



Analisis Yuridis Implementasi Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Rumah Negara di Lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI

Akmal¹, Hasni², Khairil Anwar³

Sekolah Tinggi Hukum Militer (AHM -PTHM), Indonesia¹⁻³

Email Korespondensi: akmaltumba120686@gmail.com, wuwun.pinky@gmail.com, khairil.anwar@sthm.ac.id

Article received: 02 Juni 2025, Review process: 11 Juni 2025

Article Accepted: 18 Juli 2025, Article published: 24 Juli 2025

ABSTRACT

The management of State-Owned Housing (Golongan II) within the Ministry of Defense and the Indonesian National Armed Forces (TNI) reflects a disconnect between normative regulations and field implementation. Article 7 of Minister of Defense Regulation No. 13 of 2018 stipulates that such housing may only be occupied by active military personnel or civil servants. However, empirical findings indicate continued occupation by retirees, widows, and unrelated third parties. This study aims to analyze the implementation of this regulation and identify legal and administrative obstacles in the jurisdiction of Kodam V/Brawijaya, particularly in Malang. A normative juridical approach is employed with descriptive-qualitative analysis using document review and interviews. The findings reveal weak law enforcement, the influence of internal directives such as the Army Headquarters Telegram, and the absence of effective legal instruments to evict illegal occupants. The implications include the denial of rightful housing for active personnel, inefficiency in state asset management, and horizontal social conflicts.

Keywords: State Owned Housing, Ministerial Regulation 13/2018, Military.

ABSTRAK

Pengelolaan Rumah Negara Golongan II di lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan normatif dan praktik di lapangan. Permenhan Nomor 13 Tahun 2018 Pasal 7 secara tegas mengatur bahwa rumah dinas hanya dapat dihuni oleh prajurit atau pegawai negeri aktif, namun fakta di lapangan menunjukkan rumah tersebut masih ditempati oleh purnawirawan, warakawuri, dan pihak yang tidak memiliki hubungan hukum dengan institusi pertahanan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi regulasi tersebut serta hambatan yuridis dan administratif yang terjadi di wilayah Kodam V/Brawijaya, khususnya di Kota Malang. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dengan metode analisis deskriptif-kualitatif melalui studi dokumen dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan lemahnya penegakan regulasi, pengaruh kebijakan internal seperti Surat Telegram Mabesad, serta belum adanya instrumen hukum yang efektif untuk menertibkan penghuni ilegal. Implikasinya adalah terganggunya hak hunian prajurit aktif, menurunnya efisiensi pengelolaan aset negara, dan munculnya konflik sosial horizontal.

Kata Kunci: Rumah Negara, Permenhan 13/2018, TNI

PENDAHULUAN

Penyediaan Rumah Negara bagi prajurit aktif Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Kementerian Pertahanan merupakan bentuk fasilitas kesejahteraan yang dijamin oleh negara. Fungsi rumah dinas ini bukan semata hunian fisik, melainkan sebagai bagian dari dukungan institusional bagi kelancaran pelaksanaan tugas pertahanan negara. Keberadaan rumah dinas, khususnya Rumah Negara Golongan II, dirancang untuk menjamin kenyamanan dan stabilitas sosial bagi personel yang tengah menjalankan tugas aktif, sehingga diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan loyalitas dalam pelaksanaan kewajiban kedinasan.

Ketentuan hukum mengenai pengelolaan Rumah Negara dituangkan secara eksplisit dalam Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018, yang secara khusus mengatur tentang hak dan kewajiban penghuni Rumah Negara Golongan II. Pasal 7 peraturan tersebut menyatakan bahwa hanya personel aktif yang berhak menghuni rumah tersebut, dan wajib mengembalikannya kepada negara setelah masa dinas berakhir. Ketegasan norma ini mencerminkan prinsip dasar hukum administrasi negara dalam menjaga tertib pengelolaan aset milik negara. Ketaatan terhadap regulasi ini merupakan indikator kepatuhan hukum dalam lingkungan birokrasi militer yang memiliki struktur hierarkis ketat dan kedisiplinan tinggi.

Permasalahan muncul ketika ditemukan praktik penyimpangan terhadap ketentuan tersebut, di mana rumah dinas masih dihuni oleh pensiunan, ahli waris, atau bahkan pihak yang tidak memiliki hubungan hukum dengan institusi pertahanan. Kasus-kasus sengketa kepemilikan dan gugatan terhadap pemerintah menunjukkan bahwa terdapat resistensi terhadap kewajiban pengosongan rumah, terutama oleh ahli waris dari penghuni sebelumnya. Sengketa hukum yang terjadi, seperti di Kota Malang, memperlihatkan bahwa aspek hukum tidak berjalan seiring dengan kesadaran sosial masyarakat mengenai batas kewenangan penguasaan terhadap barang milik negara.

Fenomena ini menimbulkan ketimpangan dalam pemanfaatan rumah dinas, sehingga prajurit dan PNS aktif yang seharusnya menjadi prioritas tidak memperoleh hak hunian sesuai ketentuan. Konflik horizontal antara pengguna lama dan penghuni yang sah mengakibatkan turunnya efektivitas pembinaan, sekaligus menurunkan kredibilitas institusi negara. Keberadaan penghuni ilegal di rumah dinas Golongan II juga berdampak pada beban administratif bagi Kementerian Pertahanan dan TNI, yang harus mengalokasikan sumber daya untuk penertiban, mediasi, atau penyelesaian hukum atas penguasaan yang tidak sah tersebut. Dualisme kebijakan yang muncul akibat keberadaan Surat Telegram dari Markas Besar TNI Angkatan Darat, yang memberi kelonggaran bagi purnawirawan dan warakawuri untuk tetap menghuni rumah dinas, telah menciptakan ketidakkonsistenan implementasi. Kebijakan teknis ini tidak memiliki kekuatan hukum setara dengan peraturan menteri, namun dalam praktiknya sering dijadikan dasar pembenaran. Pejabat pelaksana di tingkat lapangan menghadapi dilema antara melaksanakan regulasi formal atau mengikuti instruksi

struktural yang bersifat administratif. Ketidaksinkronan ini menghambat penegakan hukum dan memperkuat budaya toleransi terhadap pelanggaran aturan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 dalam pengelolaan Rumah Negara Golongan II, mengidentifikasi hambatan pelaksanaannya di lapangan, serta merumuskan strategi hukum dan administratif yang tepat untuk memastikan keberlangsungan fungsi rumah dinas sesuai dengan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan keadilan dalam lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan fokus pada analisis peraturan perundang-undangan dan studi kasus sebagai dasar utama dalam mengkaji implementasi Pasal 7 Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pembinaan Rumah Negara. Metode ini bertujuan untuk mengidentifikasi kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan praktik di lapangan melalui penelusuran literatur, dokumen hukum, serta data yuridis sekunder. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah substansi hukum positif dan pendekatan kasus (case approach) guna mengevaluasi penerapan regulasi dalam konteks nyata. Bahan hukum yang dikaji bersumber dari dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, dan putusan terkait, serta dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan teknik penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan dari norma umum ke persoalan khusus yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian lapangan dan wawancara dengan beberapa narasumber yang membidangi pengelolaan perumahan dinas negara di wilayah Kodam V/Brawijaya, khususnya di Kota Malang, ditemukan fakta bahwa sejumlah rumah dinas negara golongan II yang berada di kawasan Rampal, Kelurahan Kesatrian, dan Bunul, Kecamatan Blimbing, masih dihuni oleh individu yang secara hukum tidak lagi memiliki hak untuk menempatnya. Rumah-rumah tersebut semestinya dikembalikan kepada negara setelah penghuninya memasuki masa pensiun atau tidak memenuhi syarat sebagai penghuni rumah dinas sesuai ketentuan yang berlaku.

Namun dalam praktiknya, penertiban terhadap penghuni yang tidak lagi memenuhi syarat tersebut belum dilakukan secara menyeluruh oleh pejabat yang berwenang. Berdasarkan keterangan dari pihak yang membidangi perumahan dinas negara, khususnya di bawah jajaran Denzibang 2/V Malang, diketahui bahwa penertiban tidak dilakukan terhadap penghuni rumah dinas negara yang berstatus sebagai purnawirawan dan warakawuri. Hal ini disebabkan adanya Surat Telegram dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad) yang memberikan kelonggaran bagi purnawirawan dan warakawuri untuk tetap menempati rumah dinas tersebut, dengan ketentuan bahwa mereka belum memiliki rumah pribadi. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan dan

kepedulian terhadap para mantan prajurit dan keluarga prajurit yang telah mengabdikan kepada negara.

Pejabat yang membidangi tentang rumah dinas negara hanya melakukan penertiban bagi penghuni yang benar-benar sudah tidak berhak lagi menempati rumah dinas tersebut, yakni anak dari penghuni sebelumnya. Namun demikian, Sengketa ini telah berlangsung sejak awal tahun 2012-an dan semakin kompleks karena banyak penghuni merasa telah menempati rumah tersebut selama puluhan tahun, adanya penghuni rumah dinas negara menempati rumah tersebut tanpa melalui prosedur aturan yang telah ditentukan, misalnya memidahtangkankan penghunian rumah tersebut dari pihak pertama ke pihak kedua tanpa adanya pelibatan dari pejabat yang berwenang dari pihak Kodam V/Brawijaya. Sebagian bahkan mengklaim telah melakukan renovasi besar-besaran terhadap rumah yang mereka tempati, dan merasa memiliki “hak moral” atas rumah tersebut.

Sejumlah peristiwa hukum mencerminkan upaya penyelesaian yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang yaitu dari pihak Kodam V/Brawijaya, mulai dari penerbitan surat peringatan, permintaan pengosongan secara administratif, hingga gugatan ke pengadilan. Misalnya, dalam sebuah kasus pada tahun 2012, pihak kodam mengirimkan surat peringatan ketiga kepada penghuni rumah di kawasan Rampal, namun yang bersangkutan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Kota Malang dengan dalih telah menguasai rumah tersebut secara terus-menerus selama lebih dari 20 tahun, memasang air PDAM, Listrik dan membayar Pajak Bumi Bangunan (PBB).

Sengketa ini kemudian berlarut karena belum adanya penegasan administratif yang kuat pada masa lalu mengenai batas waktu penghunian. Permasalahan semakin kompleks ketika pendekatan hukum berbenturan dengan pendekatan kemanusiaan. Bahwa dari pihak kodam V/Brawijaya, dalam beberapa kesempatan, memilih pendekatan mediasi melalui Musyawarah Penertiban Penggunaan Rumah Negara (MPPRN), sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Pertahanan Nomor Kep/21/M/I/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Rumah Negara di Lingkungan Kemhan dan TNI.

Namun demikian, hasilnya belum maksimal karena terbatasnya instrumen hukum yang dapat digunakan untuk penertiban secara tegas, terutama ketika penghuni menolak meninggalkan rumah secara sukarela. Dari sisi legalitas, Rumah Negara golongan II tetap merupakan Barang Milik Negara (BMN) yang tidak dapat dialihkan kepemilikannya, kecuali melalui mekanisme yang sah, misalnya hibah yang telah disetujui oleh menteri keuangan.

Dalam konteks ini, banyak penghuni tidak menyadari bahwa rumah yang mereka tempati tidak termasuk rumah golongan III yang dapat dimiliki melalui proses penjualan. Situasi ini menyebabkan terganggunya fungsi Rumah Negara sebagai fasilitas dinas bagi Personel Militer aktif. Ketika rumah yang seharusnya ditempati oleh personel aktif tidak tersedia, institusi militer terpaksa mencari alternatif lain, yang tentunya menambah beban anggaran. Selain itu, sengketa berkepanjangan juga berisiko menurunkan citra institusi di mata masyarakat.

Dengan mempertimbangkan berbagai aspek hukum dan sosial yang muncul, maka diperlukan upaya komprehensif dari Kemhan dan TNI, baik dalam bentuk penegakan hukum maupun pembaruan kebijakan yang lebih adaptif terhadap kondisi sosial. Penertiban Rumah Negara harus dilaksanakan secara tegas, namun tetap mempertimbangkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan transisional bagi pensiunan yang selama ini telah berjasa.

Pembahasan

Bahwa pada Pasal 7 Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 dengan tegas menyatakan bahwa Rumah Negara hanya boleh dihuni oleh prajurit atau pegawai negeri yang masih aktif. Secara hukum, ketentuan ini menegaskan status Rumah Negara sebagai Barang Milik Negara (BMN) yang penggunaannya bersifat terbatas dan hanya dapat dialokasikan kepada pihak yang secara hukum memiliki hubungan kedinasan dengan institusi TNI atau Kemhan. Dengan demikian, segala bentuk penguasaan atau pemanfaatan Rumah Negara oleh pihak yang tidak lagi berstatus aktif, seperti pensiunan, ahli waris, atau bahkan pihak ketiga, merupakan bentuk perbuatan melawan hukum dalam perspektif hukum perdata, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata (*onrechtmatige daad*).

Dalam perspektif hukum perdata, Rumah Negara Golongan II yang dimiliki oleh negara dikategorikan sebagai Barang Milik Negara (BMN) yang memiliki status hukum yang dilindungi oleh ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu, segala bentuk penguasaan, pemakaian, ataupun pemindahtanganan atas rumah tersebut tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh individu atau pihak yang tidak berwenang. Ketika pensiunan, ahli waris, atau bahkan pihak ketiga yang tidak memiliki hubungan kepegawaian dengan Kementerian Pertahanan (Kemhan) maupun Tentara Nasional Indonesia (TNI) tetap menghuni rumah dinas tersebut, maka secara yuridis perbuatan itu dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dalam konteks hukum perdata. Mereka tidak memiliki dasar hukum yang sah untuk menempati BMN, karena hak pakai terhadap rumah dinas hanya berlaku selama seseorang masih berstatus sebagai prajurit aktif atau PNS aktif sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permenhan Nomor 13 Tahun 2018.

Dalam konteks Teori Kepastian Hukum, praktik ini secara nyata mencederai prinsip dasar bahwa hukum harus pasti, dapat diprediksi, dan diterapkan secara konsisten. Kepastian hukum mengharuskan agar peraturan seperti Permenhan Nomor 13 Tahun 2018 diberlakukan sebagaimana mestinya, tanpa dibelokkan oleh kebijakan teknis atau arahan internal yang tidak memiliki kekuatan hukum formal. Jika individu yang sudah tidak memenuhi syarat hukum tetap dapat menempati Rumah Negara, maka hal tersebut menimbulkan ketidakpastian bagi personel aktif yang berhak, serta membuka peluang terjadinya praktik-praktik informal seperti "jual-beli hak tinggal" yang bertentangan dengan hukum keperdataan.

Bahwa Salah satu faktor utama yang membuat pejabat yang berwenang tidak menjalankan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Permenhan adalah

adanya Surat Telegram dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad). Dalam surat tersebut, disebutkan bahwa purnawirawan dan warakawuri masih diberikan toleransi untuk menempati Rumah Negara selama mereka belum memiliki rumah pribadi. Meskipun surat telegram ini dimaksudkan sebagai kebijakan transisional atau bentuk penghormatan kepada purnawirawan, dalam implementasinya sering dijadikan dasar pembenaran yang melanggar ketentuan hukum positif.

Ketika pejabat di lapangan lebih memilih mematuhi instruksi internal daripada regulasi resmi, maka ini mencerminkan bahwa hukum telah disubordinasikan oleh kepentingan birokrasi atau loyalitas institusional. Hal ini bertentangan dengan prinsip kedaulatan hukum, di mana hukum seharusnya mengatur, membatasi, dan menjadi landasan dalam setiap bentuk kewenangan dan kekuasaan, termasuk dalam pengelolaan Rumah Negara. Dengan kata lain, hukum seharusnya tidak tunduk pada kebijakan teknis, melainkan sebaliknya: setiap kebijakan teknis harus tunduk dan patuh pada hukum.

Kondisi seperti ini berpotensi menciptakan ketidakadilan dan kekacauan administratif, karena pejabat di tingkat bawah kehilangan kejelasan mana aturan yang harus diikuti. Akibatnya, terjadi penyimpangan sistematis yang dibiarkan berlangsung karena tidak ada mekanisme kontrol yang memastikan supremasi hukum ditegakkan secara konsisten. Oleh karena itu, untuk mengembalikan fungsi hukum sebagai panglima dalam tata kelola Rumah Negara, perlu dilakukan harmonisasi kebijakan serta penguatan kesadaran hukum di lingkungan Kemhan dan TNI. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketimpangan antara aturan normatif dengan praktik administratif di lapangan, di mana kebijakan internal sering kali lebih diutamakan daripada peraturan perundang-undangan yang berlaku, di mana pelaksanaan di lapangan lebih banyak dipengaruhi oleh budaya birokrasi dan loyalitas institusional daripada oleh keharusan untuk mematuhi hukum tertulis. Ini menjadi tantangan besar dalam reformasi tata kelola Rumah Negara, karena selama hukum tidak dijadikan sebagai landasan utama, maka praktik penyalahgunaan akan terus terjadi dan sulit untuk ditertibkan.

Ketidakseimbangan antara regulasi formal dan kebijakan teknis semacam ini telah menyebabkan pejabat pengelola aset di tingkat satuan kerja menjadi ragu dalam mengambil tindakan tegas, sehingga rumah dinas yang seharusnya dialihkan kepada personel aktif tetap dibiarkan dihuni oleh penghuni tidak sah. Dalam jangka panjang, hal ini tidak hanya merugikan negara dari sisi pengelolaan aset, tetapi juga menimbulkan ketidakadilan dan kecemburuan di lingkungan prajurit aktif yang seharusnya memiliki hak untuk menempati rumah dinas tersebut.

Dengan demikian, ketidaksinkronan antara Permenhan dan kebijakan internal seperti surat telegram Mabesad telah memicu lemahnya pelaksanaan hukum di lapangan. Hal ini perlu menjadi perhatian serius bagi para pembuat kebijakan untuk meninjau ulang keberadaan dan dampak surat-surat teknis yang tidak selaras dengan regulasi formal yang lebih tinggi. Kepatuhan terhadap asas legalitas dan tertib administrasi harus dikedepankan demi menjaga kredibilitas

institusi serta menjamin pemanfaatan aset negara secara profesional dan bertanggung jawab.

Bahwa dalam Ketentuan Normatif dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 secara tegas menyatakan bahwa "*Rumah Negara hanya dapat digunakan oleh pegawai negeri atau prajurit aktif selama masih bertugas, dan wajib dikembalikan kepada negara ketika pegawai/prajurit pensiun, mutasi, atau berhenti*". Ketentuan ini merupakan dasar hukum normatif yang bersifat mengikat dan mengatur dengan jelas status hukum serta syarat penghuni rumah dinas negara, khususnya Rumah Negara Golongan II.

Dari sudut pandang teori kepastian hukum, ketentuan tersebut memberikan kejelasan mengenai hak dan kewajiban penghuni Rumah Negara. Kepastian hukum menuntut agar setiap peraturan perundang-undangan dapat dipahami secara jelas, dilaksanakan secara konsisten, dan tidak multitafsir. Pasal 7 memberikan batasan yang konkret bahwa hanya pegawai negeri atau prajurit aktif yang berhak menempati Rumah Negara, dan bahwa pengembalian rumah tersebut menjadi kewajiban yang timbul secara otomatis setelah yang bersangkutan tidak lagi aktif berdin. Ketegasan ini seharusnya menjamin adanya kejelasan hak atas Rumah Negara serta mencegah penyalahgunaan.

Pengaturan dalam Pasal 7 ini juga merupakan pelaksanaan dari prinsip dasar pengelolaan barang milik negara, yaitu bahwa "Rumah Negara merupakan fasilitas negara yang disediakan untuk menunjang pelaksanaan tugas kedinasan bagi prajurit TNI atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang masih aktif. Oleh karena itu, rumah tersebut seharusnya hanya dapat dihuni selama yang bersangkutan masih dalam status dinas aktif, dan wajib dikembalikan kepada negara setelah masa tugas berakhir.", ketika hubungan kerja antara penghuni dan instansi berakhir, maka hak untuk menempati Rumah Negara juga berakhir. Prinsip ini penting untuk ditegakkan agar tidak terjadi penumpukan penghuni yang tidak berhak dan menutup akses bagi personel yang masih aktif. Namun demikian, dalam pelaksanaannya di lapangan, ketentuan Pasal 7 Permenhan Nomor 13 Tahun 2018 sering kali tidak dijalankan secara konsisten. Banyak kasus menunjukkan bahwa Rumah Negara, khususnya Rumah Negara Golongan II, tetap ditempati oleh purnawirawan dan warakawuri meskipun secara hukum mereka sudah tidak memenuhi syarat sebagai penghuni aktif.

Salah satu penyebab utama dari pelanggaran ini adalah keberadaan kebijakan internal seperti *Surat Telegram* dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad) yang memberi kelonggaran bagi purnawirawan dan warakawuri untuk tetap tinggal di rumah dinas dengan syarat belum memiliki rumah pribadi. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan sebagai bentuk penghormatan terhadap jasa-jasa para purnawirawan, namun dalam praktiknya sering dijadikan dasar pembenaran untuk tidak menaati ketentuan hukum yang berlaku.

Situasi ini mengindikasikan bahwa diperlukan koordinasi yang lebih kuat antara peraturan normatif (Permenhan) dan kebijakan teknis internal, agar tidak terjadi tumpang tindih yang membingungkan dalam pelaksanaan di lapangan. Jika dibiarkan, hal ini akan terus melemahkan otoritas pengelolaan barang milik negara,

mengurangi efektivitas pemanfaatan aset, dan menciptakan potensi konflik di lingkungan TNI, baik secara hukum maupun sosial.

Fenomena dualisme kebijakan yang terjadi antara **Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 13 Tahun 2018** dengan **Surat Telegram dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad)** telah menciptakan ambiguitas dalam pelaksanaan kebijakan penghunian Rumah Negara Golongan II. Permenhan secara normatif menyatakan bahwa Rumah Negara hanya dapat dihuni oleh prajurit TNI atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang masih aktif berdinis. Ketika masa dinas tersebut berakhir baik karena pensiun, pemberhentian, atau sebab lainnya penghuni wajib mengembalikan Rumah Negara kepada pemerintah sebagai pemilik sahnyanya. Ketentuan ini berlandaskan pada prinsip dasar hukum administrasi negara, yakni pengelolaan aset negara secara tertib, efisien, dan sah secara hukum. Namun di sisi lain, Surat Telegram Mabesad memberikan kelonggaran kepada purnawirawan dan warakawuri untuk tetap menghuni rumah dinas dengan syarat belum memiliki rumah pribadi. Meskipun dimaksudkan sebagai kebijakan transisional atau bentuk penghormatan terhadap jasa purnawirawan, keberadaan surat ini menimbulkan **ketidakpastian hukum** di tingkat pelaksana. Dalam praktiknya, satuan kerja atau pejabat berwenang di daerah merasa ragu untuk menjalankan ketentuan Permenhan karena takut dianggap melawan perintah struktural dari institusi induk, yaitu TNI AD.

Kondisi ini memunculkan persoalan yuridis karena terjadi pertentangan antara kebijakan internal dan peraturan normatif. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, Permenhan sebagai produk hukum resmi memiliki posisi yang lebih tinggi dan berlaku secara umum di lingkungan Kemhan dan TNI, sedangkan surat telegram tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menunda atau membatalkan kewajiban pengembalian Rumah Negara. Maka penggunaan kebijakan internal yang bertentangan dengan aturan normatif melemahkan kepastian hukum dan menciptakan ketidak tertiban dalam pengelolaan aset negara.

Kondisi ini menciptakan ketidak konsistenan dalam implementasi kebijakan, karena satuan kerja di daerah sering kali berada dalam posisi dilematis: antara menaati regulasi yang berlaku secara nasional, yaitu Permenhan Nomor 13 Tahun 2018, atau mengikuti arahan teknis dari institusi induk, dalam hal ini Surat Telegram dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad).

Dengan demikian, perlu adanya langkah penyesuaian antara regulasi normatif dan pelaksanaan teknis di lingkungan TNI, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan Rumah Negara Golongan II. Instruksi-instruksi internal seperti surat telegram seharusnya tidak memiliki ruang untuk menanggulangi atau mengesampingkan ketentuan dalam Permenhan. Jika ada kebutuhan sosial yang mendesak untuk memberikan pengecualian, maka kebijakan tersebut harus diformalkan dalam bentuk peraturan yang sah dan setara secara hierarki hukum.

Permenhan merupakan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya di lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI. Sebagai bagian dari sistem hukum administrasi negara, Permenhan wajib dilaksanakan secara konsisten oleh seluruh

satuan kerja dan jajaran di bawahnya. Sementara itu, Surat Telegram Mabesad bukan merupakan peraturan perundang-undangan, melainkan bentuk komunikasi atau instruksi internal yang tidak memiliki kekuatan hukum setara dengan peraturan menteri. Bahwa dalam pelaksanaan Pasal 7 Permenhan Nomor 13 Tahun 2018 yang mengatur bahwa Rumah Negara hanya boleh dihuni oleh prajurit atau pegawai negeri aktif dan harus dikembalikan setelah masa dinas berakhir, terdapat sejumlah kendala nyata di lapangan yang menghambat implementasi efektifnya, khususnya di Kompleks Rumah Negara Golongan II.

Salah satu praktik yang banyak ditemukan di lapangan dan menjadi hambatan dalam implementasi Pasal 7 Permenhan Nomor 13 Tahun 2018 adalah adanya tindakan pemindahtanganan atau pengalihan rumah dinas negara secara informal dari penghuni lama umumnya purnawirawan atau warakawuri kepada personel TNI atau PNS aktif lainnya. Proses ini seringkali dilakukan tanpa melibatkan instansi resmi atau pejabat yang berwenang, dan tidak melalui mekanisme hukum yang sesuai dengan ketentuan pengelolaan barang milik negara. Salah satu faktor utama yang menyebabkan ketidaksesuaian antara regulasi dengan praktik di lapangan dalam implementasi Pasal 7 Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 adalah keberadaan Surat Telegram dari Markas Besar Angkatan Darat (Mabesad).

Selain sinkronisasi, penegakan regulasi yang konsisten juga sangat diperlukan. Saat ini, lemahnya penegakan aturan menjadi salah satu penyebab utama menjamurnya praktik ilegal seperti pemindahtanganan rumah, jual beli rumah dinas, atau penolakan untuk mengembalikan rumah setelah pensiun. Penegakan hukum yang konsisten akan memberikan efek jera dan membentuk kepatuhan hukum di lingkungan TNI dan PNS Kemhan. Hal ini mencakup penerapan sanksi administratif, seperti pencabutan hak menempati rumah dinas, atau bahkan proses hukum disipliner bagi pelanggar yang terbukti menyalahgunakan rumah negara.

SIMPULAN

Kesimpulan, implementasi Pasal 7 Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2018 di wilayah Kodam V/Brawijaya, khususnya di Kota Malang, belum sepenuhnya efektif karena masih marak ditemukan penghuni ilegal pada Rumah Negara Golongan II, terutama di kawasan Rampal dan Bunul, yang dihuni oleh purnawirawan, ahli waris, atau pihak lain tanpa dasar hukum yang sah. Lemahnya pengawasan, rendahnya intensitas penegakan aturan, serta pengaruh keberadaan Surat Telegram dari Mabesad yang memberi kelonggaran bagi pensiunan telah menciptakan celah pelanggaran terhadap regulasi formal. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan dalam distribusi fasilitas perumahan dinas, merugikan prajurit aktif, dan menurunkan efisiensi pengelolaan aset negara. Upaya strategis yang perlu dilakukan mencakup sosialisasi hukum secara persuasif dan berkelanjutan kepada seluruh penghuni, serta penyediaan solusi alternatif seperti bantuan kepemilikan rumah bagi pihak yang tidak lagi

memenuhi syarat, agar penataan Rumah Negara dapat berjalan tertib, berkeadilan, dan sesuai asas legalitas tanpa menimbulkan konflik sosial.

DAFTAR RUJUKAN

- Ananda. (n.d.). *Teori Kepastian Hukum menurut Para Ahli*. Diakses dari <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum>
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2008). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Cet. 2). Depok: Penna Media Group.
- Gultom, E., dkk. (2000). *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum*. Jakarta: Universitas Mpu Tantular.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Bayumedia.
- Marzuki, M. P. (n.d.). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta: Prenadamedia Group.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara. Berita Negara No. 972 Tahun 2020.
- Rahayu, S. (2016). Pengertian kedaulatan hukum dan teorinya. *Journal of Environmental & Science Education*, 11(15), 8143–8153. Diakses dari <http://seputarpengertian.blogspot.com/2016/09/pengertian-kedaulatan-hukum-dan-teorinya>
- Sutopo, H. B. (1998). *Metode Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*. Surakarta: UNS Press.