

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Perumahan dan pemukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Perumahan dan pemukiman 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.<sup>1</sup> Pembangunan perumahan dan pemukiman diarahkan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, secara adil dan merata, serta 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. Meningkatnya kebutuhan akan perumahan erat kaitannya dengan kependudukan, seperti jumlah penduduk, laju pertumbuhannya, dan perubahan rata-rata jumlah jiwa per keluarga. Jumlah penduduk perkotaan di Indonesia, khususnya di ibukota yakni Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta cukup besar.

Laju urbanisasi yang mencapai 4,4% per tahun membuat kebutuhan perumahan di perkotaan semakin meningkat, sementara itu ketersediaan lahan menjadi semakin langka. Kelangkaan ini menyebabkan semakin mahalnya harga lahan di pusat kota, sehingga mendorong masyarakat berpenghasilan menengah-bawah tinggal di kawasan pinggiran kota yang jauh dari tempat kerja. Kondisi ini menyebabkan meningkatkan biaya transportasi, waktu tempuh, dan pada akhirnya akan menurunkan mobilitas dan produktivitas masyarakat. Sedangkan sebagian masyarakat tinggal di kawasan yang tidak jauh dari pusat aktivitas ekonomi,

---

<sup>1</sup> Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, edisi revisi, cet.1, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 1.

sehingga menyebabkan ketidak-teraturan tata ruang kota dan dapat menumbuhkan kawasan kumuh baru.<sup>2</sup> Sejalan dengan hal tersebut, pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan pemukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya 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 kumuh.<sup>3</sup>

Arah kebijakan rumah susun di Indonesia tercantum dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun yang berisi 3 (tiga) unsur pokok, yaitu:

1. Konsep tata ruang dan pembangunan perkotaan, dengan mendayagunakan tanah secara optimal dan mewujudkan permukiman dengan kepadatan tinggi;
2. Konsep pengembangan hukum, dengan menciptakan hak kebendaan baru yaitu satuan rumah susun yang dapat dimiliki secara perseorangan dengan pemilikan bersama atas benda, bagian dan tanah dan menciptakan badan hukum baru yaitu Perhimpunan Penghuni, yang dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya dapat bertindak keluar dan ke dalam atas nama pemilik satuan rumah susun, berwenang mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan di rumah susun;
3. Konsep pembangunan ekonomi dan kegiatan usaha, dengan dimungkinkannya kredit konstruksi dengan pembebanan hipotik atau fidusia atas tanah (sekarang Hak Tanggungan) beserta gedung yang masih akan dibangun.

Dalam rangka memenuhi arah kebijakan termaksud yang berkaitan dengan pembangunan rumah susun, maka Pasal 7 Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun menetapkan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah yang berstatus hak milik, hak guna usaha, hak pakai atas tanah Negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan pembangunan yang membangun rumah susun diatas tanah hak

---

<sup>2</sup>Kebijakan dan Rencana Strategis Pembangunan Rumah Susun Di Kawasan Perkotaan Tahun 2007-2011,” <[www.kemenpera.go.id/file\\_download/c-gambar/draft\\_jakstra\\_rusun.pdf](http://www.kemenpera.go.id/file_download/c-gambar/draft_jakstra_rusun.pdf) >, diakses 22 Mei 2009.

<sup>3</sup>Hutagalung, *op.cit.*, hal. 2

pengelolaan, wajib menyelesaikan status hak guna bangunan di atas hak pengelolaan tersebut, sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Pembangunan rumah susun yang didirikan diatas tanah Hak Guna Bangunan yang berada diatas tanah Hak Pengelolaan mempunyai perbedaan dengan pembangunan rumah susun yang didirikan diatas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, baik dari segi perolehan, penjualan maupun nanti pada saat perpanjangan Hak Guna Bangunannya tersebut. Perbedaan inilah yang kurang dipahami baik oleh para pembangun rumah susun (developer) maupun para calon pembeli Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang didirikan diatas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.

Pembangunan rumah susun saat ini banyak dilakukan diatas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah. Hal ini merupakan hasil kerjasama antara para developer dengan Pemerintah Daerah yang ingin memanfaatkan tanahnya karena Pemerintah Daerah tidak memiliki biaya yang cukup besar untuk dapat memanfaatkan tanah tersebut. Namun, permasalahan timbul pada saat developer kurang memberi informasi kepada calon pembeli mengenai status kepemilikan Satuan Rumah Susun mereka yang dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, terutama pada saat dilakukan pemasaran terhadap unit-unit rumah susun tersebut salah satunya contohnya adalah Apartemen Mangga Dua Court.

Pihak penyelenggara pembangunan rumah susun dari Apartemen Mangga Dua Court adalah Developer PT. Duta Pertiwi, Tbk (Sinar Mas Group). Pihak penyelenggara pembangunan rumah susun pada saat melakukan penjualan unit apartemen, tidak pernah memberitahukan baik secara lisan maupun tulisan kepada calon pembeli bahwa hak atas tanah bersamanya berada di atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Daerah. Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang dibuat antara pembeli apartemen dengan pihak developer, sama sekali tidak dijelaskan bahwa apartemen tersebut Hak Guna Bangunannya berada diatas tanah Hak Pengelolaan, begitu juga dalam Akta Jual Belinya. Bahkan, Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun hanya disebutkan bahwa hak atas tanah bersamanya tercatat dengan Hak Guna Bangunan tanpa adanya catatan tambahan diatas tanah Hak Pengelolaan dalam kolom 1.

Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 2981/Mangga Dua Selatan sebagai tanah bersama berakhir jangka waktunya pada tanggal 19 Juli 2008, oleh karena itu pada bulan Maret 2006 Pengurus Perhimpunan Penghuni Mangga Dua Court, mengajukan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan seluas 9.003 M<sup>2</sup> (sembilan ribu tiga meter persegi) kepada Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat. Selanjutnya pada bulan Juni 2006, Kantor Pertanahan Jakarta Pusat mengeluarkan Surat Keputusan No. 013/08-550.2-09.01-2006 tentang pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan No. 2981/Mangga Dua Selatan sebagai tanah bersama kepada Perhimpunan Penghuni Mangga Dua Court dengan kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara sebesar Rp. 289.247.000,- (dua ratus delapan puluh sembilan juta dua ratus empat puluh tujuh ribu rupiah).

Kemudian pada tanggal 7 Juli 2006 Kantor Pertanahan Jakarta Pusat memberikan surat No. 758/09.01-PT kepada Perhimpunan Penghuni Mangga Dua Court yang menyatakan bahwa setelah dilakukan penelitian lebih lanjut ternyata Sertipikat berada di atas tanah Hak Pengelolaan No. 1/Mangga Dua Selatan yang terdaftar atas nama Pemerintah DKI Jakarta. Hal ini menjadikan para pemilik Satuan Rumah Susun di Apartemen Mangga Dua Court merasa tertipu oleh pihak pengembang, karena dalam proses perpanjangan hak atas tanah bersama yakni Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dikenakan Uang Pemasukan ke Pemerintah Daerah DKI Jakarta yang besarnya hampir lima kali lipat dari perpanjangan Hak Guna Bangunan atas tanah Negara. Oleh karena itu, pihak Perhimpunan Penghuni Mangga Dua Court telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas ketidakadilan yang menyebabkan kerugian besar bagi para pemilik Satuan Rumah Susun tersebut.

Berdasarkan hal-hal tersebut di depan, maka nampaknya kasus Apartemen Mangga Dua Court sangat menarik untuk diteliti dan dibahas lebih lanjut. Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai kaitan kasus tersebut dengan kepastian hukum yang akan didapat oleh para pemilik Satuan Rumah Susun dalam sebuah penulisan tesis dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang Hak Atas Tanah Bersamanya Berada Diatas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Kasus: Apartemen Mangga Dua Court).”

## B. POKOK PERMASALAHAN

Adapun pokok permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah perbedaan pembangunan rumah susun dengan tanah bersama Hak Guna Bangunan di atas tanah Negara dengan pembangunan rumah susun dengan tanah bersama Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan?
2. Apakah hal-hal yang harus diperhatikan dalam rangka pembangunan rumah susun dengan tanah bersama Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan?
3. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun "Apartemen Mangga Dua Court" apabila ternyata mereka baru mengetahui bahwa status Hak Guna Bangunan pada tanah bersama berada di atas Hak Pengelolaan bukan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara?

## C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang meneliti dari bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Adapun tipologi penelitiannya, jika dilihat dari tujuannya, merupakan penelitian *problem identification*, yang mengklasifikasikan permasalahan yang ada sehingga dapat memudahkan dalam proses analisa dan pengambilan kesimpulan.

Penelitian ini juga menggunakan tipologi penelitian yang bersifat eksplanatoris, yang menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam tentang suatu gejala untuk mempertegas hipotesa yang ada.

Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier.<sup>4</sup> Sedangkan, alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa studi dokumen atau bahan pustaka yang dilakukan melalui data tertulis yaitu data sekunder di bidang hukum yang menurut kekuatan mengikatnya dibagi menjadi:

---

<sup>4</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal 12.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat dan berlaku di Indonesia. Bahan hukum primer dipergunakan untuk mencari landasan hukum yang dapat digunakan dalam penelitian. Pada penelitian ini menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya menjelaskan mengenai bahan hukum primer. Terdiri dari buku-buku bacaan, bahan kuliah umum, serta artikel-artikel dari media massa dan media elektronik yang berkaitan dengan konsep Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang digunakan sebagai landasan teoritis guna memberikan penjelasan mengenai permasalahan dalam penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan penunjang yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti definisi dan istilah hukum yang berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Studi dokumen tersebut akan dilengkapi dengan wawancara kepada narasumber dari ahli pertanahan.

#### **D. SISTEMATIKA PENULISAN**

Sistematika penulisan yang merefleksikan isi penulisan dibagi menjadi 3 bab, terdiri dari:

Bab I memuat mengenai Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II berisi mengenai Pengertian Dasar Yang Berkaitan Dengan Hak Guna Bangunan, Pengertian Dasar Yang Berkaitan Dengan Hak Pengelolaan, Tata Cara Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan, Tinjauan Umum Mengenai Pembangunan Rumah Susun, Perbedaan Pembangunan Rumah Susun Dengan Tanah Bersama Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Negara Dengan Pembangunan Rumah Susun Dengan Tanah Bersama Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hal-hal Yang Harus Diperhatikan Dalam Rangka Pembangunan Rumah Susun Dengan Tanah Bersama Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan, Perlindungan Hukum

Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun "Apartemen Mangga Dua Court" Apabila Ternyata Mereka Baru Mengetahui Bahwa Status Hak Guna Bangunan Pada Tanah Bersama Berada Di Atas Hak Pengelolaan.

Bab III yang terdiri dari Simpulan dan Saran.

