

BAB II

WEWENANG ADMINISTRASI PERTANAHAN BAGI PENYELENGGARAAN PERUMAHAN

A. Tinjauan Umum Tentang Administrasi Pertanahan Dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria dan Otonomi Daerah

1. Pengertian Tanah Dan Hak Atas Tanah

Tanah merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa dipergunakan dan dimanfaatkan menurut hak serta kewajiban yang berimbang, antara lain untuk memenuhi baik bagi kebutuhan pribadi maupun kebutuhan masyarakat. Realisasi pemenuhan kebutuhan akan tanah itu menurut hukum ditata dalam rangka hubungan yang serasi dan seimbang antara hak dan kewajiban. Tujuannya agar terjamin pergaulan hidup yang tertib, aman dan damai serta kehidupan yang berkeadilan sosial. Eratnya hubungan antara manusia dengan tanah dilihat dari hubungan antar pribadi, pribadi dengan masyarakat, perorangan dengan badan hukum, tercermin dalam fungsi hak milik atas tanah ditentukan oleh tata susunan masyarakatnya.³⁴

Tanah adalah benda alami yang terdapat di permukaan bumi yang tersusun dari bahan-bahan mineral sebagai hasil alam tanaman dan hewan, yang mampu menumbuhkan tanaman dan memiliki sifat tertentu akibat pengaruh iklim dan jasad hidup yang bertindak sebagai atau terhadap batuan induk dalam keadaan wilayah tertentu selama jangka waktu tertentu.³⁵ Tanah mempunyai hubungan erat

³⁴ Eddy Pranjoto WS, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, CV. Utomo, Bandung, hlm. 1

³⁵ http://bocah-e.blogspot.co.id/2012/06/tinjauan-pustaka-laporan-ilmu-tanah_8569.html, diakses pada tanggal 22 Juni 2016

dengan rumah, bangunan atau tanaman yang berdiri di atasnya, sehingga pada hakekatnya benda-benda yang berdiri di atasnya merupakan kesatuan dari tanah tersebut. Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah:

1. Permukaan bumi atau bumi yang diatas sekali
2. Keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas.
3. Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara.³⁶

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria mendefenisikan tanah sebagai berikut" Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (Ayat 1) sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.³⁷

Tanah sebagai bagian dari bumi, sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, yang berbunyi:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

³⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hml 1001

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hlm. 18

Sangat jelas dari penjelasan di atas bahwasanya tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, berdimensi tiga yaitu dengan panjang, lebar dan tinggi. Tanah merupakan bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang memiliki batas tertentu. Diatas bidang tanah tersebut terdapat hak atas tanah baik yang dimiliki secara perorangan maupun oleh badan hukum. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengatur tentang hak atas tanah. Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk:

1. Hak-hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP).
1. Hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.³⁸

Sumber hukum tanah Indonesia yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah, dapat dikelompokkan dalam:³⁹

³⁸http://www.kompasiana.com/melianawaty/hak-milik-atas-tanah-oleh-melianawaty_5500006ea333117b6f50f8f1, diakses pada tanggal 1 Oktober 2016.

³⁹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 8.

- a. Hukum Tanah Adat
Menurut B.F. Sihombing,⁴⁰ hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis. Adapun tanah adat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu: a. Hukum Tanah Adat Masa Lampau dan b. Hukum Tanah Adat Masa Kini.
- b. Kebiasaan
Dalam literatur perkataan, “adat” adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, tetapi dapat dikatakan telah diterima semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah itu berarti “kebiasaan”. Nama ini sekarang dimaksudkan semua kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia di semua lapangan hidup, jadi juga semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun juga, menurut mana orang Indonesia bisa bertingkah. Termasuk di dalamnya kebiasaan dan tingkah laku orang Indonesia terhadap tanah yaitu hak membuka tanah, transaksi-transaksi tanah dan transaksi-transaksi yang berhubungan dengan tanah.⁴¹
- c. Tanah-tanah Swapraja
B.F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja-raja atau *Zelbestuurende Landschappen*.⁴²
- d. Tanah Partikelir
Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah partikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama eigendom. Dengan demikian pengertian tanah partikelir ini ialah tanah-tanah eigendom di atas nama pemiliknyanya sebelum undang-undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewairisi pula tanah-tanah eigendom yang disebut tanah “partikelir”. Jadi tanah-tanah partikelir adalah tanah-tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa.
- e. Tanah Negara
Istilah tanah Negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik Pemerintah Belanda., sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah Negara. Keputusan pemerintah jajahan Hindia Belanda tersebut tertuang dalam sebuah peraturan pada masa itu, yang diberi nama Keputusan Agraria

⁴⁰ B.F. Sihombing dalam Supriadi, *Ibid.*, hlm. 9

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 15

⁴² B.F. Sihombing dalam Supriadi, *Ibid.*, hlm. 17

atau “*Agrarische Besluit*”. Dalam lingkup hukum tanah nasional, lingkup tanah-tanah yang dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah Negara, mengalami perkembangan, semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.

e. Tanah Garapan

Menurut B.F. Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak. Kalau kita baca dan telaah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah.⁴³

f. Hukum Tanah Belanda

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada masa penjajahan tetap mengacu pada ketentuan peraturan hukum tanah, yaitu *Agrarische wet* 1870. Kehadiran peraturan Hukum Tanah Belanda yang diatur dengan *Agrarisch wet* ini, sangat bertentangan dengan peraturan hukum tanah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, pada zaman penjajahan Belanda terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu hukum tanah yang tunduk dengan Hukum Belanda dan tanah yang tunduk pada peraturan hukum yang ada di Indonesia, yakni Hukum Tanah Adat.⁴⁴

g. Tanah *Absentee*

Tanah *Absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Hal ini dilarang oleh Pemerintah, kecuali pegawai negeri dan ABRI. Alasan pemerintah melarang pemilikan tanah ini adalah kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah *absentee* dibiarkan akan menjadi tanah terlantar atau kurang produktif sebab pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan.

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kekuasaan Negara

⁴³ *Ibid.*, hlm. 23

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 25

yang ada didalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 adalah untuk mengatur pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya. Pada Pasal 4 ayat (1) UUP A menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan pada orang baik sendiri atau bersama atau badan hukum, atas dasar Pasal 2 jo Pasal 4 ayat (1) UUP A Negara mengatur adanya bermacam-macam hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 ayat (1).⁴⁵ Pasal 16 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah adalah :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Menguasai Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 53 UUPA.

Pemegang hak atas tanah berdasarkan Pasal 1 huruf (d) Peraturan Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah menurut UUPA, termasuk bangunan, tanaman, dan atau bendabenda lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

⁴⁵ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 5

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena pewarisan tanpa wasiat dan perbuatan hukum pemindahan hak. Pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan untuk mengalihkan kepada pihak lain hak atas tanah. Adapun bentuk pemindahan haknya sebagai berikut:⁴⁶

- a. Jual Beli
- b. Tukar Menukar
- c. Hibah
- d. Hibah Wasit
- e. Pemberian menurut hukum adat
- f. Pemasukan dalam perusahaan.

Perbuatan hukum tersebut dilakukan oleh pemegang hak pada waktu hidup dan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak yang bersifat tunai, kecuali hibah wasiat hak atas tanah tersebut akan berpindah kepada pihak lain saat pemegang hak (pewaris) meninggal. Pasal 23 ayat 1 UUPA menentukan bahwa hak milik demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan Pasal 19 UUPA dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam rangka menuju kepastian hukum hak-hak atas tanah. Oleh karena itu, apabila suatu hak atas tanah yang tidak didaftarkan maka hak atas tanah tersebut belum mempunyai kepastian hukum.

2. Kebijakan Pertanahan Berdasarkan UUPA

Konsep kebijakan pertanahan nasional bersumber pada rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 333

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan pasal ini bermakna bahwa, pada konsepnya semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia,⁴⁷

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada yang rincian isi dan tujuannya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA sebagai berikut tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - b. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁴⁷ Boedi Harsono, *Op.,Cit*, hlm. 268

d. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik. Bersifat publik berarti mengandung amanat, berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik. Tugas mengelola tersebut berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan atas tanah sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang

hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁴⁸

Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi tanah negara dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah kepada pihak lain baik perorangan maupun badan hukum. Pemberian hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan hak menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Kewenangan negara terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain menjadi terbatas yaitu sampai batas kewenangan yang merupakan isi hak yang diberikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁹

Hak menguasai negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka tugas pembantuan, pada hakikatnya akan terbatas pada apa yang disebutkan Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah.⁵⁰

⁴⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm. 117-118

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 273

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 275

3. Prinsip Dasar Administrasi Pertanahan

Kata administrasi berasal dari bahasa latin *administrare* yang berarti *to manage* (mengurus, mengatur, melaksanakan, mengelola). Derivasinya antara lain menjadi *administratio* yang berarti *besturing* atau pemerintahan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), administrasi diartikan sebagai; (1) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (3) kegiatan yang penyelenggaraan pemerintahan; (4) kegiatan kantor dan tata usaha.⁵¹

Pertanahan berasal dari kata tanah. Dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan sesuai oleh UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (1) dinyatakan, bahwa:

Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dengan demikian, tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Pasal 4 ayat (2) menyatakan hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dengan demikian, pengertian “tanah” meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit, hlm.. 25

di bawah air, termasuk air laut. Berdasarkan pengertian yang dikemukakan diatas, maka pengertian administrasi pertanahan dapat dinyatakan sebagai usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan menyangkut segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah dan hak-hak atas tanah dengan tujuan untuk menjamian kepastian hukum dan tertib pertanahan.

Hukum agraria apabila dilihat dari isi aturan hukum adalah hukum yang mengatur hal yang bertalian dengan tanah. Ini berarti bukan saja menyangkut pengaturan tentang hubungan hukum antara manusia dengan tanah saja tetapi juga mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, dan penyediaan serta pemeliharaan. Setiap kegiatan badan atau pejabat negara dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan penyediaan, serta pemeliharaan tanah tersebut merupakan kegiatan administrasi pertanahan.⁵²

a. Lingkup Kegiatan Administrasi Pertanahan

1. Peruntukan dan Penggunaan Tanah

Peruntukan dan penggunaan tanah berkenaan dengan tata guna tanah. Rencana tata guna tanah dapat diartikan sebagai optimalisasi dari produktifitas bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dilaksanakan secara terpadu dan seimbang untuk berbagai kegiatan pembangunan, berdasarkan peta-peta kemampuan yang dikeluarkan oleh BPN yang diatur dalam satu perencanaan tata ruang sehingga dapat memberikan manfaat bagi rakyat banyak masa kini dan masa yang

⁵² Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm.65

akan datang. Dalam hal ini istilah tata guna tanah lebih ditekankan pada konteks penataan ruang.⁵³

Ketentuan yuridis yang mengatur tentang penataan ruang adalah UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Kegiatan administrasi dalam penataan ruang terutama diterapkan pada pelaksanaan tata ruang. Tugas pelaksanaan penataan ruang meliputi:

1) Perencanaan tata ruang

Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana. Sedangkan rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Rencana struktur dan pola ruang merupakan acuan bagi pejabat yang berwenang dalam pemberian izin pemanfaatan ruang.

2) Pemanfaatan ruang

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Untuk memaksimalkan pemanfaatan ruang maka ditetapkanlah pedoman teknis penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pedoman teknis ini menjadi pedoman dalam menyusun dan menerbitkan Pertimbangan Teknis Pertanahan pertimbangan Teknis Pertanahan adalah pertimbangan yang memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan

⁵³ Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2009, hlm. 166-167

pemanfaatan tanah. Pertimbangan teknis tersebut tersebut menjadi persyaratan dalam penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi atau Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Izin tersebut penting sebab merupakan salah satu persyaratan bagi menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB). IMB termasuk pula sebagai syarat administratif bagi pelaksanaan pemanfaatan tanah berupa pembangunan rumah ataupun bangunan lainnya.

3) pengendalian pemanfaatan ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Ketentuan perizinan pemanfaatana ruang diatur oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perizinan yang dimaksud di sini adalah perizinan yang terkait dengan pemanfaatan ruang yang menurut peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplop ruang, dan kualitas ruang.

Prosedur pengadaan tanah yang berkaitan erat dengan tugas administrasi pertanahan meliputi:

- a. Penetapan Lokasi Pembangunan Instansi berdasarkan Surat Permohonan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota/Gubernur melalui Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, dengan melampirkan peta koridor kasar.

- b. Apabila rencana penggunaan tanah untuk kepentingan umum sudah sesuai dengan RUTR, maka Bupati/Walikota/Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan yang dipersiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat
- c. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan untuk memulai pelaksanaan pengadaan tanah kepada Panitia pengadaan Tanah dengan melampirkan surat persetujuan penetapan lokasi pembangunan.
- d. Panitia Pengadaan Tanah bersama instansi terkait menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan dengan memasang batas lahan dan melakukan inventarisasi lahan, bangunan, tanaman serta benda-benda lainnya
- e. Panitia pengadaan Tanah menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Harga setelah ada atau tidak ada kesepakatan harga ganti rugi hasil musyawarah, selanjutnya instansi yang memerlukan tanah membuat daftar nominatif pemberian ganti rugi.
- f. Pelepasan Hak yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya
- g. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional

untuk diproses sertifikasi lahan atas nama instansi yang memerlukan tanah.⁵⁴

2. Pemeliharaan tanah

Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa pemeliharaan tanah, termasuk kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu. Ketentuan tersebut memberikan pengertian bahwa pemeliharaan tanah berkaitan dengan hubungan hukum dengan tanah, dengan kata lain pemeliharaan tanah juga menyangkut dengan pengaturan hak-hak atas tanah.

Hak-hak atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA adalah meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-Undang. Aspek administrasi pertanahan dalam pengaturan hak-hak atas tanah adalah mengenai pendaftaran tanah.

Manurut ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa yang terkait segi administratif disebutkan adalah data yuridis, sedangkan segi teknis adalah data fisik. Data yuridis maksudnya adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Bila dinyatakan sebagai status

⁵⁴ M. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan tanah*, Bandung , Mandar Maju, 2011, hlm. 66

hukum bidang tanah yang terdaftar, berarti terdapat bukti yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya. Adanya bukti hubungan hukum tersebut kemudian diformalkan melalui kegiatan pendaftaran tanah.⁵⁵

Kegiatan pendaftaran tanah yang memformalkan pemilikan tanah baik berdasarkan bukti-bukti pemilikan maupun penguasaan atas tanah selain menyangkut aspek yuridis dan aspek teknis, juga pelaksanaan pendaftaran tanah terkait dengan tugas-tugas keadministrasian. Dengan kata lain dalam kegiatan pendaftaran tanah terdapat tugas-tugas penatausahaan, seperti dalam hal penetapan hak atas tanah dan pendaftaran peralihan hak tanah. Bahkan dapat dikatakan bahwa kegiatan yang menyangkut aspek yuridis atau pengumpulan data yuridis sampai kepada penerbitan buku tanah, sertifikat dan daftar umum lainnya serta pencatatan perubahan di kemudian hari hampir seluruhnya menyangkut tugas-tugas administrasi.⁵⁶

Berikut ini adalah pengaturan dari kegiatan administrasi dalam hal pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:

- 1) Kegiatan pendaftaran tanah sebelum penerbitan sertifikat tanah berupa penetapan hak atas tanah dalam rangka kegiatan administrasi pendaftaran tanah tersebut dapat diperinci lagi sebagai berikut :
 - a. Konversi hak atas tanah.
 - b. Pengakuan dan penegasan hak atas tanah
 - c. Pemberian Hak Atas Tanah

⁵⁵ M. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op., Cit*, hlm. 208

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 208-209.

- d. Penolakan hak atas tanah
 - e. Redistribusi Tanah dan Konsolidasi tanah.
 - f. Perwakafan Tanah
- 2) Kegiatan yang bersifat administratif setelah penerbitan sertifikat tanah yang dilakukan karena terjadinya perubahan data yuridis (subjek hak, jenis hak, dan jangka waktu hak atas tanahnya), terdiri dari :
- a. Peralihan Hak Atas Tanah dan
 - b. Pemindahan Hak Atas Tanah
 - c. Perpanjangan Jangka Waktu Hak Atas Tanah
 - d. Pembaharuan Hak Atas Tanah
 - e. Perubahan Hak Atas Tanah.
 - f. Pembatalan hak atas tanah
 - g. Pencabutan Hak atas tanah
 - h. Pembebanan Hak atas Tanah
 - i. Perubahan Data Karena Putusan dan Penetapan Pengadilan
 - j. Perubahan Data karena Perubahan Nama
 - k. Hapusnya Hak atas Tanah
 - l. Penggantian Sertipikat
- 3) Kegiatan yang bersifat administratif setelah penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan karena terjadinya perubahan data fisik atau obyek hak atas tanahnya, terdiri dari :
- a. Pemecahan Bidang Tanah
 - b. Pemisahan Bidang Tanah

c. Penggabungan Bidang Tanah.

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁵⁷

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi

⁵⁷ Sadu Wasistiono, *Esensi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam, 2005, hlm.. 4.

daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.⁵⁸

B. Tinjauan Umum Tentang Pelimpahan Wewenang Pertanahan

1. Pengertian Wewenang

Beberapa ahli memebrikan pendapatnya mengenai pengertian wewenang, yaitu antara lain seperti dikemukakan oleh H.D.Stout yang berpendapat bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan kewenangan pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁵⁹

P. Nicolai berpendapat bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup mengenai timbul dan lenyapnya tindakan hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Ridwan HR, *Op.,Cit.*, hlm. 101

⁶⁰ *Ibid.*,hlm. 102.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Apabila dikaitkan dengan otonomi daerah, maka hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya dan kewajiban secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.⁶¹

2. Pelimpahan Wewenang Pertanahan

Soerjono Soekanto lebih melihat wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Bagir Manan berpendapat bahwa kekuasaan (*macht*) menggambarkan hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut Nicolai menyebutkan bahwa mengenai hak dan kewajiban adalah hak memberikan pengertian kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sementara itu, kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Pelimpahan wewenang umumnya dilakukan di dalam suatu struktur keorganisasian, seperti lembaga Negara. Lembaga Negara dibentuk berdasarkan konstitusi yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Berdasarkan

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 102.

atribusi, pimpinan suatu lembaga Negara memiliki tugas dan wewenang atas ketetapan undang-undang tersebut. Tetapi kewenangan ini tidak dapat dilaksanakan oleh pimpinan lembaga Negara tersebut secara langsung untuk keseluruhannya. Maka, dalam pelaksanaannya secara teknis dilapangan, pimpinan lembaga Negara dapat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat lainnya untuk membantu melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan hokum dan kebijakan dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu

1. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Indroharto mengatakan bahwa atribusi ini ditunjukkan bagi wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan baru yang dibentuk oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini berarti wewenang yang diperoleh melalui atribusi merupakan suatu wewenang asli dan baru sehingga bukan berasal dari suatu kewenangan yang telah ada.

2. Delegasi

H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan delegasi sebagai pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang melainkan hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang memperoleh wewenang secara atributif kepada pejabat lainnya

3. Mandat

Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) mendefinisikan mandat sebagai pemberian wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya. Penerima mandat (mandataris) hanya hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada .

Otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (melalui desentralisasi) untuk menjalankan hak, kewajiban, dan wewenang yang dimilikinya untuk mengatur rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan daya dan hasil guna untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya dan melakukan pembangunan di daerahnya.

Pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi terinci disebut dengan dekonsentrasi. Pada dekonsentrasi tersebut wewenang untuk mengurus dilimpahkan oleh pemerintah pusat, tetapi wewenang pengaturannya masih tetap di tangan mereka. Dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari pemerintah pusat sehingga segala sesuatu yang dilakukan oleh penerima pelimpahan kewenangan (daerah atau instansi vertikal) adalah atas nama pemberi pelimpahan kewenangan (pemerintah pusat) dalam wilayah yurisdiksi tertentu. Selain itu, di dalam dekonsentrasi juga tidak terdapat keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.

Hal tersebut yang menyebabkan dekonsentrasi juga disebut sebagai “desentralisasi administrasi” (*administrative decentralization*) karena dalam dekonsentrasi wewenang yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat di daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi.

Dalam konteks pertanahan, ketentuan ini setidaknya menimbulkan ketidakjelasan apabila dikaitkan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan sandaran UUPA. Dalam pasal tersebut tidak disebutkan tentang kemungkinan penyerahan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada pemerintah daerah, tetapi justru harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara tegas dinyatakan bahwa bidang tersebut harus dikuasai oleh negara demi terciptanya kemakmuran rakyat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat. Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, dalam penjelasan Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk

melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas *medebewind*.

C. Tinjauan Umum Di Bidang Perumahan

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.

Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya. Beberapa konsep tentang rumah:

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya
2. Rumah sebagai wadah keakraban; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman

3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin.
4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari
6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial
7. Rumah sebagai Struktur Fisik.⁶²

Pada masyarakat modern, perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu.

Menurut Siswono Yudohusodo, rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Jadi, selain berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian yang digunakan untuk berlindung dari gangguan iklim dan makhluk hidup lainnya, rumah merupakan tempat awal pengembangan kehidupan. Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan perumahan dan permukiman menyebutkan bahwa rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia disamping pangan, sandang, pendidikan dan kesehatan.

⁶² Hendrawan, *Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.hlm.54

Selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam/cuaca dan makhluk lainnya, rumah juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungannya maka terlihat jelas bahwa kualitas sumber daya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan permukimannya.⁶³

Menurut Turner, terdapat tiga fungsi yang terkandung dalam rumah:

1. Rumah sebagai penunjang identitas keluarga, yang diwujudkan dalam kualitas hunian atau perlindungan yang diberikan rumah. Kebutuhan tempat tinggal dimaksudkan agar penghuni mempunyai tempat tinggal atau berteduh secukupnya untuk melindungi keluarga dari iklim setempat.
2. Rumah sebagai penunjang kesempatan keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi atau fungsi pengembangan keluarga. Fungsi ini diwujudkan dalam lokasi tempat rumah itu didirikan. Kebutuhan berupa akses ini diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan kemudahan ke tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan.

Rumah sebagai kebutuhan dasar manusia, perwujudannya bervariasi menurut siapa penghuni atau pemiliknya, kebutuhan akan rumah dapat didekati sebagai:

1. *Physiological needs* (kebutuhan akan makan dan minum), merupakan kebutuhan biologis yang hampir sama untuk setiap orang, yang juga

⁶³<http://studyandlearningnow.blogspot.co.id/2013/01/21-kajian-teori-perumahan-dan-permukiman.html>, diakses pada tanggal 04 Maret 2017

merupakan kebutuhan terpenting selain rumah, sandang, dan pangan juga termasuk dalam tahap ini.

2. *Safety or security needs* (kebutuhan akan keamanan), merupakan tempat berlindung bagi penghuni dari gangguan manusia dan lingkungan yang tidak diinginkan.
3. *Social or affiliation needs* (kebutuhan berinteraksi), sebagai tempat untuk berinteraksi dengan keluarga dan teman.
4. *Self actualization needs* (kebutuhan akan ekspresi diri), rumah bukan hanya sebagai tempat tinggal, tetapi menjadi tempat untuk mengaktualisasikan diri.

