

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

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 kebutuhan masyarakat.

Pesatnya pembangunan di Negara kita, disamping membawa dampak positif yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat juga membawa dampak negatif yaitu menimbulkan berbagai pelanggaran, demikian pula halnya di bidang pertanahan.¹

Pada umumnya motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut sangat bervariasi, yang antara lain sebagai berikut:²

- a. Kurangnya tertib administrasi pertanahan dimasa lampau;
- b. Harga tanah yang meningkat cepat;
- c. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan haknya;
- d. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan Pemerintah;
- e. Masih adanya oknum-oknum pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat;
- f. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan materiil yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

Masalah yang ditemui di setiap negara termasuk Indonesia adalah dalam hal pemenuhan kebutuhan akan tanah sebagai akibat dari meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan, akan tetapi ruang atau tanah yang tersedia masih tetap seperti sediakala. Hal tersebut terutama dirasakan di wilayah perkotaan di Indonesia, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta khususnya.

¹ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: 1994), hal. 7.

² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta: 2003), hal. 21.

Kota biasanya merupakan wilayah yang menunjukkan kecenderungan pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat dan cepat. Hal itu wajar, dikarenakan daerah perkotaan seperti DKI Jakarta mempunyai daya tarik yang kuat. Daya tarik itu antara lain seperti menjanjikan kesempatan kerja yang lebih luas, memberikan pendapatan yang lebih tinggi, memberikan peluang pengembangan karir dan kemampuan profesional. Tanpa terkecuali dalam hal penyediaan berbagai kemudahan lainnya, misalnya dalam hal pendidikan, mengembangkan kegiatan usaha baru, menikmati kehidupan yang lebih mewah dan lain sebagainya.³

Tersedianya berbagai kemudahan dan daya tarik dari kota DKI Jakarta menuntut pemerintah untuk menyediakan tanah untuk dapat menampung kebutuhan akan sarana dan prasarana masyarakat, terutama kebutuhan akan kepentingan umum. Tanah perkotaan yang relatif terbatas yang cenderung sangat tidak seimbang dengan pemanfaatannya akan menimbulkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam penggunaan dan pemakaian sarana dan prasarana yang tersedia.

Dengan terbatasnya lahan yang tersedia dan guna mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maka perlu dilakukan penataan ruang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR), dimana penyelenggaraan Penataan Ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Karena disadari bahwa bila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar akan terdapat pemborosan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu, diperlukan penataan ruang untuk mengatur

³Ir. H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Bandung: Nuansa, Cetakan I, 2008), hal. 137.

pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan.⁴

Hal tersebut tercantum dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dimana perencanaan perlu dilakukan agar bumi (tanah), air dan ruang angkasa dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, perlu disusun rencana umum dan terperinci mengenai peruntukan penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban memelihara atau melestarikan sumber daya alam tersebut. Adanya perencanaan tersebut, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terencana dan teratur sehingga dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.⁵

Pembangunan nasional untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dimuat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan, kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan obyektif.⁶

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak, perwujudan produktivitas, dan jati diri manusia. Oleh karena itu, penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung

⁴*Ibid.*, hal. 156.

⁵ Profesor Nyonya Ari S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 21.

⁶ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, (Yogyakarta: Kompas, 2001), hal 1.

yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya.⁷

Dewasa ini bangunan gedung di Indonesia telah diatur dalam dasar hukum yang kuat, yaitu dalam bentuk undang-undang yang memiliki aturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah. Undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 16 Desember 2002. Sebagai aturan pelaksanaannya pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Bangunan Gedung, yang ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 10 September 2005.

Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu dalam pengaturan bangunan gedung tetap mengacu pada pengaturan penataan ruang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, serta harus diselenggarakan secara tertib.

Seperti yang terjadi pada Senayan City terjadi perubahan fungsi tanpa izin sehingga melanggar izin penggunaan.

Kepala Seksi Penertiban P2B Syahrudin mengatakan, Senayan City dibangun pada 2005 dengan tiga perizinan yaitu Apartemen dan dua kantor yang dibagi dalam tiga menara. Kemudian pada tahun 2008, PT Manggala Gelora Perkasa mengajukan perubahan peruntukan menara Apartemen menjadi perkantoran. Dalam perubahan izin itu, hanya 20 lantai saja diajukan sebagai kantor, sisanya masih tetap sebagai Apartemen.⁸

Selain masalah pembebasan lahan yang belum tuntas, pengembang juga diduga sengaja melakukan kesalahan prosedur atas perizinan penggunaan tanah. PT Manggala Gelora Perkasa, selaku pengembang Senayan Citry, diduga melakukan perubahan fungsi bangunan tanpa dokumen resmi.⁹

⁷ Indonesia, Undang-Undang Tentang Bangunan Umum, UU Nomor 28 Tahun 2002, Penjelasan Umum.

⁸ <http://jurnalnasional.com>. Rabu, 25 November 2009

⁹ <http://metro.vivanews.com>. Jumat, 30 Oktober 2009

Menurut Taufik Hadiawan, anggota Komisi A DPRD DKI Jakarta kalau saat ini ada perubahan fungsi, itu artinya sudah menyalahi aturan.¹⁰

Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin mengkaji mengenai perubahan fungsi menara Apartemen menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Adapun judul dari penelitian ini adalah

“PENYALAHGUNAAN PERIZINAN PEMBANGUNAN GEDUNG SENAYAN CITY MENURUT UNDANG-UNDANG NOMO2 28 TAHUN 2002 TENTANG BANGUNAN GEDUNG”

1.2 Pokok Permasalahan

1. Apakah PT. Manggala Gelora Perkasa selaku pengembang Gedung Senayan City dapat merubah fungsi menara Apartemen menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung?
2. Apakah sanksi yang dikenakan kepada PT. Manggala Gelora Perkasa terhadap perubahan fungsi yang semula menara Apartemen menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung?
3. Bagaimanakah penyelesaian yang harus dilakukan terhadap pihak ketiga yang menggunakan bangunan tersebut sebagai investor?

1.3 Metode Penelitian

Suatu penulisan ilmiah memerlukan suatu metode penulisan. Penggunaan metode tersebut dimaksudkan agar penelitian dapat memberikan kebenaran. “penelitian merupakan suatu sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan”,¹¹ termasuk ilmu hukum, dikarenakan “peneletian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten”¹² yang berdasarkan pada analisa.

Dalam penulisan ini digunakan penelitian normatif.

¹⁰ Ibid

¹¹ Soerjono Soekanto *Pengantar Penelitian Hukum*, ccet.3, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 1986. hal.3.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, cet.8, (Jakarta : Raja Grafindo Perkasa, 2004), hal.1.

Tipologi penelitian yang digunakan adalah tipologi deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran tentang suatu gejala atau keadaan sehingga dapat diperoleh data mengenai hubungan hukum antara satu gejala hukum dengan gejala lainnya, selain itu juga diberikan solusi yang relevan terhadap penelitian ini.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder yang dititik beratkan pada data sekunder yang bersifat publik.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus yaitu studi yang dipergunakan untuk mendapat data sekunder yang bersumber dari:

1. Sumber Primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan penelitian ini, antara lain : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 tahun 1999.
2. Sumber Sekunder yaitu menggunakan buku-buku, artikel ilmiah, majalah hukum yang terkait dengan permasalahan.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu untuk memberikan gambaran mengenai merubah fungsi menara Apartemen menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dan mengenai sanksi yang dikenakan kepada Senayan City juga penyelesaian yang harus dilakukan terhadap pihak ketiga yang menggunakan bangunan tersebut sebagai investor.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini, terdiri dari 3 bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab untuk mempermudah pemahamannya. Adapun sistematika tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Bab I ini, penulis mencoba untuk membahas mengenai latar belakang penulisan, pokok permasalahan yang diangkat, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II :PEMBAHASAN PENYALAHGUNAAN PERIZINAN PEMBANGUNAN GEDUNG SENAYAN CITY MENURUT UNDANG-UNDANG NOMO28 TAHUN 2002 TENTANG BANGUNAN GEDUNG

A. Teori Umum

Pada sub bab ini penulis akan mengutarakan penjabaran teori penguasaan tanah menurut hukum tanah nasional, teori di bidang bangunan gedung, hukum penataan ruang, rencana tata ruang wilayah kota berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW 2010, pengadaan tanah untuk kepentingan swasta.

B. Penyalahgunaan Pembangunan Gedung Senayan City

Pada sub bab ini penulis akan menguraikan mengenai awal fungsi bangunan Senayan City serta penjabaran mengenai perubahan menara Apartemen Senayan City menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, sanksi yang dikenakan kepada Senayan City terhadap perubahan fungsi yang semula menara Apartemen menjadi perkantoran menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, penyelesaian yang harus dilakukan terhadap pihak ketiga yang menggunakan bangunan tersebut sebagai investor.

C. Analisa Terhadap Masalah Hukum

Pada sub bab ini akan menguraikan Kelemahan dalam peraturan dan kelemahan di luar peraturan.

BAB III : PENUTUP

Pada Bab III yang merupakan bab terakhir akan diuraikan mengenai simpulan yang diambil penulis setelah melalui analisa pada bab-bab sebelumnya serta saran yang diperlukan.