Jurnal Administrasi Negara
Vol. 4 No. 5 (2026), hal. 257-272
https://injoqast.net/index.php/ADIMEN
e-ISSN: 2986-3716

# MODEL PENERTIBAN RUMAH NEGARA: PENDEKATAN KEPASTIAN HUKUM, PEMULIHAN ASET PUBLIK, DAN PERLINDUNGAN HAK DALAM TATA KELOLA YANG AKUNTABEL

**Taswin, Slamet Riyadi, Arywarti Marganingsih**
Biro Manajemen Barang Milik Negara dan Pengadaan
Badan Riset dan Inovasi Nasional
taswin.gapet@gmail.com

***Abstract***

*The clearance of state housing often faces a dilemma between law enforcement efforts for public asset recovery and the protection of human rights for occupants. This study aims to analyze the legal framework, map out the risks of unauthorized occupancy, and formulate a clearance model that guarantees legal certainty, state financial accountability, and proportional occupant rights protection. Utilizing a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, the findings indicate that housing clearance must not be conducted reactively; instead, it must rely on clear administrative documents, problem classification (administrative, civil, criminal, and fiscal), and integrated cross-sectoral working mechanisms. The proposed clearance model recommends a preventive lifecycle approach—integrating occupancy status checks with personnel processes, enforcing the requirement for a State-Owned Property-Free Letter (Surat Bebas BMN) prior to the issuance of electronic Notice of Payment Termination (SKPP), and employing persuasive communication that respects human dignity in accordance with the 1945 Constitution.*

***Keywords****: state housing; state-owned assets; legal certainty; asset recovery; human rights.*

**Abstrak**

Penertiban rumah negara sering kali dihadapkan pada dilema antara upaya penegakan hukum untuk pemulihan aset publik dan perlindungan hak asasi manusia bagi penghuni. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis kerangka hukum, memetakan risiko penghunian tanpa hak, serta merumuskan model penertiban yang menjamin kepastian hukum, akuntabilitas keuangan negara, dan perlindungan hak penghuni secara proporsional. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, hasil kajian menunjukkan bahwa penertiban tidak boleh dilakukan secara reaktif, melainkan harus bertumpu pada kejelasan dokumen administratif, klasifikasi masalah (administratif, perdata, pidana, dan fiskal), serta tata kerja lintas sektor yang terintegrasi. Model penertiban direkomendasikan melalui pendekatan siklus pencegahan yang mengintegrasikan pemeriksaan status penghunian dengan proses kepegawaian, penerapan syarat *Surat Bebas Barang Milik Negara (BMN)* sebelum penerbitan *Surat Keterangan Penghentian Pembayaran (SKPP)* elektronik, serta komunikasi persuasif yang tetap menghormati martabat manusia berdasarkan UUD 1945.

**Kata kunci**: rumah negara; barang milik negara; kepastian hukum; pemulihan aset; hak asasi manusia.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Rumah negara memiliki kedudukan khusus dalam tata kelola pemerintahan karena berada pada pertemuan antara kebutuhan hunian, pelaksanaan tugas kedinasan, dan pengelolaan kekayaan publik. Pengadaannya menggunakan sumber daya negara, sedangkan penggunaannya harus mengikuti status, peruntukan, dan ketentuan penghunian yang berlaku. Karena itu, rumah negara tidak dapat diperlakukan sama dengan rumah pribadi yang hak penguasaannya dapat diwariskan secara bebas. Namun, penertiban rumah negara juga tidak cukup dilakukan dengan menyatakan bahwa penghuni tidak lagi berhak. Pemerintah harus memastikan status aset, dasar penghunian, riwayat keputusan, dan prosedur yang digunakan benar-benar jelas.

Persoalan penghunian dapat melibatkan pegawai yang telah pensiun atau berhenti, pasangan dan anggota keluarga, ahli waris, mantan pegawai yang statusnya berubah, maupun pihak ketiga yang menempati rumah negara. Setiap keadaan memiliki fakta dan konsekuensi hukum yang berbeda. Berakhirnya hubungan kerja atau masa penugasan merupakan alasan untuk memeriksa kembali hak penghunian, tetapi langkah administratif selanjutnya tetap perlu didasarkan pada dokumen yang berlaku, klasifikasi rumah, status izin, serta aturan yang mengikat aset terkait.

Kerangka hukum utama rumah negara antara lain terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005. Tata kelola BMN secara umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Untuk rumah negara dari sisi BMN, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 138/PMK.06/2010 memuat ketentuan khusus mengenai pengelolaan dan penatausahaan, termasuk inventarisasi.

Tantangan penertiban tidak hanya berupa penolakan penghuni. Kelemahan data kepemilikan dan penggunaan, tidak lengkapnya izin penghunian, dokumentasi perpanjangan yang tidak konsisten, kondisi bangunan yang menurun, serta tidak adanya rencana pemanfaatan setelah rumah dikosongkan dapat memperpanjang persoalan. Dalam situasi tertentu, penghuni juga mengajukan klaim atas biaya perbaikan yang pernah dikeluarkan. Klaim semacam itu perlu diperiksa berdasarkan bukti, kewenangan pemberi persetujuan, dan ketentuan yang berlaku; pengeluaran biaya secara sepihak tidak dengan sendirinya membentuk hak untuk menguasai rumah negara.

Dari sisi pengelolaan aset, Badan Pemeriksa Keuangan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024 melaporkan permasalahan pada perencanaan, pemanfaatan, pengamanan, serta pengawasan dan pengendalian BMN. BPK juga menyampaikan bahwa penerimaan negara bukan pajak dari pemanfaatan BMN belum seluruhnya diterima tepat waktu atau belum didukung penatausahaan dan pengendalian yang memadai, dengan nilai minimal tertentu dalam lingkup pemeriksaan yang dilaporkan. Temuan tersebut bukan angka khusus rumah negara, tetapi menunjukkan pentingnya sistem pencatatan, pengendalian kontrak, pemantauan penerimaan, dan tindak lanjut yang tertib dalam pengelolaan BMN secara luas.

Di sisi lain, hak atas tempat tinggal dan penghormatan terhadap martabat manusia tetap relevan dalam proses penertiban. Penghormatan terhadap hak tidak berarti setiap orang memiliki hak tanpa batas untuk terus menempati aset negara, tetapi kewenangan negara pun

tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang. Penertiban yang dapat dipertanggungjawabkan membutuhkan dasar hukum, pemberitahuan, kesempatan menyampaikan fakta atau keberatan, pertimbangan kerentanan yang relevan, dan tindakan fisik yang dilakukan sesuai prosedur.

Oleh karena itu, persoalan utama bukan memilih antara ketegasan hukum dan pendekatan humanis. Keduanya perlu ditempatkan dalam satu tata kerja: ketegasan ditentukan oleh kejelasan dasar hukum dan konsistensi keputusan, sedangkan pendekatan humanis diwujudkan melalui komunikasi yang layak, proses yang dapat dipahami, dan pengendalian risiko terhadap keselamatan serta martabat penghuni.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kerangka hukum dan prinsip tata kelola yang mengatur status serta penghunian rumah negara di Indonesia?
2. Apa bentuk risiko hukum, administrasi, sosial, dan fiskal yang muncul ketika rumah negara tetap dikuasai pihak yang tidak lagi memenuhi persyaratan atau tidak memiliki dasar penghunian yang sah?
3. Bagaimana model penertiban yang menjamin kepastian hukum, pemulihan fungsi aset, akuntabilitas keuangan negara, dan perlindungan hak penghuni?

**C. Tujuan Kajian**

Kajian ini bertujuan:

1. Menjelaskan hubungan antara pengaturan rumah negara dan tata kelola BMN;
2. Memetakan risiko yang timbul dari ketidakjelasan status aset maupun penghuni;
3. Membedakan konsekuensi administratif, perdata, dan pidana; serta
4. Merumuskan tahapan penertiban yang dapat digunakan kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah sesuai status aset dan kewenangannya.

**D. Ruang Lingkup**

Pembahasan mencakup rumah negara dalam kerangka hukum nasional, dengan perhatian pada rumah yang dihuni oleh pensiunan atau mantan pegawai, anggota keluarga atau ahli waris, serta pihak ketiga. Kajian juga membahas tata kelola data, inventarisasi, potensi penerimaan, pemulihan aset, komunikasi sosial, dan koordinasi antarunit. Pembahasan tidak menetapkan jumlah nasional rumah negara bermasalah karena data publik yang ditelusuri belum menyediakan seri nasional yang secara khusus mengukur jumlah rumah negara yang ditempati tanpa hak.

**E. Metode Kajian**

Kajian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum primer meliputi peraturan mengenai rumah negara, pengelolaan BMN, perbendaharaan negara, perumahan, dan hak asasi manusia. Bahan sekunder mencakup publikasi resmi pemerintah, hasil pemeriksaan BPK, serta literatur tentang penegakan hukum dan tata kelola aset. Laporan BPK digunakan untuk menjelaskan risiko tata kelola BMN secara umum dan tidak ditafsirkan sebagai ukuran langsung sengketa rumah negara.

Analisis dilakukan melalui empat langkah:

1) mengidentifikasi kewenangan dan norma hukum yang relevan;
2) memetakan aktor, dokumen, dan risiko;
3) menilai kesesuaian pilihan penanganan dengan jenis persoalan; dan

4) menyusun model kerja beserta indikator yang dapat diukur.

Rekomendasi yang dirumuskan merupakan sintesis analitis dan perlu disesuaikan dengan ketentuan teknis terbaru serta fakta tiap kasus.

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kerangka Regulasi dan Implikasi Operasional

Penyelenggaraan dan pengelolaan rumah negara diatur secara berjenjang dalam kerangka regulasi dari mulai Undang-Undang sampai Peraturan Menteri. Khusus dalam penertiban, regulasi laiinya yang harus mendapat perhatian adalah Undang-Undang yang mengatur tentang penghormatan terhadap hak asasi dan hak untuk bertempat tinggal serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Kerangka regulasi yang kuat dan komprehensif dalam pengelolaan rumah negara sangat krusial mengingat aset ini merupakan bagian integral dari Barang Milik Negara (BMN) yang memiliki nilai ekonomi tinggi sekaligus fungsi sosial-birokratis. Tanpa landasan hukum yang tegas dan terintegrasi, pengelolaan rumah negara berisiko menimbulkan ketidaktertiban administratif, kerugian negara, hingga konflik sosial. Tujuan dari kerangka regulasi dalam pengelolaan rumah negara:

a) Menjamin Kepastian Hukum dan Perlindungan Aset Negara
   Regulasi berfungsi memberikan batas-batas hukum yang jelas mengenai status kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan rumah negara. Aturan yang tegas memastikan aset tetap tercatat secara sah sebagai milik negara dan terlindungi dari potensi sengketa, penguasaan tanpa hak oleh pihak ketiga, atau pengalihan fungsi yang tidak sesuai ketentuan.
b) Mewujudkan Tertib Administrasi dan Akuntabilitas
   Pengelolaan rumah negara mencakup siklus panjang mulai dari perencanaan kebutuhan, pengadaan, penetapan status golongan (Golongan I, II, dan III), penghunian, pemeliharaan, hingga penghapusan atau pengalihan hak. Kerangka regulasi menjadi pedoman standar operasional bagi instansi pemerintah untuk menjalankan tata kelola yang transparan, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan..
c) Menegakkan Keadilan dan Ketepatan Sasaran Penghunian
   Rumah negara disediakan sebagai fasilitas penunjang kinerja dan kesejahteraan aparatur negara yang aktif bertugas. Regulasi diperlukan untuk mengatur mekanisme Surat Izin Penghunian (SIP) dan batas waktu hunian, sehingga mencegah terjadinya penghunian oleh pensiunan atau pihak yang sudah tidak berhak, yang pada akhirnya merugikan pegawai aktif yang membutuhkan.
d) Mencegah Potensi Kerugian Negara dan Optimalisasi PNBP
   Ketidakjelasan atau lemahnya penegakan regulasi sering kali berujung pada keterlambatan pengosongan rumah negara dan tunggakan pembayaran sewa. Kerangka regulasi memberikan dasar hukum bagi pengenaan sanksi administratif, penagihan piutang negara, hingga mekanisme Tuntutan Ganti Rugi (TGR). Selain itu, regulasi yang adaptif memungkinkan optimalisasi pemanfaatan aset yang menganggur (*idle*) untuk berkontribusi pada Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).
e) Harmonisasi Lintas Sektor dan Kebijakan Fiskal

Pengelolaan rumah negara kerap bersinggungan dengan regulasi lain, seperti aturan kepegawaian, hukum perdata, penataan ruang, hingga kebijakan fiskal daerah seperti pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Kerangka regulasi yang terharmonisasi mencegah tumpang tindih kewenangan antarinstansi serta menghilangkan area abu-abu (*grey area*) dalam pelaksanaan di lapangan.

f) Memberikan Landasan Penertiban yang Terukur dan Humanis

Dalam praktik penertiban rumah negara yang dihuni secara tidak sah, aparat pengelola sering menghadapi dilema antara ketegasan hukum dan resistensi sosial. Kerangka regulasi yang lengkap tidak hanya mengatur sanksi represif, tetapi juga merumuskan tahapan penertiban yang sistematis, mulai dari pendekatan persuasif, surat peringatan bertahap, hingga koordinasi lintas instansi, sehingga proses penegakan hukum berjalan efektif tanpa mengabaikan aspek kemanusiaan.

Kerangka regulasi dan implikasi operasional dari masing-masing regulasi tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Instrumen Hukum Pengelolaan Rumah Negara.

| Instrumen | Pokok pengaturan | Implikasi bagi penertiban |
|---|---|---|
| UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara | Kerangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk BMN. | Tindakan terhadap rumah negara harus dapat dipertanggungjawabkan dari sisi kewenangan, pencatatan, pengamanan, dan penggunaan aset. |
| UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman | Kerangka penyelenggaraan perumahan, termasuk pengaturan mengenai rumah negara. | Hak atas tempat tinggal perlu dibaca bersama dengan aturan khusus rumah negara dan ketentuan BMN. |
| UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) | Penghormatan terhadap hak asasi dan hak untuk bertempat tinggal serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. | Proses penertiban harus menghindari tindakan sewenang-wenang, memberi pemberitahuan yang layak, dan memperhatikan martabat manusia tanpa menghapus status hukum aset. |
| PP No. 40 Tahun 1994 jo. PP No. 31 Tahun 2005 | Pengaturan khusus mengenai rumah negara, termasuk status dan penghunian. | Verifikasi klasifikasi rumah, dasar penghunian, dan prosedur yang berlaku untuk kategori rumah terkait. |
| PP No. 27 Tahun 2014 jo. PP No. 28 Tahun 2020 | Kerangka umum pengelolaan BMN/BMD, termasuk penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, dan pengawasan. | Instansi perlu memastikan rumah negara digunakan sesuai tujuan, diamankan, dan ditatausahakan secara benar. |
| Perpres No. 11 Tahun 2008 | Tata cara pengadaan, penetapan status, pengalihan status, dan | Klaim pengalihan atau hak atas rumah harus diuji melalui prosedur dan dokumen yang ditentukan. |

| | | |
|---|---|---|
| | pengalihan hak atas rumah negara. | |
| PMK No. 138/PMK.06/2010 | Pengelolaan BMN berupa rumah negara, termasuk pembukuan, inventarisasi, pelaporan, pengawasan, dan pengendalian. | Inventarisasi fisik dan administrasi perlu memuat bukti kepemilikan, status penggunaan/penghunian, nilai, luas, lokasi, tipe, dan kondisi. |
| PMK No. 178/PMK.05/2022 | Tata cara penerbitan dan pengesahan SKPP secara elektronik. | SKPP merupakan instrumen administrasi kepegawaian/pembayaran; penggunaannya untuk mendukung proses serah-terima rumah negara harus dikoordinasikan dan tidak dianggap otomatis menggantikan prosedur penertiban aset. |

Sumber**:** JDIH BPK, JDIH Kementerian Keuangan**.**

**B. Rumah Negara sebagai Aset Publik dan Pola Masalah Penghunian.**

Rumah negara merupakan bagian dari kekayaan yang dikuasai negara dan digunakan untuk tujuan yang ditentukan oleh peraturan. Fungsi hunian tidak mengubah statusnya menjadi aset pribadi penghuni. Hak menempati rumah negara pada dasarnya bersumber dari penetapan atau izin yang diberikan pejabat berwenang, sesuai klasifikasi rumah dan peruntukannya. Karena itu, pemeriksaan penghunian harus dimulai dari dokumen, bukan dari asumsi mengenai lamanya seseorang tinggal di rumah tersebut.

Dalam praktik administrasi, sedikitnya ada tiga status yang harus dibedakan:

1) status kepemilikan atau penguasaan aset oleh negara;
2) status penggunaan aset oleh instansi; dan
3) status izin atau hak penghunian oleh orang tertentu.

Ketiganya saling berkaitan, tetapi tidak identik. Sebuah rumah dapat tercatat sebagai BMN, namun dokumen penggunaan atau izin penghuninya belum diperbarui. Sebaliknya, seseorang mungkin memiliki surat lama, tetapi surat tersebut perlu diperiksa apakah masih berlaku, sesuai dengan status rumah, dan diterbitkan oleh pejabat berwenang.

Klasifikasi rumah negara juga penting. Rumah yang berada dalam kategori atau mekanisme pengalihan tertentu tidak boleh diperlakukan seolah-olah seluruhnya memiliki aturan yang sama. Oleh sebab itu, keputusan penertiban sebaiknya didahului pemeriksaan status golongan, dasar perolehan, status penggunaan, dokumen izin penghunian, serta kemungkinan adanya proses pengalihan status atau hak yang sah.

Terdapat 6 (enam) pola persoalan utama yang kerap terjadi dalam pengawasan dan penertiban rumah negara, beserta keadaan yang perlu diverifikasi, risiko yang ditimbulkan, dan bukti minimum yang dibutuhkan sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Pola Persoalan Utama Dalam Pengawasan dan Penertiban Rumah Negara

| **Pola persoalan** | **Contoh keadaan yang perlu diverifikasi** | **Risiko utama** | **Bukti minimum** |
|---|---|---|---|
| Izin penghunian berakhir | Pegawai pensiun, pindah, berhenti, | Aset tidak tersedia bagi pengguna | Surat izin, keputusan penempatan, dokumen |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | atau tidak lagi memenuhi persyaratan tetapi masih tinggal. | yang berhak; status penghunian tidak tertib. | status kepegawaian, pemberitahuan, dan berita acara. |
| Penghunian oleh keluarga/ahli waris | Pasangan, anak, atau ahli waris tetap menempati rumah setelah dasar izin penghuni berakhir. | Klaim berdasarkan hubungan keluarga dianggap sebagai hak otomatis. | Dokumen penghuni yang mendapat izin, ketentuan rumah terkait, status penghuni utama, dan dokumen waris bila relevan. |
| Penghunian oleh pihak ketiga | Rumah negara ditempati, disewakan, dipinjamkan, atau dialihkan secara informal. | Penguasaan tanpa dasar yang sah, risiko kerusakan, dan konflik dengan instansi. | Pemeriksaan lapangan, keterangan penghuni, surat izin, bukti perjanjian, dan dokumentasi kondisi. |
| Ketidakcocokan data dan kondisi lapangan | Data aset tidak memuat penghuni terkini atau kondisi bangunan tidak sesuai. | Kesalahan keputusan, sengketa status, dan lemahnya pengamanan aset. | Kartu inventaris, dokumen tanah/bangunan, foto bertanggal, koordinat/alamat, dan hasil verifikasi. |
| Klaim biaya perbaikan | Penghuni menyatakan telah membiayai renovasi atau pemeliharaan sendiri. | Penundaan pengosongan dan tuntutan penggantian yang belum teruji. | Persetujuan tertulis pejabat berwenang, bukti biaya, ruang lingkup perjanjian, dan ketentuan kontrak. |
| Rumah kosong tidak segera dimanfaatkan | Aset sudah dikosongkan tetapi belum diperbaiki atau ditetapkan pengguna berikutnya. | Penurunan kondisi, masuknya pihak lain, dan tidak optimalnya aset. | Rencana pasca pengosongan, penilaian kondisi, anggaran perbaikan, dan jadwal pemanfaatan. |

Tabel tersebut merupakan tipologi risiko untuk membantu pemeriksaan kasus, bukan pernyataan bahwa setiap pola terjadi pada seluruh instansi. Satu kasus dapat memuat lebih dari satu pola dan memerlukan pemeriksaan terpisah.

**C. Tipe Pelanggaran Hukum Dalam Penghunian Rumah Negara.**

Penggunaan istilah hukum yang tidak tepat dapat menyebabkan penanganan yang salah dalam penertiban rumah negara, misalnya langsung menyebut setiap penghuni yang belum keluar dan izin penghuniannya telah berakhir sebagai pelaku tindak pidana atau menyatakan seluruh nilai sewa yang belum diterima sebagai kerugian negara. Kesimpulan demikian tidak dapat ditarik hanya dari fakta bahwa seseorang masih berada di rumah. Penanganan harus menilai dasar penghunian, dokumen, unsur pelanggaran, kewenangan, dan bukti yang tersedia.

Tabel 3. Tipe Pelanggaran Hukum Dalam Penghunian Rumah Negara.

| Dimensi | Pertanyaan penentu | Penanganan yang relevan | Kehati-hatian |
|---|---|---|---|
| Administratif | Apakah izin telah berakhir, keputusan telah disampaikan, dan prosedur penghunian dilanggar? | Verifikasi status, surat pemberitahuan, keputusan administratif sesuai kewenangan, dan proses pengosongan berdasarkan aturan yang berlaku. | Pastikan dasar hukum dan pejabat berwenang; sediakan kesempatan penghuni menyampaikan dokumen atau keberatan. |
| Perdata | Apakah terdapat sengketa tentang perjanjian, biaya perbaikan, penguasaan, atau hak yang diklaim? | Telaah dokumen, negosiasi yang tercatat, mediasi bila sesuai, atau proses peradilan menurut kompetensi absolut/relatif. | Jangan menganggap klaim pihak tertentu terbukti tanpa pemeriksaan; jangan mengabaikan sengketa yang secara hukum harus diputus. |
| Pidana | Apakah terdapat dugaan perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana tertentu berdasarkan bukti? | Koordinasi dengan aparat penegak hukum dan pelaporan bila terdapat dasar faktual dan hukum yang memadai. | Penghunian tanpa izin tidak otomatis membuktikan tindak pidana tertentu; unsur delik dan alat bukti harus dinilai. |
| Fiskal/akuntansi | Apakah ada kewajiban pembayaran yang sah, nilai yang dapat dihitung, periode, dan hubungan sebab akibat? | Perhitungan berdasarkan tarif/kontrak/peraturan yang sah, pencatatan piutang jika memenuhi kriteria, dan tindak lanjut sesuai mekanisme keuangan negara. | Potensi PNBP, piutang, nilai manfaat yang tidak diterima, dan kerugian negara merupakan konsep berbeda. |

Perbedaan jalur tersebut penting bagi keadilan prosedural. Surat administratif tidak boleh digunakan untuk memutus sengketa hak yang berada dalam kewenangan pengadilan, dan dugaan pidana tidak boleh dijadikan alat tekanan apabila unsur dan buktinya belum jelas. Pada saat yang sama, keberadaan keberatan atau gugatan tidak dengan sendirinya menghapus kewajiban instansi untuk menjaga dokumen, mengamankan aset, dan menindaklanjuti perkara melalui jalur yang sah.

**D. Dimensi Fiskal Atas Penghunian Yang Tidak Tertib**

Rumah negara yang tidak digunakan sesuai peruntukannya berpotensi menimbulkan kerugian antara lain pegawai yang memenuhi syarat tidak dapat menempati rumah, instansi perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk pengamanan atau perbaikan, dan pemanfaatan aset

yang tidak optimal. Namun, penghitungan dampak fiskal harus memisahkan komponen yang berbeda, tidak setiap nilai sewa pasar merupakan penerimaan negara yang otomatis terutang, karena kewajiban pembayaran harus memiliki dasar hukum berupa penetapan tarif sewa dan perjanjian yang bisa dituangkan dalam Surat Izin Penghunian.

Tabel 4. Dimensi Fiskal Penertiban Rumah Negara.

| Komponen | Cara mengukur | Data yang dibutuhkan | Status interpretasi |
|---|---|---|---|
| Tunggakan yang secara hukum telah terutang | Jumlah kewajiban sesuai tarif/perjanjian dan periode terutang, dikurangi pembayaran yang sah. | Dasar tarif atau kontrak, periode, tagihan, bukti bayar, dan keputusan terkait. | Dapat dicatat sebagai piutang/kewajiban sesuai aturan akuntansi dan keuangan yang berlaku. |
| Potensi penerimaan yang belum dapat ditagih | Estimasi hanya jika tersedia dasar kebijakan/tarif dan metode perhitungan yang dapat dipertanggungjawabkan. | Dasar tarif, status pemanfaatan, periode, dan validasi unit keuangan/hukum. | Estimasi kebijakan; tidak otomatis sama dengan penerimaan yang telah terutang. |
| Biaya pengamanan dan penertiban | Biaya riil yang terdokumentasi untuk proses administrasi, pengamanan, bantuan teknis, dan tindakan sah. | Rincian anggaran, bukti pengeluaran, dan hubungan langsung dengan kegiatan. | Biaya program/penanganan; tidak otomatis merupakan kerugian negara. |
| Biaya pemulihan aset | Hasil pemeriksaan kondisi dan estimasi/kontrak perbaikan setelah rumah diserahkan. | Berita acara, foto kondisi, penilaian teknis, RAB, dan dokumen pengadaan. | Kebutuhan pemeliharaan; perlu dibedakan dari kerusakan yang dapat dimintakan pertanggungjawaban. |
| Kerugian negara | Ditetapkan melalui mekanisme dan kewenangan yang berlaku berdasarkan kerugian yang nyata, pasti jumlahnya, serta hubungan sebab-akibat yang dapat dibuktikan. | Bukti transaksi, penilaian, hasil pemeriksaan, dasar hukum, dan analisis kausalitas. | Tidak boleh disamakan dengan nilai pasar, estimasi peluang, atau potensi PNBP tanpa pengujian. |

Untuk pengambilan keputusan, setiap kasus sebaiknya memiliki lembar analisis fiskal yang menampilkan nilai terverifikasi, nilai estimasi, dan komponen yang belum dapat dihitung secara terpisah. Model tersebut mencegah angka yang bersifat perkiraan disampaikan sebagai kerugian negara yang telah terbukti.

**E. Aspek Perlindungan Hak atas Tempat Tinggal**

Hak atas tempat tinggal merupakan bagian dari kerangka hak asasi manusia dan diakui dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945. Namun, pengakuan atas hak tersebut tidak dengan sendirinya

menciptakan hak kepemilikan atau hak penghunian tanpa batas atas setiap rumah yang dimiliki negara. Dalam konteks rumah negara, kepentingan penghuni harus diperiksa secara sungguh-sungguh, sementara status aset dan peruntukannya juga wajib dilindungi.

Pendekatan humanis bukan berarti membiarkan penghunian tanpa dasar hukum. Pendekatan tersebut diwujudkan dengan komunikasi yang jelas, tenggat waktu yang masuk akal sesuai ketentuan, pencatatan pertemuan, saluran keberatan, dan perhatian terhadap risiko yang nyata, misalnya keberadaan anak, lansia, penyandang disabilitas, atau anggota keluarga yang membutuhkan dukungan khusus. Pertimbangan tersebut tidak otomatis mengubah status penghunian, tetapi dapat membantu merancang proses yang lebih aman dan proporsional.

Instansi perlu menghindari tindakan yang mempermalukan penghuni, ancaman di luar kewenangan, pemutusan layanan dasar secara tidak sah, atau penggunaan aparat tanpa dasar dan koordinasi yang tepat. Apabila pengosongan fisik diperlukan, pelaksanaannya harus mengikuti prosedur yang sah, memperhatikan keselamatan semua pihak, dan didokumentasikan. Dialog juga perlu disertai informasi tertulis agar komunikasi tidak berubah menjadi janji informal yang menimbulkan ekspektasi baru.

**F. Model Penertiban Rumah Negara**

Model penertiban berikut dirancang sebagai alur tata kelola yang dapat diadopsi dan disesuaikan dengan kewenangan masing-masing instansi. Setiap tahap menghasilkan dokumen yang menjadi dasar tahap berikutnya. Prinsipnya adalah tidak memulai tindakan fisik sebelum status aset, status penghuni, kewenangan, dan jalur penyelesaian diperiksa dengan sebaik-baiknya. Model penertiban ini menyeimbangkan antara penegakan hukum, pemulihan asset publik, dan pendekatan humanis.

Keseimbangan antara penegakan hukum, pemulihan aset, dan perlindungan hak atas tempat tinggal merupakan kunci utama dalam penertiban rumah negara agar tercipta kepastian hukum yang berkeadilan dan manusiawi. Tanpa pendekatan yang seimbang, penertiban aset berpotensi memicu konflik sosial dan pelanggaran hak asasi manusia, sementara pembiaran pelanggaran akan merugikan keuangan negara. Dengan keseimbangan tersebut memastikan bahwa seluruh pengelolaan rumah negara berjalan sesuai regulasi yang berlaku, mencegah penyalahgunaan wewenang, menciptakan efek jera, menjamin akuntabilitas, mendukung efisiensi anggaran dan optimalisasi fungsi asset, menghindari kerentanan sosial, mencegah tindakan represif, dan menjaga stabilitas sosial.

Tabel 5. Model Penertiban Rumah Negara

| No. | Tahap | Tindakan inti | Dokumen keluaran | Titik kendali |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Penguatan Tata Kelola Penertiban | Pembentukan/Penguatan Tim Penertiban Rumah Negara | SK. Tim Penertiban Rumah Negara | Tim Penertiban Rumah Negara terdiri dari unit kerja yang membidangi BMN, hukum, SDM, keuangan, dan |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | pengawasan internal. |
| 2 | Konsolidasi data | Cocokkan daftar BMN, dokumen tanah/bangunan, status penggunaan, data penghuni, dan kondisi fisik. | Daftar rumah dan lembar profil aset. | Setiap rumah memiliki identitas aset, alamat, status, status penghunian. |
| 3 | Verifikasi hukum dan faktual | Periksa izin penghunian, status pegawai, klasifikasi rumah, dokumen perpanjangan/pengalihan, dan klaim pihak lain. | Berita acara verifikasi dan matriks dokumen. | Data faktual dari sisi hukum |
| 4 | Klasifikasi perkara | Tentukan apakah persoalan administratif, perdata, dugaan pidana, ketidakjelasan dokumen, atau gabungan. | Nota analisis hukum dan risiko. | Pilih jalur yang sesuai dengan kewenangan dan bukti. |
| 5 | Pemberitahuan dan dialog | Sampaikan dasar hukum, status izin, langkah yang diminta, tenggat waktu, dan cara mengajukan keberatan. | Surat pemberitahuan, bukti penyampaian, notula pertemuan. | Penghuni mendapat informasi dan kesempatan menyampaikan dokumen. |
| 6 | Keputusan dan penyelesaian keberatan | Evaluasi jawaban, koreksi data bila diperlukan, dan terbitkan keputusan sesuai kewenangan. | Berita acara evaluasi, keputusan/surat tindak lanjut. | Keputusan menjelaskan fakta, dasar hukum, dan jalur upaya yang tersedia. |
| 7 | Serah terima/pengosongan | Laksanakan penyerahan sukarela atau proses pengosongan melalui mekanisme hukum yang berlaku. | Berita acara serah terima, inventaris barang, dokumentasi foto. | Tidak ada tindakan di luar prosedur; keselamatan dan akuntabilitas dijaga. |
| 8 | Pemulihan dan pemanfaatan kembali | Periksa kondisi, amankan akses, rencanakan perbaikan, tetapkan pengguna sesuai kebutuhan dan aturan. | Laporan kondisi, rencana perbaikan, keputusan pemanfaatan. | Rumah tidak dibiarkan kosong tanpa pengamanan dan rencana. |
| 9 | Evaluasi | Tinjau waktu penyelesaian, biaya, keberatan, hasil | Laporan evaluasi dan rekomendasi perbaikan. | Hasil menjadi bahan pembaruan SOP dan |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | pemanfaatan, dan kelemahan sistem. | | pengendalian internal. |

Dalam kasus yang mengandung sengketa serius, tahap pemberitahuan dan evaluasi harus memberi ruang yang cukup untuk menyelesaikan isu hukum yang menentukan. Apabila terdapat putusan pengadilan, keputusan pejabat berwenang, atau dokumen yang mengubah status aset/penghunian, maka seluruh tahapan harus disesuaikan dengan konsekuensi hukumnya.

**G. Rencana Mitigasi**

Hakikat mitigasi masalah penghunian rumah negara adalah upaya antisipatif, preventif, dan penertiban yang terencana untuk menjaga fungsi rumah negara sebagai Barang Milik Negara (BMN) agar tepat sasaran, tertib hukum, akuntabel, serta mencegah terjadinya penyalahgunaan, kerugian negara, atau sengketa.

Keberhasilan mitigasi masalah penghunian rumah negara sangat bergantung pada ketertiban regulasi internal, akurasi penatausahaan dokumen, pengawasan aktif saat transisi status kepegawaian, serta sinergi penegakan hukum yang persuasif dan tegas. Pendekatan yang terintegrasi mencegah terjadinya penguasaan rumah oleh pihak yang tidak berhak, sengketa kepemilikan, maupun penelantaran aset negara.

Rencana mitigasi dan prioritas pelaksanaan harus ditentukan berdasarkan risiko. Kasus dengan dokumen kepemilikan tidak lengkap perlu ditangani melalui verifikasi yang cermat; kasus rumah negara yang dikuasai oleh pihak yang tidak berhak harus ditangani secara pendekatan komprehensif; kasus perlawanan hukum dan fisik dari penghuni yang tidak berhak ditangani dengan penguatan dokumen pendukung dan penguatan tim hukum, kasus pengaduan ke pihak eksternal perlu ditangani dengan audiensi dan koordinasi intens, serta perlu adanya penguatan akuntabiitas pengelolaan rumah negara untuk mendukung pengelolaan BMN yang tertib dan akuntabel.

Tabel 6. Rencana Mitigasi

| No. | Risiko | Dampak | Rencana Pengendalian |
|---|---|---|---|
| 1. | Rumah Negara Golongan I dan Rumah Negara Golongan II dikuasai oleh pihak yang tidak berhak (pensiunan, keluarga pensiunan, mantan pejabat, pihak lain) | 1. Pengelolaan rumah nagara tidak tertib.<br>2. Kasus hukum (penguasaan pihak ketiga)<br>3. Temuan APIP/BPK RI<br>4. Opini BPK RI tidak mencapai WTP | - Pemutakhiran data rumah negara.<br>- Penetapan penghunian rumah negara.<br>- Penerbitan Surat Izin Penghunian (SIP).<br>- Penyusunan SOP Penghunian Rumah Negara.<br>- Melakukan sosialisasi peraturan penghunian rumah negara<br>- Monitoring dan evaluasi penghunian secara berkala<br>- Koordinasi lintas sektoral (Aparat Penegak Hukum, Komnas HAM, Sekretariat Negara, Pemerintah Daerah setempat).<br>- Penyusunan SOP Penerbitan Surat Bebas BMN bagi pegawai yang akan pensiun, mutasi keluar, dan berhenti<br>- Penguatan implementasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 178/PMK.05/2022 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pengesahan SKPP Secara Elektronik |
| 2. | Perlawanan fisik dan hukum dari penghuni yang tidak berhak | 1. Adanya benturan antara penghuni dengan Tim Penertiban yang bisa menimbulkan korban.<br>2. Adanya proses hukum di lembaga peradilan | - Mengadakan audiensi dengan penghuni yang tidak berhak<br>- Melakukan sosialisasi peraturan penghunian rumah negara<br>- Koordinasi dengan Aparat Penegak Hukum (APH).<br>- Penguatan Tim Hukum internal<br>- Penyiapan dokumen pendukung untuk menghadapi proses hukum |
| 3. | Adanya pengaduan ke pihak lain (KOMNAS HAM, Ombudsman, Sekretariat Negara) | 1. Menurunnya opini publik terhadap reputasi instansi.<br>2. Dugaan pelanggaran HAM oleh instansi | - Menyiapkan dokumen pendukung terkait objek pengaduan<br>- Mengadakan audiensi dengan Komnas HAM, Ombudsman, dan Sekretariat Negara.<br>- Permohonan pendampingan Komnas HAM dalam upaya penertiban rumah negara. |

Penyusunan SOP Penerbitan Surat Bebas BMN bagi pegawai yang akan pensiun, mutasi keluar, atau berhenti serta optimalisasi implementasi PMK. 178/PMK.05/2022 tentang SKPP elektronik merupakan langkah yang efektif dalam memitigasi potensi BMN yang dikuasai oleh pegawai yang pensiun, mutasi keluar atau berhenti. Surat Bebas BMN merupakan salah satu syarat untuk bisa diterbitkannya SKPP.

SKPP merupakan instrumen final yang menyatakan bahwa seluruh hak dan kewajiban pegawai terhadap negara telah dinyatakan lunas dan tuntas, termasuk pengembalian BMN yang dikuasainya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) PMK Nomor 178/PMK.05/2022 yang menyatakan penyelesaian kewajiban pegawai kepada negara sebelum diterbitkannya SKPP adalah mengembalikan barang milik negara.

Secara keseluruhan, dalam upaya penertiban rumah negara, instansi perlu beralih dari pendekatan reaktif menuju pengendalian siklus penghunian. Pemeriksaan status penghunian rumah negara sebaiknya menjadi bagian dari sistem proses pindah, pensiun, berhenti, dan perubahan jabatan, bukan baru dimulai ketika penghuni menolak mengembalikan rumah negara.

Agar tidak terjadi kekeliruan kewenangan, instansi dapat membangun daftar periksa lintas unit yang menghubungkan proses kepegawaian, pengelola rumah negara, pengelola BMN, unit hukum, dan unit keuangan. Informasi yang dibagikan harus relevan, akurat, serta mengikuti aturan perlindungan data dan akses internal. Sistem peringatan dapat memicu pemeriksaan lebih awal sebelum tanggal efektif pensiun atau perpindahan, sehingga komunikasi dan serah terima tidak baru dimulai setelah masa penghunian berakhir.

Penertiban rumah negara melibatkan beberapa fungsi yang tidak selalu berada dalam satu unit organisasi. Pengelola Barang, Pengguna Barang, Kuasa Pengguna Barang, pengelola BMN, pengelola kepegawaian, unit hukum, keuangan, teknis bangunan, dan aparat penegak hukum memiliki tugas yang berbeda. Karena itu, koordinasi perlu dirancang dengan penanggung jawab utama yang jelas dan catatan keputusan yang dapat diaudit.

Tabel 7. Pembagian Peran Dalam Penertiban Rumah Negara

| Unit | Peran utama | Produk kerja |
|---|---|---|
| Pengelola Barang sesuai ketentuan BMN | Menetapkan kebijakan/persetujuan yang berada dalam kewenangannya serta memberi arahan pengelolaan BMN. | Persetujuan atau arahan formal sesuai kewenangan. |
| Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang | Menguasai dan mengelola BMN yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya, memutakhirkan data, mengamankan, dan mengusulkan tindakan. | Daftar aset, hasil verifikasi, laporan pengamanan dan tindak lanjut. |
| Unit pengelola rumah negara | Mengelola izin penghunian, data penghuni, komunikasi, jadwal inspeksi, dan serah terima pengembalian rumah negara. | Berkas penghuni, surat pemberitahuan, berita acara pengembalian rumah negara. |
| Unit kepegawaian | Memberi informasi status kepegawaian yang relevan serta mengoordinasikan proses pindah/pensiun. | Informasi status yang tervalidasi dan daftar peristiwa kepegawaian. |

| | | |
|---|---|---|
| Unit hukum | Menilai dasar kewenangan, status sengketa, bentuk keputusan, dan jalur penyelesaian. | Pendapat hukum, analisis perkara, dan rekomendasi prosedural. |
| Unit keuangan/PNBP | Memeriksa dasar tagihan, penerimaan, piutang, dan pencatatan fiskal. | Perhitungan yang dapat diaudit dan tindak lanjut penerimaan. |
| Unit teknis bangunan | Menilai kondisi fisik bangunan rumah negara, kebutuhan pemeliharaan, keamanan, dan kelayakan pemanfaatan. | Laporan kondisi dan rencana biaya perbaikan. |
| Aparat penegak hukum/pengadilan | Menangani dugaan pidana atau sengketa sesuai kewenangan dan prosedur hukum. | Proses hukum atau putusan sesuai ketentuan. |

## III. KESIMPULAN

Pengelolaan dan penertiban rumah negara tidak dapat disamakan dengan aset pribadi, melainkan harus tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persoalan penertiban sering kali timbul akibat lemahnya konsistensi data kepemilikan, tidak lengkapnya izin penghunian, serta lambatnya respons instansi terhadap perubahan status kepegawaian seperti pensiun, mutasi, atau pemberhentian yang menyebabkan adanya rumah negara yang dikuasasi oleh pihak yang tidak berhak.

Permasalahan penghunian rumah negara mencakup berbagai dimensi yang membutuhkan pendekatan penyelesaian berbeda secara proporsional meliputi dimensi administratif, hukum (perdata, pidana), dan fiskal.

Model penertiban yang terintegrasi dan humanis harus mencerminkan adanya upaya penertiban yang beralih dari pola reaktif menuju pengendalian siklus penghunian yang preventif dan terintegrasi. Hal ini diwujudkan melalui tahapan penertiban yang sistematis, mulai dari pembentukan tim lintas sektor, konsolidasi data, verifikasi hukum, dialog yang transparan, hingga pemulihan dan pemanfaatan kembali aset. Pendekatan humanis tetap dijunjung tinggi melalui komunikasi yang layak, penghormatan terhadap martabat penghuni sesuai Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, serta perlindungan hak asasi manusia, tanpa mengorbankan kepastian hukum dan fungsi utama aset negara.

Mitigasi risiko dan penguatan sistem pengendalian internal terhadap penguasaan rumah negara oleh pihak yang tidak berhak dapat dioptimalkan secara preventif melalui penerapan Surat Bebas BMN sebagai prasyarat wajib sebelum diterbitkannya Surat Keterangan Penghentian Pembayaran (SKPP) secara elektronik. Sinergi dan pembagian peran yang jelas antara Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang, unit kepegawaian, unit hukum, unit keuangan, dan Aparat Penegak Hukum (APH) menjadi kunci utama untuk mewujudkan tata kelola rumah negara yang tertib, akuntabel, dan berorientasi pada optimalisasi kekayaan negara.

## DAFTAR PUSTAKA


**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H ayat (1).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 138/PMK.06/2010 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Berupa Rumah Negara.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 178/PMK.05/2022 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pengesahan Surat Keterangan Penghentian Pembayaran secara Elektronik.

**Dokumen :**

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024, Bab I Hasil Pemeriksaan Pemerintah Pusat. https://www.bpk.go.id/assets/files/ihps/2024/I/ihps_2024_1729583557

Badan Pusat Statistik. Statistik Perumahan 2025, data Susenas Maret 2025 mengenai status penguasaan bangunan tempat tinggal. https://www.bps.go.id/id/statistics

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan. "Mengupas Rumah Negara." https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-rsk/baca-artikel/17463/Mengupas-Rumah-Negara.html.

**Jurnal/Buku:**

Soekanto, Soerjono. (2008). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Taswin, (2024). Aspek Penegakan Hukum Dalam Penertiban Rumah Negara Sebagai Implementasi Kebijakan Pengelolaan di Badan Riset dan Inovasi Nasional. HUMANITIS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis Vol. 2 No.10. Oktober 2024, hal. 1382-1401

Taswin, et al. (2025). Mitigasi Permasalahan Rumah Negara Dalam Mewujudkan Pengelolaan Barang Milik Negara yang Efektif dan Akuntabel. JEBI: Jurnal Ekonomi dan Bisnis e-ISSN: 3021-8365 Vol. 3 No. 7, Agustus (2025), Hal. 1550-1572