and Law No. 56 Prp of 1960 On Stipulation of Land Size of Agriculture. However, these two regulations have not provided strict provisions regarding restrictions on land tenure for individual homes. The void of the legal regulation on restrictions on land tenure causes one to freely and indefinitely buy a residence causing disparity between high, middle and small income communities. In order to answer the problem in this research, research has been done by applying a normative research to fill the vacuum of law regulation in Indonesia. The answer to the problem in this research is an offer of thought to fill the vacuum of law through the approach of study of the welfare state theory and the theory of justice and the theory of law of development.

Keywords: Rules, Restrictions, and Houses.

Abstrak

Pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Namun kedua regulasi tersebut belum memberikan ketentuan secara tegas mengenai pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Kekosongan peraturan hukum mengenai pembatasan penguasaan tanah tersebut menyebabkan seseorang dapat secara bebas dan tanpa batas membeli rumah tinggal sehingga menyebabkan disparitas antara masyarakat yang berpenghasilan tinggi, menengah dan kecil. Guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini, telah dilakukan penelitian dengan jenis penelitian normatif melalui pendekatan undang-undang untuk mengisi kekosongan peraturan hukum yang ada di Indonesia karena secara yuridis obyek penelitian belum didapatkan pengaturan secara konkrit. Adapun jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini adalah suatu tawaran pemikiran untuk mengisi kekosongan peraturan hukum melalui pendekatan kajian teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*), teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, dan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja.

Kata Kunci: Peraturan, Pembatasan, dan Rumah Tinggal.

*Alamat korespondensi : best.1992@yahoo.com

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memberikan rumah tinggal yang layak bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Hal tersebut mengingat rumah merupakan kebutuhan dasar manusia, yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Pemenuhan hak atas rumah merupakan masalah nasional yang dampaknya dirasakan oleh seluruh wilayah tanah air.²

Dengan memperhatikan bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan dasar dalam kehidupan masyarakat, maka pemenuhan terhadap kebutuhan rumah tinggal adalah tanggung jawab pemerintah. Sesuai dengan amanat Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) yang salah satunya memberikan jaminan penghidupan layak bagi kemanusiaan.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 juga mengamatkan hal yang sama dengan memanfaatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pasal ini sekaligus menjadi landasan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan eksistensi pengaturan rumah tinggal (rumah) secara umum, yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

Kehadiran UUPA memberikan pengaturan terkait hukum tanah yang lebih nasionalis dan melindungi masyarakat Indonesia. Sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, Pasal 2 ayat 3 UUPA menegaskan penguasaan tanah oleh negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Namun pengaturan pembatasan luas tanah maksimum dan/atau minimum dalam peraturan pelaksana UUPA hanya terbatas pada lahan pertanian. Sedangkan untuk batasan maksimum luas tanah untuk rumah tinggal diperintahkan untuk disusun Peraturan Pemerintah tersendiri. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (untuk selanjutnya disebut UU No. 56 Prp Tahun 1960).

Amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960 telah diatur dalam Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pemberian Izin Lokasi Dalam Rangka Penataan Penguasaan Tanah Skala Besar yang dilanjutkan dengan diterbitkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi. Kedua produk hukum tersebut tidak mengatur mengenai pembatasan penguasaan tanah³ bagi individu.

¹ Gouwgioksiong, *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Peraturan Sewa Menjewa*, Jakarta : Kinta , 1965, hlm 5.

² Eman Ramelan, *Problematika Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pembebanan dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2015, hlm. 1.

³ Tanah yang dimaksud dalam penelitian adalah Hak Atas Tanah yang diatur lebih lanjut dalam UUPA.

Keberadaan kedua instruksi Menteri tersebut tidak dapat mengakomodir perintah Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960, sehingga hingga hari ini aturan mengenai pembatasan maksimum tanah untuk rumah tinggal bagi individu masih belum jelas.

Kekosongan peraturan hukum demikian menimbulkan potensi-potensi penguasaan tanah untuk rumah tinggal secara besar-besaran oleh pihak-pihak yang memiliki kemampuan keuangan yang memadai atau mapan. Keadaan ini tentu tidak memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Hal tersebut tercermin dari data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa hampir 80% tanah di Indonesia dikuasai tidak lebih dari 2% penduduk Indonesia.⁴

Oleh karena itu, fenomena atas kekosongan peraturan hukum tersebut adalah pembangunan rumah tinggal secara *illegal* oleh masyarakat yang tidak mampu memiliki tanah untuk rumah tinggal. Berdasarkan pemaparan latar belakang tersebut diatas, Penulis hendak melakukan penelitian dengan pendekatan peraturan perundang-undangan terhadap kekosongan peraturan hukum mengenai pembatasan pemilikan dan/atau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Adapun penelitian ini dibuat dengan perumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah telah dibuat aturan pelaksana tentang pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah atas pelaksanaan pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu sebagai upaya *landreform* sesuai dengan UUPA?
3. Bagaimana solusi terhadap kekosongan hukum dalam pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah penelitian hukum secara normatif. Penelitian hukum secara normatif atau penelitian hukum secara kepustakaan⁵ merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka lainnya yang lazimnya dinamakan

⁴ Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi II DPR RI, 2010 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pertanahan

⁵ Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, buku-buku sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, hlm. 23-24.

data sekunder, untuk diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.⁶

Obyek penelitian dalam penelitian ini merupakan kekosongan hukum dalam pengaturan (Peraturan Pemerintah) mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Penelitian ini akan menguraikan kaitan-kaitan Peraturan Pemerintah sebagai obyek penelitian dimaksud dengan amanat Pancasila, UUD 1945, UUPA, dan UU No. 56 Prp Tahun 1960.

Data-data yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan akan diuraikan dalam pemaparan yang sistemik dan logis dengan memperhatikan dasar-dasar hukum yang telah ada beserta teori-teori yang secara tegas digunakan dalam penelitian ini. Analisis data⁷ dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) yang ditinjau dari perspektif UUPA dan UU No. 56 Prp Tahun 1960.

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan metode penelitian berupa metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mendeskripsikan data apa adanya dan menjelaskan data atau kejadian dengan kalimat-kalimat penjelasan secara kualitatif.⁸

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Aturan Pembatasan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu di Indonesia

Pada dasarnya pengaturan pembatasan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu telah tersirat pada beberapa peraturan perundang-

⁶ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, cakupan penelitian hukum normatif atau kepustakaan adalah sebagai berikut :

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
2. Penelitian terhadap sistematik hukum;
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal;
4. Perbandingan hukum;
5. Sejarah hukum.

Ibid. hlm. 14.

⁷ Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan dalam analisis data, sebagai berikut:

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani;
- b. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap;
- c. Pendekatan histori (*historical approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan pengembangan peraturan mengenai isu yang dihadapi;
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*), yakni dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama;
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, yaitu dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrindoktrin di dalam ilmu hukum tersebut.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2014, hlm. 93-97.

⁸ Moloeng Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Rosdakarya, 2004. hlm. 6.

undangan bidang agraria di Indonesia. Aturan-aturan yang dimaksud antara lain adalah :

- a. Pasal 7 UUPA;
- b. UU No. 56 Prp Tahun 1960;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : SK/59/DDA/Tahun 1970 Tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak Atas Tanah;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal;
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

Dari kelima peraturan perundang-undangan tersebut diatas, memberikan gambaran bahwa pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hanya saja, kelima peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang memberikan pengaturan secara tegas pembatasan tersebut dan akibat dari penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas.

Kelima peraturan perundang-undangan tersebut hanya menyiratkan pejabat kantor pertanahan untuk dapat membatasi masing-masing individu untuk menguasai hak atas tanah. Penulis tidak menemukan pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Hal tersebut tentu berbeda dengan ketentuan pembatasan hak atas tanah untuk lahan pertanian yang dengan tegas memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang memegang tanah yang melebihi batas untuk mengalihkan tanah-tanah yang melebihi tersebut agar tidak melebihi batas maksimum yang dilarang.

Selanjutnya, amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960 merupakan salah satu dasar dibentuk peraturan pelaksana pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Kekosongan hukum demikian tentu menyebabkan ketiadaan pengaturan pembatasan tersebut sehingga orang dalam satu keluarga dapat menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal dengan jumlah yang tidak jelas.

Selanjutnya, ketidakjelasan demikian adalah mengenai akibat hukum dan/atau kewajiban pihak-pihak yang memegang hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas. Sebagai bahan perbandingan adalah pengaturan tersebut dapat dilihat pada Pasal 6 UU No 56 Prp Tahun 1960⁹ yang memberikan batasan toleransi selama 1

⁹ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang berbunyi sebagai berikut :“Barangsiapa sesudah mulai berlakunya Peraturan ini memperoleh tanah pertanian, hingga tanah pertanian yang dikuasai olehnya dan anggota keluarganya berjumlah lebih dari luas maksimum, wajib berusaha supaya paling lambat 1 tahun

(satu) tahun bagi pihak-pihak yang menguasai tanah lebih dari luas maksimum untuk mengalihkan tanah tersebut.

Hal tersebut dikarenakan peraturan perundang-undangan terkait pembatasan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia merupakan satu keharusan karena Indonesia merupakan negara kesejahteraan. Kekosongan aturan hukum demikian menimbulkan potensi-potensi penguasaan tanah untuk rumah tinggal secara besar-besaran oleh pihak-pihak yang memiliki kemampuan keuangan yang memadai atau mapan. Selain itu, pergeseran kebutuhan pembelian rumah tinggal menjadi komoditas investasi menyebabkan urgensi pengaturan pembatasan penguasaan tanah di Indonesia.

Keadaan ini tentu tidak memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini sesuai dengan data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa hampir 80% tanah di Indonesia dikuasai tidak lebih dari 2% penduduk Indonesia.¹⁰

Dalam perkembangan penyusunan *landreform* hukum agraria mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah, pemerintah baru mengantisipasi penguasaan tanah untuk lahan pertanian. Hal tersebut tersirat dan tersurat pada Penjelasan Umum UU No. 56 Prp Tahun 1960 huruf 1 yang berbunyi sebagai berikut :

“ Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60 % dari para petani adalah petani-tidak bertanah....”¹¹

Berdasarkan keadaan tersebut, dapat diketahui bahwa pemerintah telah melakukan pembatasan penguasaan tanah pada lahan pertanian, namun belum memiliki pengaturan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan non-pertanian, termasuk lahan untuk rumah tinggal bagi individu.

Alasan kekosongan aturan hukum (Peraturan Pemerintah) yang mengatur khusus mengenai ketentuan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu sebagai berikut :

a. Indonesia adalah Negara Agraris

Pada masa dibentuk peraturan perundang-undangan mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah pada umumnya, Indonesia merupakan negara agraris. Mayoritas penduduk Indonesia pada masa itu memiliki mata pencaharian sebagai petani. Oleh karena itu,

sejak diperolehnya tanah tersebut jumlah tanah pertanian yang dikuasai itu luasnya tidak melebihi batas maksimum”.

¹⁰Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi II DPR RI, 2010 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

¹¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 494.

kebijakan pemerintah dibentuk untuk melindungi penduduk-penduduk mayoritas pada masa itu yaitu petani.

Hal ini dapat dilihat dari huruf a konsiderans pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa susunan kehidupan masyarakat Indonesia, termasuk perekonomiannya masih bercorak agraris.¹²

Keadaan masyarakat pada masa itu mengharuskan pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan untuk melindungi segenap masyarakat Indonesia yang memiliki mata pencaharian sebagai petani. Hal ini dapat disimpulkan dari huruf 1 Penjelasan Umum UU No. 56 Prp Tahun 1960 tersebut diatas.

Pergeseran mata pencaharian masyarakat Indonesia dari petani menjadi bidang lain menyebabkan pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah harus dibuat lebih luas, sehingga tidak hanya mengatur mengenai hak atas tanah untuk lahan pertanian. Kebutuhan yang seharusnya dibentuk adalah pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hal ini tentu mengingat pergeseran kebutuhan rumah tinggal sebagai kebutuhan primer (sandang) menjadi komoditas investasi dewasa ini.

Perbedaan keadaan masyarakat pada masa pembentukan UUPA dan UU No. 5 Tahun 1960 harus mendorong pemerintah untuk segera merumuskan peraturan pemerintah selanjutnya yang mengatur pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Dalam hal ini, pembangunan hukum nasional yang mensinkronisasi keadaan masyarakat teraktual dengan peraturan perundang-undangan mutlak harus dilakukan. Adapun arahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Ketetapan nomor: IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (untuk selanjutnya disebut Ketetapan MPR Nomor : IX.MPR/2001) telah memberikan arahan kepada pemerintah untuk memperhatikan hal-hal yang menjadi obyek penelitian ini.

Dalam Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor : IX/MPR/2001 memberikan arahan kebijakan pembaharuan agraria secara khusus dan spesifik. Terkait dengan itu, poin yang berkaitan dengan pembatasan penguasaan hak atas tanah yang menjadi obyek

¹²Bunyi lengkap huruf a konsiderans pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dimaksud adalah sebagai berikut : “bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak **agraris**, bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”

penelitian Penulis dapat dilihat pada butir a hingga c pasal tersebut.¹³

Selain itu, perkembangan masyarakat yang menjadikan rumah sebagai komoditas investasi tentu merupakan suatu urgensi bagi pemerintah untuk segera membentuk Peraturan Pemerintah terkait dengan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

b. Kelalaian Pemerintah

Dengan memperhatikan amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960 yang mengamanatkan bahwa maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan serta peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah. Mengingat hingga hari ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud hingga hari ini belum diatur, maka tidak salah bila disimpulkan bahwa kekosongan hukum atas pembatasan penguasaan hak atas tanah merupakan kelalaian pemerintah.

Tentu dalam hal ini, pemerintah telah lalai dalam melaksanakan amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Selain itu, pemerintah juga telah lalai dalam menjalankan peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi landasan pembentukan peraturan pembatasan penetapan luas tanah pertanian, yakni UUPA yang mengharuskan pembatasan penguasaan tanah secara menyeluruh.

Pemerintah seharusnya memperhatikan berbagai peraturan pelaksana UUPA yang hingga saat ini belum ada. Selanjutnya, pemerintah juga harus memperhatikan berbagai peraturan pelaksana UUPA yang telah tidak relevan dengan keadaan hukum saat ini.¹⁴

Pemerintah yang tidak memberikan kontribusi konkret dalam pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu diperparah dengan kenyataan aparaturnya pelaksana UUPA. Tipisnya idealisme aparaturnya pelaksana menyebabkan UUPA tidak dapat dilaksanakan secara efektif.¹⁵

¹³Adapun butir a hingga c Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor : IX/MPR/2001. berbunyi sebagai berikut :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini;
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan mempertahankan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

¹⁴Selain masalah ketiadaan peraturan pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria, juga terdapat berbagai ketentuan peraturan pelaksana yang tidak relevan dengan perkembangan hukum dewasa ini. Dikutip dari A. A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 246.

¹⁵*Ibid.*

2. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Sebagai Upaya *Landreform* Sesuai Amanat UUPA

Secara umum, pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia telah tersirat dalam lima peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan diatas. Namun kelima peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang memberikan pengaturan secara tegas pembatasan tersebut dan akibat dari penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas.

Hal tersebut tentu berbeda dengan ketentuan pembatasan tanah untuk lahan pertanian yang dengan tegas memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang memegang tanah yang melebihi batas untuk mengalihkan tanah-tanah yang melebihi tersebut agar tidak melebihi batas maksimum yang dilarang.

Adapun pemaparan dari kelima aturan yang mengatur tentang pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi Individu sebagai berikut :

a. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Pasal 7 UUPA

Dalam pelaksanaan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia yang diamanatkan dalam Pasal 7 UUPA harus dimaknai bersama dengan Pasal 17 UUPA. Keterbatasan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia dalam UUPA merupakan hal yang sangat wajar.

Kewajaran tersebut didasarkan pada pengaturan pasal per pasal dalam undang-undang tersebut merupakan pengaturan mengenai payung hukum atas pengaturan reformasi agraria pasca pemberlakuan hukum tanah negara Belanda saat masa penjajahan.

Payung hukum yang dimaksud dalam undang-undang tersebut hanya memberikan amanat-amanat yang harus diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana yang lebih tegas dan konkret. Keadaan tersebut tentu berdampak pada peraturan perundang-undangan mengenai reformasi agraria menjadi tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan. Permasalahan yang seringkali timbul dalam pengaturan reformasi agraria yang tersebar tersebut berpotensi mengandung jiwa-jiwa kontradiksi antar masing-masing pengaturan hukum tersebut.

b. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari UU No. 56 Prp Tahun 1960

Pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia diamanatkan dalam Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Secara harfiah, judul dari undang-undang

ini telah menegaskan bahwa hanya akan memberikan pengaturan terhadap penetapan luas tanah pertanian.

Dengan keadaan tersebut, tentu undang-undang ini tidak dapat keluar dari pengaturan hukum sesuai dengan judul undang-undang ini sendiri. Oleh karena itu, pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu dalam undang-undang tersebut hanya diamanatkan dalam 1 (satu) pasal, yakni Pasal 12.

- c. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : SK/59/DDA/Tahun 1970 Tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak Atas Tanah

Peraturan ini hanya mengatur terkait dengan mekanisme penyederhanaan peraturan teknis mengenai perizina pemindahan hak atas tanah. Pengaturan mengenai pembatasan pengalihan hak atas tanah tersebut tersirat pada Pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri merupakan salah satu bentuk pembatasan pemilikan dan penguasaan ha katas tanah pasca reformasi agraria di Indonesia.

Namun pengaturan pembatasan penguasaan ha katas tanah untuk rumah tinggal bagi individu sesuai dengan peraturan ini tidak tegas karena memberikan celah kepada individu untuk menguasai tanah yang melebihi batas atas persetujuan / izin dari Kantor Agraria melalui Kepala Kantor Pendaftaran Tanah.

Mekanisme untuk dapat menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu atas persetujuan Kantor Agraria melalui Kepala Kantor Pendaftaran Tanah menjadikan pengaturan dalam peraturan pelaksana ini terasa sangat bias dan tidak tegas.

Ketidak tegasan pengaturan ini dapat semakin bias dan tidak jelas dengan ketidakpahaman aparaturnya pelaksana peraturan tersebut terkait pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

- d. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

Ketentuan mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat 2 Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal memberikan pengaturan mengenai teknis pengurusan permohonan hak milik, yakni surat pernyataan dari pemohon hak milik yang

menyatakan bahwa dengan memperoleh hak milik yang dimohonkan itu, total luas tanah yang akan dipunyai oleh pemohon adalah tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruh luasnya tidak lebih dari 5.000 (lima ribu) m².

Pada dasarnya, Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum dalam mekanisme pemberian hak milik bagi masyarakat. Namun hal yang harus diperhatikan adalah Pasal 50 UUPA menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, keputusan ini secara substansi tidak tepat digunakan untuk melakukan pengaturan lebih lanjut mengenai pemberian hak milik.

- e. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Peraturan Menteri ini pada dasarnya tidak memberikan pengaturan khusus mengenai pembatasan terhadap penguasaan hak atas tanah di Indonesia. Peraturan ini hanya memberikan batas kewenangan masing-masing Kepala Kantor Pertanahan Tingkat Kotamadya/Kabupaten hingga Kepala Kantor Pertanahan Tingkat Provinsi.

- f. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Sektor Perbankan

Pergeseran kebutuhan pembelian rumah tinggal menjadi komoditas investasi¹⁶ menyebabkan urgensi pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah di Indonesia. Pertumbuhan pasar demikian menyebabkan masyarakat berpenghasilan rendah kesulitan untuk bersaing untuk membeli rumah yang layak.¹⁷

Kehadiran pemerintah, melalui Bank Indonesia, yang membatasi pemberian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bagi

¹⁶Berdasarkan hasil survey Bank Indonesia pada bulan Mei 2013, sebanyak 42,5% dari 5000 responden memilih rumah sebagai investasi dibandingkan dengan emas, reksadana atau deposito, diakses dari <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> pada tanggal 15 Januari 2017.

¹⁷Asisten Deputi Gubernur Bank Indonesia (pada masa itu), Mulya Siregar, dalam Seminar Prospek Pembiayaan Properti di Hotel Royal Kuningan, Jakarta, pada tanggal 28 November 2013 memaparkan bahwa masih banyak rakyat Indonesia yang belum bisa mendapatkan rumah sebagai hunian pertama. Oleh karena itu, pemerintah (pada masa itu) memberikan pembatasan kepada masyarakat yang telah menikmati fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) agar tidak dapat mendapatkan fasilitas serupa sebanyak lebih dari satu kali. diakses dari <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> pada tanggal 15 Januari 2017.

masyarakat yang telah menikmati fasilitas serupa tidak dapat berdampak signifikan bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki rumah.

Hal ini dikarenakan pemerintah, melalui Bank Indonesia pula, yang sebelumnya menetapkan aturan larangan pembelian rumah *indent*¹⁸ pada akhirnya memberikan kelonggaran aturan tersebut untuk mendorong pertumbuhan penyaluran kredit perbankan.¹⁹

Bank Indonesia yang sebelumnya diharapkan dapat memberikan pembatasan-pembatasan agar masyarakat berpenghasilan rendah dapat membeli rumah tinggal tampaknya juga tidak efektif memberikan peran Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keadaan Bank Indonesia yang tidak dapat konsisten untuk memberikan pembatasan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) tersebut merupakan hal yang wajar. Hal tersebut dikarenakan kewenangan Bank Indonesia yang wajib menjaga stabilitas keuangan nasional dan sewaktu-waktu harus memberikan kebijakan yang sesuai dengan perkembangan perekonomian nasional.

Oleh karena itu, kebijakan pemerintah melalui sektor perbankan tidak dapat dijadikan acuan mutlak untuk melakukan pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

3. Solusi Terhadap Kekosongan Aturan Hukum Dalam Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu di Indonesia

Adapun solusi konkret atas pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia adalah penerbitan Peraturan Pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp 1960. Penerbitan peraturan pemerintah tersebut sesuai dengan program prioritas (nawacita) presiden Joko Widodo terdapat 1 (satu) program yang berkaitan dengan obyek penelitian, yakni pembatasan penguasaan hak atas tanah bagi individu untuk rumah tinggal di Indonesia.

¹⁸Pada tahun 2013, Bank Indonesia memberikan larangan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah *indent*(dengan cara pemesanan terlebih dahulu) melalui Surat Edaran Bank Indonesia Nomor : 15/40/DKMP tanggal 24 September 2013 tentang Penerapan Manajemen Resiko pada yang Melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Kepemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti, Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor, dikases dari <http://www.beritasatu.com/bank-dan-pembiayaan/140547-untuk-rumah-kedua-bank-hanya-kucuri-kpr-jika-ready-stock.html> pada tanggal 15 Januari 2017.

¹⁹Pada akhir tahun 2016, Bank Indonesia memastikan akan melakukan pelonggaran aturan mengenai Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang nantinya akan diterapkan di masing-masing perbankan. Kebijakan tersebut dibuat karena terjadi penurunan pertumbuhan kredit perbankan. Pemberian kelonggaran demikian mencabut pelarangan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) kedua dengan cara *indent*(dengan cara pemesanan terlebih dahulu) yang sebelumnya dilarang oleh Bank Indonesia, diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2515367/bilonggarkan-aturan-kpr-untuk-rumah-kedua> pada tanggal 15 Januari 2017.

Adapun penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut tetap harus memperhatikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagai berikut :

a. Landasan Filosofis

Kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi logis dari diterimanya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), atau konsep tentang negara hukum yang dinamis sejak awal abad XX. Konsep negara kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap konsep negara hukum yang statis dan hidup serta berkembang sejak akhir abad XVIII.²⁰

Negara Indonesia dapat digolongkan menjadi negara kesejahteraan. Hal ini kemudian tersirat dan tersurat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang antara lain berbunyi : “Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...”.

Sebagai konsekuensi Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, maka segala peraturan yang dirumuskan oleh pemerintah harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh masyarakat dari segala lapisan guna mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kaitan dengan penelitian ini yang bertema pembatasan penguasaan hak atas tanah dalam rangka reformasi agraria ini, peran Negara Indonesia dalam melaksanakan negara kesejahteraan diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Adapun amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 memiliki jiwa yang sama dengan landasan filosofis Negara Indonesia, yakni Pancasila, terutama sila ke-5 yang berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Bermula dari pemahaman negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut diatas, maka pemerataan keadilan sosial bagi seluruh rakyat merupakan hal mutlak. Oleh karena itu, pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu merupakan salah satu urgensi yang harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Pemerintah).

b. Landasan Yuridis

Adapun landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah) mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia sebagai berikut :

1) Amanat Konstitusi

²⁰Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hlm. 128.

Jaminan konstitusi untuk melakukan pembatasan terhadap penguasaan hak atas tanah di Indonesia bertujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun jaminan tersebut tersirat pada Alinea 4 Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi : “ ... *Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...*”.²¹ Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 juga memberikan jaminan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk mendapatkan rumah.²²

Berdasarkan penjelasan, maksud dari Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 adalah setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pekerjaan yang layak. Pekerjaan yang sesuai dengan keahlian serta minatnya dan bukan pekerjaan yang di paksakan kepadanya. Jadi tidak boleh seseorang melakukan pekerjaan karena terpaksa.

Setelah mendapat pekerjaan seorang warga negara Indonesia juga berhak memperoleh penghidupan yang layak. Layak di sini adalah penghidupan yang pantas bagi manusia. Dari mulai tempat tinggal, pakaian, **rumah** maupun sarana penunjang lainnya. Oleh karena itu, negara tidak boleh membiarkan rakyat terlantar dan hidup di kolong jembatan maupun hidup di tempat pembuangan sampah.

Kemudian Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 juga memberikan penegasan pemberian jaminan yang serupa, yakni pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Republik Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.²³

Dasar-dasar konstitusional tersebut diatas menjadi dasar penyusunan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

²¹ Bunyi lengkap Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut : Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

²² Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

²³ Adapun bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

2) Amanat UUPA

Dasar-dasar membatasi penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 7 UUPA.²⁴ Selanjutnya Penjelasan umum II angka 7 memberikan pendalaman makna Pasal 7 UUPA. Adapun pendalaman yang dimaksud ialah sebagai berikut :

“ ... Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu **bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan**, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum ...”.

Pengaturan demikian diatur lebih lanjut dalam dalam Pasal 17 UUPA yang mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah untuk membatasi batasan minimum dan maksimum penguasaan hak atas tanah. Guna melaksanakan Pasal 17 UUPA tersebut diatas, Pemerintah telah menerbitkan UU No. 56 Prp Tahun 1960 pada tanggal 29 Desember 1960 untuk mengatur pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan pertanian. Sedangkan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan non-pertanian belum diatur.²⁵

3) Amanat UU No. 56 Prp Tahun 1960

UU No. 56 Prp Tahun 1960 pada dasarnya memberikan pengaturan mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan pertanian. Namun pada Pasal 12 dibunyikan bahwa mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah untuk perumahan akan diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah.²⁶

Ketentuan tersebut memberikan amanat kepada pemerintah untuk menyusun suatu Peraturan Pemerintah yang mengatur khusus pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal.

c. Landasan Sosiologis

Penerapan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja untuk mencoba memberikan kontribusi pemikiran atas kekosongan tersebut. Kajian tersebut selanjutnya akan memberikan kontribusi pembangunan hukum nasional yang

²⁴Pasal 7 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut :“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Jakarta : Djambatan, 2008, hlm. 370.

²⁶Adapun Pasal 12 tersebut berbunyi sebagai berikut : “**Maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan** dan pembangunan lainnya, serta pelaksanaan selanjutnya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini **diatur dalam Peraturan Pemerintah**” .

dapat memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Elaborasi yang digunakan oleh Penulis melalui pendekatan prinsip keadilan, kepastian, dan ketertiban sebagai aspek *social engeneering* untuk membangun hukum nasional yang dapat mengatur tentang pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Elaborasi yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1) Kepastian Hukum

Mengacu pada Teori Hukum Pembangunan tersebut menjadikan hukum sebagai sarana pambaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social engeneering*.²⁷ Kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat sungguh dibutuhkan mengingat bahwa masing-masing manusia memiliki kepentingan. Oleh karena itu, kehadiran hukum harus dapat memberikan kepastian hukum bagi pergaulan masyarakat.

Kepastian hukum dalam hal ini tentu dapat diwujudkan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Hal ini mengingat amanat Pasal 12 UU No. 56 Tahun 1960 yang memerintahkan untuk dibentuk suatu Peraturan Pemerintah.

Dalam penerbitan Peraturan Pemerintah dimaksud untuk dapat memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan pemerataan distribusi tanah guna mencapai kesejahteraan sosial sebagaimana diamanatkan oleh landasan konstitusi Republik Indonesia.

2) Keadilan

Teori Keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls mengartikulasi sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan khusus. Yang dimaksud dengan “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang elah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat seara refleksif.²⁸

²⁷Lilik Mulyadi, “Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis”, hlm 5, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangu nan.pdf diakses pada tanggal 12 Oktober 2016.

²⁸John Rawls. *Theory of Justice*. London : Oxford University Press, 1973, hlm. 50-57 sebagaimana dikutip dari Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, Jurnal TAPIs, Vol. 9, No. 2 Juli-Desember 2013, hlm. 32-33, sebagaimana dikutip dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=161102&val=5897&title=TEORI%20KEADI %20LAN%20MENURUT%20JOHN%20RAWLS> diakses pada tanggal 11 Oktober 2016.

Rawls bermaksud mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori *utilitarianisme*. Rawls memaksudkan “rata-rata” (*average utilitarianisme*) dengan maksud bahwa institusi sosial dikatakan adil jika diabadikan untuk memaksimalkan keuntungan dan kegunaan. Sedangkan *utilitarianisme* rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diandikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata perkapita. Untuk kedua versi *utilitarianisme* tersebut didefinisikan sebagai kepuasan dan keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls menegaskan bahwa dasar kebenaran teori membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi *utilitarianisme*.²⁹

Kajian teori keadilan John Rawls dijadikan kajian teori dalam melakukan kajian terhadap kekosongan peraturan hukum dalam mengatur pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Teori keadilan ini kemudian dikolaborasi dengan prinsip-prinsip keadilan sosial yang menjadi dasar filosofis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus diakui bahwa keadilan adalah sebagai daya hidup manusia yang substansial bagi kehidupan manusia, sehingga di dalam Dasar dan Ideologi Negara Pancasila, yang dituangkan dalam dua buah sila, yaitu: Sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima (mewakili mengungkap ciri khas keadilan yang bersifat integralistik secara moral), dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (mewakili ciri khas keadilan sosial. Khususnya sila kelima yang merupakan “salah satu tujuan atau cita-cita” yang perlu dicari realisasinya.³⁰

Prinsip-prinsip keadilan tentu harus diperhatikan mengingat pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan akan berdampak bagi masyarakat. Aspek keadilan tersebut dapat diterapkan pada pemberian kesempatan kepada pemegang hak atas tanah yang dianggap melebihi batas.

Hal ini dapat mengacu pada ketentuan Pasal 6 UU No. 56 Prp Tahun 1960 yang memberikan kesempatan bagi pemegang hak yang melebihi batas untuk dapat melepaskan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah menerima hak atas tanah. Hal

²⁹*Ibid.*

³⁰Anil Dawan. “Keadilan Sosial : Teori Keadilan Menurut John Rawls dan Implementasinya Bagi Perwujudan Keadilan Sosial di Indonesia”, hlm. 5, sebagaimana dikutip dari <http://www.seabs.ac.id/journal/april2004/Keadilan%20Sosial-Teori%20Keadilan%20Menurut%20John%20Rawls%20Dan%20Implementasinya%20Bagi%20Perwujudan%20Keadilan%20Sosial%20Di%20Indonesia.pdf> diakses pada tanggal 11 Oktober 2016.

ini tentu lebih adil mengingat seseorang dapat saja tidak dengan sengaja memperoleh hak atas tanah dalam jumlah yang melebihi batas, misalnya mendapatkan warisan dan hadiah.

Kesempatan demikian dimaksud untuk memberikan kelonggaran bagi orang-orang sebagai pemegang hak atas tanah yang melebihi batas dengan itikad baik untuk dapat mengantisipasi pelanggaran yang telah ada.

Selain kelonggaran untuk mengantisipasi kelebihan penguasaan hak atas tanah, aspek keadilan juga harus diberikan berupa penggantian hak yang wajar dan pantas kepada pemegang hak atas tanah yang melebihi batas. Apabila diperhatikan lebih lanjut, ketentuan pemberian ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang melebihi batas dalam UU No. 56 Tahun 1960 juga tidak diatur dengan tegas.

Jumlah ganti rugi yang harus ditentukan tersebut harus dapat memenuhi prinsip-prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tentu mengingat bahwa beban biaya dan nominal harga beli yang dikeluarkan oleh pemegang hak atas tanah yang melebihi batas untuk memperoleh hak atas tanah yang dimaksud tersebut.

Pemberian ganti rugi tersebut sesuai dengan pendapat Arie Sukanti Hutagulung dalam memberikan pendapat ahli pada permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi nomor 11/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa ketiadaan pemberian ganti rugi adalah bertentangan dengan asas-asas hukum tanah nasional dan asas-asas perolehan tanah yang menjadi dasar pembangunan hukum tanah nasional.³¹

Hal tersebut tentu turut memperhatikan konteks-konteks keadilan sosial yang mengandung unsur-unsur ke-Indonesia-an yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam teori hukum pembangunannya.

3) Ketertiban

Salah satu aksentuasi tolak ukur konteks teori hukum pembangunan menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah ketertiban dan keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak.³²

Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat

³¹Mahkamah Konsitusi, Putusan Nomor : 11/PUU-V/2007, hlm. 53.

³²Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis", hlm 5, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.³³

Dalam kaitan dengan pembangunan hukum terkait pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu, Penulis mencoba mengelaborasi teori hukum pembangunan melalui perbaikan birokrasi pertanahan di Indonesia.

Perbaikan birokrasi dimaksud untuk mewujudkan ketertiban administratif dalam pendaftaran hak atas tanah di Kantor Pertanahan Nasional Republik Indonesia cq. Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya masing-masing daerah untuk dapat mendata secara sistemik dan terperinci daftar pemegang hak atas tanah melalui suatu sistem yang terintegrasi.

Sistem yang dimaksud adalah sistem informatika terpadu yang dapat menyediakan data-data yang diperlukan untuk memantau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

Dimensi Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja merupakan salah satu teori hukum yang lahir dari kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik berdasarkan Pancasila. Teori ini lahir, tumbuh dan berkembang serta diciptakan oleh orang Indonesia sehingga relatif sesuai apabila diterapkan pada masyarakat Indonesia.³⁴

Oleh karena itu, penggunaan teori ini tentu sangat relevan untuk digunakan oleh Penulis dalam melakukan kajian hukum terhadap kekosongan hukum dalam pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Sebagai solusi konkret atas penerbitan peraturan pemerintah yang dimaksud, dalam penelitian ini direkomendasikan agar dibentuk Peraturan Pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 12 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Adapun rekomendasi / tawaran pemikiran guna mengisi kekosongan aturan hukum atas pembatasan penguasaan tanah di Indonesia dalam penelitian ini adalah penerapan *triple check system* dalam penyusunan Peraturan Pemerintah mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Adapun penjelasan dari *triple check system* yang dimaksud adalah sebagai berikut:

³³Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung : Binacipta, tanpa tahun, hlm. 13 sebagaimana dikutip dari Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis", hlm 4, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

³⁴Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis", hlm 5, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

- a. Pengecekan pada proses permohonan hak atas tanah untuk rumah tinggal oleh pemohon;

Proses ini mendorong kesadaran masyarakat untuk tidak menguasai tanah untuk rumah tinggal dengan jumlah yang melebihi batas yang telah ditentukan. Oleh karena itu, dalam proses permohonan, para pemohon diwajibkan untuk membuat suatu pernyataan tertulis yang sekurang-kurangnya memuat frasa : “Bahwa pemohon menyadari jumlah hak atas tanah untuk rumah tinggal yang dikuasai hingga saat ini adalah tidak melebihi batas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan”.

Pembuatan pernyataan yang memuat frasa tersebut diatas, bukan merupakan kelengkapan administratif dalam proses permohonan hak atas rumah tinggal. Pernyataan tersebut dimaksud untuk mendorong dan/atau mengarahkan para pemohon untuk melakukan pengecekan luas atau jumlah hak atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dikuasai oleh pemohon.

Tentu dalam pembuatan pernyataan tersebut, pihak-pihak yang terlibat dalam proses permohonan hak atas tanah untuk rumah tinggal dapat menjelaskan konsekuensi hukum akibat memberikan pernyataan yang salah dalam proses permohonan hak atas tanah untuk rumah tinggal tersebut. Dalam hal ini, penambahan frasa yang mengetahui dan menyadari segala akibat dan resiko dibuatnya pernyataan menjadi penting agar pemohon hak atas tanah tidak abai atas hal (akibat dan resiko) demikian.

- b. Pengecekan pada proses pendaftaran hak atas tanah untuk rumah tinggal oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya;

Dalam proses pengecekan ini, kehadiran sistem informasi untuk mendorong tertib administrasi sangat dibutuhkan. Sistem informasi terpadu dimaksud untuk mempermudah pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya untuk dapat melakukan pengecekan pihak-pihak yang menguasai tanah diatas jumlah melebihi batas.

Setelah melakukan pengecekan bahwa pemohon hak atas tanah untuk rumah tinggal tersebut tidak melebihi batas maksimum yang telah ditentukan baru proses pendaftaran bisa dilanjutkan ke proses berikutnya, yakni proses pengukuran lapangan dan penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Proses ini merupakan langkah antisipatif dari pejabat-pejabat kantor pertanahan Kabupaten/Kotamadya agar pihak-pihak yang melakukan permohonan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang akan diterbitkan sertipikat hak atas tanah tidak melebihi batas maksimum yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

- c. Pengecekan pada proses pemuktahiran data secara berkala;

Dalam proses ini, pejabat pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya diharuskan untuk melakukan pemuktahiran data secara berkala, baik setiap tahun sekali maupun dalam jangka waktu

yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah).

Pemuktahiran data dimaksud juga dapat memanfaatkan setiap informasi yang didapatkan dari masyarakat, misalnya berupa laporan masyarakat kepada pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya. Dalam hal ini, informasi yang didapatkan dari masyarakat melalui laporan tersebut dapat menjadi bukti permulaan bahwa seseorang telah menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal yang melebihi batas maksimum.

Apabila ditemukan orang yang menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal yang melebihi batas, maka pejabat Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya yang berwenang wajib menegur orang tersebut melalui peringatan tertulis. Tentu mekanisme pemberian peringatan tertulis tersebut harus diatur secara mendetail dalam Peraturan Pemerintah yang dimaksud.

Hal tersebut untuk memperjelas tugas dan fungsi pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/ Kotamadya yang melakukan peneguran tersebut. Selanjutnya orang-orang yang ditegur tersebut harus memberikan klarifikasi maupun upaya hukum lanjutan, misalnya segera melakukan pengalihan dan/atau pelepasan hak atas tanah untuk rumah tinggal tersebut kepada pihak lain.

Apabila hingga dengan waktu yang telah ditentukan dalam teguran tertulis tersebut, orang-orang yang menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal yang melebihi batas tidak melakukan pengalihan dan/atau pelepasan hak atas tanah yang dimaksud, maka pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya tersebut harus melimpahkan pelanggaran tersebut kepada pihak berwajib agar dapat dilanjutkan proses penyitaan atas kelebihan batas maksimum penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal.

Adapun pihak berwajib yang berwenang menurut Penulis adalah pejabat pada Kejaksaan Negeri setempat yang dapat melanjutkan proses penyitaan tersebut ke kantor Pengadilan Negeri tempat hak atas tanah untuk rumah tinggal tersebut terdaftar.

Kehadiran pejabat pada kantor pertanahan Kabupaten/Kotamadya merupakan salah satu tindak lanjut dari penggunaan sistem yang terintegrasi untuk pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Fase ini merupakan solusi terbaik untuk mencegah penguasaan hak atas tanah yang melebihi batas.

Solusi ini sesuai dengan sistem publikasi pada pendaftaran tanah yang menganut sistem publikasi positif. Hal mana dalam sistem publikasi positif tersebut mengharuskan petugas tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan yuridis dalam proses pendaftaran tanah.³⁵ Solusi ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam penyusunan Peraturan Pemerintah terkait dengan pembatasan

³⁵Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Jakarta : Kencana, 2010, hlm. 271-272.

penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal dalam tatanan hukum nasional. Materi dalam Peraturan Pemerintah tetap harus memperhatikan amanat landasan konstitusional Indonesia yakni untuk memakmurkan seluruh warga negara.

D. Kesimpulan

1. Aturan Pembatasan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu di Indonesia

Aturan-aturan yang mengatur mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu antara lain adalah :

- a. Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA;
- b. UU No. 56 Prp Tahun 1960;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : SK/59/DDA/Tahun 1970 Tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak Atas Tanah;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal;
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

Dari kelima peraturan perundang-undangan tersebut diatas, memberikan gambaran bahwa pengaturan pembatasan penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hanya saja, kelima peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang memberikan pengaturan secara tegas pembatasan tersebut dan akibat dari penguasaan tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas.

Kelima peraturan perundang-undangan tersebut hanya menyiratkan pejabat kantor pertanahan untuk dapat membatasi masing-masing individu untuk menguasai hak atas tanah. Penulis tidak menemukan pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

2. Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Sebagai Upaya *Landreform* Sesuai UUPA

Secara umum, pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia telah tersirat dalam lima peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan oleh Penulis tersebut diatas. Kelima peraturan perundang-undangan tersebut mencoba memberikan gambaran bahwa pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hanya saja, kelima peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang memberikan pengaturan secara tegas pembatasan tersebut dan akibat dari penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas.

3. Solusi Terhadap Kekosongan Aturan Hukum Dalam Pembatasan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu di Indonesia

Adapun solusi yang ditawarkan oleh Penulis dalam Penelitian ini adalah pembentukan Peraturan Pemerintah yang memenuhi syarat-syarat yang terkandung dalam teori hukum pembangunan, yakni kepastian hukum, keadilan dan ketertiban.

Dalam penelitian ini, kepastian hukum dimaknakan sebagai penegasan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan, keadilan adalah keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia dan ketertiban adalah penyusunan suatu kebijakan dalam Peraturan Pemerintah tersebut untuk membentuk birokrasi yang modern dengan memanfaatkan perkembangan teknologi yang ada.

Selanjutnya penerapan *triple check system* diharapkan dapat mengantisipasi penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang melebihi batas maksimum. Adapun *triple check system* di antara adalah sebagai berikut : pengecekan pada proses permohonan hak atas tanah, pengecekan pada proses pendaftaran hak atas tanah, dan pengecekan pada proses pemuktahiran data.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- A. A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Jakarta : Djambatan, 2008.
- Eman Ramelan, *Problematika Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pembebanan dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2015.
- Gouwgioksiong, *Komentaris Atas Undang-Undang Perumahan dan Peraturan Sewa Menjawa*, Jakarta : Kinta , 1965.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Moloeng Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Rosdakarya, 2004.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana, 2014.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Jakarta : Kencana, 2010.

Artikel dan Laporan

- Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi II DPR RI, 2010 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

Internet

- <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> diakses pada tanggal 15 Januari 2017.
- <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> diakses pada tanggal 15 Januari 2017.
- <http://www.beritasatu.com/bank-dan-pembiayaan/140547-untuk-rumah-kedua-bank-hanya-kucuri-kpr-jika-ready-stock.html> diakses pada tanggal 15 Januari 2017.
- <http://bisnis.liputan6.com/read/2515367/bi-longgarkan-aturan-kpr-untuk-rumah-kedua> diakses pada tanggal 15 Januari 2017.
- http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diakses pada tanggal 12 Oktober 2016.
- <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=161102&val=5897&title=TEORI%20KEADILAN%20MENURUT%20JOHN%20RAWLS> diakses pada tanggal 11 Oktober 2016.
- <http://www.seabs.ac.id/journal/april2004/Keadilan%20Sosial-Teori%20Keadilan%20Menurut%20John%20Rawls%20Dan%20Impleme>

ntasinya%20Bagi%20Perwujudan%20Keadilan%20Sosial%20Di%20Indonesia.pdf diakses pada tanggal 11 Oktober 2016.