

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata, sebagai salah satu usaha untuk mengisi cita-cita perjuangan bangsa Indonesia bagi terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Salah satu unsur pokok kesejahteraan rakyat adalah terpenuhinya kebutuhan akan perumahan, yang merupakan kebutuhan dasar, selain pakaian dan makanan, bagi setiap warga Negara Indonesia dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Disamping itu, pembangunan perumahan merupakan salah satu unsur yang penting dalam strategi pengembangan wilayah, yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan, dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan Ketahanan Nasional. Oleh karena itu kebijaksanaan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:

- a. memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, secara adil dan merata, serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;
- b. mewujudkan pemukiman yang serasi dan seimbang, sesuai dengan pola tata ruang kota dan tata daerah serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna.

Sejalan dengan arah kebijaksanaan umum tersebut, maka di daerah perkotaan yang berpenduduk padat sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas, maka dikembangkanlah pembangunan perumahan dan pemukiman dalam bentuk rumah susun.

Pengertian Rumah Susun yang diberikan oleh hukum Indonesia, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS) adalah sebagai berikut:

“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.”

Dengan dikeluarkannya UURS, Pemerintah memberikan dasar hukum dan jaminan hukum atas kepemilikan atas rumah susun tersebut. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun antara lain meliputi:

- a. Hak Milik perseorangan atas satuan-satuan rumah susun yang digunakan secara terpisah;
- b. hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan rumah susun;
- c. hak bersama atas benda-benda; dan
- d. hak bersama atas tanah.

Semua hak tersebut di atas merupakan satu kesatuan hak yang secara fungsional tidak dapat dipisahkan.

The Rich Prada merupakan suatu proyek kondominium-hotel yang terletak di Pecatu Indah Resort, Bali. Saat ini *The Rich Prada* sedang ditawarkan untuk dimiliki oleh masyarakat Surabaya, tidak hanya untuk warga Negara Indonesia

saja, tetapi juga ditawarkan kepemilikannya kepada orang asing. Pihak *marketing* dari *The Rich Prada* memberikan jaminan bahwa orang asing dapat memiliki Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atas kondominium-hotel tersebut.

Atas dasar inilah peneliti tertarik untuk mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apa prinsip hukum pemberian Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun kepada orang asing?
- b. Apakah kedudukan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun tersebut sama dengan kedudukan Hak Milik atas tanah?

1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.2.1. Tujuan

- a. Mengetahui prinsip hukum pemberian Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun sehingga dapat dimiliki oleh orang asing.
- b. Mengetahui perbedaan antara kedudukan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan kedudukan Hak Milik atas tanah.

1.2.2. Manfaat

- a. Menggairahkan dan mengembangkan sektor bisnis terutama bisnis perumahan yang ada di Indonesia .

- b. Menunjukkan dengan berbedanya kedudukan hak antara Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan Hak Milik atas tanah membawa akibat hukum yang berbeda pula.

1.3. Kajian Pustaka

Pasal 33 UUD 1945 menyatakan, “Bumi, air dan segala sesuatu yang terkandung di dalamnya adalah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, atas dasar ketentuan ini, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Timbul apa yang dinamakan “Hak menguasai dari Negara” yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat tertinggi untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak tersebut Negara menentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah, hak mana dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah tersebut memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta

ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut.

Jenis-jenis hak atas tanah ditentukan oleh Negara dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), antara lain:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut-hasil-hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Hak-hak yang sifatnya sementara yang diatur dalam Pasal 53 UUPA tersebut antara lain adalah hak gadai, hak usaha-bagi-hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Boedi Harsono menulis bahwa pada hakikatnya pemakaian tanah hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan, antara lain:

1. untuk di-usahakan, misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan.
2. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu, seperti bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, dan lain-lain.

Karena itu beliau berpendapat bahwa semua hak atas tanah itu adalah hak memakai tanah, dan oleh karenanya hak-hak atas tanah tadi dapat dicakup dalam pengertian dan nama sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai tadi untuk keperluan yang bermacam-macam diberi nama sebutan yang berbeda.¹

Sesuai dengan kewajiban negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya maka Pemerintah melakukan upaya penyediaan perumahan yang layak dengan harga yang dapat dijangkau oleh daya beli rakyat, khususnya golongan rakyat yang mempunyai penghasilan rendah. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya penyediaan rumah bagi masyarakat terutama di daerah perkotaan adalah terbatasnya tanah yang dapat digunakan untuk pembangunan rumah yang mengakibatkan harga tanah menjadi mahal yang pada akhirnya akan membuat harga rumah menjadi sangat mahal dan lahan perumahan di daerah perkotaan menjadi sangat terbatas. Oleh karena itu perlu dicarikan jalan keluar bagi pembangunan rumah bagi masyarakat banyak khususnya di perkotaan, salah satunya dengan pembangunan rumah yang sifatnya vertikal atau lebih dikenal dengan sebutan rumah susun.

Rumah susun merupakan bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, 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

¹ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono I), **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Jilid I, Cetakan kesebelas (edisi revisi) 2007, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2007, h. 285

dan tanah-bersama. Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara atau Hak Pengelolaan dan pemilikan satuan rumah susun adalah oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

1.4. Metodologi Penelitian

1.4.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Maksudnya adalah upaya mencari penyelesaian masalah dengan meneliti dan mengkaji norma hukum positif dengan menggunakan konsep *Law in book*, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan.

1.4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji dan meneliti norma-norma yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang dibahas, dalam hal ini adalah UUPA, UURS, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut PP No. 4 Tahun 1988), Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No. 40 Tahun 1996), Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya disebut PP No. 41 Tahun 1996), dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal

atau Hunian oleh Orang Asing (selanjutnya disebut PMNA/KBPN 7/1996) jo Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 1996 tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing (selanjutnya disebut PMNA/KBPN 8/1996), Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-2871 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya disebut SE Men Agr/Kep. BPN No. 110-2871/1996), dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 130-105/Sesmen/96 Tahun 1996 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing (selanjutnya disebut SE Men Agr/Kep. BPN No. 130-105/Sesmen/96), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji pendapat-pendapat, konsep-konsep yuridis dan teori-teori dari pakar hukum sebagai landasan pendukung yang berkaitan dengan tanah pada umumnya dan rumah susun pada khususnya.

1.4.3. Bahan/Sumber Hukum

Bahan/sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

- Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan/hukum positif, dalam hal

ini adalah UUPA, UURS, PP No. 4 Tahun 1988, PP No. 40 Tahun 1996, PP No. 41 Tahun 1996, PMNA 7/1996 jo PMNA 8/1996, SE Men Agr/Kep. BPN No. 110-2871/1996, SE Men Agr/Kep. BPN No. 130-105/Sesmen/96 dan .

- Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, antara lain buku-buku tentang tanah pada umumnya dan rumah susun pada khususnya, karya tulis ilmiah maupun media cetak dan elektronik yang ada kaitannya dengan tanah dan rumah susun.

1.4.4. Langkah Penelitian

Penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang didapatkan melalui cara membaca, mempelajari peraturan-peraturan yang berlaku, literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian diinventarisasi, dan akhirnya disusun secara sistematis. Pembahasan masalah dengan menggunakan metode deduksi, yaitu metode yang menggunakan pemikiran yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang bersifat khusus yang terjadi, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dikemukakan. Dalam penulisan ini juga akan digunakan penafsiran otentik, yaitu penafsiran dengan cara melihat arti yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penyusunan penulisan ini disusun dalam 4 bab, dimana masing-masing bab terdiri dari sub-sub yang antara lain sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan. Bab ini berisikan gambaran umum mengenai Latar Belakang Masalah yang mengemukakan tentang kebutuhan akan perumahan yang menjadi salah satu dari kebutuhan dasar manusia. Dengan bertambahnya populasi manusia dan semakin sedikitnya lahan yang dapat digunakan untuk perumahan, dikembangkanlah suatu konsep perumahan dan pemukiman dalam bentuk rumah susun. Pemerintah menjamin dan memberikan perlindungan hukum atas kepemilikan atas satuan rumah susun tersebut. Berdasarkan latar belakang tersebut, saya mengemukakan dua rumusan masalah. Bab ini juga mengemukakan Tujuan dan Manfaat Penelitian serta Metode Penelitian yang digunakan yang digunakan dalam penulisan.

BAB II, Hak-Hak Atas Tanah. Bab II ini berisikan landasan teori yang mengemukakan tentang berbagai prinsip hukum dan landasan teori tentang berbagai jenis hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya, subyek dan obyek atas masing-masing hak tersebut dan jangka waktu atas masing-masing hak. Bab ini juga akan membahas tentang analisis tentang prinsip hukum kepemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dimiliki oleh orang asing.

BAB III, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Beserta Alas Haknya Sebagai Satu Kesatuan. Bab ini berisi tentang pasal-pasal penting yang berkaitan dengan kepemilikan atas satuan rumah susun yang diatur dalam UURS, kemudian mengenai ketentuan alas hak yang menjadi salah satu syarat pemilikan atas Hak

Milik atas satuan rumah susun, serta analisis tentang perbedaan kedudukan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan Hak Milik atas tanah.

BAB IV, Penutup. Pada hakikatnya penutup merupakan suatu kajian yang beranjak dari masalah dan diakhiri dengan suatu konklusi yang merupakan jawaban atas masalah yang dikaji. Bab ini dibagi menjadi 2 sub bab yaitu simpulan, yang berisi tentang rumusan singkat jawaban atas pokok masalah sebagaimana telah diuraikan dalam rumusan masalah, dan saran yang berfungsi sebagai sumbangsih dari hasil pemikiran bagi para pihak.