

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkotaan dengan kompleksitas permasalahan yang ada ditambah laju urbanisasi yang membuat kebutuhan perumahan di perkotaan semakin meningkat. Sementara itu, ketersediaan tanah menjadi semakin langka. Kelangkaan ini menyebabkan semakin mahalnya harga tanah di pusat kota, sehingga mendorong masyarakat berpenghasilan menengah-bawah tinggal di kawasan pinggiran kota yang jauh dari tempat kerja. Kondisi ini menyebabkan meningkatnya biaya transportasi, waktu tempuh dan pada akhirnya akan menurunkan mobilitas dan produktivitas masyarakat. Sedangkan sebagian masyarakat tinggal di kawasan yang tidak jauh dari pusat aktivitas ekonomi, sehingga menyebabkan ketidakteraturan tata ruang kota dan dapat menumbuhkan kawasan kumuh baru.

Pemenuhan kebutuhan perumahan tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui pembangunan rumah susun sebagai bagian dari pembangunan perumahan mengingat keterbatasan tanah di perkotaan.¹ Dengan keterbatasan tanah di kota-kota besar, contoh saja di Jakarta, dalam mewujudkan rumah umum bagi yang berpenghasilan rendah hanya dapat dilaksanakan dengan hunian vertikal berupa pembangunan apartemen-apartemen atau rumah susun. Oleh karena itu, untuk mendekatkan kembali masyarakat berpenghasilan menengah-bawah ke pusat kesehariannya dan mencegah tumbuhnya kawasan kumuh di perkotaan, maka direncanakan

¹¹ H.R.Abdussalam, *Permasalahan Dalam Pembangunan Satuan Rumah Susun di Jakarta*, Cetakan Kesatu, PTIK, Jakarta, 2016, hlm. 1.

suatu pembangunan hunian secara vertikal berupa Apartemen atau Rumah Susun (Rusun). Dengan pembangunan rumah susun di pusat-pusat kota, intensitas bangunan tinggi, diharapkan dapat mendorong pemanfaatan tanah dan penyediaan Prasarana Sarana Umum yang lebih efisien dan efektif.

Ada dua peranan pemerintah dalam pembangunan perumahan, dimanapun di dunia, yaitu pertama, pemerintah sebagai pembangun perumahan itu sendiri atau paling tidak memfasilitasi pembangunan perumahan, dan kedua, sebagai pengendali pembangunan perumahan.² Rumah susun seyogyanya dibangun sebagai upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat akan papan yang layak dalam lingkungan yang sehat. Selain itu hal ini juga dijadikan sebagai salah satu alternatif pemecahan masalah pengadaan tanah yang sangat sulit didapat di kota-kota besar.

Peraturan normatif mengenai rumah susun pada awalnya terdapat di Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut Undang-Undang Rumah Susun 1985). Seiring dengan perkembangan zaman, peraturan yang terdapat di Undang-Undang Rumah Susun 1985 tersebut tidak mampu mengimbangi perkembangan pesat yang terjadi di bidang pemukiman khususnya di bidang rumah susun. Adanya pengaruh globalisasi, budaya, dan kehidupan masyarakat yang berkembang dengan sangat dinamis, menjadikan peraturan-peraturan yang terdapat Undang-Undang Rumah Susun 1985 menjadi kurang memadai. Kemudian pada tanggal 10 November 2011 pemerintah mengundang Undang-

² Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, Edisi Revisi, Cetakan I, Badan Penerbit FHUI, Depok, 2007, hlm., 1.

Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut Undang-Undang Rumah Susun 2011). Undang-Undang tersebut merupakan revisi dari Undang-Undang Rumah Susun 1985.

Salah satu ketentuan baru yang dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Rumah Susun 2011 dijumpai pada Pasal 18 *juncto* Pasal 48 yaitu bahwa rumah susun umum dan atau rumah susun khusus dapat dibangun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah atau pendayagunaan tanah wakaf dengan cara sewa diterbitkan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung satuan rumah susun (selanjutnya disebut dengan SKBG sarusun). SKBG sarusun tersebut merupakan jaminan kepastian hukum kepemilikan atas sarusun terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Namun sayangnya SKBG Sarusun ini belum dapat diwujudkan oleh pemerintah, karena sejak diundangkan tanggal 10 November 2011 Undang-Undang Rumah Susun 2011 ini pemerintah belum menerbitkan peraturan pelaksanaannya sehingga masih menggunakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Rumah Susun 1985 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun. Sudah seharusnya ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk SKBG sarusun dan tata cara penerbitannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Undang-Undang Rumah Susun 2011 menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan pelaksanaan yang diamanatkan Undang-Undang Rumah Susun 2011 diselesaikan paling lambat satu tahun kemudian. Artinya, selambat-lambatnya pada tanggal 10 November 2012

seharusnya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Rumah Susun 2011 sudah terbit.

Mengingat pentingnya kehadiran SKBG sarusun ini karena hak kepemilikan atas sarusun sebagai aset atau kekayaan bagi pemiliknya, yang tentu saja dapat dinilai dengan uang sehingga dapat dijadikan jaminan utang. SKBG sarusun bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak mampu membeli tanah sebagai jaminan hutang atau kredit di bank, sehingga masyarakat berpenghasilan rendah dapat mempunyai hunian atau tempat tinggal yang layak.

Undang-Undang Rumah Susun 2011 menetapkan dua macam lembaga jaminan atas hak kepemilikan sarusun, yaitu Hak Tanggungan dan Jaminan Fidusia. Hal baru dalam Undang-Undang Rumah Susun 2011, yaitu SKBG sarusun, dimana sesuai definisinya:

Sertipikat kepemilikan bangunan gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah dan tanah wakaf dengan cara sewa.³ Selanjutnya SKBG sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani fidusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Dimungkinkannya pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah atau pendayagunaan tanah wakaf dalam pembangunan Rumah Susun Umum dan/atau Rumah Susun Khusus. Hal ini dilakukan untuk menekan biaya yang dibutuhkan bagi pembangunan kedua jenis rumah susun tersebut utamanya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

³ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Rumah Susun 2011.

⁴ Pasal 48 ayat (4) Undang-Undang Rumah Susun 2011.

Sebagaimana ketentuan tersebut di atas bahwa SKBG sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani fidusia, bahwa sering kita temui bahwa jaminan fidusia saat ini menjadi sebuah lembaga penjaminan yang banyak dilakukan terutama oleh perusahaan *leasing* maupun perbankan. Salah satu maksud dibuatnya Undang-Undang RI Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi para pihak dalam hal penjaminan secara fidusia. Kepastian hukum disini diwujudkan dengan terbitnya sertipikat atas jaminan fidusia bagi penerima hak fidusia. Sedangkan bagi dunia usaha dibuatnya Undang-Undang Jaminan Fidusia dimaksudkan untuk mendorong kegiatan usaha karena dunia usaha memerlukan pendanaan dan jaminan fidusia menawarkan solusi penjaminan yang sederhana dan cepat.

Jaminan fidusia dapat dilakukan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, ataupun atas benda yang tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan.⁵ Sebelumnya Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman yang lama yakni Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 1992 mengatur tentang penjaminan bangunan rumah yang tidak termasuk tanah secara fidusia. Namun selanjutnya Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2011 yang lebih mengatur tentang penjaminan atas pembiayaan pembangunan rumah, serta mengenai ketentuan mengenai rumah susun diatur sendiri dengan undang-undang.⁶

⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang RI Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

⁶ Pasal 46 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Dalam perjanjian jaminan fidusia, baik penerima fidusia maupun pemberi fidusia menurut Undang-Undang Jaminan Fidusia sama-sama diberikan perlindungan hukum. Bagi pemberi, perlindungan berupa adanya hak pakai atas benda jaminan, dan apabila pemberi jaminan wanprestasi maka tidak akan berubah hak kepemilikannya, Bagi penerima, Undang-Undang Jaminan Fidusia memberikan hak *preferen* atas piutang dan berlakukan asas *droit de suite* atas benda jaminan, dan bagi pihak ketiga asas publisitas dalam perjanjian jaminan fidusia akan memberikan informasi terhadap benda-benda yang difidusiakan.⁷

Hukum jaminan yang dapat dipergunakan dari kepemilikan bangunan gedung atau perumahan yang terpisah dari tanah, pada dasarnya perbankan dapat menggunakan jaminan fidusia, dimana asas publisitas dari pendaftaran fidusia dapat dilakukan pada kantor pendaftaran fidusia untuk kemudian hak-hak jaminan atas fidusia dapat memiliki titel eksekutorial dan kekuatan hukum sempurna yang tidak dapat di banding dan di kasasi.⁸

Bank selaku penerima jaminan fidusia, dalam pemberian kredit perbankan merupakan kegiatan yang mengandung risiko yang sangat besar (*high risk*). Bank harus mampu menganalisis kelayakan pemberian kredit untuk dapat meminimalkan risiko yang melekat pada setiap pemberian kredit. Secara klasik bank mempergunakan pendekatan 5C's untuk menilai kelayakan kredit, pendekatan mana lebih relevan sampai saat ini. *Formula*

⁷ Muhammad Moerdiono Muhtar, *Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Pada Perjanjian Fidusia Dalam Praktek*, Artikel Hukum Universitas Sam ratulangi Manado, 2013.

⁸ Ilham Khairi dan Abraham Yuzdi Martin, *Pengembangan Model Asas Droit De Preferece Terhadap Kepemilikan Tempat Usaha Pada Pasar Tanah Abang di Jakarta*, Jurnal Hukum, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda Bogor, 2017.

5C's of credit dipergunakan untuk menilai *character, capacity, capital, conditon of economy* dan *collateral*.

Sebagaimana sistem hukum tanah di Indonesia dalam pembagian hak benda pada sistem hukum adat didasarkan pada asas pemisahan horizontal, dimana terdapat pemisahan antara tanah dan setiap obyek yang berada di atasnya, sehingga pembagian tanah dan bukan tanah dalam sistem hukum adat, selalu diletakkan dalam hubungan antara tanah dengan obyek benda yang berada di atasnya. Asas pemisahan horizontal mengandung makna bahwa pemilik tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, siapa yang membangun dan siapa yang menanam, dia-lah pemilik bangunan yang dibangunnya dan dia-lah yang berhak atas hasil tanaman yang ditanamnya.⁹

Pemberian tanda bukti hak atas kepemilikan sarusun, pada dasarnya diberikan untuk dan dalam rangka pelindungan hukum serta jaminan kepastian hukum bagi subyek hukum untuk menikmati hak kebendaan yang melekat pada bangunan rumah atau gedung dalam hal ini unit sarusun. Sebagai sebuah hak kebendaan, hak atas bangunan gedung atau rumah, maka di dalamnya melekat semua sifat dari hak kebendaan terkait dengan pemberian tanda bukti hak atas kepemilikan sarusun ialah, bahwa hak kebendaan merupakan hak mutlak, yaitu hak yang dapat dipertahankan kepada siapapun yang dibedakan dari hak perorangan yang hanya dapat dipertahankan terhadap seseorang yang memiliki hubungan hukum dengan

⁹ Ilham Khairi dan Abraham Yuzdi Martin, *Pengembangan Model Asas Droit De Preferece Terhadap Kepemilikan Tempat Usaha Pada Pasar Tanah Abang di Jakarta*, Jurnal Hukum, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Djuanda Bogor, 2017.

subyek hukum tersebut. Salah satu karakteristik utama dari sifat hak mutlak, bahwa hak kebendaan tersebut mengikat umum atau kepada siapapun dapat dialihkan dan dibebankan.

Peran negara dalam proses pembentukan SKBG sarusun ekuivalen dengan konsep negara menaruh kehendaknya di dalam proses pengumuman (asas publisitas). Setiap pengabaian atau setiap tindakan yang mengganggu kenikmatan pemegang SKBG sarusun akan mendapatkan reaksi dari negara yakni berupa sanksi. Sanksi terhadap gangguan kenikmatan seyogyanya dapat berbentuk sanksi pidana, perdata, dan administrasi. Sehingga pembentukan SKBG sarusun menjadi instrumen yang efektif untuk mencapai kepastian hukum terkait dengan kepemilikan hak bangunan gedung.¹⁰

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan SKBG sarusun dan perlindungan hukum bagi pemegang hak jaminan fidusia SKBG Sarusun. Penelitian ini sangat menarik karena pemerintah sudah sangat lama mengeluarkan Undang-Undang Rumah Susun 2011, tetapi peraturan pelaksanaan mengenai SKBG sarusun tersebut belum ada, sehingga SKBG sarusun ini masih menjadi cita-cita yang ditunggu-tunggu oleh banyak pihak, yaitu masyarakat, pengembang, dan perbankan.¹¹ Selain itu SKBG sarusun ini yang untuk kepastian hukum bagi pemiliknya dapat dijadikan obyek jaminan dengan dibebankan dengan jaminan fidusia, dan bahwasanya jaminan fidusia dalam pelaksanaannya banyak masalah terkait dengan perlindungan hukum bagi penerima fidusia.

¹⁰ Ibid., hlm. 8

¹¹ www.rei.co.id, "Menanti Hadirnya Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung", 05 Oktober 2018, di akses tanggal 26 Mei 2019.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis ingin membahas lebih lanjut dan menelaah lebih lanjut serta menganalisis mengenai SKBG sarusun ini yang mana menurut ketentuan Undang-Undang Rumah Susun Tahun 2011 dapat dijadikan obyek jaminan fidusia dan menuangkannya dalam bentuk tulisan karya ilmiah yaitu tesis dengan judul : “Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun Sebagai Obyek Jaminan Fidusia Dan Pelindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Jaminan Fidusia”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaturan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun sebagai obyek jaminan fidusia?
- 2) Bagaimana pelindungan hukum bagi pemegang hak jaminan fidusia yang tanda buktinya adalah Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan dan manfaat yang hendak dicapai dalam menelitian ini adalah:

- 1) Untuk menganalisis dan menggambarkan pengaturan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung sarusun sebagai obyek jaminan fidusia;
- 2) Untuk menganalisis dan menggambarkan pelindungan hukum bagi pemegang hak jaminan fidusia yang tanda buktinya adalah Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung sarusun.

teks terkait hukum rumah susun, pertanahan, jaminan fidusia, dan perbankan, serta mengenai konsepsi-konsepsi yang disampaikan oleh para akademisi terkait rumah susun. Dalam bab ini juga akan dipaparkan dampak terhadap pemberi dan penerima jaminan fidusia, apabila terjadi sengketa.

Bab III Metode Penelitian

Dalam bab ini akan menguraikan tentang pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum, jenis penelitian, jenis data, langkah-langkah dalam melakukan penelitian hukum, pengumpulan data, serta analisis data guna menyelesaikan kajian ini.

Bab IV Analisis Hasil Penelitian

Dalam bab ini hasil dari kajian normatif tersebut akan diolah terhadap ketentuan mengenai SKBG sarusun dalam undang-undang rumah susun, dan kaitannya sebagai obyek jaminan fidusia ditinjau dari undang-undang jaminan fidusia, undang-undang perbankan dan dari berbagai literatur lain yang membahasnya, serta hasil survei dan wawancara beberapa narasumber. Bab ini merupakan pengolahan dan analisis data terhadap pendekatan hukum sarusun dan hukum jaminan fidusia terutama mengenai sertipikat kepemilikan bangunan gedung dari sudut pandang hukum agraria dan hukum jaminan.

Bab V

Kesimpulan dan Saran

Dalam bab ini akan memberikan kesimpulan dari pokok permasalahan yang diangkat sekaligus memberikan saran yang mungkin dapat membantu kepastian hukum untuk masyarakat dan kreditur selaku penerima jaminan fidusia, serta khususnya juga bagi Notaris dan PPAT selaku praktisi.

