

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu Negara berkembang dengan jumlah penduduk yang padat diwilayah Asia. Dengan jumlah penduduk yang mencapai 250 juta jiwa¹ membuat Indonesia memiliki pekerjaan rumah yang cukup berat untuk berpikir masalah kesejahteraan masyarakatnya. Masalah kesejahteraan menjadi isu tersendiri bagi Indonesia saat ini, khususnya dikota-kota besar seperti Jakarta, Bandung, Bali, Semarang dan Surabaya. Kota-kota besar di Indonesia ini menjadi salah satu destinasi para pencari kerja dari desa, dan inilah yang kemudian mengakibatkan kota-kota besar khususnya Jakarta selalu dipadati pencari kerja setiap tahunnya.

Kota besar seperti Jakarta memang pada akhirnya dituntut untuk dapat menjadi sumber lapangan pekerjaan bagi para pendatang, hal inilah yang kemudian membuat warga Jakarta atau diluar Jakarta berlomba-lomba untuk membuka lapangan pekerjaan di Jakarta. Kepadatan Jakarta pada akhirnya tidak sejalan dengan ketersediaan lahan bagi penduduk asil ataupun bagi para pendatang. Keterbatasan lahan di daerah Jakarta inilah yang kemudian membuat pemerintah pada akhirnya membangun rumah susun. Rumah susun dibangun sebagai upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan akan

¹ Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010 yang dapat diambil dari <http://www.bps.go.id>

papan yang layak dalam lingkungan yang sehat. Selain itu, hal ini juga dijadikan sebagai salah satu alternatif pemecahan masalah pengadaan lahan yang sangat sulit didapat di wilayah-wilayah kota-kota besar seperti Jakarta².

Di samping itu, pembangunan rumah susun juga dapat menjadi solusi bagi penataan kawasan kumuh yang terus meningkat, mengatasi kemacetan lalu lintas dan dapat menekan serta menghemat biaya transportasi yang pada akhirnya dapat menekan efisiensi (*high cost economy*) di dalam pembangunan ekonomi di Indonesia³. Menurut Lampiran Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), menyebutkan bahwa di wilayah perkotaan telah meningkat luas permukiman kumuh dari 40.053 Ha pada tahun 1996 menjadi 47.500 Ha pada tahun 2000.

Pengaturan rumah susun dibedakan dengan perumahan biasa, Rumah susun berbeda dengan rumah yang berdiri sendiri sebab⁴:

- a. Rumah yang berdiri sendiri bisa secara pribadi memiliki, menguasai, menghuni dan sesuka hati dalam penguasaannya. Rumah susun dibangun oleh pemerintah atau pihak swasta
- b. Bahwa di dalam rumah susun ada kewajiban untuk membentuk perkumpulan penghuni rumah susun

² M. Rizal Alif, Analisis Kepemilikan Hak atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda, Bandung: Nuansa Aulia, 2009. Hal 6

³ Ibid, hal 16

⁴ Affan Mukti, Pokok-Pokok Bahasan Hukum Agraria, Medan: USU Press, 2006. Hal 117

- c. Rumah yang berdiri sendiri dapat dirubah bentuk, susunan terserah kita. Rumah susun tidak dapat diubah bentuknya.
- d. Rumah susun selain pemilikan secara pribadi/perseorangan ada juga hak milik bersama. Rumah yang berdiri sendiri adalah milik pribadi.
- e. Rumah susun adalah kepemilikan atas ruang di dalam rumah susun. Rumah susun tidak dapat untuk membina keluarga sesuai dengan tujuan perumahan/pemukiman

Berdasarkan Undang-Undang 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, pembangunan rumah susun jika dilihat dari penggunaannya maka dapat dibedakan menjadi dua yaitu Rumah susun hunian dan Rumah susun non hunian. Rumah susun hunian adalah rumah susun yang seluruhnya berfungsi sebagai tempat tinggal. Sedangkan Rumah susun non hunian adalah rumah susun yang seluruhnya berfungsi sebagai tempat usaha dan/atau kegiatan sosial. Rumah susun hunian identik dengan rumah susun umum, rumah susun khusus dan rumah susun negara yang dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 7, 8 dan 9 Undang Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UURS), sedangkan rumah susun non hunian identik dengan rumah susun komersial sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat 10 UURS.

Pembangunan rumah susun non hunian sekarang ini sedang menjadi tren di kota-kota besar seperti Jakarta. Hal ini karena kepraktisan rumah susun non hunian yang tidak hanya dapat digunakan sebagai tempat tinggal, juga dapat digunakan sebagai tempat untuk berwirausaha. Hal ini ditunjukkan dari

banyaknya pengembang yang membangun Rumah Susun dengan peruntukkan campuran (hunian-non hunian), karena banyak diminati oleh masyarakat dan lebih praktis, dimana lantai 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) untuk non hunian atau kios-kios (komersial) sedangkan lantai selanjutnya digunakan untuk hunian atau yang disebut Apartemen atau untuk hotel, dan harga jual (nilai komersial) pada rumah susun campuran ditentukan oleh:

- a. Untuk non hunian harga jual lebih mahal jika dibandingkan dengan hunian.
- b. Harga jual juga ditentukan oleh letak lantai.
 - 1) Untuk hunian, semakin tinggi letak lantainya, semakin mahal (tinggi) harga jualnya atau nilai komersialnya,
 - 2) Untuk non hunian, semakin rendah lantainya, semakin mahal (tinggi) harga jualnya atau nilai komersialnya⁵

Pengaturan sistem kepemilikan rumah susun diatur secara terpisah dengan sistem kepemilikan rumah lainnya, dalam hal ini hunian satuan. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya sistem kepemilikan perseorangan dan kepemilikan bersama. Karena itu, mengenai rumah susun diatur tersendiri dalam beberapa peraturan. Hal ini diperlukan agar aturan-aturan mengenai rumah susun bisa mengatur kepentingan semua pihak. Kepemilikan rumah susun baik hunian ataupun non hunian sendiri disahkan melalui sertifikat hak milik. Sertifikat hak

⁵ Arie S Hutagalung,. Condominium dan Permasalahannya, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005. Hal 283

milik dari rumah susun baik hunian maupun non hunian berbeda dengan sertifikat kepemilikan tanah pada rumah biasa (*land house*). Pembelian apartemen atau rumah susun akan mendapatkan sertifikat hak milik bukan satuan hak milik seperti rumah biasa namun konsep kepemilikannya bersifat *strata title*. Kepemilikan *strata title* atas apartemen atau rumah susun hanya atas bangunan unit apartemen/rumah susun tersebut saja dan tidak termasuk atas seluruh bangunan apartemen yang di luar unit yang seseorang beli, tidak termasuk tanah di dalam lingkungan apartement dan apa yang ada di bawahnya serta apa yang ada di atasnya⁶.

Sertifikat hak milik satuan rumah susun, maupun rumah susun yang dikuasai dengan sistem *strata title*, diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota setempat. Sertifikat ini harus sudah ada sebelum satuan-satuan rumah susun yang bersangkutan dijual oleh penyelenggara pembangunan rumah susun. Menurut Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1989, sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun terdiri atas 4 halaman, yaitu:

- a. Halaman pertama, berisi nama kantor pertanahan dan nomor daftar isian.
- b. Halaman kedua, berisi bagian pendaftaran pertama yang dibagi dalam ruang a sampai dengan l.

⁶ M. Yamin Lubis, dan Abdul Rahim Lubis, Hukum Pendaftaran Tanah, Mandar Maju, Bandung, 2008. Hal 204

- c. Halaman ketiga dan keempat, disediakan untuk pendaftaran peralihan hak, pembebanan dan pencatatan lainnya, tiap halaman terbagi dalam 5 ruang.

Sedangkan Penerbitan Sertifikat Laik Fungsi berdasarkan pasal 39 UU No.20/2011 tentang Rumah Susun bisa diterbitkan jika :

- a. Sudah diajukan permohonan sertifikat laik fungsi kepada Bupati/Walikota setelah menyelesaikan seluruh atau sebagian pembangunan rumah susun sepanjang tidak bertentangan dengan IMB
- b. Khusus untuk provinsi DKI diajukan pada Gubernur
- c. Pemerintah daerah menerbitkan sertifikat laik fungsi setelah melakukan pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jadi yang dimaksud dengan laik fungsi disini adalah laiknya suatu bangunan gedung yang telah berdiri secara sempurna baik secara administratif maupun teknis, serta keamanan bagi peruntukannya sebelum pemanfaatannya. Berkenaan dengan tanda bukti hak milik atas satuan rumah susun, Harsono⁷ menyatakan bahwa "Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun" merupakan suatu kreasi baru dalam perundang-undangan pertanahan. Dia terdiri dari salinan buku tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, surat ukur dari tanah bersama, dan gambar denah satuan rumah susun yang bersangkutan. Semuanya dijilid

⁷ Boedi Harsono,. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, cet. 9, Jakarta: Djambatan, 2003. Hal 278

menjadi satu dalam sampul dokumen, yang dengan jelas menunjukkan tingkat rumah susun, letak satuan rumah susun, dan lokasinya ditingkat yang bersangkutan.

Lebih lanjut Boedi Harsono⁸ menyatakan bahwa sertifikat hak milik atas satuan rumah susun tersebut selain merupakan alat bukti pemilikan satuan rumah susunnya, juga merupakan alat bukti pemilikan bersama atas tanah bersama, bagian bersama dan tanah bersama yang bersangkutan sebesar nilai perbandingan proporsionalnya. Sertifikat hak milik satuan rumah susun mempunyai karakteristik khusus bila dibandingkan dengan sertifikat hak atas tanah pada umumnya. Pada sertifikat hak atas tanah pada umumnya nama sertifikatnya tergantung pada macam status hak atas tanahnya, misalnya sertifikat hak milik, sertifikat hak guna usaha, sertifikat hak guna bangunan, sertifikat hak pakai.

Meskipun rumah susun itu terdiri atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai atas tanah negara, sertifikatnya tetap menggunakan nama sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Jadi nama sertifikatnya tidak tergantung pada status hak atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah susun. Proses sertifikasi yang harus dijalani pengembang sendiri melalui banyak tahapan untuk suatu rumah susun, mulai dari sertifikasi pembangunan struktur rumah susun, pembuatan pertelaan dan pengesahannya oleh pemerintah daerah setempat, penerbitan sertifikat hak milik satuan rumah susun oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) atas nama pengembang, penandatanganan akta jual beli (AJB) untuk setiap unit satuan rumah susun, hingga sertifikat balik nama

⁸ Ibid hal 280

satuan rumah susun oleh pihak kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) kepada masing-masing pembeli. Proses sertifikasi merupakan rangkaian prosedur administrasi paling penting untuk menuju pada proses kepemilikan properti. Proses sertifikat yang dijalankan dengan baik, menjadi penunjang utama bagi kelancaran kepemilikan rumah susun, hal ini perlu diketahui konsumen agar mengetahui proses sertifikasi apa saja yang ditempuh dalam kepemilikan rumah susun.

Berdasarkan Undang-undang Rumah Susun No. 16 Tahun 1985, *strata title* adalah untuk rumah susun (hunian dan non hunian). Pengalihan hak atas satuan rumah susun tersebut melalui Akta Jual Beli⁹. Prinsip jual belinya bersifat tunai dan tuntas. Hak Guna Bangunan (HGB) induk yang merupakan tanah bersama dimiliki secara proporsional untuk *strata title*, mempunyai masa berlaku dan wajib diperpanjang, tetapi kepentingan unit rumah susun tetap tidak berubah. Hak milik atas satuan rumah susun *strata title*, jenis sertifikatnya ada 3 macam:

- a. Buku tanah hak milik atas satuan rumah susun.
- b. Salinan hak milik atas satuan rumah susun
- c. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun

Pembahasan mengenai sertifikat rumah susun sudah diatur dengan jelas pada UU No 20 Tahun 2011, akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah tidak

⁹ Erwin Kallo,. Perspektif Hukum Dalam Dunia Properti Sebuah Upaya Pengembangan, Pemajuan Serta Pencerahan Hukum Dalam Dunia Properti di Indonesia, Minerva Athena Pressindo Design, Jakarta, 2008. Hal 56

ada pembahasan yang lebih spesifik mengenai sertifikat rumah susun hunian dan non hunian. Hal ini karena Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun hanya menyebutkan fungsi rumah susun adalah Hunian dan Campuran (Pasal 50) tidak disebutkan non hunian. Tidak diaturnya pembahasan mengenai sertifikat rumah susun non hunian ini mengakibatkan rumah susun non hunian harus menyesuaikan pada peraturan sebelumnya yaitu pada PP Nomor 4 tahun 1988 yang masih membahas tentang rumah susun non hunian.

Tidak adanya peraturan khusus yang membahas mengenai sertifikat rumah susun non hunian ini kemudian memunculkan beragam isu yang mengarah pada pembahasan sertifikat rumah susun non hunian. Salah satunya adalah Surat Pejabat Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat Republik Indonesia, Maharani tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 yang membahas tentang tidak adanya pelayanan terhadap sertifikasi SHM Sarusun untuk fungsi non hunian. Masalah ini muncul karena memang dasarnya terdapat kerancuan pada UU yang mengatur tentang penerbitan sertifikat rumah susun non hunian.

Pemerintah yang dahulu memberikan izin pembangunan menara perkantoran hingga akhirnya pembangunan diselesaikan malah saat ini pengurusan *strata title* (SHM Sarusun) ke Badan Pertanahan Nasional (BPN), ternyata tidak dapat dilakukan karena ada "kebijakan" dari Kempera, yang menerangkan bahwa office building (perkantoran), tanpa adanya rusun huniannya (campuran) tidak dapat diproses sertifikatnya.

Jika izin layak huni yang sekarang dikenal dengan nama Sertifikat Laik Fungsi (SLF) telah diterbitkan berarti rumah susun tersebut telah siap dioperasikan (*ready for use*) artinya dalam tahap ini unit-unit satuan rumah susun tersebut (unit perkantoran/*strata office*). Rusun Non Hunian meski tidak diatur dalam payung hukum, bukan berarti hal itu bisa dikatakan bertentangan. Sepanjang tidak ada larangan tegas dan dari segi kemanfaatan dan peruntukannya jelas, maka praktik di lapangan dapat dijalankan. Tidak dapat diterbitkannya SHM untuk strata title/ rumah susun non hunian ini kemudian menuai kritik dari banyak pihak, karena pemerintah dianggap tidak konsisten dan terkesan mempersulit bisnis masyarakat. Selain itu, semakin terlihat buruknya kerjasama antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Permasalahan yang baru muncul ini kemudian semakin mempertanyakan tentang payung hukum bagi rumah susun non hunian di Indonesia.

Kementerian Perumahan Rakyat dalam menafsirkan pasal 118 UU No.21 Tahun 2011 yang berbunyi “Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-undang ini”, menafsirkan bahwa peraturan ini “bertentangan’ dengan Undang-undang.

Melihat uraian masalah yang telah dijelaskan diatas maka penelitian ini mengambil judul tentang **“Tinjauan Yuridis Sertifikasi Rumah Susun Non**

Hunian Pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana sertifikasi rumah susun non hunian setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun?
2. Bagaimana akibat hukum sertifikat rumah susun non hunian yang diterbitkan berdasarkan Undang-Undang Nomor No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disebutkan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sertifikasi rumah susun non hunian setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun

2. Untuk mengetahui akibat hukum sertipikat rumah susun non hunian yang diterbitkan berdasarkan Undang-Undang Nomor No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian yang dilakukan ini akan memberikan manfaat antara lain:

1. Secara teoritis

Skripsi ini diharapkan bermanfaat sebagai tambahan dokumentasi dalam segi hukum terhadap persoalan pembangunan rumah susun non hunian di Indonesia serta dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan hukum dalam penyelenggaraan Negara dan Pemerintah.

2. Secara praktis

Secara praktis penulisan skripsi diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi siapapun yang memiliki ketertarikan pada bidang agraria, khususnya mengenai pelaksanaan pembangunan rumah susun di Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini akan terdiri dari 5 (lima) bab yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang tinjauan umum mengenai latar belakang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan diakhiri dengan uraian sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diberikan gambaran secara teoritis mengenai pengertian rumah susun non hunian, dan tinjauan tentang UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang rumah susun di Indonesia sebagai landasan hukum dari keberadaan rumah susun di Indonesia.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, mulai dari jenis penelitian yang digunakan, subjek dan objek penelitian, teknik pengumpulan data dan teknik analisa data.

BAB IV HASIL DAN ANALISIS DATA

Dalam bab ini akan menguraikan tentang temuan-temuan dalam penelitian yang kemudian disusun sesuai dengan rumusan masalah agar dapat menjawab tujuan dari penelitian.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan menguraikan tentang penarikan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, serta memberikan saran atau masukan-masukan yang sesuai dengan kemajuan penelitian.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Dasar Rumah Susun

2.1.1 Pengertian Rumah Susun

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun merumuskan bahwa rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Pengertian mengenai rumah susun tersebut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 sama seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Dengan demikian tidak ada perubahan mengenai pengertian tentang makna dari