

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Permasalahan

Berdasarkan konsiderans menimbang Keputusan Presiden No.14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil¹²⁴ sebagai dasar filosofis, sosiologis dan yuridis dibentuk Keputusan Presiden ini, merupakan das sollen berupa nilai (*value*) dari hukum tabungan perumahan dan hukum perbankan harus memberikan perlindungan terhadap pensiun PNS dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, Perlindungan ini di maksudkan untuk menjamin dari hak-hak dasar pensiun PNS dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pensiun PNS, bahwa esensi utama dari Keputusan Presiden.

Permasalahan yang menyangkut perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) selalu menarik dan mendapatkan perhatian yang besar dari publik. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, rumah adalah “bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak

¹²⁴ Konsiderans menimbang Keputusan Presiden No.14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Menimbang : :

huruf a. bahwa perumahan merupakan kebutuhan masyarakat termasuk Pegawai Negeri Sipil, oleh karena itu upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak merupakan hal yang sangat penting;

huruf b. bahwa salah satu kendala bagi Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak adalah terbatasnya kemampuan membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas kredit Pemilikan Rumah;

huruf c. bahwa dengan tabungan perumahan Pegawai Negeri Sipil akan dapat dibentuk dana untuk mengatasi hal tersebut yang merupakan kegotong-royongan di antara Pegawai Negeri Sipil dalam upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil;

huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya". Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 28-H telah mengamanatkan bahwa perumahan dan permukiman adalah hak dasar manusia, di mana setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Prinsip hak dasar tersebut telah diakomodasi oleh pemerintah melalui Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP).

Kegiatan di bidang ekonomi diharapkan membuahkan hasil yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat terutama dalam hal pendapatan karena tingkat pendapatan masyarakat merupakan faktor yang sangat mempengaruhi daya beli masyarakat dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Berdasarkan angka backlog¹²⁵ 2014, untuk sektor perumahan terjadi kekurangan 13,5 juta unit rumah, sementara pengembang hanya mampu membangun 400.000 unit per tahun. Oleh karena itu, untuk menjamin pemenuhan hak dasar tersebut Pemerintah mencanangkan Program Sejuta Rumah sebagai upaya menyediakan rumah yang layak bagi masyarakat. Kebutuhan masyarakat akan rumah (papan) berbeda dengan kebutuhan sandang dan pangan, karena untuk memiliki perumahan diperlukan investasi yang tidak sedikit. Akibatnya pemenuhan kebutuhan akan perumahan sulit dipenuhi sendiri oleh masyarakat, terlebih bagi masyarakat

¹²⁵ Backlog adalah kesenjangan antara jumlah rumah terbangun dengan jumlah rumah yang dibutuhkan rakyat.

yang berpenghasilan rendah. Kebutuhan masyarakat akan perumahan terus bertambah setiap tahun, sementara di sisi lain, harga rumah sudah demikian tinggi. Untuk rumah bertipe 36/90 rerata sudah mencapai harga Rp 500 juta-an. Bagi masyarakat menengah ke bawah, jelas, harga tersebut sulit dijangkau. Oleh sebab itu, peran pihak ketiga, dalam hal ini bank, untuk memberikan fasilitas dana Kredit Pemilikan Rumah (KPR) sangatlah diperlukan. Kebutuhan fasilitas KPR yang tinggi membuka peluang bisnis tersendiri bagi perbankan dan pastinya menggiurkan. Oleh karena itu, banyak bank berlomba untuk memberikan fasilitas KPR kepada masyarakat.

Bank merupakan salah satu lembaga keuangan yang fungsi utamanya adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Peranan bank seperti yang tersurat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan) yaitu sebagai penyalur dana untuk masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk lainnya yang dapat digunakan sebagai tambahan dana guna kegiatan usaha para nasabah/debitur. Tambahan dana tersebut sangat menunjang kegiatan bisnis pada khususnya dan kegiatan ekonomi pada umumnya. Kegiatan bank sebagai penghimpun dana masyarakat dapat dilihat dari aktivitas bank yang menghimpun dana melalui dalam bentuk simpanan. Sedangkan kegiatan bank dalam hal penyalur dana masyarakat adalah melalui pemberian kredit bagi masyarakat. Makna kredit dalam perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir (11) UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan bahwa kredit adalah penyediaan uang atau

tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.¹²⁶

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk diperlukan penanganan dengan perencanaan yang saksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat. Setiap manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun perdesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun demikian, pemerintah, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat

¹²⁶ UU nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Bagian Penjelasan

membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia. Perumahan tidak hanya semata-mata menjadi sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia, tetapi lebih dari itu dapat menjadi tempat dalam pembentukan watak dan kepribadian bagi manusia dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.

Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat mampu bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan masyarakat yang tinggal yang padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan dalam perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan serta keswadayaan masyarakat.

Komarudin menyatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia. Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur

penunjang pembangunan perumahan.¹²⁷ Masalah pertanahan menjadi salah satu faktor yang harus di perhatikan dalam pembangunan perumahan disebabkan pada dasarnya perumahan dibangun di atas tanah dengan status tanah tertentu.

Pembangunan perumahan ditujukan agar setiap keluarga menempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Rumah yang layak adalah bangunan rumah yang sekurang-kurangnya memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur merupakan lingkungan yang memenuhi persyaratan penataan ruang, persyaratan penggunaan tanah, penguasaan hak atas tanah, dan kelayakan prasarana dan sarana lingkungannya.

Dalam pembangunan perumahan diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, kebijakan, arahan, dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan menjadi dasar hukum dalam penyelesaian masalah, kasus, dan sengketa di bidang perumahan. Pembangunan perumahan oleh siapa pun harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undang sehingga tidak menimbulkan masalah, sengketa, dan kerugian.

Abraham H. Maslow sebagaimana dikutip oleh Soekidjo Notoatmodjo mengklasifikasikan kebutuhan manusia dalam tingkatan kebutuhan, yang selanjutnya

¹²⁷ Komarudin, 1997, *Menelusuri Pembangunan Perumahan Dan Pemukiman*, Yayasan REI-Rakasindo, Jakarta, Hal.46 (dalam Hukum Perumahan Dr.Urip Santoso, SH.MH, Hal. 3.)

disebut hierarki kebutuhan. Kebutuhan manusia dikategorikan kedalam lima jenjang hierarki mulai dari kebutuhan fisiologis, jaminan keamanan, kebutuhan sosial, pengakuan dan penghargaan, terakhir adalah kesempatan mengembangkan diri.¹²⁸ Kebutuhan fisiologis merupakan kebutuhan dasar bagi manusia (basic needs), oleh karena itu kebutuhan ini masih bersifat kebutuhan fisik/kebendaan. Kebutuhan fisik/kebendaan meliputi kebutuhan akan pangan (makan), sandang (pakaian) dan papan (perumahan) adalah manifestasi dari kebutuhan pokok fisiologis dari setiap manusia. Ketiga kebutuhan fisiologis pokok tersebut pada kenyataannya harus dipenuhi secara bersama-sama, tidak berarti bahwa pangan lebih penting dari sandang dan sandang lebih penting dari perumahan. Sehingga ketiga macam pokok kebutuhan fisiologis ini adalah merupakan kebutuhan yang seharusnya terpenuhi secara minimum.¹²⁹ Kebutuhan terhadap perumahan adalah menjadi yang dicita-citakan dan menjadi masalah yang cukup memberatkan bagi setiap orang, termasuk Pegawai Negeri Sipil dengan penghasilannya yang sangat terbatas, yang hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan akan sandang dan pangan semata.

Perumahan merupakan salah satu bentuk kebutuhan primer masyarakat. Dimana dalam hal penyediaan dan pembangunan perumahan, tidak dapat dipungkiri lagi merupakan sektor pelayanan umum masyarakat (*public service*) yang sangat vital sifatnya. Berbicara mengenai perumahan berarti juga berbicara mengenai pembiayaan yang merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam pemilihan

¹²⁸ Soekidjo Notoatmodjo, 2009, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 5
¹²⁹ Ibid.

rumah. Meningkatnya pembiayaan pembangunan yang diakibatkan semakin melonjaknya harga tanah, biaya konstruksi, serta biaya prasarana dan fasilitas lingkungan mempengaruhi meningkatnya harga kepemilikan rumah.

Terpenuhinya kebutuhan perumahan akan memberi rasa aman bagi setiap orang dan rasa percaya diri atas kemampuan ekonomi untuk membina keluarga dan menyiapkan generasi masa depan yang lebih baik. Namun, bagi sebagian besar masyarakat, pemenuhan kebutuhan rumah masih sulit diwujudkan. Setiap tahun masih terdapat kesenjangan antara kebutuhan rumah dan kemampuan penyediaan rumah. Di samping itu, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) masih terkendala oleh rendahnya daya beli dan/atau keterbatasan akses terhadap sistem pembiayaan perumahan.

Sejalan dengan itu, ketentuan mengenai perumahan diatur dalam Undang-undang No.41 Tahun 1964 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2476) menjadi undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2611). Undang-undang No.41 Tahun 1964 dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469). Undang-undang No.4 Tahun 1992 dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188).

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran strategis dalam mengemban tugas-tugas pemerintahan dan menjadi garda terdepan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1999 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 3 Ayat 1 dinyatakan bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dengan demikian, Pegawai Negeri Sipil memegang peranan penting dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan serta pelayanan publik.

Hak atas rumah merupakan hak asasi manusia yang diakui seluruh bangsa-bangsa di dunia berdasarkan Piagam Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan, dan perawatan kesehatan, serta pelayanan sosial yang diperlukan. Dengan demikian, keterkaitan antara hak atas rumah dan tanggung jawab negara untuk memberikan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap perumahan menjadi sangat penting.¹³⁰

¹³⁰ Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera), <http://seminarproperti.com/tabungan-perumahan-rakyat-tapera>, 14 Maret 2018, di Unduh Jam 22.00 Wita.

Sehubungan dengan perluasan jangkauan pelayanan perbankan umum yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat maupun perbankan perkreditan rakyat, maka salah satu langkah yang dilakukan oleh bank adalah dengan melakukan penyaluran kredit kepada masyarakat.

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, dan tidak ada rakyat yang sudah tidak produktif (pensiun) tidak dapat meminjam dana ke bank.

Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warga negaranya. Berdasar tujuan negara tersebut, maka negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan sosial khususnya dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Hal tersebut sesuai pula dengan ide dasar tentang tujuan bernegara sebagaimana telah digariskan di dalam Pembukaan UUD NKRI 1945 maupun prinsip negara hukum dalam bagian penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan proses amendemen, di mana diterima pula konsep negara kesejahteraan dan prinsip negara hukum yang keduanya dilandaskan kepada Pancasila sebagai dasar bernegara. Pancasila yang merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan sekaligus merupakan *grundnorm* dalam tertib hukum Indonesia yang berisikan nilai-nilai dasar berbangsa dan bernegara serta menjadi tolok ukur bagi setiap perilaku warga masyarakat, telah memberikan pula dasar bagi negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal itu dengan jelas tercermin melalui salah

satu silanya, yakni untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pengertian keadilan sosial tidaklah dapat dipahami sebagai sebuah pengertian keadilan yang *an sich*, akan tetapi keadilan berkenaan pula dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara merata oleh negara. Bahwa peningkatan kehidupan ekonomi seorang individu dan anggota masyarakat tidak hanya tergantung pada peranan pasar dan keberadaan organisasi-organisasi ekonomi swasta saja, akan tetapi bergantung pula pada peranan negara. Dalam hal mengakui adanya peranan negara secara langsung dalam kegiatan ekonomi yakni, dalam bentuk pengeluaran pemerintah (*government expenditures*) dan pengaturan kegiatan ekonomi yang suportif dalam mengatasi depresi.

Peran negara menjadi lebih penting lagi ketika banyak ahli ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*) yang begitu percaya, bahwa sistem atau mekanisme pasar tidak akan dapat menyelesaikan sepenuhnya semua persoalan ekonomi. kehadiran negara diperlukan justru untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*), kekakuan harga (*price rigidities*), dan dampak eksternalitas pada lingkungan maupun sosial.

Berdasar argumentasi tersebut di atas, maka penerapan konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare-rechtstaat*) memegang peranan penting dalam pemenuhan kesejahteraan warga masyarakat, oleh karena itu, kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi sangatlah penting dan relevan dalam pencapaian tujuan negara, yakni tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, kehadiran negara melalui perbankan tidaklah sepenuhnya diarahkan kepada pencarian keuntungan (fungsi profitisasi), akan tetapi yang lebih utama adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui fungsi pelayanan kepada masyarakat (fungsi sosial) dengan melalui Dana Pensiun PNS Dijadikan Jaminan Kredit Di Bank ”.

Selanjutnya Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa *“This peculiar form of 20 th century state is usually called the “welfare state”, or, more broadly, the welfareregulatory state. Basically, it is an active, interventionist state. Government is ubiquitous. It collects huge post of money, and cmmands as enormous army of civil servants. It distributes billions in the form welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones, in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio”*¹³¹

Dalam konsep Negara Kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi “Negara intervensionis” abad ke 20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

¹³¹ Lawrence M. Friedman, 1986, *Legal Culture and the Wetfare State*, dalam Gunther Teubner, *Dilemmas of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin – New York, p. 13.

Manusia memiliki kebutuhan yang tidak terbatas dimana kebutuhan itu akan bertambah terus, baik macam, jumlah maupun mutunya. Hal ini disebabkan oleh pertambahan jumlah penduduk, kemajuan teknologi, taraf hidup yang semakin meningkat, keadaan lingkungan dan tingkat kebudayaan manusia yang juga semakin meningkat. Dapat dikatakan kebutuhan manusia adalah dinamis, artinya kebutuhan tersebut akan bertambah, baik kuantitas maupun kualitas sepanjang waktu. Berhadapan dengan kebutuhan manusia yang dinamis tersebut terdapat sarana untuk memenuhinya yang terbatas jumlahnya.

Kegiatan Perbankan yang menyediakan jasa pada sektor ekonomi tentunya tidak terlepas dari adanya resiko ekonomi yang dapat merugikan para pihak, baik pihak bank itu sendiri maupun nasabah penyimpan dana dan nasabah debitor. Oleh karena itu, Bank dalam menjalankan tugasnya terkait dengan nasabah harus berdasarkan prinsip kepercayaan (*fiduciary relation principle*), prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dan juga prinsip kerahasiaan (*secrecy principle*). Selain didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut. Hubungan antara bank dengan nasabah juga terikat pada suatu perjanjian. Perjanjian yang dimaksud salah satunya adalah perjanjian kredit antara bank dengan nasabah debitor yang menggunakan fasilitas kredit.¹³² Pada saat pihak bank dan calon nasabah debitor telah menandatangani

¹³² Neni Sri Imaniyati, 2010, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, Hal.16.

perjanjian kreditya maka perjanjian kredit tersebut mengikat kedua belah pihak dan berlaku sebagai Undang-Undang bagi kedua belah pihak.¹³³

Peran perbankan dalam pembiayaan akan semakin besar, hal tersebut disebabkan dana yang diperlukan dalam pembangunan berasal atau dihimpun dari masyarakat melalui perbankan, yang kemudian disalurkan kembali kepada masyarakat berupa pemberian kredit guna menuju ke arah yang lebih produktif.

Salah satu alternatif dalam pendanaan yang dapat digunakan adalah melalui bank. Pengertian bank seperti yang tercantum dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan menyebutkan, bahwa :

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat.

Fungsi menghimpun dan menyalurkan dana itu berkaitan erat dengan kepentingan umum, sehingga perbankan wajib menjaga dengan baik dana yang dititipkan masyarakat tersebut. Perbankan harus dapat menyalurkan dana tersebut ke bidang-bidang yang produktif bagi pencapaian sasaran pembangunan. Salah satu produk yang diberikan oleh bank dalam membantu kelancaran usaha debiturnya, adalah pemberian kredit di mana hal ini merupakan salah satu fungsi bank yang sangat mendukung pertumbuhan ekonomi.

¹³³ Pasal 1338 ayat (1) BW

Setiap bank mengeluarkan produk untuk masyarakat dalam hal ini kredit pasti dasarnya untuk mengelola dana simpanan masyarakat dengan cara memberikan kredit kepada masyarakat untuk kesejahteraan bersama.

Kredit menjadi sumber pendapatan dan keuntungan bank terbesar. Di samping itu, kredit juga merupakan jenis kegiatan menanamkan dana yang sering menjadi penyebab utama bank menghadapi masalah besar. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa stabilitas usaha bank sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka mengelola kredit.¹³⁴

Pengertian kredit menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 1998 tentang perubahan dari Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1992 tentang perbankan adalah sebagai berikut:

“Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga”.¹³⁵

Pemberian kredit yang dilakukan oleh bank sebagai suatu lembaga keuangan sudah semestinya dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemberi dan penerima kredit serta pihak yang terkait mendapatkan perlindungan melalui suatu lembaga jaminan hukum bagi semua pihak yang berkepentingan.

¹³⁴ Siswanto Sutojo, *Menangani Kredit Bermasalah*, Jakarta: PT. Damar Mulia Pustaka, 2008, Edisi. Ke-2, Hal. 2.

¹³⁵ Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan,” *dalam Hukum Perbankan Edisi Revisi* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2012), Hal.311.

Dalam perkembangan selanjutnya berdasarkan ketentuan pasal 34 UU No.3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang dalam pembahasan selanjutnya di singkat UUBI merngamanatkan bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang. Oleh karena itu sejak tanggal 31 Desember 2013, fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia (BI) ke lembaga Otoritas Jasa Keuangan, yang dalam pembahasan ini selanjutnya disingkat OJK. OJK dibentuk berdasarkan Undang–Undang No.21 Tahun 2011 Tentang Otoritas jasa Keuangan, dimana salah satu tujuannya agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.¹³⁶

Kegiatan penyaluran kredit secara umum membutuhkan adanya jaminan utang atau yang disebut jaminan kredit (agunan). Agunan yang dijadikan salah satu persyaratan dalam pemberian kredit, agunan dapat berupa benda yang menurut hukum digolongkan sebagai barang tidak bergerak seperti tanah dan bangunan dan dapat juga berupa benda yang menurut hukum digolongkan sebagai barang bergerak seperti kendaraan bermotor yang dilengkapi dengan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) dan bukti pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB).¹³⁷ Jaminan berupa

¹³⁶ Pasal 4 UU NO.21 tahun 2011 tentang OJK

¹³⁷ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005), Hal. 12 (dalam Lia Hartika <https://media.neliti.com/media/publications/161272-ID-analisis-yuridis-atas-sk-pns-yang-dijadi.pdf>, akses 15 Februari 2018, di Unduh jam 22:13 Wita.

surat-surat maupun surat-surat yang berharga yang didalamnya melekat hak tagih, seperti saham, efek, Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya di singkat SK PNS) atau berupa Surat keputusan pensiun Pegawai Negeri Sipil (SK Pensiun PNS) dan lain sebagainya. Walaupun SK PNS bukan merupakan benda yang dapat dipindah tangankan (yang mempunyai nilai pengalihan), tetapi perkembangan dalam praktik perbankan yang melihat sisi ekonomis pada surat tersebut menjadikannya dapat diterima oleh beberapa bank sebagai jaminan kredit. Namun disisi lain terdapat pertentangan atas SK PNS yang bersangkutan yang dijadikan jaminan kredit mengingat SK PNS tidak dapat dialihkan sehingga dapat menimbulkan kesulitan terhadap pihak bank untk dapat melakukan eksekusi apabila terdapat kredit macet dan masa pelunasan atas kredit yang dimaksud. Menurut ketentuan hukum di Indonesia SK PNS tidak termasuk dalam jaminan kebendaan maupun jaminan perorangan, tetapi termasuk dalam hak istimewa (*prevelege*) yan wujudnya dapat berupa ijasah, Surat Keputusan (SK), surat pensiun dan lain-lain.¹³⁸

Pemerintah melalui kalangan perbankan menyediakan fasilitas kredit pemilikan rumah yang biasa disebut Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Kredit

¹³⁸ J. Satrio, 1993, *Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Bandung:Citra Aditya Bakti, 1993, Hal.11.(dalam Lia Hartika <https://media.neliti.com/media/publications/161272-ID-analisis-yuridis-atas-sk-pns-yang-dijadi.pdf>), akses 15 Februari 2018, Pukul, 22:13 Wita.

Pemilikan Rumah (KPR) adalah suatu fasilitas kredit yang diberikan oleh perbankan kepada para nasabah perorangan yang akan membeli atau memperbaiki rumah.¹³⁹

Tujuan dari pembangunan perumahan dan permukiman adalah agar setiap orang dapat menempati perumahan yang sehat, untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan kesejahteraan sosialnya. Karena itu sasaran pembangunan dan permukiman adalah tertata dan tersedianya (mengatur, membangun, memugar, memperbaiki, menempati) perumahan dan permukiman secara merata bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1320 BW, bahwa ada 4 (empat) syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu sepakat mereka yang mengikat dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal. Mengenai kesepakatan sebagai syarat sahnya perjanjian, berdasarkan ketentuan Pasal 1321 BW, bahwa apabila kesepakatan tercapai karena kekhilapan mengenai hakekat barang yang menjadi pokok perjanjian atau karena paksaan atau penipuan, maka dianggap tidak dianggap kesepakatan. Dengan demikian, kesepakatan itu harus terjadi dalam keadaan para pihak yang bebas dan jujur, tidak ada penipuan, tidak ada paksaan dan tidak terjadi kekhilafan.

Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen sektor jasa keuangan, khususnya dalam perjanjian KPR, kedudukan pihak bank selalu diasumsikan lebih

¹³⁹ <http://www.bi.go.id/id/iek/produk-jasa-perbankan>, akses 11 maret 2018, di Unduh Jam 10:23 Wita.

kuat dibandingkan dengan dengan kedudukan nasabah debitor dalam menentukan syarat dan klausul-klausul dalam perjanjian.

Terkait dengan tingkat suku bunga, BI menyerah sepenuhnya pada kebijakan masing-masing bank. Hal ini menjadi dasar bagi pihak perbankan untuk menentukan besarnya beban bunga secara sepihak.¹⁴⁰

Pada saat ini di Indonesia dikenal Kredit Pemilikan Rumah (KPR) *Subsidi* yaitu suatu kredit yang diperuntukan kepada masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah dalam rangka memenuhi kebutuhan perumahan atau perbaikan rumah yang telah dimiliki. Bentuk subsidi yang diberikan berupa : Subsidi meringankan kredit dan subsidi menambah dana pembangunan atau perbaikan rumah. Kredit subsidi ini diatur tersendiri oleh Pemerintah, sehingga tidak setiap masyarakat yang mengajukan kredit dapat diberikan fasilitas ini. Secara umum batasan yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam memberikan subsidi adalah penghasilan pemohon dan maksimum kredit yang diberikan.

Lahirnya perjanjian kredit mewajibkan pihak-pihak yang mengikatkan diri dalam dalam perjanjian kredit tersebut untuk tunduk pada syarat yang di perjanjikan, baik berupa hak maupun kewajiban kedua belah pihak sebagaimana tertuang dalam perjanjian tersebut. Mengikatnya syarat-syarat dalam perjanjian kredit bagi para pihak dan kewajiban para pihak untuk tunduk pada perjanjian kredit tersebut di lindungi oleh hukum apabila perjanjian tersebut dilahirkan dalam keadaan yang

¹⁴⁰ Yusuf Shofie, 2009, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal.57.

sah, yaitu sah proses pembuatan dan penetapannya, dan sah isi atau syarat-syarat yang termuat dalam perjanjian kredit tersebut.

Perjanjian KPR yang telah dibuat dalam bentuk baku, banyaknya memberikan keuntungan dalam penggunaannya, tetapi dari berbagai keuntungan yang ada tersebut, terdapat sisi lain dari penggunaan serta perkembangan perjanjian baku yang banyak mendapat sorotan kritis dari para ahli hukum, yaitu sisi kelemahannya dalam mengakomodasi posisi yang seimbang bagi para pihak. Kelemahan-kelemahan perjanjian baku ini bersumber dari karakteristik perjanjian baku yang dalam wujudnya merupakan suatu perjanjian yang di buat oleh salah satu pihak dan suatu perjanjian terstandarisasi yang menyisakan sedikit atau bahkan tidak sama sekali ruang bagi pihak lain untuk menegosiasikan isi perjanjian itu. Sorotan para ahli hukum dari berlakunya perjanjian baku selain dari segi keabsahannya adalah adanya klausul-klausul yang tidak adil dan sangat memberatkan salah satu pihak.¹⁴¹

Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam rangka meningkatkan derajat profesionalisme PNS agar dapat menjalankan tugas pelayanan yang lebih responsif, tepat waktu, dan berkualitas, diperlukan upaya perbaikan kualitas hidup dan penciptaan sistem kesejahteraan PNS yang dapat mendorong motivasi kerja, memproteksi kesehatan, membantu penyediaan rumah, dan memproteksi kehidupan

¹⁴¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2011, *Hukum perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika , jakarta, Hal.140.

purna tugas¹⁴². Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan penyelenggaraan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil seperti yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam pasal 32 ayat 2 disebutkan bahwa usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan peraturan tersebut, terdapat empat jenis usaha kesejahteraan PNS, di mana salah satunya adalah Program Tabungan Perumahan PNS atau yang dikenal dengan istilah Taperum-PNS.

Seperti diketahui bahwa rumah (papan) merupakan salah satu bentuk kesejahteraan tingkat dasar (*basic welfare*) selain sandang dan pangan. Dalam level tertentu, semua masyarakat Indonesia saat ini sudah mampu memenuhi kebutuhan sandang dan pangan. Namun, untuk papan, belum semua rakyat memilikinya¹⁴³.

Fakta bahwa belum semua rakyat Indonesia mampu memenuhi kebutuhan papan semakin menegaskan bahwa tuntutan untuk memenuhi kebutuhan rumah menjadi persoalan bagi masyarakat pada umumnya dan PNS pada khususnya. Oleh karena itu, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 14 Tahun 1993 jo Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil,

¹⁴² Suparno, Agustinus. 2005, *Wacana Peningkatan Kesejahteraan PNS*. January 26, 2018. <http://oldkesra.menkokesra.go.id/content/view/243/337/> di Unduh Jam 18:05 Wita.

¹⁴³ Masassya, Elvyn G, 2010, *Financial Matters: Mengenal Investasi Hari Tua*. January 26, 2018. <http://lipsus.kompas.com/womanwork/read/2010/05/30/14273525/Mengenal.Investasi.Hari.Tua>, di Unduh Jam 21:15 Wita.

pemerintah berusaha membuat suatu kebijakan yang dapat membantu PNS dalam memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal. Lebih lanjut, dalam Keppres. No. 14/1993 jo Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS dinyatakan:

“Bahwa perumahan merupakan kebutuhan masyarakat termasuk Pegawai Negeri Sipil, oleh karena itu upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak merupakan hal yang sangat penting; bahwa salah satu kendala bagi Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak adalah terbatasnya kemampuan membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah; bahwa dengan tabungan perumahan Pegawai Negeri Sipil akan dapat dibentuk dana untuk mengatasi hal tersebut yang merupakan kegotongroyongan diantara Pegawai Negeri Sipil dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.”

Berdasarkan peraturan tersebut, dapat diketahui bahwa Kebijakan Taperum-PNS bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan PNS dengan cara membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atau membantu sebagian biaya membangun rumah bagi PNS yang sudah memiliki tanah sendiri di daerah tempat bekerja. Mekanisme pengumpulan dana Taperum-PNS diatur dalam Keppres.No.14/1993 jo Keppres.No.46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, pasal 1, sebagai berikut:

“Untuk membiayai usaha-usaha peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dalam bidang perumahan, setiap Pegawai Negeri Sipil baik Pusat maupun Daerah diwajibkan melakukan Tabungan Perumahan yang dipotong dari gaji masing-masing Pegawai Negeri Sipil.”

Pemotongan gaji PNS untuk iuran Taperum-PNS dilakukan setiap bulan,

dengan besaran potongan gaji untuk iuran tabungan perumahan dibedakan sesuai dengan golongan PNS, sebagai berikut:

Perhitungan pengembalian Tabungan merupakan akumulasi dari iuran tabungan yang dipotong setiap bulannya dari gaji PNS sesuai dengan golongan, yaitu:

Tabel 1. Besaran Pemotongan Gaji PNS Untuk Tabungan Perumahan

Golongan PNS	Besaran Pemotongan Gaji /Bulan
I	Rp 3000,00
II	Rp 5000,00
III	Rp 7000,00
IV	Rp 10.000,00

Sumber: Keppres.No.14/1993 juncto Keppres.No.46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. ditetapkan bahwa pengelola Taperum-PNS

Tabel 1 di atas memaparkan tentang besaran pemotongan gaji PNS yang dilakukan setiap bulannya untuk iuran Taperum-PNS. Pada data tersebut terlihat bahwa besarnya pemotongan gaji untuk iuran Taperum-PNS disesuaikan dengan Golongan PNS. Lebih lanjut, dalam Keppres. No. 14/1993 jo Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS ditetapkan bahwa pengelola Taperum-PNS berbentuk Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS). Hasil dari pengelolaan dana tabungan perumahan diwujudkan oleh Bapertarum-PNS dalam bentuk program yang terdiri dari Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah, Bantuan Sebagian Biaya Membangun (BM), serta Pengembalian Tabungan (PT).

Menjelaskan tentang kebijakan Taperum-PNS yang menghasilkan tiga jenis program, yakni Bantuan Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah (BUM), Bantuan Sebagian Biaya Membangun di tanah sendiri (BM), serta Pengembalian Tabungan (PT). Dari ketiga program tersebut, terdapat dua program utama yang ditujukan untuk membantu pembiayaan rumah PNS, yakni, BUM dan BM. Program BUM maupun BM menawarkan uang tunai sejumlah Rp 1,2 juta hingga Rp 2,1 juta yang diberikan kepada PNS untuk membantu mendanai uang muka KPR maupun membangun rumah. Sementara itu, Program PT hanya diperuntuk PT hanya diperuntukkan bagi PNS yang selama masa tugasnya belum pernah memanfaatkan Program BUM ataupun BM, di mana Program PT dapat dimanfaatkan saat pensiun dengan jumlah dana sesuai dengan pokok tabungan perumahan PNS yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa berdasarkan Keppres. No. 14/1993 jo Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, terdapat dua program utama yang ditujukan untuk membantu pembiayaan rumah PNS, yakni Program BUM dan BM. Hingga saat ini implementasi Kebijakan Taperum-PNS telah memasuki tahun ke dua puluh lima tahun terhitung sejak disahkannya Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Pada saat ini, ketentuan mengenai perumahan diatur dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 No. 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No.5188, diundangkan pada tanggal 12 Januari 2011. Berdasarkan Pasal

166 Undang-Undang No.1 Tahun 2011, “ Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan permukiman.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman secara eksplisit menekankan perlunya meningkatkan akses masyarakat dalam memiliki rumah, termasuk bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Penyelenggaraan perumahan adalah tanggung jawab negara yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hal itu berarti pembangunan perumahan dan pemukiman tidak terlepas dari kegiatan pemerintah dalam rangka pembangunan daerah, perkotaan, ataupun pedesaan.

Hak atas rumah merupakan hak asasi manusia yang diakui seluruh bangsa-bangsa di dunia berdasarkan Piagam Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan, dan perawatan kesehatan, serta pelayanan sosial yang diperlukan. Dengan demikian, keterkaitan antara hak atas rumah dan tanggung jawab negara untuk memberikan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap perumahan menjadi sangat penting.¹⁴⁴

Mengutip data Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (BAPERTARUM-PNS), pada 2016 terdapat 960.000 orang dari 4,5 juta

¹⁴⁴ Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera), <http://seminarproperti.com/tabungan-perumahan-rakyat-tapera>, 14 Maret 2014, di unduh Jam 20.00 WITA

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang belum memiliki rumah¹⁴⁵, saat ini yang ditawarkan kredit sampai masa pensiun, bagaimana saat memasuki masa pensiun yang belum mempunyai rumah untuk mendapatkan kredit terutama golongan yang rendah ?

Permasalahan perumahan dan permukiman di Indonesia semakin serius dan kritis, tingginya angka *backlog* menurut menurut perkiraan Kementerian PUPR mencapai angka 13,5 juta unit pada tahun 2015 membuat Pemerintah harus hadir dalam mengatasi permasalahan ini sesegera mungkin . Kebutuhan akan perumahan setiap tahun mencapai 800.000-1.000.000 unit pertahun sedangkan kemampuan pemerintah dan pengembang hanya diangka 400.000 unit pertahun, bila kondisinya tak berubah, maka *backlog* perumahan nasional akan semakin tinggi, apabila dengan melihat pertumbuhan penduduk rata-rata di Indonesia yang mencapai 1,49 % per tahun.

Sesuai peraturan perundang undangan tersebut diatas ,jelas mempertegas bahwa dalam upaya menumbuhkan dan mengembangkan dari peran Negara dibutuhkan dalam menjamin pemenuhan kebutuhan perumahan bagi seluruh Rakyat Indonesia yang berkeadilan . Salah satu penyebab tingginya angka *backlog* perumahan ini disebabkan rendahnya pembiayaan sektor perumahan dari pemerintah maupun swasta. Solusi dalam mengatasi *backlog* antara lain adalah peningkatan alokasi anggaran pemerintah untuk sektor perumahan dan perlunya skema pembiayaan yang tepat.

¹⁴⁵ Data Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (BAPERTARUM-PNS), pada 2016

Program Pengadaan Perumahan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bersubsidi baru berlaku untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pada Program Sejuta Rumah yang digalakkan oleh pemerintah, disediakan 100.000 unit rumah untuk para Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sesuai dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 289/KPTS/M/2015 dan Peraturan Menteri No. 22/PRT/M/2015 tentang fasilitas bantuan tabungan perumahan PNS, Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan PNS (Bapetarum-PNS) bekerja sama dengan PT. Bank Tabungan Negara (Persero) akan memberikan bantuan sebesar Rp. 400 miliar untuk 100.000 PNS, hal ini dilakukan karena sekarang ini masih ada 1.5 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang belum memiliki rumah.¹⁴⁶

Menurut Direktur Utama Bapetarum-PNS, Heroe Soelistiawan, PNS yang akan mengajukannya harus membayar uang muka Kredit Pemilikan Rumah (KPR) sebesar 1%, cicilan sebesar 5% dengan tenor selama 20 tahun, sesuai dengan skema Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Pengaturan bunga kredit juga dibedakan berdasarkan golongan kerja, golongan I mendapatkan bunga pinjaman paling rendah sebesar 3,25%, sedangkan golongan II dan golongan III sebesar 6% dan golongan IV sebesar 7%.

Demikian juga menurut Direktur Utama PT Taspen (Persero) Iqbal Latanro menyatakan sekitar 6,7 juta orang dengan rincian 2,5 juta peserta aktif dan 4,2 juta peserta pensiunan. Data dari Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai

¹⁴⁶ <https://blog.urbanindo.com/2018/03/bantuan-rumah-pns/> di Unduh tanggal 20 Januari 2018 Jam 19.35 WITA

Negeri Sipil (Bapertarum-PNS) pada tahun 2016, terdapat 960.000 orang dari 4,5 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia masih belum memiliki hunian karena banyak faktor. Salah satunya adalah kendala finansial dan lokasi hunian yang jauh dari kata strategis.¹⁴⁷

Sejauh ini, kendala yang dihadapi oleh para Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mendapatkan fasilitas ini adalah tidak bisa lolos verifikasi oleh *Bank Indonesia (BI-Checking)*.

Dilansir dari website Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS), Pegawai Negeri Sipil (PNS) dapat menerima bantuan uang muka KPR. Sedangkan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menerima Pengembalian Tabungan.¹⁴⁸

Pinjaman ini memiliki jangka waktu hingga 15 tahun dengan suku bunga berkisar antara 6% hingga 7%. PNS bisa memilih dua program Bapertarum-Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu bantuan tabungan perumahan ditambah bantuan uang muka atau tambahan uang muka perumahan ditambah bantuan uang muka.

Tambahan Bantuan Uang Muka (TBUM) dan Tambahan Bantuan Sebagian Biaya Membangun (TBM) adalah pinjaman lunak yang diberikan untuk membantu uang muka bagi PNS yang akan membeli rumah melalui KPR di Bank Pelaksana yang telah bekerjasama dengan BAPERTARUM-PNS. Tambahan bantuan tersebut

¹⁴⁷ Pensiunan PNS Bisa Kredit Rumah dan Usaha; <http://www.suara merdeka.com / news/detail / 15815/ Pensiunan-PNS-Bisa-Kredit-Rumah-dan-Usaha>; 13 Februari 2018 |di Unduh Jam 08:12 WITA | Ekonomi dan Bisnis.

¹⁴⁸ *Bapertarum-pns.co.id*, di unduh tanggal 25 Januari 2018, di unduh Jam 23:34 Wita.

memiliki jangka waktu pinjaman maksimum 15 (lima belas) tahun dengan bunga lunak sebesar 6% pertahun. Tambahan bantuan yang dimaksud diajukan bersamaan dengan proses KPR di Bank Pelaksana dan hanya diperuntukkan bagi PNS yang membeli rumah bersubsidi.

Pemerintah tengah membentuk lembaga Badan Pengelola (BP) Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) berdasarkan Undang-Undang No.4 Tahun 2016. Tapera ini nantinya akan menysasar para Pensiunan Pegawai Negeri sipil (PNS) terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Dalam BP Tapera ini dimaksudkan bahwa dana dari Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS) dan PT Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI) akan dilebur menjadi satu di dalam Tapera.

Dibentuknya Tapera ini fungsinya agar pengelolaan dana yang diterima dari hasil pekerja mampu dikelola untuk pembelian atau renovasi rumah maupun sebagai bagian dari program Presiden Joko Widodo Satu Juta Rumah per tahun. Sementara, Bapertarum sedari dulu hanya melayani pembelian rumah baru tanpa renovasi. "Bagaimana pengelolaan kontribusi dari masyarakat terutama dari para pegawai, baik itu sekarang yang dikelola oleh pegawai negeri sipil maupun yang non pegawai negeri sipil,"¹⁴⁹

Dari fakta tersebut dapat disimpulkan bahwa program Tapera hanyalah salah satu dari beberapa upaya mendasar untuk mendorong pembangunan perumahan bagi

¹⁴⁹ http://www.inews.id/finance/read/pemerintah-targetkan-bp-tapera-terbentuk-23-maret-2018?sub_slug=makro di Unduh tanggal 25 april Jam 19:25 Wita.

golongan masyarakat menengah-bawah. Selain Tapera, pemerintah perlu membuat kebijakan lain, seperti pemberian insentif perpajakan, pengadaan tanah-tanah murah, pemberian fasilitas kredit pemilikan rumah berbunga rendah dan berjangka panjang, kemudahan perizinan, dan lain-lain.

Sejumlah Rp 6,2 triliun dana Taperum-PNS tidak dikelola secara optimal untuk membantu pembiayaan perumahan PNS. Dana itu tidak bisa tersalurkan secara optimal karena kendala administratif. Dari Rp 6,2 triliun dana talangan PNS, sebanyak Rp 4,4 triliun tertahan di Kementerian Keuangan selama bertahun-tahun. Akibatnya, sulit mencairkan dana tersebut untuk bantuan uang muka pembiayaan perumahan. Setiap tahun, kebutuhan dana untuk bantuan uang muka kepada 40.000 PNS dan pengembalian tabungan kepada 75.000 pensiunan PNS mencapai Rp712 miliar. Pemerintah berencana menaikkan pagu bantuan uang muka pembiayaan perumahan PNS dari Rp1,2 juta—1,8 juta per orang menjadi maksimal Rp 15 juta per orang. Saat ini terdapat sedikitnya 1,3 juta PNS yang belum memiliki rumah

Kendala lain adalah besaran tabungan perumahan PNS yang belum naik sejak 1993, yaitu untuk PNS Golongan I sebesar Rp 3.000/bulan, Golongan II sebesar Rp 5.000/bulan, Golongan III sebesar Rp 7.000 / bulan, dan Golongan IV sebesar Rp 10.000/bulan. Padahal saat ini harga rumah telah naik berkali lipat dibandingkan dengan harga rumah pada 1993.¹⁵⁰

¹⁵⁰ <http://seminarproperti.com/tabungan-perumahan-rakyat-tapera>, 18 Mar 2018, di Unduh Jam 10:34 Wita.

Dari Pertimbangan diatas adanya proses atau prosedur mekanisme yang bisa memberatkan seorang Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam hal ini Golongan II untuk dapat mendapatkan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) khususnya.

Sedangkan dari Dana Pensiun diperkirakan yang ada jumlah PNS seluruh Indonesia ada sekitar 4,5 juta personil, kemudian setiap tahunnya yang pensiun sekitar 4% atau 180.000 personil, yang tergolong MBR sekitar 60% atau sekitar 108.000 personil. Apabila seluruh PNS yang pensiun disiapkan Rumah oleh Pemerintah dengan harga sesuai ketentuan dimana rumah sederhana untuk para Pensiunan Pegawai Negeri sipil (PNS) sebesar 105 juta rupiah berarti perlu dana sekitar 11,3 T. Nilai sebesar itu tidak seberapa dari Aset PT. Taspen yang sudah mencapai 136 T, apalagi setiap tahun PT .Taspen dapat iuran dari PNS sekitar 5 T sd 6 T, belum hasil pengembangan usaha dari asetnya. Hitungan Penulis karena PT. Taspen dananya dari iuran para PNS sudah membengkak, sudah waktunya untuk merumahkan Pemegang Polisnya yang notabene para Pensiunan PNS, kalau kurang kurang dikit Pemerintah lah yang menutup.¹⁵¹

Saat ini ada beberapa Bank yang melakukan sinergi dengan PT. Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Persero) atau PT. Taspen dalam fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau para pensiunan PNS. Ruang lingkup MoU meliputi pemeliharaan data debitur yang akan dilakukan Taspen untuk memastikan bahwa debitur yang memperoleh kredit Bank,

¹⁵¹ [http://www.propertynbank.com/rumah-gratis-untuk-pns-prajurit-tni-polri/18 Maret 2018](http://www.propertynbank.com/rumah-gratis-untuk-pns-prajurit-tni-polri/18_Maret_2018), di Unduh Jam 11:00 Wita.

pembayaran pensiunnya dilakukan melalui kantor layanan Bank sampai kredit lunas. "Ini terobosan yang kami lakukan bersama Taspen. Para pensiunan umumnya kesulitan mendapatkan akses perbankan."¹⁵²

Penjabaran Nilai-Nilai Sila Pancasila, yakni dimana Pancasila adalah nilai-nilai kehidupan Indonesia sejak zaman nenek moyang sampai saat ini. Sistem keadilan dan demokrasi yang berlaku di Indonesia selalu mengacu dan berbasis pada Pancasila sebagai dasar dan didukung oleh UUD 1945. Pancasila pun menjadi sebuah landasan atau dasar dalam penentuan prinsip dan pandangan hidup. Namun dewasa ini nilai-nilai Keadilan yang ada di Indonesia belum sepenuhnya mengikuti nilai-nilai luhur yang tertera pada pancasila khususnya sila kedua dan kelima, banyak terjadi krisis moral, termasuk krisis keadilan. Keadilan ini sudah tidak begitu diperhatikan dalam sistem hukum di Indonesia masih banyak kasus korupsi yang tak terselesaikan, hakim dan jaksa yang bisa disuap dan memenangkan yang salah dan yang mempunyai harta. Manusia sekarang memang tidak peduli lagi dengan nilai-nilai luhur karena dampak moderinsasi dan globalisasi. Tetapi dengan kepribadian yang mempunyai prinsip harus kita yakini bahwa kita akan menjadi manusia yang beriman dan memiliki rasa keadilan antar sesama manusia. Semua rakyat Indonesia dapat sejahtera dan menikmati keadilan dan kesejahteraan di Indonesia dan semua rakyat indonesia memiliki hak. Kata adil merupakan suatu sikap tidak memihak atau sama rata, tidak ada yang lebih dan tidak ada yang kurang, tidak ada pilih kasih.

¹⁵² <https://ekbis.sindonews.com/read/1105607/179/btn-taspen-permudah-pns-dan-pensiunan-peroleh-kpr-1462177528>; diunduh tanggal 24 maret 2018, Jam 15:35 Wita.

Kata beradab mengandung arti berbudaya, yaitu sikap hidup, keputusan dan tindakan yang selalu dilandasi oleh nilai-nilai budaya, terutama norma sosial dan kesusilaan/moral.

Penjabaran Nilai-Nilai Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, ialah dalam pidato 1 Juni 1945 ditegaskan bahwa prinsip kesejahteraan adalah prinsip tidak adanya kemiskinan di alam Indonesia Merdeka. Keadilan sosial adalah sifat masyarakat adil dan makmur, kebahagiaan buat semua orang, tidak ada penghisapan, tidak ada penindasan, dan penghinaan, semuanya bahagia, cukup sandang dan pangan.

Sila ini secara bulat berarti bahwa setiap rakyat Indonesia mendapat perlakuan yang adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pengertian keadilan mencakup pula pengertian adil dan makmur.

Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung beberapa pengertian diantaranya:

1. Keadilan Sosial

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan baik materil maupun spiritual.

Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang yang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula

2. Seluruh Rakyat Indonesia

Seluruh rakyat Indonesia berarti bahwa setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia baik yang berdiam di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun warga Negara Indonesia yang berada di Negara lain. Nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila

Ketuhanan YME.

kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan dalam sila kelima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan dalam hidup bersama.

Keadilan sosial pada sila kelima mengandung makna pentingnya hubungan antara manusia sebagai pribadi dan manusia sebagai bagian dari masyarakat. Jimmy Hasoloan mengemukakan bahwa nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam hidup bersama adalah meliputi:

- a. *Keadilan distributif*, yaitu dalam suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi serta kesempatan dalam kehidupan bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban.
- b. *Keadilan legal* (keadilan bertaat) yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara.
- c. *Keadilan komutatif* yaitu suatu hubungan keadilan antara warga satu dengan warga lainnya secara timbal balik.¹⁵³

¹⁵³ Jimmy Hasoloan, 2008, Hal.74

Nilai-nilai tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan, dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya.

Sila Kelima :

Keadilan Sosial Bagi Seluruh Negara Indonesia

* Pasal 27 1)

- 1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- 2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- 3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Makna sila ini adalah:

1. Bersikap adil terhadap sesama.
2. Menghormati hak-hak orang lain.
3. Menolong sesama.
4. Menghargai orang lain.¹⁵⁴

Dalam kenyataannya, Pegawai Negeri Sipil pada umumnya berpenghasilan rendah dan semakin kurangnya kemampuan untuk memiliki rumah seperti yang

¹⁵⁴ Nilai-Nilai Pancasila Dalam UUD 1945

diharapkan. Menyikapi kondisi ini, maka Pemerintah mengambil kebijakan agar masyarakat terutama golongan berpenghasilan menengah kebawah yang termasuk didalamnya Pegawai Negeri Sipil, dapat memiliki rumah yang layak, terjangkau dengan daya beli mereka melalui pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Untuk itu diperlukan skema yang tepat dalam memberikan pembiayaan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bagi para peserta pensiunan, selama ini pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) terutama menjelang pensiun, cenderung kesulitan untuk mendapatkan kredit Kredit Pemilikan Rumah (KPR) diperlukan pula kerjasama PT. Taspen Persero sebagai salah satu tabungan pensiunan menggandeng beberapa instansi seperti beberapa Bank dan organisasi Real Estate Indonesia (REI) dalam pembiayaan rumah bagi pensiunan.

Keadilan tidak proposional antara PNS, Swasta dan Pensiun PNS dalam hak yang sama, artinya bagaimana pemerintah memberikan keadilan yang sama kepada mereka khususnya hak dan pemberian kredit pinjaman. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik melakukan penelitian disertasi yang berjudul ***“Rekonstruksi Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berbasis Keadilan”***

Rumusan Masalah

Menempatkan skema jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap Pensiun Pegawai Negeri Sipil di dalam sistem pembiayaan pemerintah bukanlah urusan sederhana. Kredit Pemilikan Rumah (KPR) pesiun PNS akan melibatkan *stakeholders* yang sangat luas (Pensiun PNS, pemerintah di pusat dan daerah),

menyangkut aliran dana jangka panjang yang sangat besar, terkait dengan berbagai pilar dari sistem Kredit Pemilikan Rumah (KPR) (perbankan, badan pertanahan dan pasar pembiayaan sekunder) serta membutuhkan harmonisasi peran dengan berbagai lembaga yang berbeda-beda yang tugas pokok dan fungsinya dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda pula.

Berdasarkan pemikiran yang telah diuraikan dalam latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Secara garis besar, terdapat 3 (tiga) masalah pokok yang perlu diatasi yaitu: berikut :

- 1) Bagaimana perlindungan hukum jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap pensiun PNS saat ini ?
- 2) Apa sajakah yang menjadi kelemahan-kelemahan perlindungan hukum jaminan Kredit Pemilikan rumah (KPR) terhadap pensiun PNS?
- 3) Bagaimana rekonstruksi perlindungan hukum jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap Pensiunan PNS berbasis keadilan ?

Tujuan Penelitian

Untuk penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban atas pokok permasalahan yang telah ditetapkan di atas, yakni :

- 1) Untuk menganalisis dan mengkaji Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan saat ini
- 2) Untuk mengetahui dan mengkaji Kelemahan-kelemahan Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiun PNS

- 3) Untuk merekonstruksi Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap Pensiunan PNS berbasis keadilan

Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah menemukan teori baru dalam membuat Kebijakan bersama perbankan dalam pembentukan Hukum Penjaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Bersubsidi bagi Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui Undang-undang perbankan, Analisa Kredit Khusus untuk pengajuan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) disaat masa Pensiun
- 2) Manfaat Praktis dari penelitian ini adalah untuk memberi masukan bagi pemerintah agar menguntungkan semua pihak:
 1. Meningkatkan Kesejahteraan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)
 2. Pemerintah Daerah memfasilitasi penyediaan lahan untuk perumahan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui pengembang atau devoloper
 3. Membantu Pelaksanaan Kredit Kontruksi Pembangunan Perumahan Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)
 4. Memberikan Perlakuan Khusus Kepada Pensiunan Pegawai Negeri Sipil Untuk Mendapatkan rumah hunian dengan Program Pemerintah

yang bekerjasama dengan pihak perbankan melalui Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bersubsidi khusus untuk pensiunan

E. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penelitian ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan system atau bentuk. Berhubungan dengan “Rekonstruksi Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berbasis keadilan” maka yang perlu dibaharui adalah system Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dengan peraturan-peraturan perundang-undangannya. Rekonstruksi tersebut inilah yang nantinya akan menjadi pedoman atau panduan dalam perencanaan pembuatan rancangan Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

2. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum

atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.¹⁵⁵

3. **Kredit Pemilikan Rumah (KPR)** adalah Kredit Pemilikan Rumah (KPR) adalah kredit yang digunakan untuk membeli rumah atau berbagai kebutuhan konsumtif lain dengan menggunakan rumah sebagai jaminan atau agunan. Jaminan sendiri merupakan aset pihak peminjam yang dijanjikan kepada pemberi pinjaman (dalam hal ini bank) jika si peminjam tidak dapat mengembalikan pinjaman.

4. **Pensiunan Pegawai Negeri Sipil**

Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (Pensiunan PNS) adalah seorang Pegawai Negeri Sipil tidak bekerja lagi karena berbagai hal, pengertian pensiun sebagaimana tertuang dalam *Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 10* disebutkan bahwa pensiun adalah jaminan hari tua dan balas jasa terhadap pegawai negeri yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara.¹⁵⁶

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Pensiun adalah suatu kondisi dimana seseorang tidak bekerja lagi sebagai pegawai negeri dengan mendapatkan penghasilan yang teratur. Pensiun merupakan jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja

¹⁵⁵ Satjipto Rahardjo. *Loc Cit.* hlm. 74.

¹⁵⁶ Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian Pasal 10

dalam Dinas Pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sifat pensiun pegawai negeri sipil adalah sebagai “jaminan hari tua” dan sebagai “penghargaan”.¹⁵⁷

5. Nilai Keadilan

adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar.

John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran"¹⁵⁸. Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil"¹⁵⁹. Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.

Ada beberapa hal yang dapat dikritisi dari konsep teori keadilan Rawls:

¹⁵⁷ UU No. 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai.

¹⁵⁸ John Rawls, *A Theory of Justice* (revised edn, Oxford: OUP, 1999), p. 3

¹⁵⁹ Homas Nagel, 'The Problem of Global Justice', *Philosophy and Public Affairs* 33(2005): 113- 47. p. 113.

Pertama, Rawls melihat intuisiisme sebagai suatu paham yang timpang. Namun, ketika ia mengkritik intuisiisme sebagai sesuatu yang timpang sebenarnya ia telah menghadirkan kontradiksi dalam teorinya sendiri. Dalam bagian lain teori keadilannya yaitu pada konsep konsensus tumpang tindih atau lintas batas (*overlapping consensus*), Rawls mengutarakan konsep nalar publik. Konsep nalar publik berbeda dengan konsep rasionalitas publik atau konsep rasionalitas komunikatif yang dikumandangkan oleh Jurgen Habermas.

Kedua, dalam teori keadilannya, Rawls menggagaskan tentang kontrak sosial dari posisi asali. Sebenarnya terlalu naif bagi Rawls berbicara soal posisi asali. Hal ini berdasarkan fakta dalam masyarakat bahwa tidak ada masyarakat yang benar-benar tanpa struktur yang kemudian bersepakat membentuk sebuah negara sebagai kontrak sosial. Setiap orang mestinya lahir pada suatu budaya atau kelompok masyarakat. Masyarakat tersebut mestinya telah mempunyai struktur yang mengatur dan membagi tugas pada setiap anggotanya. Karena itu, mestinya tidak ada suatu masyarakat yang benar-benar berada dalam posisi prastruktur (posisi asali). Masyarakat menjadi kacau dan tidak harmonis. Sebab, setiap individu akan bertindak dengan cara apa saja untuk memenuhi keadilan bersama seturut nalar pribadinya.

F. Teori Yang Digunakan Dalam Disertasi

Dalam membahas permasalahan penelitian didasarkan pada kerangka teoritik yang merupakan landasan teoritis, dan landasan ini adalah upaya untuk mengidentifikasi teori hukum umum/khusus, konsep-konsep hukum, azas-azas hukum dan lain-lain yang akan dipakai sebagai landasan untuk membahas permasalahan penelitian.¹⁶⁰

Sebagai suatu kegiatan ilmiah, maka dalam suatu penelitian diperlukan teori yang berupa asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.¹⁶¹

Suatu teori merupakan hubungan antar dua variable atau lebih yang telah diuji kebenarannya.¹⁶² Fungsi teori dalam suatu penelitian adalah untuk memberikan pengarahannya kepada penelitian yang akan dilakukan.¹⁶³

¹⁶⁰ Supasti Dharmawan Ni Ketut, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Makalah Kedua dipresentasikan pada Lokakarya pascasarjana Universitas Udayana. (Selanjutnya disebut Supasti Dharmawan Ni Ketut II)

¹⁶¹ Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 19.

¹⁶² Soerjono Soekanto, 2001, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 30. (Selanjutnya disebut Soerjono Soekanto III)

¹⁶³ Sutan Remy Sjahdeini, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank*, Sebagaimana dikutip dari Duane R. Monette, Thomas J. Sullivan, Corucl R. Dejong, 1986, *Applied Social Research*, New York, Chocago, San Francisco Holt, Rinehart and Winston Inc, Hal. 27

Terkait dengan tatanan hukum positif kongkrit dalam penulisan Disertasi diperlukan teori. Hal ini dikemukakan oleh Jan Gijssels dan Mark Van Hoecke dengan pendapatnya sebagai berikut : *Een degelijk inzicht in dezerechsteoekefische kucesties wordt blijkens het voouvoord beschouwd al seen noodzakelijke basis voor alke wettenschappelijke studie van eeu konkrect positief rechtsstelsel.*¹⁶⁴ (Dalam teori hukum diperlukan suatu pandangan yang merupakan pendahuluan dan dianggap mutlak perlu ada sebagai dasar dari studi ilmu pengetahuan terhadap aturan hukum positif).

Beranjak dari permasalahan penelitian sebagaimana dipaparkan di atas, maka dipergunakan beberapa teori yang dijadikan sebagai *Pisau Analisa* dalam membedah permasalahan penelitian disertasi ini. Untuk membedah permasalahan yang pertama penelitian ini sebagai Teori Utama (*Grand Theory*) dipergunakan teori Keadilan yakni, keadilan Pancasila dan teori keadilan John Raws, untuk teori yang kedua (*Middle Theory*) yakni Sistem Hukum (*Legal System Theory*), yang didukung dengan teori hukum dari Lawrence M. Friedman Kemudian untuk membedah permasalahan yang ketiga (*Applied Teori*) dipergunakan teori Perlindungan Hukum.

Adapun teori-teori dimaksud dapat dikemukakan sebagai berikut :

1) *Grand Theory* : Teori Keadilan

¹⁶⁴Jan Gijssels and Mark Van Hoecke, 1982, *Whats Is Rechtsteorie*, Nederland, P. 57.

Berbicara masalah keadilan dalam hubungannya dengan hukum tidak terlepas dari masalah tujuan hukum. Tujuan hukum seperti dikemukakan oleh van Apeldoorn ialah : mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki perdamaian. Apa yang disebut tertib hukum, mereka sebut damai (*vrede*). Keputusan hakim, disebut *vredesbepaling* (*vredegebod*), kejahatan berarti pelanggaran perdamaian (*vredesbreuk*), penjahat dinyatakan tidak damai (*vredeloos*), yaitu dikeluarkan dari perlindungan hukum. Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda dsb. terhadap yang merugikannya.¹⁶⁵

Tujuan hukum mengatur pergaulan hidup secara damai sebagaimana dikemukakan oleh van Apeldoorn di atas, didasarkan pada suatu pemikiran bahwa kepentingan dari perorangan dan kepentingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan ini selalu akan menyebabkan pertikaian, bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan perdamaian, dan hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan di antaranya, karena hukum hanya dapat mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan pada mana terdapat keseimbangan

¹⁶⁵ Van Apeldoorn, 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino. PT. Pradnya Paramita, Jakarta. Hal.10

antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, pada mana setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.¹⁶⁶

Demikian keadilan telah diuraikan oleh Aristoteles dalam "*Rhetorica*". Bangsa Romawi menterjemahkannya dengan : *ius suum cuique tribuere*. Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Aristoteles juga telah mengajarkannya. Ia mengenal dua macam keadilan, keadilan "*distributief*" dan keadilan "*commutatief*". Keadilan *distributief* ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan kesebandingan. Bila Pasal 5 dari Undang-undang Dasar Belanda mengatakan: "Tiap-tiap orang Belanda dapat diangkat untuk tiap-tiap jabatan", maka ini belum berarti bahwa tiap-tiap orang Belanda mempunyai hak yang sama untuk diangkat menjadi menteri, melainkan berarti bahwa jabatan-jabatan harus diberikan pada mereka yang berdasarkan jasa-jasanya, patut memperolehnya.

Keadilan *commutatief* ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengikat jasa-jasa perseorangan. Ia memegang peranan dalam tukar-menukar, pada pertyukaran barang-barang dan jasa-jasa, dalam mana sebanyak mungkin harus terapat persamaan antara apa yang dipertukarkan. Ia lebih-lebih menguasai hubungan antara perseorangan khusus. Keadilan *distributief*

¹⁶⁶ *Ibid.*, Hal. 11

terutama menguasai hubungan antara masyarakat – khususnya Negara – dengan perseorangan khusus.¹⁶⁷

Ada teori yang mengajarkan, bahwa hukum semata-mata menghendaki keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut, disebut teori-teori yang *ethis* karena menurut teori-teori itu, isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil. Teori-teori tersebut berat sebelah. Ia melebih-lebihkan kadar keadilan hukum, karena ia tak cukup memperhatikan keadaan sebenarnya.

Hukum menetapkan peraturan-peraturan umum yang menjadi petunjuk untuk orang-orang dalam pergaulan hidup. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum. Dan yang terakhir inilah yang harus dilakukan. Adalah syarat baginya untuk dapat berfungsi. Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, tertulis atau tidak tertulis, tak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidaktentuan itu selalu akan menyebabkan perselisihan antara orang-orang, jadi menyebabkan keadaan yang tiada teratur dan bukan keadaan yang teratur. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan;

¹⁶⁷ Ibid., Hal. 12

keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri: *suum cuique tribuere*.¹⁶⁸

Teori keadilan yang lain dapat dikemukakan di sini adalah teori dari Jeremy Bentham. Keadilan menurut Bentham didasarkan pada teori utilitas (*Utilitische Theorie*) yaitu bahwa tujuan hukum adalah memberikan sebanyak-banyaknya bahagia kepada sebanyak-banyak orang. Menurut Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh Marhainis Abdul Hay, bahwa dalam teori ini hukum bertujuan untuk mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang banyak yang bersifat umum, dan dalam teorinya tidak memperhatikan unsur keadilan.¹⁶⁹

Berkaitan dengan teori utilities dari Jeremy Bentham ini, Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa menurut teori utilitas (*eudaemonistis*) ini hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*). Pada hakikatnya menurut teori ini tujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak. Penganut teori ini antara lain adalah Jeremy Bentham.¹⁷⁰

Pemikiran hukum Bentham, menurut W. Friedmann dapat disimpulkan sebagai berikut :

¹⁶⁸ Ibid., Hal. 12-13

¹⁶⁹ Marhainis Abdul Hay, 1981. *Dasar-dasar Ilmu Hukum, dan beberapa kaitannya dengan UUD 1945 Jilid I*. Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 36

¹⁷⁰ Sudikno Mertokusumo, 1986. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Liberty, Yogyakarta, Hal. 60-61

- a. Ia menghubungkan dasar pemikiran filsafat dengan dalil-dalil hukum praktis;
- b. Ia meletakkan individualism atas dasar meetrialistis baru;
- c. Ia menghubungkan hak-hak individu yang tahu diri dengan dan menempatkannya di bawah kebahagiaan sejumlah besar individu-individu dengan tuntutan yang sama- yang hidup dalam masyarakat;
- d. Ia mengarahkan tujuan-tujuan hukum pada tujuan-tujuan sosial praktis, bukannya pada dalil-dalil yang abstrak;
- e. Ia meletakkan dasar untuk kecenderungan relativis baru dalam ilmu hukum, yang dikemudian hari disebut ilmu hukum sosiologis dan menghubungkan hukum dengan tujuan-tujuan sosial yang pasti dan keseimbangan dari pelbagai kepentingan;
- f. Ia memandang jaminan keamanan sebagai objek hukum yang penting, sebagai fungsi yang dikembangkan, untuk tidak menghiraukan orang-orang lain, dengan positivism analisis;
- g. Ia memberi tekanan pada kebutuhan dan mengembangkan cara pembentukan hukum yang disadari, dengan kondifikasi melalui pengadilan atau evolusi melalui kebiasaan.¹⁷¹

¹⁷¹ W. Friedmann, 1990. *Teori & Filsafat Hukum. Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*. Penerjemah, Muhamad Arifin, CV. Rajawali, Jakarta. Hal. 119 – 120

Keadilan dapat dimaknai sebagai legalitas. Adalah adil jika suatu aturan diterapkan pada semua di mana menurut isinya memang aturan tersebut harus diaplikasikan. Adalah tidak adil jika suatu aturan diterapkan pada suatu kasus tetapi tidak pada kasus lain yang sama. Keadilan dalam arti legalitas adalah tata aturan positif dengan pelaksanaannya.¹⁷² Untuk menerapkan suatu nilai keadilan dirasa agak susah, karena umumnya para aparat hukum atau aparatur pemerintah, dinilai terlalu formalistis, kaku dalam mengambil suatu putusan atau kebijakan terhadap suatu permasalahan, menangkap perasaan keadilan yang ada di dalam masyarakat, sehingga menjadi tidak terbelenggu dengan norma-norma, prosedur dalam suatu peraturan perundangan. Para aparat hukum atau aparatur pemerintah juga harus mempunyai keberanian dalam cara berhukum, yakni tidak hanya mengedepankan aturan, tetapi juga perilaku, sehingga berhukum tidak hanya tektual.¹⁷³ Pemahaman ini dilandasi oleh keinginan dari hukum itu, yaitu suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia, atau dalam bahasa sederhana, hukum itu pro-rakyat dan pro keadilan.¹⁷⁴

Berangkat dari pemikiran yang menjadi issue para pencari keadilan terhadap problema yang paling sering menjadi diskursus adalah mengenai persoalan keadilan dalam kaitannya dengan hukum. Hal ini dikarenakan hukum atau suatu bentuk

¹⁷² Jimly Assiddiqie, M. Ali Safa'at, 2012. *Teori Hans Kelsen tentan Hukum*. Konstitusi Press, Jakarta, Hal 21

¹⁷³ Satjipto Rahardjo, 2009. *Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hal.91

¹⁷⁴ Ibid., Hal. 2

peraturan perundang-undangan¹⁷⁵ yang diterapkan dan diterimanya dengan pandangan yang berbeda, pandangan yang menganggap hukum itu telah adil dan sebaliknya hukum itu tidak adil.

Problema demikian sering ditemukan dalam kasus konkrit, seperti dalam suatu proses acara di pengadilan seorang terdakwa terhadap perkara pidana (*criminal of justice*) atau seorang tergugat terhadap perkara perdata (*private of justice*) maupun tergugat pada perkara tata usaha negara (*administration of justice*) atau sebaliknya sebagai penggugat merasa tidak adil terhadap putusan majelis hakim dan sebaliknya majelis hakim merasa dengan keyakinanya putusan itu telah adil karena putusan itu telah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan hukum yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Teori pembuktian berdasarkan Undang-Undang Positif (*Positif Wettwijks theorie*).¹⁷⁶

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.¹⁷⁷

Orang dapat menganggap keadilan sebagai suatu hasrat naluri yang diharapkan bermanfaat bagi dirinya. Realitas keadilan absolut diasumsikan sebagai

¹⁷⁵ A.Hamid S. Attamimi, *Dikembangkan oleh Maria Farida Indrati S, dari Perkuliahan Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007.

¹⁷⁶ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, Sinar Grafika, , 1996, Hal. 251.

¹⁷⁷ Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004, Hal. 239.

suatu masalah universal yang berlaku untuk semua manusia, alam, dan lingkungan, tidak boleh ada monopoli yang dilakukan oleh segelintir orang atau sekelompok orang. Atau orang menganggap keadilan sebagai pandangan individu yang menjunjung tinggi kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi dirinya.

Jika demikian bagaimana pandangan keadilan menurut kaidah-kaidah atau aturan-aturan yang berlaku umum yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat atau hukum positif (Indonesia).¹⁷⁸ Secara konkrit hukum adalah perangkat asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antar manusia dalam masyarakat, baik yang merupakan kekerabatan, kekeluargaan dalam suatu wilayah negara. Dan masyarakat hukum itu mengatur kehidupannya menurut nilai-nilai sama dalam masyarakat itu sendiri (*shared value*) atau sama-sama mempunyai tujuan tertentu.¹⁷⁹

Dalam makalah ini, penulis akan menguraikan persoalan keadilan dalam perspektif hukum nasional. Dalam pandangan hukum penulis hanya akan menguraikan teori-teori keadilan Aristoteles, John Rawl dan Hans Kelsen. Sedangkan dalam perspektif hukum nasional Indonesia, penulis akan menguraikan teori-teori yang berhubungan dengan cita negara (*Staatsidee*) sebagai dasar filosofis bernegara (*Filosofische grondslag*), yang termaktub dalam Pancasila sebagai sumber hukum nasional.¹⁸⁰ Dalam hal ini penulis menguraikan Teori Keadilan John Rawls yang mengacu pada penelitian Promovenda, yakni dipandang dari segi :

¹⁷⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, Hal. 4.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ TAP MPR-RI No.III/MPR/2003.

a) Subjek Keadilan

Banyak hal dikatakan adil dan tidak adil: tidak hanya hukum, institusi, dan sistem sosial, bahkan juga tindakan-tindakan tertentu, termasuk keputusan, penilaian, dan tuduhan. Kita juga menyebut sikap-sikap serta kecenderungan orang adil dan tidak adil. Namun, topik kita adalah mengenai keadilan sosial. Bagi kita, Subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya, cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial. Melalui institusi-institusi utama yang memahami konstitusi politik dan prinsip ekonomi serta tatanan sosial. Jadi, perlindungan legal atas kebebasan berpikir, pasar kompetitif, kepemilikan privat atas alat-alat produksi, dan keluarga monogami adalah contoh institusi sosial utama. Dilihat dalam satu skema, institusi-institusi utama menentukan hak dan kewajiban manusia serta memengaruhi prospek kehidupan mereka, apa yang bisa mereka harapkan dan seberapa bisa mereka mengharapkannya. Struktur dasar adalah Subjek utama keadilan sebab efek-efeknya begitu besar dan tampak sejak awal. Pandangan intuitif menyatakan, struktur ini mengandung berbagai posisi sosial, dan orang yang lahir dalam posisi berbeda punya harapan kehidupan yang berbeda yang sebagian ditentukan oleh sistem politik dan juga kondisi sosial-ekonomi. Dengan demikian, institusi-institusi masyarakat mendukung titik pijak tertentu. Khususnya ketimpangan yang parah, hal itu tidak hanya merembes, namun juga memengaruhi peluang awal manusia dalam kehidupan; namun hal-hal tersebut tidak dapat dijustifikasi dengan pandangan baik atau buru. Pada ketimpangan inilah, yang diasumsikan pasti terdapat

dalam struktur dasar masyarakat, prinsip-prinsip keadilan sosial harus diterapkan. Prinsip-prinsip ini lantas mengatur pilihan konstitusi politik dan elemen-elemen utama sistem sosial dan ekonomi. Keadilan dalam skema sosial secara mendasar bergantung pada bagaimana hak-hak dan kewajiban fundamental diterapkan pada peluang ekonomi serta kondisi sosial dalam berbagai sektor masyarakat.

Cakupan penelitian kita dibatasi dalam dua hal. Pertama, saya mengupas kasus khusus persoalan keadilan. Saya tidak akan membahas keadilan institusi dan praktik sosial secara umum, juga tidak menjelaskan keadilan hukum nasional dan relasi antar negara, kecuali secara sekilas. Karena itu, jika orang menganggap konsep keadilan bisa diterapkan di manapun maka akan ada alokasi atas sesuatu yang secara rasional dipandang menguntungkan atau tidak menguntungkan, maka kita tertarik pada salah satu penerapannya. Tidak ada alasan untuk menduga bahwa prinsip-prinsip tersebut memadai bagi struktur dasar dalam semua hal. Prinsip-prinsip tersebut tidak bisa berjalan pada aturan dan praktik asosiasi privat atau pada kelompok sosial yang kurang lengkap. Prinsip-prinsip itu barangkali tidak relevan bagi berbagai konvensi informal dan adat sehari-hari; mereka mungkin tidak menjelaskan keadilan, atau tatanan *fairness* atau prosedur kooperatif sukarela bagi penciptaan persetujuan yang bersifat kontrak. Kondisi hukum dari berbagai negara barangkali membutuhkan prinsip-prinsip yang agak berbeda. Akan lebih memuaskan jika bisa merumuskan konsep keadilan bagi struktur dasar masyarakat yang dianggap sebagai sistem tertutup yang terpisah dari masyarakat-masyarakat lain. Signifikansi kasus spesial sangat nyata dan tidak membutuhkan penjelasan. Lazim untuk menduga

bahwa ketika kita memiliki teori yang masuk akal tentang hal ini, persoalan-persoalan yang ada mengenai keadilan akan bisa dikontrol. Dengan modifikasi yang pas, teori semacam itu akan memberikan kunci bagi sejumlah persoalan lain.

Mengulas prinsip-prinsip keadilan yang akan mengatur masyarakat yang tertata dengan baik. Semua orang diasumsikan bertindak secara adil dan memainkan peranannya dalam lembaga-lembaga yang adil. Kendati keadilan barangkali merupakan, seperti diungkapkan Hume, kebajikan yang sangat diharapkan dan diperhatikan, kita masih bisa bertanya seperti apakah masyarakat sempurna itu. Maka saya menekankan pada apa yang saya sebut teori pemenuhan tegas (*strict compliance theory*) sebagai lawan dari teori pemenuhan parsial (*partial compliance theory*). Istilah yang disebut terakhir ini mempelajari prinsip-prinsip yang mengatur bagaimana kita berhadapan dengan ketidakadilan. Ini meliputi topik-topik seperti teori hukuman, doktrin perang yang adil, dan justifikasi berbagai cara untuk menentang rezim yang tidak adil, dari pembangkangan sipil dan resistensi militan hingga revolusi dan pemberontakan. Termasuk pula di sini adalah pertanyaan-pertanyaan mengenai keadilan kompensasi dan penekanan satu bentuk keadilan institusional atas yang lain. Persoalan-persoalan teori pemenuhan parsial jelas menekan dan mendesak. Ini adalah hal-hal yang kita hadapi dalam kehidupan sehari-hari. Alasan untuk memulai dengan teori ideal adalah karena memberikan satu-satunya basis bagi pencerapan sistematis atas problem-problem tersebut. pembahasan tentang pembangkangan sipil, misalnya, bergantung pada hal ini. Paling tidak, saya

akan menganggap bahwa pemahaman yang lebih mendalam tidak bisa dicapai dengan cara lain, dan bahwa sifat dan tujuan masyarakat yang adil merupakan bagian fundamental dari teori keadilan.

Sekarang konsep struktur dasar menjadi agak kabur. Tidak selalu jelas institusi mana atau bentuk apa yang mesti disertakan. Namun terlalu dini untuk mencemaskan persoalan itu di sisni. Saya akan membahas prinsip-prinsip yang bisa diterapkan pada bagian struktur dasar bagaimana dipahami secara intuitif; saya kemudian akan mencoba memperluas aplikasi prinsip-prinsip tersebut sehingga akan mencakup apa yang akan tampak sebagai elemen utama struktur tersebut. Barangkali prinsip-prinsip ini akan berkembang menjadi umum, kendati hal ini kecil kemungkinannya. Sudah memadai jika hal-hal itu bisa diterapkan di kebanyakan kasus keadilan sosial yang penting. Poin yang perlu diingat adalah bahwa konsepsi keadilan bagi struktur dasar sangatlah berharga untuk dimiliki. Hal ini tidak boleh dihapus karena prinsip-prinsipnya tidak selalu memuaskan di semua tempat.

Maka konsepsi keadilan sosial harus dipandang memberikan sebuah standar bagaimana aspek-aspek struktur dasar masyarakat mesti diukur. Namun standart ini tidak perlu dikacaukan dengan prinsip-prinsip yang menentukan kebijakan-kebijakan lain, sebab struktur dasar (dan tatanan sosial secara umum), barangkali efisien atau tidak efisien, liberal atau tidak liberal, dan lain-lain, bisa juga adil atau tidak adil. Sebuah konsepsi utuh yang menentukan prinsip-prinsip bagi semua kebijakan struktur dasar, bersama dengan beban mereka ketika mereka berkonflik, adalah lebih

dari sekedar konsep keadilan; ini adalah ideal sosial. Prinsip-prinsip keadilan hanyalah bagian dari konsepsi semacam itu, kendati merupakan bagian utamanya. Ideal sosial pada gilirannya dikaitkan dengan konsepsi mengenai masyarakat, suatu visi mengenai bagaimana tujuan dan sasaran kerja sama sosial dipahami. Berbagai konsepsi tentang keadilan dilahirkan dari berbagai pandangan tentang masyarakat berhadapan dengan pandangan-pandangan yang bertentangan tentang kebutuhan alamiah serta peluang-peluang kehidupan manusia. Untuk sepenuhnya memahami konsep keadilan kita harus memperjelas konsep kerja sama sosial yang melahirkannya. Namun dalam melakukan hal ini tidak boleh mengabaikan peran spesial prinsip-prinsip keadilan pada Subjek utama.

Di awal saya telah membedakan konsep keadilan sebagai keseimbangan yang pas antara klaim-klaim yang bertentangan dengan konsep keadilan sebagai seperangkat prinsip untuk mengidentifikasi pertimbangan-pertimbangan yang menentukan keseimbangan tersebut. Saya juga menggolongkan keadilan hanyalah sebagai salah satu bagian dari ideal sosial, kendati teori yang saya kemukakan memperluas rasa kelazimannya. Teori ini tidak ditawarkan sebagai deskripsi makna lazim namun sebagai penilaian terhadap prinsip-prinsip distributif struktur dasar masyarakat. Saya mengasumsikan bahwa setiap etika yang lengkap harus menyertakan prinsip-prinsip problem fundamental ini dan prinsip-prinsip tersebut menyusun diktrinnya tentang keadilan. Konsep keadilan yang saya utarakan, melalui prinsip-prinsipnya dalam pemberian hak dan kewajiban dan dalam mendefinisikan

pembagian keuntungan yang layak. Konsep keadilan adalah interpretasi atas peran ini.

Sekarang pendekatan ini tampak tidak sesuai dengan tradisi. Kendati saya percaya hal itu tetap sesuai. Pengertian khusus yang diberikan Aristoteles pada keadilan, dan dari sanalah formulasi paling terkenal dilahirkan, berhenti dari *pleonexia*, yakni, dari pencapaian keuntungan seseorang dengan merebut apa yang menjadi milik orang lain, hak miliknya, wilayahnya, kantornya, dan lain-lain, atau dengan menolak orang yang berkaitan dengannya, pemenuhan janji, pembayaran utang, menunjukkan arsa hormat, dan lain-lain. Jelas, definisi ini dikerangkai untuk diterapkan dalam aksi, dan orang-orang dianggap adil sejauh mereka punya, sebagai salah satu elemen permanen dari karakternya, keinginan kuat untuk bertindak secara adil. Bagaimanapun, definisi Aristoteles jelas-jelas mengasumsikan penilaian tentang apa yang layak menjadi milik seseorang dan apa yang berkaitan dengannya. Sekarang kekuasaan semacam itu, menurut saya, kerap kali diturunkan dari institusi-institusi sosial dan ekspektasi yang sah. Tidak ada alasan untuk berpikir bahwa Aristoteles tidak akan setuju dengan hal ini, ia tentu punya konsep keadilan sosial untuk menilai klaim-klaim tersebut. Definisi yang saya gunakan secara langsung dirancang untuk kasus yang paling penting, yakni keadilan struktur dasar. Tidak ada konflik dengan pandangan tradisional.

b) Gagasan Utama Teori Keadilan

Tujuan utama saya adalah menyajikan konsep keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial yang di ungkapkan oleh, katakanlah, Locke, Rousseau, dan Kant ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi. Untuk melakukan hal ini kita tidak akan menganggap kontrak sebagai satu-satunya cara untuk memahami masyarakat tertentu atau untuk membangun bentuk pemerintahan tertentu. Namun, gagasan yang menandainya adalah bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan. Hal-hal itu adalah prinsip yang akan di terima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dalam posisi asali ketika mendefinisikan kerangka dasar asosiasi mereka. Prinsip-prinsip ini akan mengatur semua persetujuan lebih lanjut; mereka menentukan jenis kerja sama sosial yang bisa dimasuki dan bentuk-bentuk pemerintah yang bisa di dirikan. Cara pandang terhadap prinsip keadilan ini akan saya sebut keadilan sebagai *fairness*.

Maka kita bayangkan mereka yang terlibat dalam kerja sama sosial memilih bersama prinsip-prinsip yang akan memberikan hak dan kewajiban dasar serta menentukan pembagian keuntungan sosial. Orang lantas memutuskan bagaimana mereka mengatur klaim-klaim mereka satu sama lain dan apa yang mesti menjadi kontrak dasar masyarakat mereka. Sebagaimana tiap orang harus memutuskan dengan pemikiran rasional apa yang membentuk manfaatnya, yakni, sistem tujuan yang baginya rasional untuk dikejar, sehingga sekelompok orang harus memutuskan apa yang menurut mereka adil dan tidak adil. Pilihan yang akan dibuat orang-orang

rasional dalam situasi hipotetis tentang kebebasan yang setara, dengan mengasumsikan bahwa pilihan ini punya solusi, akan menentukan prinsip keadilan.

Dalam keadilan sebagai *fairness*, posisi kesetaraan asali berkaitan dengan kondisi alam dalam teori tradisional kontrak sosial. Posisi asali ini tentu tidak dianggap sebagai kondisi historis, apalagi sebagai kondisi primitif kebudayaan. Ia dipahami sebagai situasi hipotesis yang dicirikan mengarah pada konsepsi keadilan tertentu. Di antara bentuk-bentuk esensial dari situasi ini adalah bahwa tak seorang pun tahu tempatnya, posisi atau status sosialnya dalam masyarakat, tidak ada pula yang tahu kekayaannya, kecerdasannya, kekuatannya, dan semacamnya dalam distribusi aset serta kekuatan alam. Saya mengasumsikan bahwa pihak-pihak dalam posisi asali tidak mengetahui konsepsi mereka tentang kebaikan atau kecenderungan psikologi mereka. Prinsip-prinsip keadilan dipilih dalam keadaan tanpa pengetahuan. Hal ini memastikan bahwa tak seorang pun diuntungkan atau dirugikan dalam pilihan prinsip-prinsip dengan hasil peluang natural atau kontingen situasi sosial. Kerana semuanya sama-sama disituasikan dan tak seorang pun mampu merancang prinsip-prinsip yang mendukung kondisi khususnya, prinsip keadilan adalah hasil dari persetujuan dan tawar-menawar yang fair. Karena dengan adanya situasi posisi asali, relasi semua orang yang simetri, maka situasi awal ini adalah fair antar individu sebagai person moral, yakni sebagai makhluk rasional dengan tujuan dan kemampuan mereka mengenali rasa keadilan. Posisi asali ini dapat dikatakan merupakan *status quo* awal yang pas, sehingga persetujuan fundamental yang dicapai di dalamnya

adalah fair. Hal ini menjelaskan kepatutan istilah “keadilan sebagai *fairness*”: ia mengungkapkan gagasan bahwa prinsip-prinsip keadilan disepakati dalam situasi ideal yang fair. Istilah ini tidak berarti bahwa konsep keadilan dan *fairness* sama, lebih dari ungkapan “puisi sebagai metafora” berarti bahwa konsep puisi dan metafor adalah sama.

Keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni, dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Maka, setelah memilih konsepsi keadilan, kita dapat menganggap bahwa mereka memilih suatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum, dan lain-lain, kesemuanya sesuai dengan prinsip keadilan yang sebelumnya disepakati. Situasi sosial kita adalah adil jika melalui rangkaian kesepakatan hipotesis ini kita bisa dimasukkan ke dalam sistem aturan umum yang mendefinisikannya. Selain itu, dengan mengasumsikan bahwa posisi asli menentukan seperangkat prinsip (yakni bahwa konsepsi tertentu keadilan akan dipilih), maka benar bahwa kapanpun lembaga-lembaga sosial memasukkan prinsip-prinsip tersebut mereka yang terlibat bisa saling mengatakan bahwa mereka bekerja sama dalam kerangka yang akan mereka sepakati jika mereka bebas dan setara dan hubungannya satu sama lain adalah *fair*. Mereka semua bisa memandang penataan mereka sebagai pemenuhan kebutuhan yang mereka kenali dalam situasi awal yang menunjukkan batasan-batasan yang secara luas diterima dan memenuhi kebutuhan pada pilihan prinsip-prinsip.

Pengakuan umum atas fakta ini akan memberikan basis bagi penerimaan publik atas prinsip-prinsip keadilan yang berhubungan. Tentu tidak ada masyarakat yang berupa skema kerja yang bisa dimasuki orang dalam pengertian harfiah; setiap orang mendapati dirinya terlahir dalam posisi tertentu di masyarakat tertentu, dan sifat posisi tersebut secara material memengaruhi proses kehidupannya. Namun sebuah masyarakat yang memenuhi prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* menjadi dekat dengan sebuah masyarakat skema sukarela, sebab ia memenuhi prinsip-prinsip di mana orang-orang yang bebas dan setara bisa setuju di dalam situasi yang fair. Dalam pengertian ini, para anggotanya adalah otonom dan kewajibannya mereka anggap sukarela.

Salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang berbagai pihak dalam situasi awal sebagai rasional dan sama-sama netral. Ini tidak berarti bahwa pihak-pihak tersebut egois, yakni, individu-individu dengan jenis kepentingan tertentu, katakanlah dalam kekayaan, prestise, dan dominasi. Namun mereka dianggap tidak saling tertarik pada kepentingan mereka satu sama lain. Mereka menganggap bahwa tujuan spiritual mereka bisa ditentang, dalam hal bahwa tujuan-tujuan agama yang berbeda bisa ditentang. Selain itu, konsep rasionalitas harus ditafsirkan sejauh mungkin dalam pengertian sempit tentang bagaimana cara paling efektif untuk mencapai tujuan. Saya akan memodifikasi konsep ini sampai pada tataran tertentu, sebagaimana akan dijelaskan nanti, namun orang harus berupaya mencegah agar elemen-elemen etis yang kontroversial tidak masuk ke dalamnya.

Situasi awal harus dikarakterisasi oleh kebutuhan-kebutuhan yang diterima secara luas.

Dalam menyusun konsep keadilan sebagai *fairness*, salah satu tugas utamanya adalah menentukan prinsip keadilan mana yang akan dipilih dalam posisi asali. Untuk melakukan hal ini kita harus menjelaskan situasi ini dengan sejumlah detail dan merumuskan persoalan pilihan yang diungkapkan dengan cermat. Hal-hal ini akan saya bahas dalam bab-bab selanjutnya. Namun, bisa dikatakan di sini bahwa ketika prinsip-prinsip keadilan dianggap sebagai peningkatan dari kesepakatan awal dalam situasi yang setara, maka terbuka pertanyaan tentang apakah prinsip utilitas akan diakui. Sekilas tidak tampak bahwa orang-orang yang melihat diri mereka setara, yang bebas menekankan klaim-klaim mereka satu sama lain, akan setuju dengan prinsip yang membutuhkan prospek hidup yang lebih rendah bagi sejumlah orang hanya karena jumlah keuntungan yang dinikmati orang lain. Karena setiap hasrat untuk melindungi kepentingannya, kapasitasnya untuk mengingatkan konsepsinya tentang manfaat, tidak ada yang punya alasan untuk menerima begitu saja kerugian terus-menerus bagi dirinya sendiri dalam rangka menciptakan jaring keseimbangan pemuasan yang lebih besar. Dengan tidak adanya hasrat yang teguh dan kuat, seorang manusia rasional tidak akan menerima struktur dasar hanya karena ia memaksimalkan sejumlah keuntungan tanpa mengindahkan efek-efek permanennya pada kepentingan dan hak dasarnya. Maka terlihat bahwa prinsip utilitas tidak sesuai dengan konsepsi kerja sama sosial bagi keuntungan bersama. Ia terlihat tidak konsisten dengan

gagasan timbal balik yang secara implisit terdapat dalam gagasan tentang masyarakat yang tertata dengan baik.

Saya akan menyatakan bahwa orang-orang dalam situasi awal akan memilih dua prinsip yang agak berbeda: yang pertama membutuhkan kesetaraan dalam penerapan hak dan kewajiban dasar, sedangkan yang kedua menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi, misalnya ketimpangan kekayaan dan kekuasaan, hanyalah jika mereka menghasilkan kompensasi keuntungan bagi semua orang, khususnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung. Prinsip-prinsip ini menyingkirkan pembenaran institusi-institusi dengan alasan bahwa kebutuhan sebagian orang diseimbangkan dengan manfaat yang lebih besar secara keseluruhan. Ini mungkin bisa saja dilakukan, namun tidak adil jika sebagian orang harus kekurangan agar orang lain bisa menikmati kemakmuran. Akan tetapi tidak ada ketidakadilan dalam keuntungan yang lebih besar yang diperoleh oleh segelintir orang yang menyatakan bahwa situasi orang-orang lemah lantas membaik. Gagasan intuitifnya adalah bahwa karena kesejahteraan semua orang tergantung pada skema kerja sama yang tanpanya tidak akan ada orang yang bisa mencapai kepuasan hidup, pembagian keuntungan harus menggambarkan kehendak kerja sama semua orang ada di dalamnya, termasuk mereka yang kurang beruntung. Dua prinsip yang disebutkan tadi tampaknya menjadi kesepakatan yang fair atas dasar di mana mereka yang lebih kaya, atau lebih beruntung dalam posisi sosial mereka, yang tidak bisa disebut pantas mendapatkannya, bisa mengharapkan kehendak kerja sama dari orang lain ketika sejumlah skema merupakan kondisi yang dibutuhkan. Manakala kita memutuskan

untuk mencari konsep keadilan yang menganulir peristiwa-peristiwa warisan alamiah dan kontingensi-kontingensi situasi sosial sebagai jawaban dalam mencari keuntungan politik dan sosial, kita akan mengarah pada prinsip-prinsip tersebut. Mereka mengungkapkan hasil dari peminggiran aspek-aspek dunia sosial yang tampak arbitrer dari sudut pandang moral.

Persoalan pilihan prinsip, bagaimanapun, sangatlah sulit. Saya tidak berharap jawaban yang saya katakan akan meyakinkan bagi semua orang. Karena itu, perlu kiranya untuk menyatakan sejak awal bahwa keadilan sebagai *fairness*, seperti pandangan-pandangan kontrak lainnya, terdiri dari dua bagian: (1) interpretasi atas situasi awal dan atas persoalan pilihan yang ada, dan (2) seperangkat prinsip yang akan disepakati. Orang bisa menerima bagian pertama teori (atau sebagian variannya), namun tidak menerima bagian lain, dan sebaliknya. Konsep situasi kontraktual awal barangkali tampak masuk akal kendati prinsip-prinsip yang diajukan ditolak. Tentu, saya ingin katakan bahwa konsep yang paling pas mengenai situasi ini mengarah pada prinsip keadilan yang berkebalikan dengan utilitarianisme dan perfeksionisme, serta bahwa doktrin kontrak memberikan alternatif bagi pandangan-pandangan ini. Namun, orang masih bisa menyangkal penegasan ini kendati menyatakan bahwa metode kontrak adalah cara yang sangat berguna dalam mempelajari teori-teori etik dan mengemukakan asumsi yang mendasarinya.

Keadilan sebagai *fairness* adalah contoh tentang apa yang saya sebut teori kontrak. Sekarang barangkali terdapat keberatan terhadap istilah “kontrak” dan ungkapan-ungkapan yang berkaitan, namun saya kira hal ini akan berjalan dengan

baik. Banyak kata yang telah memelencengkan konotasi-konotasi yang pada mulanya cenderung kabur. Istilah “utilitas” dan “utilitarianisme” tanpa kecuali. Istilah-istilah itu juga punya makna yang banyak dieksploitasi para kritikus; namun cukup jelas bagi mereka yang siap mempelajari doktrin utilitarian. Hal yang sama juga terjadi pada istilah “kontrak” yang diterapkan pada teori-teori moral. Sebagaimana telah saya ungkapkan, untuk memahaminya kita harus ingat bahwa ia mengimplikasikan level abstraksi tertentu. Khususnya, kandungan kesepakatan bukanlah untuk memasuki masyarakat yang ada atau menggunakan bentuk pemerintahan yang ada, namun untuk menerima prinsip-prinsip moral tertentu. Selain itu, tindakan yang diacu murni bersifat hipotesis: sebuah pandangan kontrak yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip tertentu akan diterima dalam situasi awal yang jelas.

Hal positif dari terminologi kontrak adalah bahwa ia menyatakan gagasan bahwa prinsip-prinsip keadilan bisa dianggap sebagai prinsip yang akan dipilih oleh pribadi-pribadi yang rasional, dan bahwa dengan cara ini berbagai konsep keadilan bisa dijelaskan dan dijustifikasi. Teori keadilan adalah bagian, barangkali bagian paling signifikan, dari teori pilihan rasional. Selain itu, prinsip-prinsip keadilan berhubungan dengan klaim-klaim yang bertentangan dalam hal keuntungan yang didapat kerja sama sosial; mereka diterapkan pada relasi-relasi antara berbagai person atau kelompok. Istilah “kontrak” menyatakan pluralitas dan juga prasyarat bahwa pembagian keuntungan harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang bisa diterima semua pihak. Syarat publisitas bagi prinsip keadilan juga dinyatakan oleh peristilahan kontrak. Maka, jika prinsip-prinsip ini merupakan hasil dari persetujuan, warga punya

pengetahuan mengenai prinsip-prinsip yang diikuti oleh orang lain. Penekanan pada sifat publik dari prinsip-prinsip politik ini merupakan ciri teori-teori kontrak. Akhirnya, ada tradisi panjang mengenai doktrin kontrak. Dengan mengungkapkan kaitan dengan garis pemikiran ini, akan membantu menentukan gagasan dan sesuai dengan kebajikan natural. Maka terdapat sejumlah keuntungan dalam penggunaan istilah “kontrak”. Dengan proteksi yang dilakukan, mestinya hal ini tidak meleset.

Kesimpulan. Keadilan sebagai *fairness* bukan merupakan teori kontrak yang lengkap. Sebab telah jelas bahwa gagasan kontrak dapat diperluas hingga pilihan seluruh sistem etis, yakni, hingga sebuah sistem yang meliputi prinsip-prinsip semua kebajikan dan tidak hanya keadilan. Sekarang, sebagian besar saya hanya akan menilai prinsip-prinsip keadilan dan hal-hal lain yang terkait erat dengannya; saya tidak akan berupaya membahas kebajikan secara sistematis. Jika keadilan sebagai *fairness* berjalan dengan baik, langkah berikutnya adalah membahas pandangan umum yang diungkapkan dengan sebutan “kebenaran sebagai *fairness*”. Namun teori yang lebih luas ini pun gagal mencakup semua relasi moral, sebab ia hanya menyertakan relasi kita dengan orang lain dan mengabaikan bagaimana kita bersikap terhadap binatang dan alam raya lainnya. Saya tidak menyangkal bahwa pandangan kontrak memberi jalan untuk mengatasi persoalan-persoalan penting tersebut; dan saya mesti mengesampingkan mereka. Kita harus mengakui terbatasnya cakupan keadilan sebagai *fairness* dan tipe pandangan umum yang ditunjukkannya. Se jauh mana kesimpulan-kesimpulannya harus direvisi ketika persoalan-persoalan lain dianggap tidak bisa diputuskan sebelumnya.

2) *Middle Theory* : Teori Sistem Hukum

Untuk mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang Mengatur *Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)* dipergunakan teori system hukum dari Lawrence M. Friedman. Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legalculture*). Aspek struktur (*structure*)¹⁸¹ oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut :

"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many memberis sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the t police department follows, and so on". (Struktur dari suatu sistem hukum terdiri atas hal-hal sebagai berikut, diantaranya : jumlah dan kapasitas peradilan, yurisdiksi, dan pola banding dari satu peradilan keperadilan lainnya. Struktur pun menjelaskan pengaturan legislasi, jumlah anggota yang duduk pada Kamar Dagang, batas wewenang dan keabsahan tindakan suatu pimpinan, prosedur yang dijalankan Kepolisian dan sebagainya).

¹⁸¹ Lawrence M. Friedman, 1977, *Law and Society, an introduction*, Prentice Hall, New Jersey, p.7.(Selanjutnya disebut Lawrence M. Friedman I).

Pada prinsipnya menurut Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut lembaga-lembaganya, substansi hukum mencakup semua peraturan hukum, sementara itu budaya hukum mencakup gambaran sikap dan perilaku terhadap hukum, dan faktor-faktor yang menentukan diterimanya sistem hukum tertentu dalam suatu masyarakat.

Mengacu kepada rumusan di atas, maka Perbankan merupakan elemen struktur dari system hukum. Perbankan sebagai elemen struktur, alat-alat kelengkapan dan Perbankan merupakan aspek struktur dalam sistem hukum. Elemen kedua dari sistem hukum adalah substansi hokum (*substance*). Penjelasan Friedman terhadap substansi hukum adalah sebagai berikut:

*"By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term-the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that 'by law' a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar".*¹⁸² (Hal tersebut diartikan sebagai peraturan yang nyata, norma, dan pola perilaku masyarakat dalam suatu sistem. Hal ini utamanya hukum dalam pengertian umum, sebagai suatu bentuk batasan kecepatan 50 mili per/jam, bahwa penjahat dapat dijebloskan kepenjara, dan demi hukum setiap pembuat acara harus menjelaskan bahan-bahan dalam setiap toplesnya).

¹⁸² Lawrence M. Friedman, dalam Inosentius Samsul, 2004, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hal. 23.

Dengan demikian, Friedman mengatakan, bahwa yang dimaksudkan dengan substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal orang sebagai "hukum" itulah substansi hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai Sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Dalam tulisannya Friedman merumuskannya sebagai berikut :

*"By this we mean people's attitudes toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system".*¹⁸³(Dengan ini kami mengartikan perilaku masyarakat terhadap hukum dan kepercayaan terhadap sistem hukum, tata nilai, gagasan dan ekspektasi. Dengan kata lain, ini merupakan bagian dari kebudayaan umum yang membahas perihal sistem hukum).

Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut Friedman dengan menarik dan jelas sekali membuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan system hukum sebagai suatu "proses produksi" dengan menempatkan mesin sebagai "struktur", kemudian produk yang dihasilkan sebagai "substansi hukum", sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen "budaya hukum".

Dalam bahasanya, Friedman merumuskan ilustrasi tersebut sebagai berikut;

¹⁸³Ibid, Hal. 24

"Another way to visualize the three dements of law is to imagine legal "structure" as a kind of machine. "Substance" is what the machine manufactures or does. The "legal structure" is whatever or whoever decides to turn the machine on and off, and determines how it will be used"¹⁸⁴. (Cara lain untuk memvisualisasikan tiga elemen hukum adalah untuk membayangkan suatu "struktur" selayaknya suatu mesin. "Substansi" adalah hal yang diolah oleh suatu mesin. "Struktur hukum" adalah apapun atau segala jenis bentuk yang memutuskan dimatikan atau dihidupkannya mesin tersebut dan bagaimana cara penggunaannya).

Pada dasarnya pembangunan hukum sama dengan pembangunan komponen-komponen sistem hukum.¹⁸⁵ Pernyataan ini mengacu pada tujuan utama hukum adalah mewujudkan ketertiban (*order*).¹⁸⁶ Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan fakta dan kebutuhan obyektif bagi setiap masyarakat manusia.¹⁸⁷ Pada dasarnya ada tiga tujuan hukum yaitu ; kepastian, keteraturan, dan keadilan.¹⁸⁸

Dengan demikian, tujuan dalam *Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Perumahan Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)* adalah kepastian hukum, keteraturan, dan keadilan dalam sistem hukumnya.

¹⁸⁴ Ibid. Lihat juga John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, 2007, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kedaluarsa*, Pelangi Cendikia, Jakarta, Hal. 37 - 35.

¹⁸⁵ Lili Rasjidi, Wyasa Putra IB., 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, Hal. 184.

¹⁸⁶ Andrieansjah Soeparman, 2013, *Hak Desain Industri Berdasarkan Penilaian Kebaruan Desain Industri*, PT. Alumni, Bandung, Hal. 56.

¹⁸⁷ Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, Hal. 2-3. (Selanjutnyadisebut Mochtar Kusumaatmadja I)

¹⁸⁸ Lili Rasjidi, Wyasa Putra IB., *Op.Cit*, Hal. 185

Seperti dikemukakan oleh Achmad Ali, persoalan yang dihadapi Indonesia saat ini adalah adanya keterpurukan dalam ketiga elemen sistem hukum tersebut, dan yang sangat menyedihkan adalah fakta bahwa ketiga elemen sistem hukum Indonesia masih belum harmonis satu sama lain.¹⁸⁹

Begitu juga terkait dengan elemen substansi hukum yang menyangkut peraturan hukum (Peraturan Perundang-Undangan)

Berkaitan dengan *Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, disamping menunjukkan adanya norma kabur, juga menunjukkan adanya norma konflik atau pertentangan antara peraturan satu dengan peraturan yang lainnya, sehingga menampakkan adanya ketidakpastian hukum.

Guna meneliti peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan *Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, maka sudah barang tentu ketiga komponen sistem hukum itu tidak boleh lepas dari pengamatan, terutama komponen substansi hukum (*legal substance*). Dengan demikian, untuk mengetahui stagnasi-stagnasi hukum ketiga komponen sistem hukum itu harus diberikan perhatian penuh.

3) *Application Theory* : Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum dari Phillipus M.Hadjon yang menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat berupa :

¹⁸⁹ Achmad Ali, 2008, *Menguak Realitas Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hal. 9 – 11. (Selanjutnya disebut Achmad Ali I).

1. Tindakan pemerintah yang bersifat preventif;
2. Tindakan pemerintah yang bersifat represif.¹⁹⁰

Bersifat preventif artinya pemerintah lebih bersikap hati-hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan karena masih dalam bentuk tindakan pencegahan. Sedangkan represif artinya pemerintah harus lebih bersikap tegas dalam pengambilan dan pembuatan keputusan atas pelanggaran yang terjadi.

Perlindungan hukum preventif memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri tersendiri dalam penerapannya. Perlindungan hukum ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah merupakan perlindungan hukum preventif, karena dalam peraturan perundang-undangan ini berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi.

Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dalam unsur suatu negara hukum. Hal tersebut dianggap penting, karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang akan mengatur setiap warga

¹⁹⁰ Phillipus M. Hadjon, 1997, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. BinaIlmu, Surabaya, Hal. 2

negaranya. Dalam perkembangannya antara suatu negara dengan warga negara akan terjalin hubungan timbal balik, yang akan mengakibatkan adanya suatu hak dan kewajiban antara satu dengan yang lainnya, dan perlindungan hukum merupakan salah satu hak yang wajib diberikan oleh negara kepada warga negaranya.

Perlindungan hukum selalu dikaitkan dengan konsep *rechtsaat* atau konsep *rule of law*, karena lahirnya konsep-konsep tersebut tidak lepas dari keinginan memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep *rechtsaat* muncul di abad ke-19 yang pertama kali dicetuskan oleh Julius Stahl. Pada saatnya yang hampir bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) yang di pelopori oleh A.V. Dickey. Menurut A. V.

Dickey menguraikan adanya 3 (tiga) ciri pentingnya Negara hukum yang disebut dengan *rule of law*, yaitu:¹⁹¹

- a. Supermasi hukum, artinya tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama didepan hukum, baik bagi rakyat biasa ataupun pejabat pemerintah.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan pengadilan.

Sehingga dapat dikatakan, jika suatu negara mengabaikan dan melanggar hak asasi manusia dengan sengaja, dan menimbulkan suatu penderitaan yang tidak

¹⁹¹ Nuktoh Arfawie Kurdie, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal. 19.

mampu diatasi secara adil, maka negara tersebut tidak dapat dikatakan sebagai suatu negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.¹⁹²

Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan suatu kekuasaan kepada orang tersebut untuk melakukan tindakan yang dapat memenuhi kepentingannya.¹⁹³ Sementara itu, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subyek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.¹⁹⁴ Sedangkan menurut CST Kansil, perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Dengan demikian, suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warga negaranya.

Jaminan kepastian hukum.

berkaitan dengan hak-hak warga negara.

Adanya sanksi hukum bagi pihak yang melanggar.

¹⁹² Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hal. 133.

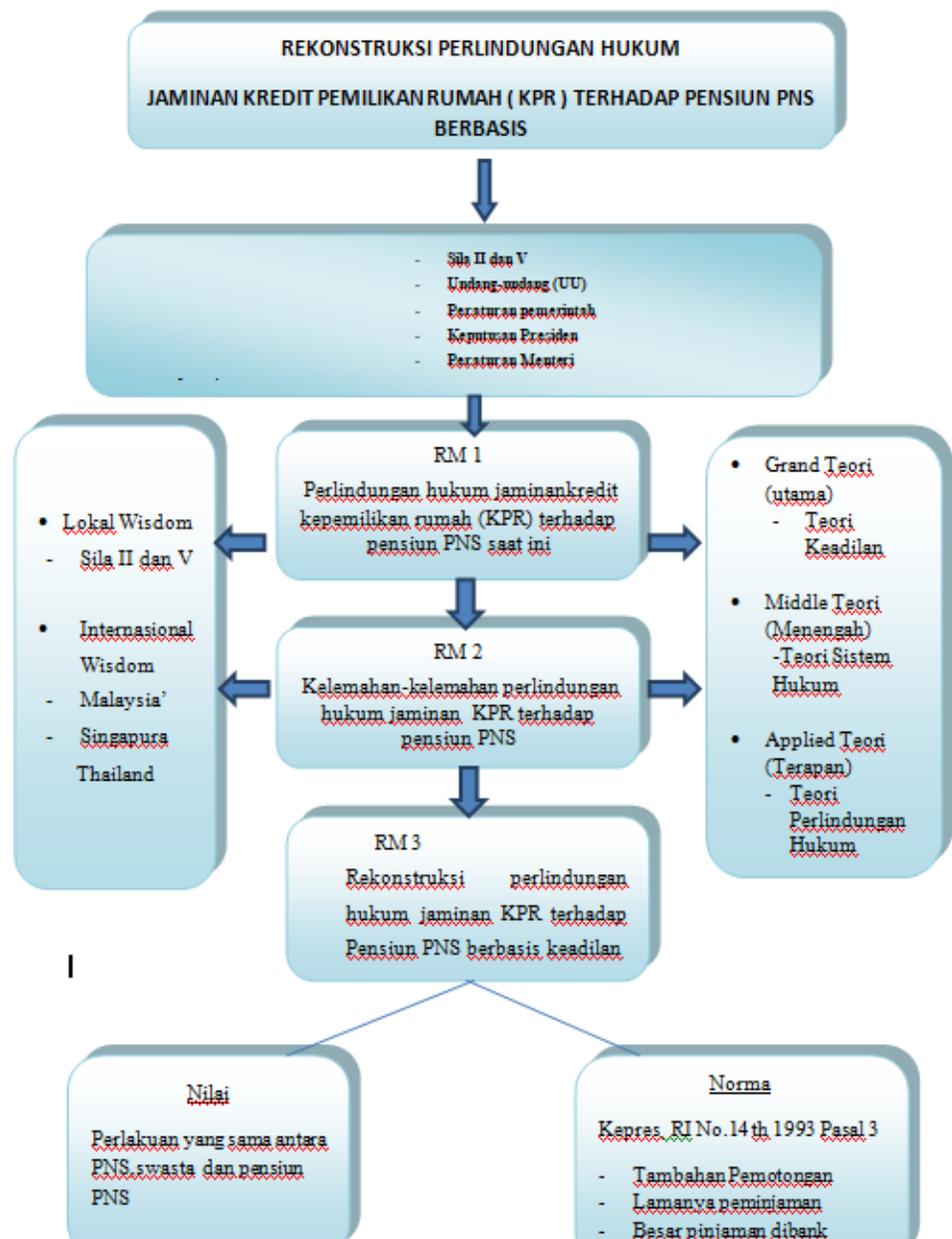
¹⁹³ Satjipto Raharjo, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, Hal 121.

Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dalam unsur suatu negara hukum. Hal tersebut dianggap penting, karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang akan mengatur setiap warga negaranya. Dalam perkembangannya antara suatu negara dengan warga negara akan terjalin hubungan timbal balik, yang akan mengakibatkan adanya suatu hak dan kewajiban antara satu dengan yang lainnya, dan perlindungan hukum merupakan salah satu hak yang wajib diberikan oleh negara kepada warga negaranya.

Dapat disimpulkan bahwa pengertian perlindungan hukum adalah segala upaya hukum yang wajib diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman baik secara fisik maupun mental dari ancaman, gangguan, teror atau kekerasan dari pihak manapun berdasarkan asas negara hukum.

G. KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam kerangkaan pemikiran disertasi ini, penulis akan menjabarkan melalui skema sebagai berikut :



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Robert C Bogdan & Kropp Biklen sebagaimana dikutip oleh Lexsy J. Meleong, paradigma penelitian diartikan sebagai kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proporsi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian.¹⁹⁵ Paradigma yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, hal tersebut sebagaimana telah diuraikan dalam perumusan masalah dan tujuan penelitian tersebut di atas, adalah merekonstruksi perlindungan hukum jaminan KPR terhadap pensiun PNS.

Persoalan yang akan dikaji dan akan diteliti adalah tentang perlindungan hukum jaminan KPR terhadap pensiun PNS, kelemahan-kelemahan Surat Keputusan (SK) Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai jaminan dalam pengajuan Kredit Pemilikan Rumah (KPR), memberikan gambaran nyata mengenai Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap Pensiunan PNS berbasis keadilan

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian diartikan sebagai suatu prosedur untuk mendapatkan data yang didasarkan atas ukuran-ukuran tertentu yang berkaitan

¹⁹⁵ Lexsy J. Meleong, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatis*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, Hal. 30

dengan masalah penelitian.¹⁹⁶ Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁹⁷

Pendekatan kualitatif yaitu sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada data dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandang sebagai bagian dari suatu keutuhan.¹⁹⁸

3. Spesifikasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan untuk menyusun penulisan hukum ini, spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai keadaan atau fakta yang ada

¹⁹⁶ The Liang Gie, 2000. *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liverty, Yogyakarta, Hal. 117

¹⁹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana, 2010), Hal.93

¹⁹⁸ Lexy J. Moeleong, 2002. *Op. cit.* hlm. 3

terhadap permasalahan yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

199

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian ini. Deskriptif ini bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian.

Fakta-fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.²⁰⁰

4. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data primer penelitian ini dilaksanakan di daerah DKI Jakarta, Jogjakarta, Dan Semarang. Dasar pemilihan lokasi tersebut sudah cukup lengkap untuk memperoleh data primer yang akan diteliti. Adapun dimaksud, yaitu :

- a. BAPERTARUM –PNS Jakarta;
- b. PT. BRI Pusat Jakarta;
- c. PT.TASPEN Pusat Jakarta;
- d. PT.BPR Natasha Bintang Anugrah Jogjakarta
- e. KEMENTRIAN PUPR Pusat Jakarta;
- f. PT.BTN Pusat Jakarta

¹⁹⁹ Mukti Fajar ND, Dkk, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 192

²⁰⁰ I.S. Susanto, 1990. *Kriminologi*. Fakultas Hukum Undip, Semarang. Hal. 15

g. PT. BPR Citra Artha Semarang

5. Subjek dan Objek Penelitian

a. Subjek penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak-pihak yang memiliki pemahaman tentang objek penelitian. Subjek dalam penelitian adalah Para pimpinan dan staff dari instansi yang diteliti.

b. Objek penelitian

Objek penelitian dapat diartikan sebagai aspek yang akan diteliti. Objek dalam penelitian ini adalah Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) terhadap Pensiunan PNS berbasis keadilan di beberapa instansi terkait di Jakarta, Semarang dan Jogjakarta

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini meliputi sumber data primer dan data sekunder. Sumber Data primer terdiri dari observasi dan wawancara, merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia. Baik dalam bentuk perilaku verbal (perilaku nyata), maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip). Sedangkan data sekunder adalah data yang ada dalam bahan pustaka. Sumber data sekunder antara lain mencakup

dokumentasi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan buku harian dan sebagainya.²⁰¹

a) Sumber data Primer

Merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiri sebagai perilaku maupun hasil perilaku manusia baik dalam bentuk perilaku verbal (perilaku nyata), maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip).²⁰² Menurut Sanapiah Faisal, data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.²⁰³

b) Sumber Data sekunder

Menurut Sumadi Suryabrata, yang dimaksud dengan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan, data tersebut biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen.²⁰⁴ Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.²⁰⁵ Lebih lanjut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji mengemukakan bahwa dalam penelitian hukum, data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, adalah sebagai berikut :

²⁰¹ *Ibid.*,

²⁰² Mukti Fajar ND, Dkk, 2010. *Op.cit* , Hal. 193

²⁰³ Sanapiah Faisal, 1990. *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih Asah Asuh (Y A 3 Malang), Malang. Hal. 19

²⁰⁴ Sumadi Suryabrata, 1992. *Metode Penelitian*. Rajawali Press, Jakarta, Hal. 84

²⁰⁵ Soerjono Soekanto, 1986. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, Hal. 14

1.1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Merupakan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya memiliki otoritas, mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, catatan resmi, lembaran negara dan penjelasan, risalah, putusan hakim dan yurisprudensi.²⁰⁶ Dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. UUD RI Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman
- c. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
- d. Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan kawasan Pemukiman
- e. Peraturan Menteri No. 22/PRT/M/2015 tentang fasilitas bantuan tabungan perumahan PNS
- f. Undang-Undang Nomor 10 Tahun,1998 tentang Perbankan,
- g. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2016 Tentamng Tabungan Perumahan Rakyat
- h. Keppres nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan PNS

²⁰⁶ Bambang Sunggono, 2006. *Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 113

- i. Keppres nomor 46 Tahun 1994 tentang perubahan Keppres nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan PNS
- j. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi bank Perkreditan Rakyat
- k. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jas Keuangan

1.2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka atau data-data yang memberikan informasi atau penjelasan mengenai data primer.²⁰⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku, hasil karya ilmiah, makalah, serta hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

1.3) Bahan hukum tersier, yaitu data atau bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²⁰⁸ Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi : Kamus Hukum, Kamus bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, serta Kamus-kamus lain yang menunjang penelitian.

7. Teknik Pengumpulan Data

²⁰⁷ Soerjono Soekanto, 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.13

²⁰⁸ *Ibid.*, Hal. 14

Sesuai dengan sumber data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder, maka metode pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Data primer

Data primer di peroleh dari lapangan dengan melakukan observasi dan wawancara. Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan.²⁰⁹ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara semi terstruktur yaitu jenis wawancara campuran antara wawancara terstruktur yang untuk mengetahui informasi baku di mana peneliti memiliki panduan wawancara dan wawancara tak terstruktur di mana wawancara berjalan mengalir sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka.²¹⁰ Melalui wawancara dapat diketahui perlindungan hukum jaminan KPR terhadap pensiun PNS berbasis Keadilan.

Wawancara di lakukan Kepada :

- 1) Bapertarum- PNS, Jakarta (Nyoman Suprayatna, Ferry Setiawan, SH, Dan Barik Gussaini)
- 2) PT.Taspen (Persero), Jakarta (Tawab)
- 3) Kementerian PUPR, Jakarta (Umi Hardinajati, MM, Dan Ristyan Mega Putra)

²⁰⁹ Burhan Ashofa, 2004. *Metode Penelitian Hukum*. PT. Rineka Cipta, Jakarta. Hal. 95

²¹⁰ Sugiyono, 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung. Hal. 233

- 4) PT.BTN (Persero) Tbk, Jakarta (Budi Permana, Icha Chistina, Dan Septia Rasha)
- 5) PT.BRI (Persero) Tbk, Jakarta (Surya Irawan Dan Ifan Aulia Ma'rufi)
- 6) PT. BPR Natasha Bintang Anugrah, Jogjakarta (Edy Widodo)
- 7) PT. BPR Karti Centra Artha, Semarang (Aris Susanto, ST)
- 8) Pegawai Unuversitas Mulawarman, Samarinda(Kalimantan Timur)

b. Data sekunder

Data yang diperoleh dengan cara melakukan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan objek atau materi penelitian. Studi pustaka merupakan cara memperoleh data-data dengan memfokuskan pada data yang ada pada pustaka-pustaka baik yang terorganisir maupun yang tidak. Studi pustaka dimaksudkan untuk mencari data sekunder yang dibutuhkan guna menjelaskan data primer.

8. Analisis Data

Teknik analisis data dalam disertasi ini menggunakan deskriptif kualitatif. Langkah analisis data penelitian akan dilakukan dengan mengikuti model interaktif dalam 3 (tiga) siklus kegiatan yang terjadi secara bersama, yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan keimpulan/verifikasi. Sebagai suatu kegiatan yang jalin-menjalin pada saat, sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data untuk mereformasi analisis. Reduksi data adalah proses

pemilihan, pemutusan dan perhatian pada penyederhanaan, pengabsahan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Penyajian data sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penarikan kesimpulan, yaitu mencari keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi.²¹¹

I. Orisinalitas Penelitian

Bahwa penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan judul “Rekonstruksi Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rakyat (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berbasis Keadilan”, berdasarkan penelusuran kepustakaan, internet dan sumber informasi lainnya, ada beberapa penelitian yang studinya sama terhadap KPR, akan tetapi substansi penelitiannya sangat berbeda dengan penelitian disertasi ini.

Dalam Orisinalitas penelitian disertasi penulis akan memaparkan beberapa hasil penelitian sebelumnya dengan penelitian yang penulis lakukan, sebagai berikut :

No	Nama Peneliti	Judul Disertasi	Hasil temuan	Kebaruan Promovenda
1.	Julie Nada Pratiwi/Fakultas Hukum Universitas Andalas, Tahun 2011	Pelaksanaan Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Multi Guna (KPR- MG) untuk Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Pada bank	Dalam Proses Pelaksanaan Perjanjian Kredit Pemilikan Untuk PNS pada Bank Nagari terdapat enam tahap kegiatan yang harus di	Rekonstruksi Perlindungan hukum jaminan KPR terhadap pensiunan PNS yang berbasis Keadilan adalah Pasal 3 Ayat (1) Keppres No.14 Tahun 1993 menjadi berbunyi : “Besarnya pemotongan gaji PNS

²¹¹ Lihat dalam Matthew Miles, Michael Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*, UI Press. Hal. 16-19

		Nagari Cabang Utama Padang)	lalui	<p>sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Golongan I Rp.3.000,- b. Golongan II Rp.5.000,- c. Golongan III Rp.7.000,- d. Golongan IV Rp.10.000,- <p>dan kenaikan besarnya iuran Bapertarum-PNS dengan Keppres dan menyesuaikan kenaikan inflasi dan Pasal 3 Ayat (2) Keppres No. 14 tahun 1993 menjadi berbunyi : “Pemotongan gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk pertama kali diberlakukan efektif pada pemotongan gaji bulan Pebruari 1993 untuk pemotongan gaji bulan Januari dan Pebruari 1993 dan berakhir pada bulan yang bersangkutan berhenti sebagai PNS (pensiun) dan atau meninggal dunia walaupun sudah pensiun.</p>
2.	Hadaryanto Maheru Data , Fakultas Hukum Universitas Muhamadiyah Surakarta ,Tahun 2012	Pelaksanaan Pemberian Kredit dengan Jaminan Surat Peensiun (Studi Pada Bank Jateng Cabang Surakarta)	Pelaksanaan secara umum pemberian kredit dengan Jaminan SK Pensiun menurut SK Direksi PT.Bank BPD Jateng No.0237/HT.01.01/2010 tentang Kredit Person Loan Umum di Bank Jateng Surakarta pihak –pihak yang dapat diberikan kredit adalah	

			pihak2 yuang berstatus : Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah , Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), PNS dll	
3.	Dewi Restu Mangeswuri, Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Setjen DPR RI , Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Tahun 2016	Kebijakan Pembiayaan Perumahan Melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)	Dari penjelasan sebelumnya Telah disampaikan bahwa terdapat alternatif kebijakan selain FLPP, yaitu Subsidi Selisih Bunga (SSB) dan Bantuan Uang Muka (BUM)	
4.	Lia Hartika, University of Sumatera Utara Institutional Repository (USU- IR), Tahun 2016	Analisis Yuridis Atas SK PNS Yang Dijadikan Agunan Dalam Perjanjian Kredit Perbankan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan (Studi Pada PT. Bank Sumut Imam Bonjol Medan)	Posisi SK PNS dalam perjanjian Kredit Bang Lebih menekankan unsur kepercayaan untuk memberikan Kredit dengan jaminan SK	
5.	Akhlaqul Karimah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Departemen Ilmu Administrasi Depok Juni 2012	Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta	Melakukan Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta	

Berdasarkan uraian di atas, penelitian memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Oleh karena itu originalitas penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, benar-benar asli belum pernah diajukan untuk mendapatkan

gelar akademik doktor baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain serta karya tulis ini adalah benar-benar murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa ada bantuan dari pihak lain kecuali arahan dan bimbingan dari Tim pembimbing/promotor dan Co Promotor

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Sesuai dengan sistematika penulisan disertasi, maka disertasi dengan judul: “Rekonstruksi Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berbasis keadilan” disusun secara sistematis dalam 6 (enam) bab, yaitu sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, dalam bagian pendahuluan ini dijelaskan tentang Latar belakang permasalahan, selanjutnya tentang masalah, dan Tujuan penelitian, serta Manfaat dari hasil penelitian yang diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif dan Metode penelitian. Kerangka Konseptual Penelitian Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis

BAB III Bab ini dijelaskan tentang Perlindungan Hukum Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiunan saat ini

- BAB IV Bab ini dijelaskan tentang Kelemahan-kelemahan Surat Keputusan (SK) Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) dijadikan jamnan dalam pengajuan Kredit Pemilikan Rumah (KPR)
- BAB V Rekonstruksi Perlindungan Jaminan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terhadap Pensiun Pegawai Negeri Sipil Berbasis Keadilan
- BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang Kesimpulan yang merupakan jawaban umum dari permasalahan dalam rumusan masalah, dan Saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi instansi terkait serta Implikasi Kajian.