

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara yang taat pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, walaupun dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945) tidak terdapat pasal-pasal yang menyatakan dengan tegas bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum, namun dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:¹

“Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (rechstaat), tidak atas kekuasaan belaka (machstaat)”.

Para pendiri negeri ini sejak jauh-jauh hari telah menyadari betapa pentingnya tanah, maka dari itu disaat merancang konstitusi negara Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945) mereka memberi perhatian khusus pada hal tersebut. Menurut mereka tanah (agraria dalam arti luas) merupakan modal utama dalam menyejahterakan masyarakat. Merekapun menyatakan modal tersebut merupakan hak atau milik setiap warga negara bukan milik oleh segelintir orang, namun negaralah yang menguasai tanah tersebut seperti yang tertera di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan :²

“bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”.

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

² *Ibid*, Ps. 33 ayat 3.

Tanah sebagai salah satu kebutuhan dalam penyelenggaraan hidup manusia memiliki peranan yang sangat vital. Masyarakat Indonesia yang bercorak hidup agraris menggantungkan hidup sepenuhnya pada tanah. Tanah sebagai objek utama yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan kehidupan agraria baik yang berbentuk pengadaan lahan pertanian maupun perkebunan.

Tanah juga menjadi landasan tolak ukur kesejahteraan dan keamanan bagi masyarakat yang berdomisili di daerah pedesaan. Lingkup daerah perkotaan tanah memiliki peranan utama sebagai lahan perkantoran dan pemukiman, oleh karena itu tanah tidak bisa lepas dari kehidupan manusia karena dari semua kebutuhan manusia, tanah menjadi kebutuhan pokok yang mendasar dan menjadi wadah bagi manusia dalam menjalankan serta mendapatkan sumber untuk melanjutkan hidupnya.³

Tanah sangat berarti sekali karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Tanah dapat di nilai sebagai harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicanangkan untuk kehidupan masa yang akan datang. Tanah dalam kehidupan setiap manusia tidaklah hanya mempunyai kesejahteraan serta nilai ekonomis semata, namun juga menyangkut pada sosial, politik, budaya dan juga terkandung aspek pertahanan dan keamanan. Berdasarkan asumsi tersebut, maka dalam suasana pembangunan yang semakin marak, kebutuhan akan tanah semakin meningkat sehingga dalam pemecahan masalahnya seharusnya memperhatikan dan mengacu pada aturan perundang-undangan yang

³ Mariot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 1.

berlaku.

“Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia, yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Perumahan dan permukiman tidak dapat hanya dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan tatanan hidup untuk masyarakat dan dirinya dalam menampakkan jati diri.”⁴

Upaya dalam pemenuhan kebutuhan bagi rakyat terhadap perumahan dan permukiman yang bisa menjangkau para masyarakat yang memiliki penghasilan rendah maupun dalam pemenuhan tuntutan atau pola hidup modern berupa bangunan pasar modern dan permukiman modern, pemerintah selalu berhadapan dengan permasalahan-permasalahan terhadap keterbatasan atas luas tanah yang ada terutama dalam proses pembangunan di daerah-daerah yang berpenduduk padat seperti perkotaan.

“Upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, terutama bagi pembangunan perumahan dan permukiman, serta mengaktifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, maka perlu adanya pengaturan, penataan dan penggunaan atas tanah, sehingga bermanfaat bagi masyarakat banyak. Saat dihubungkan dengan hak asasi, maka tempat tinggal (perumahan dan permukiman) merupakan hak bagi setiap warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Kebutuhan dasar tersebut wajib

⁴ Hutagalung dan Arie Sukanti, *Condominium dan Permasalahannya, Suatu Rangkuman Materi Perkuliahan*, (Jakarta: Elips Proyect-FH-UI, 1994), hlm.1.

dihormati, dilindungi, ditegakkan, dan dimajukan oleh Pemerintah.”⁵

“Menyadari kenyataan tersebut, perlu kiranya dikembangkan suatu konsep Pembangunan Perumahan yang dapat dihuni secara bersama-sama dalam suatu bangunan bertingkat, yang dibagi-bagi atas bagian-bagian secara terpisah, baik vertikal atau horizontal untuk masing-masing penghuni.”⁶

Pembangunan Rumah Susun merupakan salah satu alternatif dalam memecahkan permasalahan pada kebutuhan perumahan dan permukiman bagi masyarakat yang khususnya berada di area perkotaan yang mana jumlah penduduknya terus meningkat akibat banyaknya urbanisasi. Berkat adanya pembangunan Rumah Susun ini, penggunaan tanah menjadi berkurang, yang mana pengurangan tersebut membuat lahan-lahan hijau di kota terbuka sehingga menjadi lebih lega dan digunakan sebagai salah satu cara untuk peremajaan kota bagi daerah-daerah kecil yang kumuh.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menyebutkan :⁷

“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.”

Rumah Susun secara yuridis merupakan bangunan gedung bertingkat, yang senantiasa mengandung sistem pemilikan perseorangan dengan Hak

⁵ Rosmidi, Mimi dan Imam Koeswahyono, *Konsepsi Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dalam Hukum Agraria*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm.12.

⁶ Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, (Jakarta, 1989), hlm.60.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Rumah Susun*, UU No. 20 Tahun 2011, LN No. 108 Tahun 2011, TLN No. 5252, Ps. 1 angka 1.

Bersama, dimana penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian, secara mandiri ataupun secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan.

Hal tersebut mengartikan bahwa tidak semua bangunan gedung bertingkat dapat disebut dengan Rumah Susun menurut pengertian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, tetapi setiap Rumah Susun adalah selalu bangunan gedung bertingkat.

Pembangunan Rumah Susun dimaksudkan untuk penyediaan hunian yang layak bagi orang dan badan hukum, oleh karena itu perumahan itu harus memenuhi standar sebagai hunian yang memenuhi syarat baik dari segi kesehatan, kenyamanan dan keasrian dari rumah tersebut. Pembangunan Rumah Susun merupakan pemenuhan atas kebutuhan tempat tinggal khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah, sebagaimana yang dimaksud didalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, menyatakan bahwa :⁸

“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 permukiman 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*

⁸ *Ibid*, Ps. 3.

memenuhi 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.”*

Sejalan dengan ketentuan Pasal 3 diatas, Rumah Susun bisa dibangun di atas tanah berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara ataupun Hak Pengelolaan. Para penyelenggara pembangunan rumah susun di atas tanah yang dikuasai ataupun dipegang dengan Hak Pengelolaan, memiliki kewajiban yang mana salah satu kewajibannya adalah menyelesaikan status Hak Guna Bangunan di atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, khususnya di Kota Batam sebelum para penyelenggara pembangunan rumah susun menjual maupun menyewakan rumah susun yang tersebut.

Hak Pengelolaan merupakan hal yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, namun lahir kemudian berkembang sesuai dengan perkembangan yang terjadi disuatu daerah. Secara yuridis, pengaturan tentang Hak Pengelolaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara yang biasa disebut Hak Penguasaan, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan maka Hak Penguasaan di konversi

menjadi Hak Pengelolaan (Pasal 2) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

“Hak-hak atas Satuan Rumah Susun, meliputi :⁹

1. Hak Milik perseorangan atas satuan-satuan Rumah Susun yang digunakan secara terpisah;
2. Hak bersama atas bagian-bagian dari bangunan Rumah Susun;
3. Hak bersama atas benda-benda;
4. Hak bersama atas tanah yang semuanya merupakan satu kesatuan hak yang secara fungsional tidak terpisahkan.”

“Menurut Budi Harsono pengertian Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yakni bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah. Hak pemilikan atas satuan Rumah Susun itu disebut Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang bersifat perorangan dan terpisah, yang juga meliputi hak pemilikan bersama atas apa yang disebut ‘Bagian Bersama’, ‘Tanah Bersama’ dan ‘Benda Bersama’. Semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pemilikan Satuan Rumah Susun. Bagian-bagian yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah tersebut diberi sebutan Satuan Rumah Susun. Satuan Rumah Susun harus mempunyai sarana penghubung ke jalan umum, tanpa mengganggu dan tidak boleh melalui Satuan Rumah Susun yang lain.”¹⁰

Badan Pertanahan Nasional menerbitkan suatu sertifikat Hak Milik atas

⁹ Rosmidi, Mimi dan Imam Koeswahyono, *Op.Cit.*, hlm.16.

¹⁰ Hukum Online, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt516c051e56cc3/perbedaan-hak-milik-atas-tanah-dengan-rumah-susun>, diunduh 09 Agustus 2018.

Satuan Rumah Susun sebagai alat bukti kepemilikan atas suatu Rumah Susun, yang didalamnya menerangkan tiga hal, yakni sebagai berikut :¹¹

1. Keterangan pertama adalah keterangan mengenai letak, luas dan jenis hak tanah-bersama. Keterangan ini dapat dilihat pada salinan buku tanah dan surat ukur (lebih dikenal dengan nama sertifikat tanah) atas hak tanah bersama dimana suatu apartemen berdiri. Calon pembeli dari suatu apartemen atau Rumah Susun sebaiknya mencermati jenis hak tanah-bersama ini. Seringkali kita terkecoh dengan istilah 'Hak Milik atas Satuan Rumah Susun'. Penggalan kata Hak Milik tersebut dapat membuat orang memiliki anggapan keliru bahwa Hak Milik atas Satuan Rumah Susun identik dengan 'Hak Milik' dimana jangka waktu yang diberikan tak terbatas. Perlu ditegaskan disini bahwa jangka waktu dari Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah sama dengan jangka waktu hak atas tanah-bersamanya, demikianlah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dari sebuah unit rumah susun yang dibangun diatas tanah Hak Guna Bangunan akan memiliki jangka waktu yang sama yaitu 20 (duapuluh) tahun, maka pada tahun ke-20 (duapuluh) para pemilik Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun wajib secara bersama-sama memperpanjang hak atas tanah bersama Hak Guna Bangunan tersebut. Sebaliknya Hak Milik Satuan Rumah Susun dari Satuan Rumah Susun yang dibangun diatas tanah Hak Milik memiliki jangka waktu yang tak terbatas.

¹¹ *Ibid.*

2. Keterangan kedua dari sebuah Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah 'Gambar Denah'. Gambar Denah merupakan gambar yang menunjukkan terletak di lantai berapa unit (satuan) Rumah Susun yang bersangkutan. Selanjutnya di dalam gambar denah lantai tersebut ditunjukkan pula letak atau posisi unit tersebut. Calon pemilik Satuan Rumah Susun wajib mencermati keterangan spasial yang ada di gambar dengan keadaan fisik di lantai Rumah Susun yang bersangkutan. Seringkali terjadi keluhan bahwa luas fisik Satuan Rumah Susun lebih kecil dari pada yang disajikan di Gambar Denah. Hal ini dapat terjadi mengingat unit yang digambarkan diukur sesuai dengan 'garis AS' atau 'titik tengah' dari tembok atau kolom struktur suatu unit, sedangkan jika pemilik melakukan pengukuran didalam ruangan yang didapat adalah luas net dari interior unit tersebut.

3. Keterangan ketiga yang menjadi bagian dari kepemilikan atas Satuan Rumah Susun adalah 'Pertelaan'. Pertelaan yakni rincian batas yang tegas dan jelas masing-masing satuan rusun, bagian, benda, dan tanah bersama yang diwujudkan dalam uraian tertulis dan gambar. Pertelaan dalam hal ini mempunyai arti yang amat penting dalam sistem rusun karena titik awal dimulainya proses Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Pertelaan merupakan penjelasan mengenai besarnya proporsi atau bagian hak atas bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama. Proporsi ini akan berdampak pada pengeluaran yang dilakukan untuk perawatan semua atribut yang dimiliki bersama sebagai contoh adalah biaya bulanan perawatan

atau biaya renovasi yang biasanya terjadi beberapa tahun sekali atau perpanjangan hak atas tanah-bersama, namun sebaliknya proporsi tersebut juga digunakan jika diperoleh aliran dana masuk. Kasus yang ekstrim jika bangunan yang ada sudah tidak layak digunakan dan seluruh pemilik sepakat untuk menjual keseluruhan aset di area Rumah Susun tersebut. Masing-masing pemegang Hak Milik atas Satuan Rumah Susun akan memperoleh bagian sebesar proporsi yang disebutkan dalam pertelaan dari jumlah keseluruhan uang yang diterima dari hasil penjualan.¹²

Hak Milik atas Satuan Rumah Susun diberikan kepada pemilik unit rumah susun agar kepemilikannya dapat terlindungi dimata hukum. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terdaftar dalam bentuk sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun tentunya pemilik dapat memanfaatkannya untuk keperluan lain seperti penjaminan dalam rangka memperoleh pinjaman dari Bank. Ketiga pokok yang diuraikan diatas diharapkan semakin memperjelas masyarakat mengenai cakupan hak dari suatu Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan tentu saja konsekuensinya.

Mengingat pembangunan Rumah Susun dewasa ini tidak hanya untuk hunian saja, bahkan dalam perkembangannya lebih banyak dibangun Rumah Susun terpadu, dimana dalam satu kompleks properti terpadu terdapat beberapa bangunan yang dapat digunakan sebagai tempat tinggal, perkantoran, pusat perbelanjaan, pusat hiburan dan lain-lain. Kenyataannya, dapat kita temukan permasalahan-permasalahan seperti adanya penolakan

¹² Syukni Tumi Pengata, Strata Title, Apa dan Bagaimana penerapannya di Indonesia, <https://pengata.wordpress.com/page/6/>, diunduh 24 Februari 2018.

permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan yang dapat menimbulkan ketidakpastian bagi para pemilik Hak Milik atas Satuan Rumah Susun khususnya di Batam, oleh karena itu ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Rumah Susun dan peraturan pelaksanaannya perlu diberlakukan dengan penyesuaian menurut kepentingannya.

Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengadakan penelitian skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Kedudukan Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Yang Berdiri Di Atas Lahan Berstatus Hak Guna Bangunan Di Kota Batam (Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun)”**.

B. Perumusan Masalah

Upaya agar dapat memperjelas agar permasalahan yang ada nantinya akan dibahas lebih terarah dan sesuai dengan tujuan serta sasaran yang diharapkan, maka penting dirumuskan permasalahan yang akan dibahas. Adapun perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apa akibat hukum yang timbul atas status Hak Milik Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlaku dari Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) tersebut?
2. Bagaimana kepastian hukum bagi para pemilik Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas lahan berstatus Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini, Penulis akan merumuskan tujuan dan manfaat penelitian terlebih dahulu. Hal ini akan dijadikan pedoman oleh Penulis untuk menentukan batasan-batasan yang harus Penulis teliti secara mendalam. Berikut tujuan dan manfaat penelitian yang hendak Penulis capai :

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui, menjelaskan serta menambah pemahaman tentang akibat hukum yang dapat timbul dengan status bangunan Rumah Susun yang tanahnya bersertifikat Hak Guna Bangunan.
- b. Untuk mengetahui dan/atau menjelaskan kepastian hukum yang didapat oleh para pemilik Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berstatus Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya.

2. Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini diharapkan dapat mengetahui akibat-akibat hukum yang mungkin saja akan muncul atas kelalaian dari pemegang hak atas tanah dari bangunan Rumah Susun tersebut.
- b. Agar para pemilik satuan rumah susun memiliki kepastian hukum dalam mengantisipasi tanah bangunan rumah susun yang berstatus hak guna bangunan yang mana telah habis masa berlakunya.