

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Bagi bangsa Indonesia, rumah merupakan hak konstitusional dan tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD45) dimana setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Bagi masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan yang memiliki keterbatasan lahan dalam pembangunan rumah, maka dibutuhkan adanya pemukiman yang bersifat vertikal sehingga bisa memberikan kemudahan tempat tinggal bagi orang banyak.

Pembangunan tempat tinggal bertingkat di Indonesia berkaitan erat pula dengan strategi pembangunan wilayah di daerah perkotaan. Sehingga pemerintah memandang perlu untuk mengambil langkah-langkah bijaksana untuk pembangunan rumah susun dengan pemilikan bersama yang dapat dibagi-bagi atas bagian-bagian dalam arah horizontal maupun vertikal yang dapat dihuni dan dimiliki secara terpisah yang dibangun diatas tanah milik bersama.¹

Rumah susun di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai gedung atau bangunan bertingkat terbagi atas beberapa tempat tinggal (masing-masing untuk satu keluarga); serta disamakan artinya dengan flat. Ada banyak istilah yang dapat digunakan untuk menyebut bangunan tempat tinggal bertingkat, baik apartment, rumah susun, *condominium* maupun *flat*. Namun di

¹ Cosmas Batubara, *Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Rumah Susun*, (Jakarta: Varia Peradilan 3, 1985), Hlm. 191.

dalam hukum positif Indonesia hanya dikenal satu istilah yaitu rumah susun yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (untuk selanjutnya disebut sebagai “UURS”). Pasal 1 angka (1) UURS menyebutkan definisi rumah susun adalah:

“Bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional 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”.

Maraknya pembangunan rumah susun atau apartment saat ini tidak hanya diperuntukan bagi golongan masyarakat kelas menengah ke atas tetapi juga kepada masyarakat kelas menengah serta masyarakat menengah ke bawah. Apartment dengan sarana dan prasarana pendukung guna menciptakan pemukiman yang layak huni, fungsional, serta di dalamnya tetap menggunakan sistem kepemilikan perorangan yang terpisah pada unit-unitnya.

Namun diikuti dengan pemilikan bersama atas bagian-bagian dan benda-benda dari bangunan tersebut dan hak bersama atas tanah yang menjadi alas hak didirikannya bangunan-bangunan tersebut. Semuanya merupakan satu kesatuan yang secara fungsional tidak dipisahkan. Hal ini lebih dikenal dengan istilah *strata title*, yaitu sistem kepemilikan pada obyek yang terletak pada strata-strata yang berbeda-beda.²

Rumah susun memiliki tujuan yang sangat penting bagi masyarakat, salah satunya untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dalam memiliki hunian yang

² Ahmad Chairudin, *Beberapa Catatan Mengenai Pelaksanaan Sistem Strata Title Pada Bangunan Gedung Bertingkat*, (Jakarta: Grafindo, 2007) Hal 12.

layak dan sejahtera. Imam Kuswahyono menyatakan bahwa tujuan pembangunan rumah susun, yaitu:³

1. Sebagai upaya pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak di suatu lingkungan yang sehat;
2. Sebagai upaya untuk mewujudkan permukiman yang serasi, selaras, dan seimbang;
3. Sebagai upaya untuk meremajakan daerah-daerah kumuh (*slums*)

Dalam hukum rumah susun, menurut Ridwan Halim ada suatu panca asas atau lima asas yang mewarnai esensi dan eksistensi dalam hukum Rumah Susun (kondominium), yaitu:⁴

1. Asas Pisah Tanggung Jawab Pribadi
Yaitu mengandung arti terwujudnya dalam satu satuan konstruksi, namun tiap-tiap "*mede eigenaars*" secara individual memiliki suatu bagian tertentu dari obyek Hukum Kondominium tersebut secara eksklusif, artinya status yuridisnya terpisah dari bagian-bagian lainnya.
2. Asas Proporsionalitas
Yaitu asas yang mengandung arti untuk dapat mencapai perhitungan yang seadil-adilnya mengenai porsi hak, porsi kewajiban dan tentunya juga porsi tanggung jawab pribadi yang bersatu dalam kesatuan konstruksi dengan hak milik para "*mede eigenaars*" lainnya. Menurut hukum perbandingan ini, porsi hak/porsi kewajiban/porsi tanggung jawab pribadi tiap-tiap "*mede eigenaars*" dapat dihitung besarnya secara proporsional terhadap porsi nilai dan harga keseluruhan obyek Hukum Kondominium yang menjadi milik mereka.
3. Asas Timbal Balik
Yaitu pada hakikatnya suatu asas yang secara umum menuntut agar dalam hidup bermasyarakat selalu tercapai ketimbalbalikan antar warga, yang dalam hal ini tentunya ialah ketimbalbalikan antara hak dan kewajiban. Takaran hak adalah kewajiban dan takaran kewajiban adalah hak.
4. Asas Kembar Seragam
Kembar artinya persis sama semuanya, artinya satu ragam wujud semuanya, tidak ada berbeda dan semuanya bersifat umum. Jadi, kembar seragam merupakan keadaan yang benar-benar menggambarkan suatu persamaan dasar yang demikian tebal

³ Imam Kuswahyono, *Hukum Rumah Susun Suatu Bekal Pengantar Pemahaman*, (Malang: Bayumedia, 2004), Hal 22.

⁴ Ridwan Halim, *Hak Milik Kondominium dan Rumah Susun*, (Jakarta: Puncak Karma, 2002), Hlm. 134.

antara suatu unit obyek hukum dengan unit lainnya yang demikian sama, yang dalam hal ini sudah pasti mengandung persamaan bentuk, dimensi atau ukuran, situasi, bahan dasar pembuatan, konstruksi teknis, kualitas dan tata guna serta manfaat

5. Asas Koordinasi Terpadu

Yaitu asas yang pada hakikatnya menghendaki adanya suatu koordinasi yang terpadu antara segenap pihak yang terkait dalam pelaksanaan dan penerapan Hukum Kondominium yang bersangkutan, agar segenap hasil pelaksanaan peran masing-masing pihak tersebut dapat diwujudkan menjadi suatu “*staatsoogstband*” yang benar-benar memadai bagi berlangsungnya program dan proses “*Human Settlements*” yang seoptimal mungkin bagi sebanyak mungkin warga masyarakat.

Berdasarkan asas-asas tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa rumah susun maupun bangunan tempat tinggal bertingkat lainnya memiliki karakteristik yang sama. Perbedaannya hanya pada fasilitas bangunan yang disediakan. Jika apartment dan *condominium* menawarkan fasilitas yang lebih lengkap sedangkan rumah susun dan *flat* menyediakan fasilitas yang lebih sederhana. Namun semua bangunan tempat tinggal bertingkat yang ada di Indonesia mengacu dan tunduk pada perundang-undangan yang sama yaitu UURS.

Adapun tujuan rumah susun tercantum di Pasal 3 UURS yaitu:

Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk:

- a. Menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan pemukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial dan budaya;
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- c. Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- d. Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;

- e. Memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;
- f. Memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. Menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Di Indonesia, ada banyak bangunan gedung bertingkat yang fungsi dan pemanfaatannya berbeda-beda. Selain rumah susun sebagai bangunan vertikal sebagai tempat tinggal, namun ada juga bangunan vertikal lainnya yang memiliki fungsi dan pemanfaatan yang berbeda seperti kantor bertingkat (*office building*) maupun pusat perbelanjaan (*mall*). Bangunan gedung merupakan buah karya manusia yang dibuat untuk menunjang kebutuhan hidup manusia, baik sebagai tempat bekerja, usaha, pendidikan, sarana olahraga, dan rekreasi, serta sarana lain sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁵ Kebutuhan manusia terhadap bangunan gedung tidak sebatas hanya sebagai tempat tinggal, namun juga diperuntukkan bagi kebutuhan hidup lainnya. Untuk itu, diperlukan suatu aturan hukum yang dapat mengatur agar bangunan gedung dapat dibangun dengan benar.⁶

Agar bangunan gedung dapat digunakan sesuai dengan fungsinya dengan baik dan efektif, maka diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Aturan tersebut digunakan sebagai kaidah hukum yang mengatur dan mengikat terkait bangunan gedung. Adapun undang-undang yang mengatur bangunan gedung yaitu

⁵ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), Hal.1.

⁶ *ibid*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (untuk selanjutnya disebut sebagai “UU Bangunan Gedung”).

UU Bangunan Gedung mengatur mengenai pemanfaatan gedung-gedung di Indonesia secara keseluruhan. Bangunan gedung bertingkat yang digunakan sebagai perkantoran dan *mall* di atur juga di dalam UU Bangunan Gedung. Pasal 5 UU Bangunan Gedung menyebutkan bahwa:

1. Fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus.
2. Bangunan gedung fungsi hunian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun, dan rumah tinggal sementara.
3. Bangunan gedung fungsi keagamaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi masjid, gereja, pura, wihara, dan kelenteng.
4. Bangunan gedung fungsi usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan penyimpanan.
5. Bangunan gedung fungsi sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum.
6. Bangunan gedung fungsi khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk reaktor nuklir, instalasi pertahanan dan keamanan, dan bangunan sejenis yang diputuskan oleh menteri.
7. Satu bangunan gedung dapat memiliki lebih dari satu fungsi.

Berdasarkan fungsi bangunan gedung sebagaimana yang disebutkan di atas, terlihat bahwa tempat usaha. Hal tersebut di atur di dalam UURS Pasal 50 yang menyebutkan bahwa:

Pemanfaatan rumah susun dilaksanakan sesuai dengan fungsi:

- a. Hunian; atau
- b. Campuran

Berdasarkan fungsi sebagaimana yang tercantum di dalam peraturan perundang-undangan tersebut maka pembangunan rumah susun memiliki fungsi

yang dikhususkan dengan bangunannya. Oleh karena itu, pemanfaatan harus disesuaikan dengan fungsi bangunan tersebut. Sesuai dengan UURS, pemanfaatan bangunan rumah susun dibagi menjadi fungsi yang berbeda. Fungsi hunian dikhususkan untuk tempat tinggal sedangkan fungsi campuran melingkupi fungsi hunian dan fungsi non hunian.

Kedua peraturan perundang-undangan baik UURS maupun UU Bangunan Gedung memiliki ruang lingkup yang sejalan dan hampir sama. UU Bangunan Gedung membahas mengenai bangunan secara keseluruhan sedangkan UURS membahas mengenai fungsi dan pemanfaatan rumah susun. Apabila terdapat pihak yang memanfaatkan bangunan gedung tidak sesuai dengan fungsi dan peruntukannya maka dapat dikenakan sanksi terhadap pihak yang melanggar. Di dalam Pasal 44 UU Bangunan Gedung disebutkan bahwa, “setiap pemilik dan/atau pengguna yang tidak memenuhi kewajiban pemenuhan fungsi, dan/atau persyaratan, dan/atau penyelenggaraan bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana”. Melalui pasal tersebut di atas, secara tegas undang-undang melarang adanya penyalahgunaan unit rumah susun yang digunakan diluar fungsinya. Pasal 99 UURS menyebutkan bahwa:

Setiap orang dilarang:

- a. Merusak atau mengubah prasarana, sarana, dan utilitas umum yang ada di lingkungan rumah susun;
- b. Melakukan perbuatan yang membahayakan orang lain atau kepentingan umum dalam lingkungan rumah susun;
- c. Mengubah fungsi dan pemanfaatan sarusun; atau
- d. Mengalihfungsikan prasarana dan utilitas umum, serta benda bersama, bagian bersama dan tanah bersama dalam pembangunan atau pengelolaan rumah susun

Hal yang sama juga diatur di dalam Pasal 101 UURS yang menyebutkan bahwa:

- (1) Setiap orang dilarang:
 - a. Mengubah peruntukan lokasi rumah susun yang sudah ditetapkan; atau
 - b. Mengubah fungsi dan pemanfaatan rumah susun
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan apabila terdapat perubahan tata ruang

Sebagaimana yang telah diatur di dalam UURS bahwa unit rumah susun harus dimanfaatkan sesuai dengan fungsi pendiriannya tersebut dan digunakan sebagaimana mestinya. Namun apabila terdapat unit hunian yang secara tidak sah dialihfungsikan menjadi unit tempat usaha, maka hal tersebut tidak sesuai dengan aturan yang berlaku khususnya bertentangan dengan UURS dan UU Bangunan Gedung. Selain itu pula dapat membuat ketidaknyamanan bagi para penghuni rumah susun tersebut karena adanya pemanfaatan rumah susun yang tidak sesuai dengan fungsi hunian. Berdasarkan kasus dan permasalahan seperti yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya dalam sebuah thesis dengan judul: **“ANALISIS YURIDIS PENYALAHGUNAAN FUNGSI RUMAH SUSUN MENURUT UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 20 TAHUN 2011 TENTANG RUMAH SUSUN”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan hukum yang akan dikaji dan diteliti oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum penyalahgunaan fungsi unit hunian rumah susun yang dipergunakan untuk non hunian menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun?

2. Bagaimana fungsi badan pengelola rumah susun terhadap penyalahgunaan fungsi unit rumah susun menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan meneliti terkait penyalahgunaan fungsi hunian rumah susun untuk non hunian menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
2. Untuk menganalisis dan meneliti fungsi badan pengelola rumah susun terhadap penyalahgunaan fungsi unit rumah susun menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pengembangan hukum agraria terkait pengelolaan rumah susun pada khususnya sehingga dapat memberikan kontribusi secara nyata bagi ilmu hukum di Indonesia dan dapat dijadikan sebagai referensi bagi penelitian-penelitian berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan bagi seluruh instansi yang membaca penelitian ini terutama terkait pokok permasalahan yang diangkat yaitu penyalahgunaan apartment hunian yang dijadikan tempat usaha dan pemahaman terkait Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Serta diharapkan dapat memberikan peran serta masukan bagi keefektifan peraturan perundang-undangan bagi hukum positif Indonesia khususnya hukum agraria.

