

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia selain sandang dan pangan. Sudah sewajarnya jika setiap manusia mempunyai tempat tinggal yang layak sehingga dapat merasakan kenyamanan dalam menjalani hidup. Di Indonesia, terutama di kota-kota besar, masalah pemenuhan kebutuhan akan perumahan dan pemukiman timbul berkaitan dengan masalah kependudukan. Pertumbuhan penduduk yang meningkat dengan cepat membuat ketersediaan lahan untuk pemukiman semakin berkurang. Pembangunan rumah susun kemudian menjadi salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan pemukiman, terutama di daerah perkotaan yang jumlahnya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh¹.

Untuk mendukung program pembangunan rumah susun di Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 31 Desember 1985 memberlakukan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UU Nomor 16 Tahun 1985) dan kemudian menyusul Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (PP Nomor 4 Tahun 1988) sebagai peraturan pelaksanaannya yang diundangkan pada tanggal 26 April 1988. Tujuan dibangunnya rumah susun menurut UU

¹ Arie S. Hutagalung (1), *Konominium dan Permasalahannya*, edisi Revisi (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal 2.

Nomor 16 Tahun 1985 adalah untuk kepentingan masyarakat ekonomi lemah,² sehingga pembangunan rumah susun berdasarkan Undang-undang ini seharusnya berlandaskan asas keadilan sosial. Namun pada perkembangannya, yang banyak berdiri adalah rumah susun yang ditujukan untuk kalangan menengah keatas atau biasa disebut dengan istilah apartemen. Pada saat ini, keberadaan apartemen sudah sangat mudah ditemui, terutama di pusat kota Jakarta, dan pembangunannya masih terus berjalan.

Dengan lahirnya UU Nomor 16 Tahun 1985 beserta seluruh peraturan pelaksanaannya menimbulkan jenis hak kebendaan baru. Hak untuk kepemilikan rumah susun disebut Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS), yang meliputi: hak pemilikan perseorangan atas satuan-satuan rumah susun yang dapat digunakan secara terpisah, hak bersama atas bagian-bagian dari rumah susun, hak bersama atas benda-benda, dan hak bersama atas tanah yang kesemuanya merupakan satu kesatuan hak yang secara fungsional tidak terpisahkan. Yang menjadi pemilikan perseorangan dikelola sendiri oleh pemilikinya, sedangkan yang merupakan hak bersama harus digunakan dan dikelola secara bersama karena menyangkut kepentingan dan kehidupan orang banyak.³ Oleh karena adanya hak bersama itu, rumah susun dikenal juga dengan istilah kondominium.

Kondominium menurut arti katanya berasal dari bahasa Latin *condominium* yang terdiri dari dua kata, yaitu: ‘*con*’ berarti bersama-sama dan ‘*dominium*’, berarti pemilikan. Dalam perkembangan selanjutnya, *condominium* mempunyai arti sebagai suatu pemilikan bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing merupakan suatu kesatuan yang dapat digunakan dan dihuni secara terpisah, serta dimiliki secara individual berikut bagian-bagian lain dari bangunan itu dan tanah di atas mana bangunan itu berdiri yang karena fungsinya digunakan bersama, dimiliki secara bersama-sama oleh pemilik bagian yang dimiliki secara individual tersebut di atas.⁴

² Indonesia (1), *Undang-undang tentang Rumah Susun*, UU No. 16, LN No. 75 tahun 1985, TLN No. 3318, Penjelasan Umum.

³ *Ibid.*

Berdasarkan penjelasan umum UU Nomor 16 Tahun 1985 dan pengertian kondominium, dapat disimpulkan bahwa kepemilikan Satuan Rumah Susun sebagai hunian berbeda dengan kepemilikan rumah sebagaimana biasanya (*landed house*). Dalam hal rumah susun, walau pemegang hak atas satuan rumah susun memiliki kebebasan dalam hal mengelola unit yang dimilikinya, ia tetap terikat secara bersama-sama dengan pemilik unit lainnya dalam hal penggunaan tanah bersama, bagian bersama, dan benda bersama. Hal ini tidak terjadi dalam hal kepemilikan *landed house*. Dalam hal *landed house*, kepemilikan secara bersama untuk tanah, bagian, dan benda bersama tidak ada sehingga tidak ada keterikatan dengan pihak lain untuk penggunaannya. Oleh karena adanya hak yang bersifat kolektif pada rumah susun, untuk menjamin kepentingan dan kehidupan seluruh penghuni rumah susun, keberadaan perhimpunan penghuni yang berwenang dan bertanggung jawab dalam mengelola hak milik kolektif tersebut sangat dibutuhkan.

Perhimpunan penghuni beranggotakan para penghuni rumah susun bersangkutan, baik atas dasar pemilikan maupun hubungan hukum lainnya, dan oleh UU Nomor 16 Tahun 1985 diberi kedudukan sebagai badan hukum yang susunan organisasi, hak, dan kewajibannya diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya, sehingga dapat bertindak ke luar dan ke dalam atas nama perhimpunan para pemilik dan penghuni, dan dengan wewenang yang dimilikinya dapat mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam lingkungan rumah susun.⁵ Tugas dan wewenang pengelolaan oleh perhimpunan penghuni meliputi penggunaan, pemeliharaan, dan perbaikan terhadap bangunan, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.⁶

Berkaitan dengan tugas dan wewenang pengelolaan oleh perhimpunan penghuni terhadap tanah bersama, persoalan mengenai jangka waktu hak atas

⁴Hutagalung (1), *Op. Cit.*, hal. 3.

⁵*Ibid.*, hal. 83.

⁶ Fatima Justini Omas, "Aspek Hukum dalam Pembangunan Rumah Susun dan Jual Beli Satuan Rumah Susun (Analisa pada Rumah Susun yang Dikembangkan oleh Pengembang "A")", tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Studi Magister Kenotariatan, Depok, 2009, hal. 26.

tanah bersama tempat rumah susun berada adalah hal yang tidak dapat dihindari oleh setiap pemilik satuan rumah susun yang juga harus dihadapi oleh perhimpunan penghuni rumah susun, yang anggotanya adalah pemilik maupun penyewa rumah susun, sebab pada umumnya status hak atas tanah bersama tersebut adalah hak atas tanah yang memiliki jangka waktu terbatas. Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah, yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dengan persyaratan izin bangunan⁷. Tanah tersebut bukan milik para pemilik satuan rumah susun di lantai dasar melainkan merupakan hak bersama semua pemilik satuan rumah susun dalam bangunan rumah susun yang bersangkutan.⁸

Status hak atas tanah yang menjadi tanah bersama untuk kemudian didirikan rumah susun di atasnya menentukan jangka waktu hak atas tanah tersebut. Menurut pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 1985, terdapat beberapa pilihan hak atas tanah yang di atasnya dapat dibangun rumah susun, yaitu: tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah Negara, atau hak pengelolaan.⁹ Pilihan status hak atas tanah tersebut tergantung pada status hukum penyelenggara pembangunan dan kepada siapa satuan-satuan rumah susun yang bersangkutan akan dijual, apakah merupakan subjek hak atas tanah tersebut atau bukan. Menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), tanah hak milik hanya dapat dipunyai orang perorangan warganegara Indonesia tunggal dan badan-badan hukum tertentu, yang disebut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (PP No. 38 Tahun 1963). Tanah hak guna bangunan dapat dipunyai oleh perorangan warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Sedangkan tanah hak pakai dapat juga dipunyai oleh orang-orang asing yang bertempat

⁷ Indonesia (1), *Op. Cit.*, pasal 1 ayat (6).

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi 2003 (Jakarta:Djambatan, 2003), hal. 353.

⁹ Indonesia (1), *Op. Cit.*, pasal 7 ayat (1).

tinggal di Indonesia dan badan-badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.¹⁰ Untuk hak pengelolaan terdapat pengaturan khusus dimana hak tersebut hanya dapat diberikan kepada perusahaan pembangunan perumahan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah/Pemerintah Daerah dan penyelenggara pembangunan wajib menyelesaikan status hak guna bangunan baru di atasnya sebelum satuan rumah susun dijual.¹¹

Penyelenggara pembangunan rumah susun dalam pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 16 Tahun 1985 adalah: Badan Usaha Milik Negara atau Daerah, Koperasi, dan Badan Usaha Milik Swasta, serta Swadaya Masyarakat. Sementara itu, satuan rumah susun dapat ditujukan untuk dijual kepada perorangan warganegara Indonesia atau asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum baik yang berkedudukan di Indonesia, didirikan berdasarkan hukum Indonesia, maupun badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam hal tanah tempat dibangunnya rumah susun berstatus hak guna bangunan dan hak pakai, terdapat jangka waktu hak atas tanahnya sehingga diperlukan adanya perpanjangan atau pembaharuan hak. Untuk hak guna bangunan, jangka waktu haknya paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun¹², setelah itu haknya dapat diperbaharui. Untuk hak pakai, jangka waktu haknya paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang, setelah itu haknya dapat diperbaharui.¹³ Dengan adanya jangka waktu atas hak atas tanah tersebut, maka jika pemilik dan penghuni rumah susun ingin terus menempati satuan

¹⁰ Arie S. Hutagalung (2), *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal 162.

¹¹ Hutagalung (1), *Op. Cit.*, hal. 26.

¹² Jangka waktu tersebut adalah untuk hak guna bangunan atas tanah Negara dan hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, sedangkan untuk hak guna bangunan atas tanah hak milik, jangka waktunya adalah 30 tahun dan dapat diperbaharui berdasarkan kesepakatan pemegang hak milik dan hak guna bangunan sebagaimana diatur dalam pasal 29 PP No. 40 Tahun 1996. Indonesia (2), *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP No. 40, LN No. 58 Tahun 1996, TLN No. 364, Psl. 25 Jo. Psl. 22.

¹³ *Ibid.*, psl. 45.

rumah susun yang dimiliki wajib memperpanjang atau memperbaharui hak atas tanah tersebut jika jangka waktunya habis karena menurut pasal 50 butir a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (PP No. 4 Tahun 1988), hak milik atas rumah susun hapus karena hak atas tanahnya hapus menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴ Hal ini merugikan pemilik dan penghuni satuan rumah susun karena walaupun sebenarnya mereka telah memiliki hak milik atas satuan rumah susun, tanah tempat satuan rumah susun tersebut berdiri bukan berstatus hak milik sehingga masih ada batas waktu terhadap haknya dan mereka tetap menghadapi resiko kehilangan tempat tinggal dengan musnahnya hak atas tanah tersebut.

Permohonan perpanjangan hak atas tanah bersama diajukan oleh Perhimpunan Penghuni Rumah Susun (PPRS) yang bersangkutan dan untuk hal tersebut dibutuhkan Sertipikat Hak atas Tanah Bersama/Induk, selain sertipikat HMSRS (SHMSRS). Jadi dalam hal rumah susun, terdapat dua sertipikat yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dan kepemilikan satuan rumah susun. Pertama adalah Sertipikat Tanah Bersama/Induk yang dimohonkan oleh Penyelenggara Pembangunan kepada Pemerintah pada saat memulai pembangunan rumah susun sehingga sertipikat ini adalah atas nama Penyelenggara Pembangunan dan setelah Rumah Susun selesai dibangun dan diterbitkan SHMSRS atas setiap satuan rumah susun yang ada, sertipikat ini disimpan di Kantor Pertanahan sebagai warkah.¹⁵ Sertipikat yang kedua adalah SHMSRS yang dimiliki setiap pembeli satuan rumah susun atas namanya sendiri. SHMSRS merupakan sertipikat yang terbit setelah Sertipikat Hak atas Tanah Bersama/Induk dipecah melalui pembuatan Akta Pemisahan. Dengan kata lain, dengan terbitnya SHMSRS seharusnya Sertipikat Hak atas Tanah Bersama/Induk tidak berlaku lagi. Namun kenyataannya, untuk memperpanjang hak atas tanah bersama rumah susunnya, pemegang Hak

¹⁴ Indonesia (3), *Peraturan Pemerintah tentang Rumah Susun*, PP No. 4 Tahun 1988, psl. 50.

¹⁵ Hutagalung (1), *Op. Cit.*, hlm. 46.

Milik atas Satuan Rumah Susun masih memerlukan Sertipikat Hak atas Tanah Bersama/Induk atas nama Penyelenggara Pembangunan tersebut sebagai bagian dari dokumen yang harus disampaikan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya. Hal ini disebabkan karena pada saat terjadi jual beli terhadap unit apartemen dari Penyelenggara Pembangunan kepada Masyarakat tidak dilakukan balik nama atas tanah bersama tersebut, yang dilakukan hanya balik nama terhadap satuan rumah susun yang terjual.

Keberadaan Penyelenggara Pembangunan sebagai pemegang hak atas tanah pada Sertipikat Hak atas Tanah Bersama/Induk menimbulkan pertanyaan, apakah dengan demikian walaupun setiap satuan rumah susun telah dibeli dan dihuni Penyelenggara Pembangunan masih memiliki hak atas tanah rumah susun tersebut? Bagaimana dalam proses perpanjangan hak atas tanahnya, apakah hak atas tanah tersebut akan tetap dipegang oleh Penyelenggara Pembangunan? Bagaimana implikasinya terhadap pemegang HMSRS?

1.2 Pokok Permasalahan

Tesis ini mengangkat tiga pokok permasalahan yang akan diteliti yaitu:

1. Bagaimana implikasi tercantumnya nama Penyelenggara Pembangunan sebagai pemegang hak atas tanah bersama dalam Sertipikat Hak atas Tanah Bersama terhadap hak atas tanah bersama setelah SHMSRS dialihkan kepada pihak pembeli?
2. Dalam hal perpanjangan Hak atas Tanah Bersama oleh Perhimpunan Penghuni Rumah Susun, perlukah dilakukan transaksi guna membalik nama pemegang haknya dari Penyelenggara Pembangunan kepada Perhimpunan Penghuni Rumah Susun?

3. Apakah Perhimpunan Penghuni Rumah Susun juga diwajibkan membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) ketika memperpanjang hak atas tanah bersama rumah susun?

1.3 Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian untuk menyelesaikan tesis ini, metode yang digunakan adalah penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan studi dokumen, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi: Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan segala peraturan pelaksana lainnya yang mengatur mengenai rumah susun, hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Bahan hukum sekunder yang digunakan untuk menyusun tesis ini antara lain buku mengenai hukum agraria Indonesia dan rumah susun di Indonesia beserta makalah-makalah.

Tipologi penelitian yang digunakan adalah penelitian monodisipliner, deskriptif, dan preskriptif. Monodisipliner sebab penelitian ini hanya menggunakan satu sudut pandang, yaitu sudut pandang ilmu hukum. Deskriptif sebab penelitian ini menguraikan mengenai sistem rumah susun di Indonesia mulai dari proses pembangunan, sertifikasi, pemilikan, sampai perpanjangan hak atas tanahnya. Preskriptif sebab penelitian ini selain menguraikan teori dan peraturan seputar rumah susun dan proses perpanjangan hak atas tanahnya juga menguraikan mengenai permasalahan yang dapat ditimbulkan dari pengaturan yang demikian serta alternatif solusi dari permasalahan tersebut.

Jenis data yang menjadi penunjang penelitian ini adalah data primer berupa wawancara dengan narasumber dan data sekunder dengan alat pengumpul data berupa dokumen hukum. Narasumber yang diwawancarai meliputi praktisi hukum properti dari Erwin Kallo & Co. Property Lawyers, Kepala Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, serta Ketua Asosiasi Perhimpunan Penghuni Rumah Susun Seluruh Indonesia (APERSSI). Dokumen yang digunakan antara lain berupa peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dan artikel-artikel media massa. Data yang terkumpul kemudian dianalisa dan dipresentasikan secara kualitatif.

1.4 Sistematika Penulisan

BAB 1. PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang pemilihan topik, pokok permasalahan yang dibahas dalam tesis, metode penelitian yang digunakan, dan sistematika penulisan.

BAB 2. HAK ATAS TANAH BERSAMA RUMAH SUSUN DAN MASALAH PERPANJANGANNYA

Bab ini membahas mengenai proses pembangunan dan sertifikasi rumah susun, pemegang Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sebagai anggota Perhimpunan Penghuni, peralihan hak atas tanah bersama, perpanjangan hak atas tanah bersamanya, serta kasus perpanjangan HGB Nomor 2218/Cideng yang di atasnya berdiri Rumah Susun Campuran ITC Roxy Mas sebagai contoh kasus berkaitan dengan perpanjangan hak atas tanah bersama.

BAB 3. PENUTUP

Berisi simpulan dan saran dari penelitian dalam tesis.