



PERKEMBANGAN HUKUM PROPERTI INDONESIA

Sebuah Catatan Tentang Prospek

**Dr. Martin Roestamy, S.H., M.H.
Dr. Abraham Yazdi Martin, S.H., M. Kn.**

**PERKEMBANGAN
HUKUM PROPERTI
INDONESIA
(Sebuah Catatan
Tentang Prospek)**

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

PERKEMBANGAN HUKUM PROPERTI INDONESIA (Sebuah Catatan Tentang Prospek)

Penulis

Martin Roestamy
Abraham Yazdi Martin

Editor

Radif Khotamir Rusli



PENGANTAR HUKUM PROPERTI INDONESIA (Sebuah Catatan Tentang Refleksitas)

Perpustakaan Nasional RI Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN 978-623-7787-77-8

xiv; 288 hlm.; 23 cm.

Bibliografi: hlm. 271

Cetakan ke 1, November 2021

Penulis

Martin Roestamy
Abraham Yazdi Martin

Editor

Radif Khotamir Rusli

Layout dan Sampul

Tim Kreatif Ranka Publishing

Penerbit

PT Rajawali Buana Pusaka

Anggota IKAPI

Kota Depok

Dicetak

Ranka Publishing

Divisi Percetakan PT Rajawali Buana Pusaka

Telp/ WA: 0813-83-266-266

e-mail : rankapublishing@gmail.com

Website : rankapublishing.com

E-mail:

martin.roestamy@unida.ac.id

originalbram@yahoo.com

Hak cipta di lindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya dalam bentuk
apapun tanpa seizin dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Rasa syukur pertama kali diucapkan kepada Allah SWT. Kemudian shalawat beserta salam tercurah limpahkan kepada Rasulullah SAW.

Alhamdulillah yang dengan izinNya, cita-cita menerbitkan buku Hukum Properti ini dapat terlaksana setelah melalui proses yang cukup panjang. Buku ini berasal dari literasi yang penulis bangun dari referensi berbagai sumber. Hukum perdata, hukum tanah, hukum agraria, hukum adat, hukum perumahan dan bangunan, termasuk beberapa prinsip dan teori hukum baik dalam jurnal internasional maupun doktrin serta dilengkapi dari hasil penelitian yang penulis lakukan bersama tim peneliti sejak tahun 2008 hingga saat ini dan hasil riset dalam berbagai skim yang dibiayai baik oleh kementerian RISTEKDIKTI (dahulu Dirjen DIKTI), Universitas Djuanda, serta beberapa sponsor yang tidak disebutkan satu per satu, termasuk refleksitas para penulis selaku praktisi hukum notaris dan PPAT di Jakarta, yang kiranya dapat maju selangkah lagi memberikan sedikit sumbangsih dalam pengembangan hukum properti di Indonesia.

Cita-cita turut membangun hukum properti yang merupakan motivasi dari para guru penulis Prof. Dr. AP. Parlindungan (Alm.), Prof. Dr. Mariam Darus Badruzaman, dan Prof. Dr. Djuhaendah Hasan dalam menempuh Pendidikan dimulai dari salah satu Strata satu, dua dan tiga. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, izinkan penulis mengucapkan terima kasih dan salam takzim serta doa untuk beliau semuanya, atas turunan ilmu yang diberikan selama ini, semoga menjadi pahala dan terus mengalir sepanjang masa. *Amin.*

Pada kesempatan ini, izinkan penulis mengucapkan terima kasih kepada segenap pihak yang telah mendukung, membantu, dan turut terlibat dalam aktivitas penelitian maupun penulisan buku ini. Semoga menjadi sumbangan pemikiran bagi menambah khazanah khususnya pada bidang ilmu hukum properti (hukum bangunan, hukum perumahan dan hukum pertanahan) dan dalam kancah ilmu hukum pada umumnya. Penulis menyadari, bahwa buku ini tidaklah sempurna, di sana sini pasti masih memerlukan perbaikan baik cara penulisan maupun kontennya, hal tersebut semata-mata keterbatasan tim penulis, di samping itu sebagai konsekuensi ilmu hukum yang berkembang, tentunya memerlukan koreksi, kritik, serta saran konstruktif untuk perbaikan dan peningkatan kualitas penulisan pada masa yang akan datang.

Pada kesempatan ini, izinkan penulis mengucapkan terima kasih kepada kementerian RISTEKDIKTI (Sekarang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi) untuk pembiayaan hibah dengan skim STRANAS kepada penulis sebanyak dua periode masing-masing dua tahun kemudian dilanjutkan dengan skim PPUPT selama tiga tahun (2019-2021). Buku ini adalah pengembangan dan revisi dari buku-buku terdahulu, yang merupakan hilirisasi dari penelitian tersebut.

Kepada insan UNIDA Bogor terutama unsur pimpinan yang telah memberikan contoh betapa pentingnya melaksanakan riset dalam proses pelaksanaan Pancadharmas Universitas Djuanda lebih khusus kepada Direktorat Riset dan Pengabdian Pada Masyarakat (DRPM). Kepada Yayasan Pusat Studi Pengembangan Islam Amaliyah Indonesia (YPSPIAI) untuk semua dukungan yang diberikan demikian juga kepada Fakultas Hukum dan Sekolah Pasca Sarjana UNIDA Bogor, kepada para tim riset sejak 2014 hingga saat ini, kepada para asisten dan tim pelaksana teknis yang bekerja keras dan ikhlas selama pelaksanaan riset hingga terbitnya buku ini diucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya, semoga bermanfaat bagi UNIDA dan insan UNIDA Bogor.

Akhirnya, kepada Allah SWT kita berserah diri, atas segala kekurangan dan kelemahan kita sebagai insan yang dha'if, kemudian Shalawat serta Salam kepada Baginda Rasulullah yang telah membimbing dan memberikan teladan kepada kita. Kami persembahkan

buku ini, pada bangsa dan negara Republik Indonesia semoga berguna serta bermanfaat, khususnya bagi mahasiswa dan para peneliti semoga dapat dijadikan sebagai rujukan dan menambah wawasan tentang hukum properti di Indonesia.

Penulis,

Martin Roestamy
Abraham Yazdi Martin

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
BAB I PERSPEKTIF PENGEMBANGAN HUKUM	
BANGUNAN	1
A. PENDAHULUAN	1
B. HUKUM BANGUNAN	1
1. Sistematika Hukum Bangunan	3
2. Asas-asas Hukum Bangunan	7
3. Hukum Bangunan Dalam Kaidah	7
4. Kelembagaan Hukum Bangunan.....	10
5. Kepemilikan Bangunan dan Bangunan	
Gedung.....	12
a. Hak Kepemilikan Bangunan Gedung	12
b. Kesesuaian Data	13
c. Kelembagaan Penerbit SKBG	14
6. Sertifikat Kepemilikan Bangunan	
Gedung (SKBG)	17
7. Pendaftaran Hak Bangunan Gedung.....	18
8. Problematik Struktural dan Kelembagaan.....	23
9. Bangunan Di Atas Jalan Raya dan	
Fasilitas Umum	25
10. Bangunan Di Area Ruang Bawah Tanah	
(Subway Law)	27

C.	PERSPEKTIF KEPEMILIKAN TERPISAH ANTARA TANAH DAN BANGUNAN GEDUNG.....	30
1.	Pro Kontra Pemisahan Hak Bangunan Gedung Dengan Tanah.....	30
2.	Asas Pemisahan Horizontal Dan Prospek Pengembangan Hukum Properti.....	35
3.	Asas Perlekatan Vertikal dan Prospek Turbulensi Hukum Properti.....	41
4.	<i>Land Tenure</i>	47
5.	Hukum Jaminan Atas Bangunan Gedung	49
D.	PROBLEMATIKA HUKUM RUMAH SUSUN, RUSUNAMI DAN RUSUNAWA.....	53
1.	RUSUNAMI	53
2.	RUSUNAWA.....	55
3.	Dinamika P3SRS.....	56
4.	Dari Developer Menjadi Building Management.....	65
5.	HGB di atas HPL.....	66

BAB II PERSPEKTIF HUKUM TANAH, BANGUNAN

	RUMAH, DAN BENDA DIATASNYA.....	69
A.	BENDA DI ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM JAMINAN.....	69
B.	TANAH TAPAK PERUMAHAN DAN BANGUNAN	70
C.	HUKUM TANAH DENGAN BENDA YANG ADA DI ATASNYA	72
D.	HUBUNGAN HUKUM TANAH DENGAN BANGUNAN.....	77
E.	HUKUM TANAH DENGAN BANGUNAN RUMAH SUSUN.....	79
F.	TANAH BERSAMA DAN BANGUNAN GEDUNG.	86
G.	KONSOLIDASI HUKUM PERTANAHAN DAN HUKUM PERUMAHAN	93



BAB III TANAH WAKAF DAN PROPERTI	101
A. DINAMIKA REGULASI WAKAF	108
1. Pendahuluan	108
2. Peraturan Wakaf Zaman Kolonial Hindia Belanda.....	110
3. Peraturan Wakaf Zaman Kemerdekaan	111
4. Wakaf dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960	113
5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977	115
6. Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf	117
B. IMPLIKASI DARI SIFAT RIGIDITAS TANAH WAKAF	119
1. Penyelenggaraan Tanah Wakaf di Beberapa Negara	121
2. Problematika Penyelenggaraan Tanah Wakaf di Indonesia.....	134
3. Perspektif Teori Hukum Terhadap Tanah Wakaf.....	142
C. KONSEP PENGEMBANGAN PRODUKTIFITAS TANAH WAKAF	149
1. <i>Built Operate Transfer</i> (BOT)	152
a. Pemahaman Umum tentang BOT.....	152
b. BOT pada Tanah Wakaf	154
2. Rumah Susun di atas Tanah Wakaf.....	160
BAB IV RUMAH TERJANGKAU BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH (MBR)	169
A. PERSEPSI MASYARAKAT TENTANG KEBUTUHAN RUMAH LAYAK	169
1. Secara Teknis ¹⁷⁰	
a. Bentuk Rumah Yang Standar Untuk Ditempati.....	171

b.	Luas Bangunan Yang Diinginkan	173
c.	Kondisi Rumah yang Diinginkan	175
d.	Keawetan Bangunan.....	177
e.	Keindahan Bangunan	180
f.	Perencanaan Bangunan Rumah Yang Memperhatikan Kebersihan Dan Kesehatan Lingkungan	181
g.	Kebutuhan Luas Dan Fungsi Ruangan Standar Untuk Per Orang	184
2.	Secara Sosial	190
a.	Keadaan Lingkungan Hunian.....	190
b.	Jumlah Anggota Keluarga Dalam Rumah	191
c.	Persyaratan Khusus Dalam Memilih Rumah...	192
d.	Arah Rumah.....	194
e.	Kepercayaan terhadap Fengshui dan Atau Tradisi Lainnya dalam Membangun Rumah Hunian.....	198
f.	Fasilitas yang Dibutuhkan MBR di Sekitar Hunian.....	201
3.	Secara Ekonomi	204
a.	Status Kepemilikan Rumah.....	204
b.	Rumah Susun Sewa/Milik	205
c.	Harga Rumah.....	208
B.	PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH (MBR)	209
1.	Hambatan Kepemilikan Rumah bagi MBR	209
2.	Hukum Perumahan Untuk Percepatan dan Kepastian Hukum Bagi MBR	216
C.	HUKUM PERUMAHAN BAGI MBR.....	224
BAB V	BANK TANAH UNTUK RUMAH TERJANGKAU .	233
A.	FENOMENA PENDUDUKAN LAHAN DI INDONESIA	236

B. BANK TANAH DALAM HUKUM POSITIF DI	
INDONESIA	238
1. Bank Tanah di Indonesia.....	238
2. Tugas Pokok dan Fungsi Bank Tanah.....	240
3. Entitas Bank Tanah	245
C. MODEL PENGADAAN TANAH UNTUK	
PERUMAHAN TERJANGKAU	248
1. Metode Pembebasan Lahan	248
2. Pengadaan Tanah untuk Land Bank.....	249
a. Pemanfaatan lahan terlantar	250
b. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.....	253
c. Aset Daerah	254
d. Pendapatan Anggaran Daerah & Nasional..	255
e. Model Enclaving dan Redistribusi	
eks Hak Guna Usaha.....	256
f. Tanah Ulayat	257
g. Eks reklamasi Teluk Jakarta	258
3. Perumahan Terjangkau	261
a. Harga Pemerintah Dan Simulasi Harga ..	261
b. Rumah Tanpa Tanah dan Simulasi Versi	
Penelitian.....	265
DAFTAR PUSTAKA	271

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB I

PERSPEKTIF PENGEMBANGAN HUKUM BANGUNAN

D. PENDAHULUAN

Paradigma hukum pembangunan bersamaan dengan pengembangan hukum properti adalah suatu keniscayaan yang secara perlahan telah mengemuka dalam wilayah ilmu hukum, khususnya hukum benda. Di beberapa universitas sudah mulai dibicarakan dan mengenali apa dan kenapa hukum bangunan tersebut yang tidak dilihat semata-mata dari sektor ekonomi dan bisnis saja. Walaupun pertanyaan tersebut belum terjawab secara komprehensif, penulis ingin memberikan batasan tentang apa hukum bangunan itu, yaitu seperangkat peraturan dan ketentuan yang mengatur penataan dan pengelolaan bangunan yang bersumber dari masyarakat dan negara untuk dapat memberikan kemanfaatan dan kepastian hukum terhadap kepemilikan bangunan. Kemanfaatan dan kepastian hukum tidak terlepas keterkaitannya dengan prinsip dasar hukum benda baik yang bersifat perorangan yaitu hubungan antar benda dengan orang, orang dan badan hukum maupun sifat kebendaan dari benda tersebut yang memberikan kewenangan mutlak kepada pemiliknya dalam ruang lingkup yang dimaksud oleh prinsip hak kebendaan yaitu *droit de suite* dan *droit de préférence*, dan *droit de levering*. Sehingga bangunan sebagai benda adalah obyek dari orang dan badan hukum yang pasti

Buku ini adalah lanjutan dari buku pertama ...

E. HUKUM BANGUNAN

Harmonisasi hukum dimaksudkan adalah untuk melihat urgensi persoalan yang perlu dianalisis untuk mencari jalan keluar, di samping itu alat analisis tersebut dikaitkan dengan pasar properti yang potensial



yang saat ini paling diminati oleh orang asing, persoalan yang memiliki hubungan langsung dari permasalahan hukum properti yang belum menemukan jalan terang. Menurut hemat penulis salah satu yang menjadi obyek cukup urgen dari penelitian ini adalah hubungan hukum antara tanah (yang dibebani oleh asas nasionalitas atau asas perlakuan berbeda) dengan bangunan (rumah atau gedung) yang tidak dibebani oleh asas perlakuan berbeda atau asas nasionalitas seperti yang dimaksudkan, misalnya Rumah Susun (yang dalam tulisan ini melingkupi rumah dan bangunan gedung perkantoran atau *strata title*). Pada Pasal 8 ayat (2) UUBG disebutkan : “Setiap orang atau badan hukum dapat memiliki bangunan gedung“. Sedangkan Hukum pertanahan yang secara tegas dan terang membatasi hak bagi WNA untuk memiliki tanah sebagaimana disebutkan dalam UUPA Pasal 9 seperti yang disebutkan di atas. Kondominium, apartemen atau rumah susun, gedung perkantoran, mall dan rumah sesuai dengan fungsinya yang ditentukan pada waktu mendirikannya sesuai dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menurut penjelasan pasal-pasal UUBG adalah termasuk bangunan gedung. Dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia mengenai pengaturan hak atas satuan rumah susun (HMSRS) sebagai alas hak dari kondominium atau rumah susun baik hunian atau non hunian tunduk kepada UURS.

Menurut Pasal 1 angka 1 UURS, 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*“. Ketentuan perundang-undangan UURS diterapkan terhadap apartemen disebut dengan rumah susun hunian dan gedung perkantoran yang disebut sebagai rumah susun non-hunian atau keduanya oleh masyarakat lazim juga disebut dengan *strata title*.

Salah satu cara untuk menjawab dari harapan dan cita-cita hukum ialah dengan mengkaji secara dalam tentang sistem hukum pertanahan yang dapat mengakomodir kebutuhan saat ini dan tantangan masa depan yang merupakan cita-cita pembangunan hukum ke arah hukum pertanahan yang efektif, berlandaskan filosofis dan yuridis negara dan bangsa Indonesia, mendorong pembangunan hukum terusnya seperti hukum bangunan dengan menggunakan pendekatan

tan pada asas, dasar dan konsep hukum yang ada dan berkembang di dalam negeri maupun di luar negeri tanpa mengabaikan hukum yang hidup (*living law*) terutama hukum adat. Pemberian kepastian hak bagi warga negara asing atau badan hukum asing adalah sebuah tuntutan yang sudah masuk ke ranah global karena akan memotivasi gairah investasi di Indonesia yang dirasakan sangat lambat, namun kaedah dan asas hukum Indonesia tetap dijadikan landasan untuk membuka peluang asing memiliki properti di Indonesia.

1. Sistematika Hukum Bangunan

Seperti yang sudah dikemukakan terlebih dahulu, bahwa pengembangan hukum bangunan dilakukan dengan pola penerapan asas pemisahan horizontal dilakukan selaras dengan upaya harmonisasi hukum bangunan dengan hukum pertanahan yang menganut asas nasionalitas. Penerapan asas pemisahan horizontal dianggap sebagai jalan terbaik bukan saja terhadap kebuntuan pemberian properti bagi asing, akan tetapi juga merupakan jalan keluar dari sengketa pertanahan yang tiada hentinya dalam hukum pertanahan.¹ Pada bagian ini penulis bermaksud untuk memberikan pokok-pokok pikiran mengenai sistem hukum bangunan yang selama ini tidak terlepas dari sistematika hukum tanah. Latar belakang munculnya sub-bab ini didasari persoalan yang timbul dari perbedaan perlakuan dalam hukum pertanahan antara WNI dengan asing yang dipersepsikan dalam tulisan ini sebagai investor asing. Selama ini asing dibatasi untuk memiliki properti di Indonesia, salah satunya ialah pembatasan yang dilakukan dengan cara membatasi asing hanya dapat mendirikan bangunan gedung dengan status tanah hak pakai.² Penulis pada dasarnya sependapat, bahwa perbedaan perlakuan antara warga negara dengan orang asing tetap diperlukan terutama dalam kaitan dengan pemberian hak atas tanah sehubungan dengan asas nasionalitas.

1 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, juga Djuhaendah Haasan, dalam *Op. Cit.*

2 Lihat pembahasan pada sub-bab D dan E Bab IV buku ini.



Akan tetapi tuntutan sektor properti yang mulai kehilangan pasar dalam negeri juga perlu dipertimbangkan. Salah satu cara untuk tetap menjaga perbedaan perlakuan terhadap orang asing sekaligus membuka kemungkinan kepemilikan orang asing terhadap bangunan harus tetap dibuka. PP No. 41/1996 tidak diperuntukan untuk membuka peluang pengembangan bisnis properti bagi asing sebagai investor pengembang, PP tersebut lebih diarahkan kepada pemakai hak pakai untuk bangunan tempat tinggal, jadi tidak melihat segi investasinya.

Seperti dibahas pada bab-bab sebelumnya, kepemilikan asing terhadap bangunan atau unit-unit bangunan dalam kacamata PP No. 41/1996 memiliki sejumlah kelemahan bahkan jika tidak disertai pengawasan yang ketat, dapat membahayakan keutuhan teritorial Indonesia, misalnya kepemilikan rumah tinggal di atas tanah HP di daerah perbatasan dengan negara lain.³ Kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing yang dibatasi pada satu rumah atau satu unit apartemen, bukan merupakan pembatasan yang tepat karena menutup berkembangnya bisnis properti yang saat ini mulai jenuh dengan pasar dalam negeri. Pembatasan bagi orang asing tidak dibolehkan memiliki rumah atau sarusun sederhana yang diperuntukan untuk WNI dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah dapat dimengerti dan harus didukung oleh semua pihak. Pangsa pasar rusun sederhana tentunya hanya buat rakyat Indonesia yang berpenghasilan menengah bawah sebagaimana program Rusunami yang digalakkan oleh Kementerian Negara Perumahan Rakyat. Disamping pembatasan tersebut pemikiran ke arah untuk tetap membuka peluang untuk investasi asing dalam bidang properti, baik sebagai *developer* maupun *end users*, misalnya dengan membatasi kepemilikan asing pada bangunan yang berbentuk *strata title* (tidak termasuk Rusunawa dan Rusunami) dan *landed house* pada perumahan yang tertata di kawasan permukiman atau *real estate*. Terbukanya investasi dalam bidang properti sebagai pengembang bagi

3 Lihat pembahasan dalam sub-bab A Bab IV buku ini.

asing adalah image positif bagi iklim investasi Indonesia, karena keterbukaan yang didukung sistem hukum yang inovatif dan pro pasar akan mengundang investor sebagai *end user* tentunya. Hal ini adalah sebuah konsekuensi logis seperti yang terjadi di Malaysia, Dubai, Singapura dan Thailand serta RRC, karena developer yang tentunya sudah berbentuk badan hukum Indonesia melalui mekanisme BKPM dan UUPM sebagaimana dilakukan dalam *direct investment* seperti diuraikan di atas, otomatis mengembangkan pasar Indonesia ke negeri asal dan negeri jaringan investasinya di negara lain.

Hal pokok yang diakibatkan oleh adanya perbedaan perlakuan terhadap orang asing yang tidak tepat, adalah hilangnya pasar investasi properti Indonesia yang diperkirakan menyebabkan menurun bisnis properti, khususnya bagi *strata title* dan *highrise building*. Padahal salah satu pangsa pasar potensial dari bisnis properti ialah pangsa pasar asing yang cukup menjanjikan. Potensi pasar asing ini menurut Lukman Purnomosidi mencapai US\$ 5 Miliar per tahun atau setara dengan Rp. 45 Triliun per tahunnya, terutama pada pangsa pasar pensiunan yang ingin menghabiskan masa tuanya di negara tropis/memiliki banyak sinar matahari.⁴ Sementara itu mahalnya harga *strata title* dan *highrise building*, menyebabkan pasar dalam negeri terutama kalangan masyarakat menengah ke bawah tidak mampu menjangkau harga properti tersebut.

Tingginya angka kapitalisasi kredit sektor properti menjadi satu masalah besar. Besarnya kapitalisasi kredit yang dikucurkan oleh sektor perbankan pada sektor ini, pada tahun 2005 akumulasi kredit yang dikucurkan untuk sektor ini mencapai Rp. 91,16 Triliun dengan laju pertumbuhan kredit sebesar 37,6 % pertahunnya. Khusus pada tahun 2005 kredit yang direalisasikan oleh kalangan perbankan mencapai Rp. 23,87 Triliun, dan PSPI memprediksi

4 Tempo Interaktif, Jakarta, 19 September 06, www.tempointeraktif.com, *Loc.*, *Cit.*



pada tahun 2006 aliran kredit secara kumulatif akan meningkat sebesar 23 % dan menjadi Rp. 111,99 Triliun.⁵ Dengan laju pertumbuhan kredit yang sangat besar, tidak menutup kemungkinan akan terjadi masalah kredit macet, jika tidak diimbangi dengan penambahan pasar potensial (asing).

Oleh karena itu, pengembangan hukum bangunan dengan menerapkan asas pemisahan horizontal menjadi sangat penting dilakukan untuk menjawab masalah di atas. Dengan asas pemisahan horizontal, orang asing terhalang untuk memiliki hak atas tanah secara langsung. Hubungan hukum antara asing dengan tanah diatur sebagaimana konsep hubungan hukum yang dijelaskan di atas. Hukum bangunan akan bertitik tolak pada pemberian kepastian hukum dalam kepemilikan bangunan tanpa harus memberikan hak atas tanah kepada orang asing dan pelaku bisnis properti.

Dengan demikian, pengembangan pengaturan hukum bangunan dilakukan melalui, Pertama, perubahan terhadap pengaturan bangunan akan memberikan kepastian hukum bagi pelaku bisnis properti di Indonesia. Hal ini terkait dengan pengaturan yang lebih tertib dan juga berakibat pada kejelasan bangunan atau unit bangunan yang akan dijual kepada konsumen. Kedua, dengan adanya status kepemilikan bangunan yang jelas dan terpisah dengan kepemilikan hak atas tanah, pengembangan pasar untuk bangunan kepada orang asing lebih terbuka lebar.

Lebih jauh lagi, pengembangan hukum bangunan akan memberikan kepastian perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia karena pemilikan asing terhadap bangunan akan diatur sedemikian rupa agar tidak mengganggu hak rakyat Indonesia untuk memiliki bangunan, terutama untuk memenuhi kebutuhan hunian yang layak. Selain itu, pengembangan hukum bangunan juga berorientasi pada kaedah, asas, lembaga dan proses ataupun substansi (terutama

5 Jurnal Properti, *Loc. Cit.*

model pengaturan), struktur dan budaya hukum, selain mendudukkannya dalam pohon Ilmu Hukum (dari aspek keilmuan).

2. Asas-asas Hukum Bangunan

Sebagai bagian dari Hukum Benda, maka asas-asas Hukum Bangunan juga sangat terkait dengan asas-asas hukum benda secara umum, misalnya asas sistem tertutup, asas hak mengikuti benda dan lain sebagainya dan mungkin pula untuk ditelusuri asas-asas lain yang secara spesifik dimiliki hukum bangunan, misalnya pengalihan kepemilikan bangunan yang dibangun di atas tanah hak orang lain, harus mendapat persetujuan si pemilik hak atas tanah.

3. Hukum Bangunan dalam kaidah

Pengertian bangunan gedung dalam UUBG dapat dipertahankan untuk menjadi pengertian bangunan. Klasifikasi fungsi dalam UUBG juga masih dapat dipertahankan, termasuk jenis-jenis bangunan untuk setiap fungsi bangunan. Jika dikaitkan pengaturan (berikut asas-asasnya) dan kelembagaan wewenang yang ada maka hal tersebut mengarah pada pembicaraan hukum bangunan. Dengan demikian, hukum bangunan merupakan kaidah, asas serta lembaga dan proses yang mengatur penyelenggaraan bangunan.

Format pengaturan rumah dan bangunan, terdapat beberapa aspek hukum dalam UU-Perkim, UURS dan UUBG. Aspek-aspek itu antara lain mencakup hukum perdata, hukum administrasi, hukum tanah dan hukum konstruksi. Secara spesifik hukum perdata yang dimaksud adalah hukum benda, terkait dengan identifikasi bangunan sebagai benda dan hak-hak kebendaan yang melekat pada bangunan, termasuk mengenai pembebanan jaminan utang. Hukum administrasi terkait dengan pengaturan perizinan bangunan yang di dalamnya terdapat aspek hukum tanah, terkait dengan syarat administratif penyelenggaraan bangunan. Istilah “hukum konstruksi” merupakan istilah yang digunakan penulis untuk membicarakan pengaturan teknis bangunan, sebagaimana tercermin dalam UUBG dan PP No. 36/2005 serta UURS dan PP No.4/1988.



Berdasarkan hal tersebut di atas, maka letak hukum bangunan dalam pohon hukum akan sangat terkait dengan hukum properti,⁶ Dengan demikian, selain karena secara normatif terkait syarat administratif penyelenggaraan bangunan, namun juga memiliki hubungan sederajat sebagai bagian dari hukum benda, bukan hubungan yang bersifat irisan.

Pendapat di atas merupakan suatu konsekuensi dari penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum tanah, sehingga hukum yang mengatur benda di atas tanah bukan hanya merupakan obyek hukum tanah. Dikembangkannya hukum bangunan sebagai “calon” cabang ilmu hukum juga terkait dengan pengaturan bangunan yang semakin berkembang, seperti dalam UU-Perkim, UURS dan UUBG dan peraturan pelaksanaannya. Artinya, sebagai salah satu cabang ilmu hukum, hukum bangunan telah memiliki sumber hukum formil tersendiri, terutama hukum tertulis (UU, PP, peraturan perundang-undangan lainnya) serta keputusan administrasi negara. Secara tidak tertulis, praktik-praktik dalam masyarakat (hukum adat) terkait pengalihan hak atas bangunan, kedudukan bangunan dengan tanah dan sebagainya juga memiliki kedudukan tersendiri dalam hukum bangunan.

Untuk mendudukan posisi hukum bangunan gedung di dalam keilmuan hukum. Terdapat dua pendekatan yang membahas hal ini, yaitu obyek material dan obyek formal. Menurut Mahadi, obyek yang berupa lapangan atau bahan penyelidikan dinamakan obyek material dan sudut pandang dinamakan obyek formal.⁷ Obyek material terkait dengan unsur-unsur alam yang diklasifikasikan menurut tiga jenis yaitu, bentuk benda mati (*anorganic*), benda hidup tumbuh-tumbuhan (*vegetation*), benda hidup binatang (*animal*).⁸

6 Lihat dalam Bab II Sub-bab F Hukum Tanah dan dan Hukum Bangunan dalam perspektif Hukum Agraria.

7 Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung, cetakan ketiga, 2003, hlm. 19

8 Suparlan Suhrtono, *Filsafat Ilmu Pengetahuan*, Ar-Ruzz, Yogyakarta, 2005, hlm. 45.

Manusia dalam beberapa aliran filsafat mendapatkan kedudukan berbeda, termasuk di dalamnya paham yang menyatakan manusia sebagai makhluk sosial.⁹ Obyek forma (formal) adalah cara atau sudut pandang, dari sudut mana obyek materi dipandang, dipikirkan, dan ditinjau atau diselidiki.¹⁰ Dari cara pandang ini diperoleh suatu gambaran umum tentang ruang lingkup studi dan kemudian dapat dipahami adanya tujuan studi.¹¹ Obyek Ilmu Hukum, obyek Ilmu Ekonomi obyek Ilmu Politik adalah sama¹² (obyek materialnya), meskipun obyek (material) sama, tapi sudut pandangan berbeda.¹³

Dalam hal hukum bangunan, yang menjadi obyek materialnya adalah bangunan (secara fisik). Hal yang sama juga merupakan obyek material bagi Ilmu Teknik Sipil atau Arsitektur. Akan tetapi, secara formal, dalam hukum bangunan yang dipelajari dan diatur adalah aspek hukum dari bangunan terkait dengan peruntukan bangunan (fungsi), penyelenggaraan bangunan (IMB, status hak atas tanah, kepemilikan) dan standarisasi teknis bangunan (penetapan syarat-syarat teknis). Standar teknis bangunan lebih banyak mengatur aspek fisik bangunan yang juga terkait dengan disiplin Ilmu Teknik, khususnya Teknik Sipil dan Teknik Arsitektur dan juga Teknik Planologi. Akan tetapi, pengaturan hal-hal tersebut juga terkait dengan aspek-aspek hukum, seperti pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan dan aspek perizinan bangunan gedung yang semuanya bermuara pada pemberian dan pencabutan hak, pemilikan, pemanfaatan, penggunaan, pengalihan serta penyelenggaraan bangunan. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa hukum bangunan memiliki kedudukan tersendiri dilihat dari obyek materialnya.

9 *Ibid.*, hlm. 47.

10 *Ibid.*, hlm. 49.

11 *Ibid.*, hlm. 49.

12 Mahadi, *Falsafah...Op. Cit.*, hlm. 18.

13 *Ibid.*, hlm. 19.



4. Kelembagaan Hukum Bangunan

Dalam kelembagaan wewenang bangunan gedung, UUBG seperti halnya UURS juga memberikan kewenangan pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat terlihat dari delegasi untuk menetapkan PP pelaksana dari UUBG, yaitu PP No. 36/2005. Kewenangan Pemerintah Pusat lainnya terkait dengan bangunan gedung yang memiliki fungsi khusus. Dalam hal klasifikasi fungsi bangunan gedung, UUBG memberikan kewenangan pada Menteri untuk mengaturnya dalam Peraturan Menteri, namun hingga saat ini peraturan tersebut belum terbentuk.

Sebenarnya UUBG menitikberatkan kewenangan dalam bangunan gedung kepada Pemerintah Daerah, terutama dalam hal pemenuhan syarat-syarat bangunan gedung, terkait dengan persyaratan administratif maupun teknis, termasuk mengenai bukti kepemilikan atas bangunan gedung yang hingga saat ini Perpres yang diamanatkan mengatur hal tersebut, belum terbentuk. Berdasarkan pemaparan di atas, kelembagaan ketiga rezim bangunan di atas saling tumpang tindih dan melibatkan banyak birokrasi, terutama dalam rezim UURS.

Keterpisahan dan kesimpangsiuran pengaturan bangunan di Indonesia menyebabkan rendahnya kepastian hukum (*rechtzakerheid*) khususnya dalam hal kepemilikan bangunan yang dibangun di atas tanah hak pihak lain, baik tanah negara maupun hak atas tanah orang lain. Walaupun tersurat dalam tujuan pengaturan bangunan gedung (UUBG) untuk memberikan kepastian hukum namun secara operasional hal tersebut belum dapat terwujud. Walaupun terdapat beberapa pengaturan telah memberikan pengaturan kepemilikan (termasuk bukti kepemilikan) atas bangunan, namun format pengaturan yang belum tertata menyebabkan kesimpangsiuran praktik di lapangan. Misalnya, dalam rezim UUBG, tidak diatur mengenai bukti kepemilikan atas bagian bangunan gedung, padahal dalam UUBG diperintahkan untuk mengatur mengenai kepemilikan atas bangunan gedung dalam PP.

Dalam PP No. 36/2005 ketentuan mengenai kepemilikan bangunan gedung didelegasikan kembali (sub-delegasi) dalam Perpres yang hingga saat ini belum terbentuk. Dalam hal ini, terdapat inkonsistensi pembentuk PP untuk tidak mengatur secara detail masalah kepemilikan atas bangunan gedung terutama dalam hal bukti kepemilikan dan pendaftarannya. Untuk rezim UURS, kepemilikan atas SRS dan bagian-bersama (melalui P3SRS) telah diatur secara tegas. Akan tetapi, dalam hal kepemilikan oleh orang asing masih terbatas untuk rumah susun yang dibangun di atas tanah HP, sementara hampir semua rumah susun dibangun di atas tanah HGB, terutama rumah susun bukan sederhana.

Kepemilikan atas rumah tak bersusun (*landed house*) pun belum diatur secara jelas, walaupun hal tersebut dimungkinkan. Hal tersebut tentunya akan mempersulit proses penjaminan dalam bentuk fidusia. Padahal UUJF mengatur objek jaminan fidusia terhadap benda tidak bergerak bukan tanah yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan. Pembangunan perumahan di atas tanah hak orang lain dengan perjanjian tertulis masih diragukan oleh sebagian kalangan, terutama kalangan Bank sebagai pemberi kredit (KPR). Padahal hal tersebut merupakan salah satu alternatif untuk memberikan perumahan kepada masyarakat ekonomi lemah. Hal ini tentu saja menghambat pengembangan pasar properti Indonesia terutama untuk mengembangkan pasar properti mewah kepada asing atau memberikan pemenuhan rumah murah bagi masyarakat ekonomi lemah.

Berdasarkan hal-hal di atas, pengembangan sistem hukum bangunan harus dimulai dengan menyusun sistematisa atas hukum bangunan. Pemikiran ini terutama beranjak dari ketentuan-ketentuan dalam UU-Perkim, UURS dan UUBG beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur hal-hal yang memiliki pengaturan yang cukup berbeda dengan hukum tanah terutama dengan menggunakan asas pemisahan horizontal.

5. Kepemilikan Bangunan dan bangunan gedung

Dalam rezim pendaftaran bangunan gedung atau rumah, terdapat beberapa persoalan terkait dengan kriteria tersebut di atas, antara lain:

a. Hak Kepemilikan Bangunan Gedung

Dalam hal kelembagaan hak belum teridentifikasi jelas mengenai apa yang dimaksud dengan hak kepemilikan bangunan gedung dan kelembagaan hak apa saja yang dapat diletakkan di dalam hak kepemilikan bangunan gedung. Hal ini disebabkan oleh pengaturan hak kepemilikan bangunan gedung yang tidak memadai, yang hanya diatur dalam satu pasal dalam UUBG yakni Pasal 8 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan (3) kemudian diatur lebih lanjut Pasal 12 ayat (1), (2), (3) dan (4) PP 36/2005. Yang pada Pasal 12 ayat (4) memerintahkan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Jika diteliti lebih lanjut, hal ini disebabkan oleh bersatunya antar rezim hukum bangunan gedung dalam pengertian perdata dengan hukum bangunan gedung dalam pengertian syarat teknis konstruksi bangunan. Bersatunya kedua rezim hukum yang berbeda dalam satu undang-undang ini (UUBG), telah menyebabkan penyempitan pada definisi mengenai apa yang dimaksud dengan bangunan gedung. Berdasarkan teori, benda bukan tanah tidak hanya meliputi bangunan gedung semata namun juga segala sesuatu yang merupakan obyek yang didirikan di atas tanah (termasuk di dalamnya tumbuh-tumbuhan). Dalam praktik, bangunan yang didirikan di atas tanah sangatlah beragam yang memiliki fungsi-fungsi berbeda, seperti bangunan rumah datar (*landed house*), bangunan rumah bertingkat, bangunan rumah yang memiliki fungsi ganda (Ruko dan Rukan) dan bangunan-bangunan fungsi khusus lainnya. Sehingga diperlukan sebuah pemisahan antara rezim hukum benda tanah dan bukan benda tanah ke dalam dua pengaturan hukum yang berbeda.

Hal ini kemudian membawa pengertian, bahwa kelembagaan hak atas bangunan gedung sama kompleksnya dengan kelembagaan hak atas tanah yang tidak bisa direduksi ke dalam satu jenis kelembagaan hak tertentu, dalam UUBG hanya dinyatakan Kepemilikan Bangunan Gedung. Pengaturan yang demikian tidaklah dapat memenuhi perkembangan di dalam praktik industri sektor bangunan gedung atau rumah (*properti*), sehingga memerlukan nomenklatur kelembagaan hak bangunan gedung atau rumah yang sesuai dengan kebutuhan praktik dan sesuai dengan karakteristik dari bisnis sektor properti.

b. Kesesuaian Data

Terkait dengan kesesuaian antara data fisik dan yuridis, maka dalam sistem Sertifikasi/pendaftaran kepemilikan bangunan gedung atau rumah. Isu utamanya terletak pada hak pihak ketiga yang ditumpangai kepada hak kepemilikan bangunan gedung atau rumah serta juga menggambarkan hubungan hukum yang tercipta antara pemilik bangunan gedung dengan pemilik tanah. Penekanan pada informasi terkait dengan data yuridis di dalam sistem pendaftaran/Sertifikasi kepemilikan bangunan gedung atau rumah menjadi krusial, untuk menciptakan kepastian hukum. Karena dengan pemisahan antara tanah dan bangunan gedung atau rumah telah menciptakan hubungan hukum yang kompleks yang dapat melibatkan ragam pihak (multi pihak), terutama pada bangunan gedung bertingkat seperti rumah susun/apartemen, atau bangunan bertingkat yang memiliki fungsi rumah susun/apartemen sekaligus mall atau perkantoran. Informasi terkait dengan hak-hak masing pihak tersebut, menjadi penting untuk terekam demi kepentingan perlindungan bagi para pihak tersebut dalam melakukan aktivitas ekonomi terkait dengan obyek bangunan gedung atau rumah.

c. Kelembagaan Penerbit SKBG

Terkait kelembagaan untuk melaksanakan proses pendaftaran/Sertifikasi tersebut. Setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan struktur kewenangan yang signifikan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pelibatan Pemda menjadi semakin signifikan dalam sistem Pemerintahan Indonesia, seiring dengan pelimpahan kewenangan yang signifikan dari pusat ke daerah. Isu inilah yang kemudian menjadi penting untuk menentukan kelembagaan di dalam kelembagaan pendaftaran tanda bukti kepemilikan. Dalam pengaturan Sertifikasi/ pendaftaran kepemilikan dalam sistem Sertifikasi kepemilikan bangunan gedung di Indonesia, dinyatakan pada Pasal 12 ayat (1) PP 36/2005, membagi pengeluaran surat tanda bukti kepemilikan (Sertifikasi) menjadi dua jalur kewenangan yang berimplikasi pada kelembagaan dalam sistem pendaftaran tanda bukti kepemilikan bangunan gedung, yakni pusat dan daerah. Pembagian kewenangan tersebut di dasarkan pada kriteria fungsi dari bangunan gedung. Dimana dinyatakan bahwa kewenangan pemerintah daerah mencakup keseluruhan bangunan gedung yang terdapat dalam wilayahnya, kecuali bangunan gedung dengan fungsi khusus yang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Pembagian kewenangan yang demikian, sifatnya masih sangat sumir dan berpotensi untuk menimbulkan interpretasi yang berbeda antara Pemerintah Pusat dengan Daerah yang pada akhirnya berujung pada sengketa kewenangan. Selain itu antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) pun berpotensi menimbulkan perebutan kewenangan, terlebih dengan adanya HMRS yang dijadikan salah satu obyek pendaftaran tanah. Sedangkan secara karakteristik, HMRS terqualifikasi sebagai bangunan gedung dan bukan bagian dari benda bukan tanah.

Perebutan kewenangan tersebut di atas akan berimplikasi turunnya tingkat pelayanan kepada masyarakat, khususnya Sertifikasi/pendaftaran kepemilikan bangunan gedung dan rumah. Keberatan terhadap kelembagaan sistem pendaftaran tersebut di atas terletak pada gagasan dasar pembentukannya yang lebih kental nuansa pembagian kewenangan dibandingkan dengan tujuan dari pendaftaran suatu hak kebendaan, yakni untuk memberikan informasi secara akurat terhadap hak kebendaan yang ada. Sehingga menimbulkan kelemahan mendasar dikarenakan tidak terintegrasinya sistem informasi dari data-data yuridis yang di dalam suatu obyek bangunan gedung.

Hal tersebut di atas berpotensi untuk menciptakan ketidakharmonisan data yang pada akhirnya mengurangi jaminan hukum pemegang sertifikat bukti kepemilikan bangunan gedung. Salah satu tujuan utama dari rezim pendaftaran hak kebendaan ialah untuk menciptakan tertib informasi dan administrasi, sehingga tercipta sebuah informasi yang akurat dan terpercaya terhadap data-data yuridis yang melekat di dalam suatu benda. Pengalaman di beberapa negara maju, menunjukkan bahwa untuk menciptakan hal tersebut diperlukan sebuah integrasi terhadap sistem pendaftaran hak kebendaan. Jepang sebagai contoh, telah mengeluarkan undang-undang tentang pendaftaran benda tak bergerak (*The Immovables Registration Law of Japan*), tujuan dari diberlakukannya undang-undang ini dinyatakan pada Pasal 1 sebagai berikut :

"This law aims to conserve citizens rights and thereby to contribute safe and smooth trading by providing provision for the system regarding registration to publicly announce indication of immovable and rights of immovable".¹⁴

Untuk mencapai tujuan tersebut kemudian sistem pendaftaran dipusatkan ke dalam sebuah biro urusan

14 *The Immovable Registration Law of Japan, Loc. Cit.*



hukum, yang menangani seluruh proses pendaftaran dan pengumuman hak kebendaan di Jepang. Pola yang demikian menjadi sangat efisien dalam menciptakan sebuah sistem informasi hak kebendaan.

Berbeda dengan sistem yang diciptakan oleh UUBG, selain terpisahnya kelembagaan pendaftaran antara pusat dan daerah. Dalam sistem UUBG juga berpotensi untuk melakukan penunjukan terhadap kelembagaan yang tidak tepat dalam melakukan pendaftaran. Dalam pematangan Sertifikasi bukti kepemilikan bangunan gedung, proses pembahasannya dilakukan oleh Departemen Pekerjaan Umum (PU), yang jika diteliti lebih lanjut penunjukan Departemen PU sebagai sektor yang memimpin (*leading sector*) yang membawahi pendaftaran bangunan gedung. Dikarenakan pendaftaran suatu hak lebih kental nuansa hukumnya dan secara substansi menyangkut kualifikasi-kualifikasi hukum yang sifatnya administratif, bukan kualifikasi teknis bangunan gedung yang merupakan domain dari Departemen PU. Kerancuan ini terletak pada kriteria pembagian yang menggunakan pendekatan fungsi khusus dan fungsi lainnya. Pasal 5 UUBG dalam ayat (6) menyatakan :

“Bangunan gedung fungsi khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium dan bangunan sejenis yang diputuskan oleh menteri”.

Dalam penjelasan ayat tersebut, dinyatakan bahwa bangunan gedung fungsi khusus adalah bangunan gedung yang fungsinya mempunyai tingkat kerahasiaan tinggi untuk kepentingan nasional atau yang penyelenggaraannya dapat membahayakan masyarakat di sekitarnya dan mempunyai resiko tinggi dan penetapannya dilakukan oleh menteri yang membidangi bangunan gedung berdasarkan usulan menteri terkait. Adapun yang dimaksud dengan bangunan fungsi lainnya, ialah

fungsi-fungsi bangunan di luar aspek kekhususan pada Pasal 5 ayat (6) UUBG, yakni fungsi hunian (Pasal 5 ayat (1) UUBG), Keagamaan (Pasal 5 ayat (3) UUBG), Usaha (Pasal 5 ayat (4) UUBG), Sosial dan Budaya (Pasal 5 ayat (5) UUBG).

6. Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG)

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan baik UURS maupun UUBG yang dijabarkan dalam PPBG dalam hal pengaturan substansi yang sama, dengan objek yang sama, yaitu SKBG terdapat inkonsistensi dan terkesan tidak memiliki kordinasi dan dapat saja masing-masing tidak *concern* dalam menetapkan pendelegasian kewenangan penentuan pendaftaran SKBG, karena akan menimbulkan kebingungan bagi pemrakarsa baik peraturan pemerintah maupun peraturan presiden dan dapat menimbulkan keraguan dilihat dari pilihan mana yang paling tepat. Menurut hemat peneliti, jika dilakukan perbandingan dengan pendaftaran tanah, maka sebaiknya presiden mengambil inisiatif untuk membuat peraturan pemerintah yang dalam peraturan tersebut dapat mengadopsi pemikiran yang ada pada ketentuan UUBG dan PPBG dimaksud. Hanya saja, diperlukan setidaknya kordinasi antara empat lembaga kementerian, yaitu: Kementerian Agraria/BPN, PUPR, Hukum dan HAM, serta Kementerian Dalam Negeri. Keempat kementerian ini diharapkan dapat membuat penafsiran dari ketidaksinkronan antara UURS dan UUBG, kemudian secara bersama-sama menjadi pemrakarsa pembuatan peraturan pemerintah SKBG sebagaimana dimaksud yang dalam hal ini merupakan peraturan yang terbaru sehingga dapat menggunakan prinsip *lex posteriori derogat lex legi priori* (Hukum yang lebih baru dapat mengenyampingkan hukum lama), dalam pada itu, jika melihat kedudukan UURS tentunya memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari PPBG sebagaimana yang dianut dalam prinsip *lex superior derogat lex inferior* (hukum yang lebih tinggi tingkatannya dapat mengenyampingkan hukum yang lebih rendah). Karena itu, peneliti lebih memilih untuk pendaftaran bangunan

gedung pemerintah segera menerbitkan Peraturan Pemerintah Pendaftaran Bangunan Gedung (PP-PBG atau P3BG), proses pendaftaran bangunan ini dapat disebut juga dengan “Kadastral Bangunan”.

7. Pendaftaran Hak Bangunan Gedung

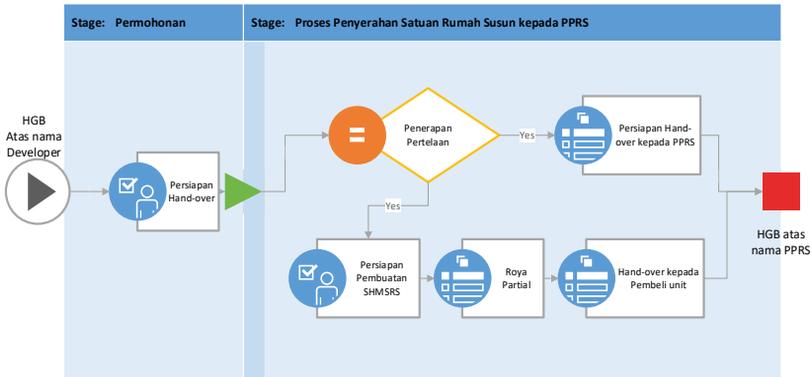
Penjelasan di atas telah menunjukkan dominasi hukum tanah terhadap hukum bangunan, ini disebabkan oleh karena prinsip hukum properti Indonesia menganut dua prinsip hukum yang berbeda dalam menetapkan hak kebendaan dari rumah susun. pembuat undang-undang tidak menyadari efek domino yang menjadi bom waktu dan pada saatnya tiba mengakibatkan turbulensi hukum properti dalam sistem hukum di Indonesia. Dapat dikatakan pembuatan undang-undang rumah susun tidak melihat hukum adat sebagai salah satu sumber hukum agraria, jika rezim hukum tanah ingin tetap mendominasi hukum bangunan disebabkan karena penggunaan asas perlekatan vertikal. Di samping itu, Para ahli hukum juga tidak melihat pendapat asas perlekatan vertikal yang dikutip dari KUH-Perdata (pasal 500 sampai 506), walaupun hukum benda tanah dan hipotek atas tanah telah dicabut dengan undang-undang pokok agraria. Penerapan asas perlekatan vertikal dalam penetapan sertifikat hak milik satuan rumah susun adalah sesuatu yang merugikan masyarakat. Lain hal jika adanya kesadaran dari instansi pemerintah dalam hal ini adalah BPN, untuk melakukan persiapan lebih dini, tentang pengalihan status kepemilikan HGB asal yang pada awalnya dimiliki oleh developer setelah dilakukan hand over atas unit-unit secara otomatis beralih haknya kepada Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (P3SRS) (dahulu PPRS). Kata-kata penghuni dalam hal ini dicatat sebagai salah satu penyebab persoalan hukum, disebabkan karena keengganan para penghuni yang bukan pemilik untuk memikirkan masa depan ex-HGB milik developer sebagaimana disebutkan di atas.

Perlu juga dipikirkan bagaimana dengan status HGB jika dijaminan untuk pembiayaan kredit pembangunan ru-

mah susun yang bersangkutan, sehingga dominasi hukum tanah terhadap unit satuan rumah susun dapat lebih cepat diatasi tanpa harus merugikan pemilik unit sebagaimana terjadi pada sengketa-sengketa tersebut di atas. Penggunaan asas perlekatan memerlukan persiapan yang komprehensif, antara lain keterbukaan developer tentang status HGB kelak akan menjadi apa setelah hand over, kesiapan BPN selaku otoritas tunggal dalam penerbitan hak milik satuan rumah susun, kemudian kesiapan PPRS untuk menampung semua persoalan yang ada di sekitar rumah susun termasuk tanggung jawab penyelesaian perpanjangan dan pengalihan HGB.

Agar tidak tumpang tindih tentang pembebanan hak tanggungan dari HGB, maka dari setiap hand-over kepada end-user sebaiknya dipersiapkan juga royalti partial dan perjanjian penyerahan atau pemasrahan kepada end-user atau jika sudah dibentuk kepada PPRS. Developer dapat saja membentuk persiapan pembentukan PPRS dengan mengumpulkan 51% misalnya pembeli ketika pelunasan unit sehingga dengan demikian, persiapan ke arah pemastian penggunaan HGB untuk jaminan kredit developer dapat dikurangi bebannya dengan royalti partial, dimana persiapan hand-over kepada PPRS atau calon PPRS dapat dilakukan dengan peraturan administrasi hukum yang dilakukan oleh BPN, misalnya dengan pembuatan akta pelepasan hak untuk kepentingan PPRS. Sebagaimana tergambar di bawah ini.





Gambar Penyerahan HGB dari Developer kepada PPRS

Jalan keluar lainnya dapat juga dengan mengkaji lebih dalam tentang status HGB apakah dengan membuat undang-undang tentang HGB yang di dalamnya terkatik dengan keberadaan rumah susun misalnya diberikan jangka waktu seperti freehold di Malaysia selama 99 tahun atau model Jepang dengan Hak Milik Bersama dari *unit ownership organization (kubun-suyu keng)* yang bertanggung jawab mengelola tanah yang dimiliki bersama (*shikici*), dimana *kubun-suyu keng* menjadi pemilik bersama bukan penghuni sehingga memiliki rasa tanggung jawab selaku pemilik. Hal ini berbeda dengan Indonesia yang menggunakan istilah penghuni, dimana penghuni tidak peduli tentang berakhirnya jangka waktu tanah bersama tersebut, karena penghuni tidak berkepentingan dengan tanah, hanya berkepentingan dengan rumah yang ditempatinya.

Akibatnya, dominasi hukum tanah terhadap hukum bangunan justru akan melemahkan status hak milik atas satuan rumah susun tersebut. Persoalan lain yang tidak pernah selesai adalah masalah birokrasi pertanahan yang dalam penelitian ini terdapat rekaman bahwa seolah-olah kantor pertanahan tinggal menunggu permohonan perpanjangan, seharusnya sebagai pelayan public justru melakukan tindakan proaktif dengan pembinaan kepada PPRS atau developer bagaimana tentang status HGB yang akan berakhir agar tidak menjadi bom waktu, baik dengan melakukan otomatisasi perpanjangan atau peralihan hak dari devel-

oper ke pemilik unit. Di samping itu kantor kementerian perumahan juga harus pro-aktif memikirkan efek negatif dari keanggotaan penghuni dari PPRS, harus ada evaluasi dari keanggotaan tersebut hanya pada pemilik saja sebagaimana *kubunsuyu keng* di Jepang.

Dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum bangunan maka dapat dilakukan dengan dua alternatif pilihan untuk mencegah melemahnya hak milik satuan rumah susun akibat berakhirnya hak guna bangunan seperti yang terjadi selama ini sebagaimana kasus yang dijelaskan di atas, pertama jika ingin menggunakan model penerbitan HMSRS yang terjadi selama ini, maka jika melihat model Jepang bagus juga dibuatkan dengan pembuatan sertifikasi bangunan gedung yang dikeluarkan oleh instansi yang berhubungan dengan bangunan misalnya dinas bangunan atau dinas perumahan di kota/kabupaten, sertifikasi bangunan gedung dimaksudkan baik gambar maupun pembuatannya menjadi persyaratan pembuatan hak milik satuan rumah susun, sertifikasi bangunan pada dasarnya telah memiliki dasar hukum pada pasal 12 UUBG sebagaimana tersebut di atas.

Hanya saja untuk membentuk kelembagaan untuk membuat sertifikasi hak kepemilikan bangunan gedung diperlukan melalui peraturan pemerintah, siapa yang akan lebih baik mengambil inisiatif atau studi akademik pembuatan peraturan pemerintah, dalam hal ini mengingat kementerian perumahan telah dihapuskan kemudian dimerg-er ke dalam kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat (PUPR) maka sebaiknya inisiatif itu dilakukan oleh kementerian PUPR, pemikiran ini mengingat instansi BPN selama ini tidak memikirkannya, karena memang sudah merasa sudah cukup memiliki kewenangan yang diharapkan. Setelah sertifikasi bangunan gedung diterbitkan oleh dinas yang terkait tersebut di atas, maka selanjutnya developer dapat menyerahkan kepada BPN untuk penerbitan sertifikat kepemilikan hak milik satuan rumah susun yang didalamnya terkandung dua objek hukum yang terpisah,



yaitu benda bangunan berupa sertifikat bangunan gedung dan sekeping tanah yang merupakan bagian tak terpisah dari tanah bersama yang dilekatkan bersama dengan sertifikat bangunan gedung, sehingga dalam SHM SARUSUN terdapat dua gambar yaitu gambar bangunan dan gambar sekeping tanah yang merupakan bagian tak terpisah dari tanah bersama. Dengan terpisahnya pendaftaran sebagaimana tersebut, maka terdapat dua objek yang dapat dijamin; yaitu sekeping tanah dengan hak tanggungan dan sertifikat bangunan dengan fidusia.

Kedua masing-masing item yaitu pendaftaran rumah atau bangunan gedung dilakukan oleh instansi PUPR misalnya, dimulai dari penyerahan izin mendirikan bangunan (IMB), penyerahan keputusan pertelaan, pembagian tentang benda dan bagian bersama, penetapan gambar unit sesuai dengan pertelaan, serta penerbitan SKBG. Dengan SKBG jual beli dilakukan dengan notarior dimana developer menjual bangunan gedung demikian termasuk bagian tanah yang tak terpisah dari tanah bersama. mengenai tanah bersama ini developer menyerahkan HGB kepada BPN untuk selanjutnya dibuatkan gambar rincik disesuaikan dengan Nilai Perbandingan Proporsional (NPP) kemudian selanjut penerbitan sertifikat sekeping tanah yang merupakan bagian tak terpisah dari tanah bersama. mengenai tanah bersama atau sekeping tanah, direkomendasikan untuk penelitian selanjutnya, apakah akan sekeping tanah dapat ditingkatkan haknya menjadi hak milik atau hak guna bangunan atau hak lainnya.



Gambar 4. Pengembangan Konsep HGB



Gambar Model Pengembangan HGB dikaitkan dengan SHMSRS - Konsep Pendaftaran Terpisah

8. Problematik Struktural dan kelembagaan

Hubungan hukum sebagai sebuah konsep hukum merupakan salah satu karakteristik dari unsur-unsur perikatan. Menurut Mariam Darus, perikatan didefinisikan sebagai hubungan yang terjadi di antara dua orang atau lebih, yang terletak dalam harta kekayaan, dengan pihak yang satu berhak atas prestasi dan pihak lainnya wajib memenuhi prestasi itu. Lebih lanjut menurut beliau, terdapat 4 (empat) unsur di dalam suatu perikatan yakni hubungan hukum, kekayaan, pihak-pihak dan prestasi.¹⁵

Hubungan hukum, merupakan hubungan yang terjadi dalam lalu lintas masyarakat, dimana hukum dalam hubungan tersebut meletakkan kewajiban pada satu pihak dan meletakkan hak pada pihak lainnya.¹⁶ Hak dan kewajiban

15 Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung, Alumni, 1994, hlm.3.

16 *Ibid.*, hlm. 3.



merupakan dua konsep fundamental di dalam ilmu hukum, dikarenakan pada dasarnya hukum ditujukan untuk mengharmonisasi antara hak dan kewajiban itu sehingga tercapai keadilan dan ketertiban dari masyarakat. Menurut ilmu hukum, kata hak diletakkan dalam ciri-ciri sebagai berikut:¹⁷

- a. Hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subyek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak;
- b. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif;
- c. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commision*) atau tidak melakukan (*ommision*) sesuatu perbuatan. Ini disebut sebagai isi dari hak;
- d. *Commision* atau *ommision* itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai obyek dari hak; dan
- e. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.

Kewajiban memiliki korelasi dengan adanya hak. Hak pada seseorang akan menimbulkan kewajiban bagi orang lain untuk menghormati orang lain. Dalam konteks penelitian ini hubungan hukum adalah sebuah hubungan keperdataan yang bertimbal balik, bukan sebuah hubungan pada wilayah publik yang bersegi satu. Hubungan yang demikian di dalam KUH Perdata di Indonesia bersumber pada buku III. Hubungan hukum disini merupakan perikatan yang bersumber pada perjanjian, dimana hak dan kewajiban tersebut timbul akibat adanya kata sepakat dari masing-masing pihak untuk memberikan, berbuat dan tidak berbuat sesuatu. Memberikan, berbuat dan tidak berbuat selalu

17 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996, hlm. 55.

dilekatkan pada obyek konkrit yang dapat dinilai dengan uang (kekayaan). Obyek konkrit tersebut dapat berupa benda, yang dalam lapangan bidang hukum perdata berdasarkan KUH Perdata diatur tersendiri dalam buku II dengan nama hukum benda.

Berdasarkan uraian ini, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya suatu hubungan hukum akan selalu melibatkan dua hal utama, yakni subyek hukum (orang maupun badan hukum) yang merupakan pengembangan hak dan kewajiban dan obyek yang berupa benda, yang di dalamnya terdapat kelembagaan hak. Oleh karenanya, analisis model hubungan hukum antara pemilik tanah dan bangunan gedung dikembangkan berdasarkan kedua variabel tersebut di atas.

9. Bangunan di atas jalan raya dan fasilitas umum

Bangunan di atas jalan raya (*sky-bridge*) atau fasilitas umum sering didapati di kompleks apartemen atau pusat perbelanjaan. Yang dimaksud dengan *sky-bridge* atau bangunan di atas jalan raya seolah-olah bangunan yang mengambang tidak memiliki hubungan langsung dengan tanah. Di negara-negara maju, hal ini sudah biasa terjadi, karena suatu pusat perbelanjaan dihubungkan dengan koridor yang dibangun oleh pengembang, di Bangkok contohnya terdapat satu pusat perbelanjaan terpadu yang sangat terkenal, Namanya MBK¹⁸ (Mabunkhrong) yang menghubungkan empat persimpangan sekaligus dan terdiri dari empat mall besar yang dilengkapi dengan tiga jalur stasiun (*BTS Skytrain, National Stadium BTS Station, dan Siam station*), terdapat juga beberapa bangunan di atas jalan raya yang digunakan sebagai tempat usaha, café, dan restoran.

Di Jepang, terdapat pusat perbelanjaan terbesar yang dihubungkan satu mall dengan lainnya melalui *sky-bridge*. Shinjuku adalah salah satunya yang berada di distrik khusus Tokyo. Shinjuku adalah pusat perniagaan dan pemerintahan sekaligus lokasi salah satu stasiun pergantian

18 is a large shopping mall in Bangkok, Thailand



(*interchange*) transportasi umum terbesar di Tokyo, Stasiun Shinjuku. Shinjuku adalah tempat di mana Kantor Pemerintah Metropolitan Tokyo, gedung tertinggi di Tokyo, berada. Shinjuku bisa dibilang adalah ibukotanya Tokyo. Selain itu ada banyak pasaraya (*department store*), bioskop, hotel dan bar yang terletak di sini.

Singapura juga memiliki banyak *sky-bridge*, khususnya di kawasan Orchard Road atau Bugis Junction, di samping juga Singapura memiliki banyak subway area yang akan diurai pada bagian berikut. Di Jakarta, antara Pondok Indah Mall I (PIM 1) dan Pondok Indah Mall II (PIM 2) terdapat *sky-bridge* tiga lantai yang dimanfaatkan oleh para pengusaha sebagai tempat berniaga dan masyarakat ikut menikmati suasana tempat perbelanjaan tersebut, demikian juga di daerah Glodok, Komplek Grand Indonesia mall, Ambassador Kuningan City maupun kawasan Palm Court di barat Jakarta, terdapat beberapa bangunan yang berada di atas jalan raya. Pada bulan November 2018, Gubernur Anis Baswedan meresmikan Sky-bridge Tanah abang yang memberikan fasilitas kepada para pedagang untuk menggunakan area ini sebagai tempat usaha. Persoalan hukumnya adalah masalah hak atas bangunan tempat usaha yang belum diatur baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah secara komprehensif.

Catatan di atas menunjukkan bahwa Jakarta (Indonesia) telah memasuki era megapolitan, dimana antara satu bangunan dengan bangunan lain telah terhubung dengan bangunan yang mandiri dan menembus batas “demarkasi” hak dan kewenangan satu sama lain bangunan dengan keterbukaan informasi dan teknologi serta perkembangan ekonomi yang cukup pesat yang berdampak kepada pengembangan hukum bisnis, dalam hal ini adalah hukum properti dan hukum benda serta hak-hak kebendaan yang harus diteliti. Buku ini memberikan rekomendasi kepada para peneliti untuk mendalami hubungan UUBG yang memperkenalkan adanya “bangunan gedung” sebagai satu hak yang mandiri, walaupun amanah untuk mewujudkan

pendaftaran haknya dengan Peraturan Presiden hingga saat ini belum menjadi perhatian pemerintah atau stakeholder, padahal secara faktual benda yang disebut dengan bangunan gedung yang berada di atas fasilitas umum atau jalan raya, sudah digunakan oleh khalayak ramai dan diakui keberadaannya. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah dan pembuat undang-undang menyikapinya untuk menjamin kepastian hukum dan kemanfaatan.

10. Bangunan di area ruang bawah tanah (subway Law)

Subway adalah lorong bawah tanah yang digunakan untuk menghubungkan antara satu kawasan dengan kawasan lainnya, dalam mendukung mobilitas masyarakat baik transportasi umum (kereta api maupun kendaraan), pejalan kaki, ataupun yang dapat digunakan sebagai tempat usaha (*underground mall*). Di negara-negara maju, subway maupun subcity bukanlah hal yang aneh, misalnya kota Fukuoka di Jepang, memiliki kota berlapis yaitu upper ground dan under ground yang memiliki lebih dari stasiun kereta api bawah tanah. Demikian juga hampir semua jalur kereta api di megapolitan Tokyo, menggunakan subway yang dilengkapi dengan pusat perbelanjaan, restoran, maupun *public services*, demikian halnya di Singapura.

Ketentuan yang mengatur subway law di Jepang tunduk kepada pengaturan mengenai standar bangunan dan pengaturan spesifik mengenai kepemilikan bangunan dan pendaftaran bangunan. Pengaturan mengenai standar bangunan mencakup dan berlaku bagi seluruh jenis bangunan. Pada Pasal 2 ayat (1) *Building Standard Law*, mengatur cakupan bangunan sesuai dengan fungsi (*designated buildings*) berupa :

“...school (...), gymnasia, hospitals, theatres, viewing stands, assembly halls, exhibition halls, department stores, markets, dancing halls, recreation house, public bath houses, hotels, apartment houses, dormitories, lodging house, factories, warehouses, garages, storages for hazardous materials, slaughter houses, crematoria, waste disposal plants and other buildings for similar use”.¹⁹

19 *Building Standard Law, Op. Cit.*, hlm. 2.



UU tersebut mengatur standar teknis bangunan (termasuk mengenai kelengkapan bangunan) dan juga kawasan-kawasan pembangunan bangunan sesuai dengan rencana tata kota. Lalu ditentukan pula fungsi-fungsi bangunan yang dapat berada pada suatu kawasan (zona). Akan tetapi, selain masalah teknis bangunan dan area bangunan, UU tersebut juga mengatur mengenai perjanjian tentang bangunan (*Building Agreement*). Pada Pasal 69 *Building Standard law*, diatur bahwa :

“In the case where the city, town, or village deems it necessary to promote the utilization of the building by way of highly maintaining and increasing the environment as a residential or the convenience as a commercial area and to improve the environment of land with respect to a part of the area, it may provide an ordinance that the owners of the land and the persons having a superficies or leases (excluding those which are clear to having been established for temporary equipment or for temporary use, hereinafter referred as “lease”) with purpose of owing buildings (hereinafter referred to generally as landowner, etc.) may designate a certain area on the said land and make an agreement (hereinafter referred to as a “building agreement”) on the standard concerning site, location, structure, use, form, design, or building equipment, of building within such area.”²⁰

Perjanjian tentang bangunan (*building agreement*) dilakukan jika suatu kota atau desa bermaksud untuk menjadikan kawasannya menjadi kawasan permukiman atau kawasan perdagangan. Perjanjian tersebut dilakukan antara Pemerintah Kota atau desa dengan pemilik hak atas tanah (HM atau Hak Sewa Tanah) dalam hal kepemilikan bangunan yang kemudian dipromosikan kepada pihak lain untuk memiliki bangunan dalam kawasan tersebut dengan mekanisme tertentu. Ketentuan *building agreement* masih dalam rangka penetapan peruntukan kawasan yang terkait dengan *land use planning*. Akan tetapi, UU tersebut tidak mengatur bagaimana kepemilikan atas suatu bangunan. Kepemilikan atas suatu bangunan (termasuk sewa-menyewa bangunan) diatur terpisah dalam UU lain.

20 *Ibid.*, hlm. 86.

Dari data yang penulis peroleh, setidaknya ada dua macam pengaturan terkait dengan kepemilikan bangunan di Jepang, yaitu mengenai kepemilikan unit/bagian bangunan (*unit ownership etc. of buildings*), dan mengenai sewa tanah dan sewa rumah (*land lease and house lease*). Pendaftaran bangunan pun diatur secara terpisah dalam suatu UU tersendiri (bersama dengan pendaftaran tanah). Sebagai benda tidak bergerak, bangunan terikat ketentuan *Immovable Registration Act*. Dengan demikian, di Jepang pengaturan bangunan dibedakan antara pengaturan bangunan secara umum yang berlaku untuk setiap jenis bangunan, sedangkan pengaturan mengenai hak-hak atas bangunan diatur terpisah dari mulai pendaftarannya maupun hak dan kewajiban pemilik hak atas bangunan.

Di Jakarta menurut hemat penulis, pada bulan Maret 2019, Gubernur Anis Baswedan telah meresmikan penggunaan kereta api bawah tanah (MRT). Dengan demikian, rel kereta akan menggunakan area subway di bawah jalan milik negara maupun di bawah tanah dan bangunan milik pihak ketiga. Untuk mempertahankan hak-hak yang telah dimiliki oleh pihak terdahulu, seperti perkantoran, mall, ataupun apartemen bahkan perumahan, diperlukan mekanisme hukum yang jelas. Jika digunakan prinsip asas pemisahan horizontal, maka pemerintah dapat menerapkan dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan hukum antara pengelola atau pemilik area subway dengan pengelola tanah di atasnya yang sampai ini belum ditemukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang subway dan hubungan-hubungan hukum yang diakibatkan oleh pengembangan fasilitas umum dan infrastruktur. Diharapkan pada masa mendatang, penelitian pengembangan hukum bangunan atau hukum properti oleh para akademisi atau oleh pemerintah dapat memberikan jalan keluar.

Menurut penulis, Indonesia perlu membentuk suatu UU yang mengatur secara umum ketentuan teknis mengenai bangunan, termasuk di dalamnya pengaturan umum



mengenai kawasan yang dapat menjadi *building sites*, termasuk pengaturan *building agreement* seperti di Jepang sebagai bentuk partisipasi masyarakat, termasuk di dalamnya ketentuan yang mengatur sistem hukum terkait *underground area*, *sky-bridge* dan *skyway*. Rekomendasi dari tulisan ini, adalah peraturan perundang-undangan yang akan terbit agar memperhatikan sumber-sumber hukum adat yang berlaku di masyarakat, termasuk asas pemisahan horizontal sebagai basis pembentukan undang-undang.

B. PERSPEKTIF KEPEMILIKAN TERPISAH ANTARA TANAH DAN BANGUNAN GEDUNG

1. Pro Kontra Pemisahan Hak Bangunan Gedung dengan tanah

Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan berdasarkan PP 24/1997 tersebut bukan saja meliputi obyek pertanahan, akan tetapi juga obyek perumahan (rumah susun). Pendaftaran rumah susun yang dijadikan obyek pendaftaran tanah disebabkan prinsip yang dianut oleh PP 24/1997 adalah adanya hubungan yang tidak terpisah antara rumah susun atau bangunan gedung dengan tanah. Jadi yang menjadi maksud pendaftaran adalah obyek tanah juga pada hakikatnya.

Kegiatan pendaftaran tanah pada masa penjajahan Belanda dilakukan oleh *kadaster*, yaitu pejabat pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya sekarang menurut PP 24/1997 dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota atau Kabupaten di seluruh Indonesia. Pada dasarnya kegiatan pendaftaran tanah adalah implementasi dari UUPA yang dalam penjelasan terdahulu dikategorikan sebagai Hukum Agraria dalam arti sempit. Dalam pelaksanaannya kegiatan pendaftaran tanah berasal dari dua hal yaitu adanya permohonan hak atas tanah dan adanya pemindahan hak atas tanah antara lain jual-beli, hibah, tukar menukar, warisan, dan pembebanan hak.

Akan tetapi pendaftaran tanah menjadi dominan terhadap pendaftaran bangunan, karena hingga saat ini kantor

pendaftaran hak atas bangunan untuk menerbitkan sertifikat bangunan belum terwujud, antara lain sebabnya adalah adanya keraguan instansi yang terkait, seperti: Kementerian PU dan Perumahan Rakyat (PUPR) dahulu Kementerian Perumahan Rakyat (KEMENPERA), Badan Pertanahan Nasional (BPN), maupun Pemerintah Daerah yang secara birokrasi belum mendapatkan kordinasi dan sinkronisasi yang tepat bahkan antar satu instansi terkesan saling menahan diri atau terdapat arogansi kelembagaan, ada lembaga yang merasa lebih superior dalam pendaftaran hak.

Pemisahan kepemilikan rumah atau bangunan gedung dengan tanah, menciptakan sebuah kompleksitas di dalam hubungan hukum antar subyek hukum yang terkait dengan benda tanah dan bangunan gedung, baik dari pendekatan kepentingan hukum (kepemilikan dan penggunaan). Dalam tulisan ini peneliti membagi berdasarkan pendekatan kepentingan hukum dalam tiga model subyek hukum. Pertama, ialah subyek hukum pemilik tanah, kedua subyek hukum pemilik bangunan gedung dan ketiga subyek hukum pengguna bangunan gedung. Adapun yang dimaksud dengan subyek hukum pemilik tanah, ialah orang perorangan dan badan hukum yang memiliki hak atas tanah. Kemudian subyek hukum pemilik bangunan gedung ialah orang-perorangan atau badan hukum yang memiliki bukti kepemilikan atas bangunan gedung dan subyek hukum pengguna bangunan gedung atau tanah ialah orang perorangan dan badan hukum yang berdasarkan hubungan hukum tertentu merupakan pihak yang secara nyata menguasai dan memanfaatkan bangunan gedung tersebut.

Pembagian subyek hukum yang demikian dalam penguasaan dan kepemilikan bangunan gedung atau tanah akan menciptakan model-model hubungan hukum tertentu antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Terdapat beberapa kemungkinan hubungan antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Pertama, subyek hukum adalah pemilik tanah, sekaligus pemilik bangunan gedung dan juga pengguna bangunan gedung. Kedua, subyek hukum adalah pemilik tanah serta



pemilik bangunan gedung namun bukan pengguna bangunan gedung. Ketiga, pemilik tanah bukan pemilik bangunan gedung dan juga bukan pengguna bangunan gedung.

Penulis membangun alternatif kepemilikan bangunan gedung menjadi dua pancang, dimana pancang pertama adalah pemilik tanah dan pemilik bangunan gedung memiliki kepentingan dalam satu subyek hukum, kemudian, dalam pancang kedua, subjek hukum lainnya adalah pengguna bangunan atau pemilik bangunan gedung. Dalam hal ini, terdapat irisan hubungan keperdataan antara subjek hukum 1 dan subjek hukum 2; yaitu: bisa saja dengan hubungan sewa menyewa dalam hal ini pengembangan hak sewa tanah (sebagaimana dikembangkan juga oleh rancangan UU pertanahan, dalam bentuk pemberian sertifikat hak sewa atas tanah atau di Malaysia dikenal dengan istilah *Lease-hold* untuk waktu selama 90 tahun dan *Free-hold* untuk 125 tahun).²¹ Hak atas sewa dapat dijual-belikan contohnya hubungan hukum antara pengusaha blok A sampai blok F pada pasar Tanah abang atau Proyek Tamrin City Jakarta, dan banyak juga terjadi pada pasar-pasar tradisional yang dibangun oleh pemerintah dan dijual kepada masyarakat umum dengan pengelolaan pasar oleh Dinas Pasar Pemerintah Kota/Kabupaten. Pada dasarnya hak sewa atas tempat usaha atau kios harganya cukup kompetitif, misalnya untuk blok A tanah abang, 1 meter persegi harga pasar mencapai Rp 300juta (satu harga yang sangat fantastik), tetapi di sisi lain, para pedagang yang membeli unit atau space tempat usaha tidak memiliki dasar hukum yang kuat, karena hanya diberikan “Hak Pakai Pemanfaatan Kios” yang diperoleh dari Dinas Pasar setempat.

Ditinjau dari segi hukum, perilaku pemerintah atau penguasa atau perusahaan pasar sangat tidak adil, karena masyarakat tidak diberikan tanda bukti hak yang pasti,

21 Lihat Nuarrual Hilal Md Dahlan, *Strata Titles Act 1985 (Act 318) & Strata Management Act 2013 (Act 757)*, *Makalah Simposium Internasional*, Universiti Utara Malaysia dan Universitas Djuanda, Bogor, 24 Juli 2018.

akan tetapi harus membayar harga yang sangat mahal. Jika dianalogikan dengan prinsip hukum properti di Malaysia, bagi pedagang yang ingin membeli unit satuan rumah susun atau space tempat usaha, dengan kompensasi harga yang lebih mahal daripada model *lease-hold* sebagaimana disebut di atas, para pembeli dapat memiliki *free-hold* (hak sewa sepanjang usia hingga batas sampai 125 tahun, satu model perlindungan hukum yang adil yang dilakukan oleh Pemerintahan Malaysia terhadap rakyatnya²²). Model sertifikasi sewa untuk rumah susun Kawasan komersil atau disebut juga dengan pusat perbelanjaan atau juga bisa berbentuk pasar-pasar tradisional pemerintah permanen dapat direkomendasikan dari hasil penelitian yang dilakukan baik di Jakarta, Surabaya, Medan, dan Kuala Lumpur sebagaimana disebutkan di atas dengan titel hak yang disebut dengan “Hak Sewa Atas Bangunan”.

Adapun model kedua dari gambar kedua adalah perpindahan hak dari pemilik bangunan kepada pembeli dalam bentuk hubungan keperdataan yang bersifat jual beli putus dengan mana pemilik tanah yang juga pemilik bangunan melakukan jual beli atas unit rumah susun hunian atau non-hunian seperti perkantoran atau pusat perbelanjaan jika pusat perbelanjaan dibangun oleh swasta seperti Mall dan pusat perbelanjaan swasta lainnya. Untuk rumah susun, model ini juga dapat diterapkan dalam transaksi serah terima RUSUNAMI sebagaimana konsep yang digagas oleh Martin Roestamy dan kawan-kawan, dimana pemerintah menyediakan tanah untuk pembangunan rumah susun yang diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang telah diterima pemikiran tersebut pada UURS sebagaimana diurai pada bab sebelumnya.²³

-
- 22 Hasil Studi Banding peneliti bersama tim Pusat Studi Kajian Hukum Properti Universitas Djuanda bersama dengan Rombongan Studi Banding *The HUD Institute* pada 17 – 21 September 2017, baca juga Laporan Studi Banding Perumahan Indonesia - Malaysia (SBPIM) September 2017 https://issuu.com/thehudinstitute/docs/laporan_kunjungan_sbpim_2017_final, dan hasil wawancara peneliti dengan Nuarrual Hilal Md Dahlan, Universiti Utara Malaysia pada tanggal 24 Juli 2018.
- 23 Lihat Martin Roestamy, DKK. *Hasil Penelitian STRANAS dengan Topik Penyediaan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah* pada tahun 2016, lihat juga *Prosiding Bogor International Conferences of Social Sciences (BICSS)*, dilaksanakan pada tanggal 4-5 September 2017 di Bogor.



Konsep ini menjadi angel dari penelitian ini, dimana pemikiran tentang penerbitan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) dapat menggantikan kedudukan HMSRS yang penuh dilemma sebagaimana tersebut. Dengan SKBG, pendaftaran atas bangunan dapat dilakukan dengan melepaskan hubungan antara unit satuan rumah susun dengan tanah bersama yang merupakan tanah asal yang berasal dari HGB induk atas nama developer dan secara bertahap dilakukan perbuatan hukum tertentu sebagaimana akan diuraikan dan dalam hal ini pemerintah atau BPN dapat menggunakan kewenangan yang diberikan berupa Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 2 sebagaimana disebutkan di atas atau dengan aksi hukum lainnya dengan membangun Lembaga pendaftaran bangunan (kadastral bangunan) sebagaimana dibahas pada bagian di atas sebagai konsekuensi penerapan asas pemisahan horizontal. Dalam hal ini, langkah yang dilakukan adalah dengan menerbitkan peraturan pemerintah (PP) tentang pendaftaran bangunan gedung (PBG), dengan demikian bangunan gedung dapat menjadi satu benda yang mandiri, secara gradual dapat mendorong berkembangnya hukum properti di Indonesia. Jadi model ini dapat diterapkan dalam tiga dimensi kebendaan, yaitu: benda bangunan untuk unit atau space pada rumah susun non-hunian atau disebut dengan Kawasan komersial dan perkantoran, rumah susun pada umumnya atau disebut juga dengan apartemen, di Jepang disebut dengan “*mansion*” untuk membedakan dengan *apato* bagi rumah susun sewa atau RUSUNAWA di Indonesia, dapat juga model ini digunakan untuk upaya mempermudah pencapaian target sejuta rumah dalam seribu tower setiap tahunnya sesuai dengan program yang dicanangkan oleh pemerintah untuk membangun RUSUNAMI jika meminjam hasil penelitian STRANAS Universitas Djuanda, maka model kedua ini dapat mewujudkan apa yang dikenal dengan istilah “*affordable houses*” dimana hukum perumahan atau hukum bangunan atau hukum properti dapat membuka dan mempermudah akses bagi mas-

yarakat berpenghasilan rendah (MBR) untuk mendapatkan rumah dengan satu kepastian hukum yang adil dan layak.

Mengenai HGB induk, yang merupakan tanah asal usul dapat diuraikan sebagaimana bagian berikut dari bab ini dengan simulasi yang tergambar dalam diagram proses perubahan dari HGB menjadi Hak Milik yang rincik tetapi menyatu, kemudian berkembang menjadi Hak milik komunal yang dikuasai dan dikelola oleh P3SRS.

2. Asas pemisahan horizontal dan prospek pengembangan hukum properti

Asas pemisahan horizontal adalah asas yang dianut dalam hukum adat yang merupakan dasar dari UUPA. Hukum adat merupakan sumber utama Pembangunan Hukum Agraria Nasional.

Asas pemisahan horizontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu. Contoh: Tanah Ulayat yang merupakan milik suku di Minangkabau, dibangun di atasnya beberapa keluarga. Demikian juga di Tapanuli Utara, Jogjakarta (di atas tanah Magersari dapat dibangun rumah-rumah rakyat).

Asas pemisahan horizontal di dalam sistem hukum nasional, tidak memiliki dasar yuridis yang kuat. Yang menjadi dasar bagi dianutnya asas pemisahan horizontal, didasarkan pada konstruksi berpikir mengenai adanya hubungan fungsional antara UUPA dengan hukum adat di Indonesia. Hal ini dapat ditemukan di dalam Konsideran UUPA pada bagian Berpendapat huruf a, yang menyatakan sebagai berikut:²⁴

”bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

24 Lihat Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 172.



Hubungan fungsional yang dimaksud telah menempatkan hukum adat sebagai sumber utama pembangunan hukum tanah nasional. Hal-hal yang kemudian dijadikan acuan bagi pengembangan hukum tanah nasional, meliputi konsepsi-konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya yang kemudian dipojitkan ke dalam hukum tertulis.²⁵ Dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan tanah dan bangunan, asas pemisahan ini diakui, di antaranya ialah terkait dengan Jaminan Fidusia, di dalam UUBG dan PP 36/2005 juga dikenal dengan adanya kepemilikan gedung, yang pembuktiannya dikeluarkan Surat Bukti Kepemilikan Gedung yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.²⁶

Konsekuensi hukum dari asas pemisahan horizontal tersebut adalah bahwa setiap perbuatan hukum terhadap tanah, tidak dengan sendirinya meliputi pada bangunan yang ada di atasnya. Perbuatan hukum terhadap tanah baru dapat meliputi pada bangunan lainnya jika disebutkan secara nyata di dalam perjanjian yang mendasari perbuatan hukum tersebut.²⁷ Hal ini terlihat pada Pasal 11 ayat (2) PP Nomor: 36/2005, yang menyatakan:

“Dalam hal tanahnya milik pihak lain, bangunan gedung hanya dapat didirikan dengan izin pemanfaatan tanah dari pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dalam bentuk perjanjian tertulis antara pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dengan pemilik bangunan”.

Lebih lanjut dinyatakan pada Pasal 11 ayat (3) PP Nomor: 36/2005, sebagai berikut: *“Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat paling sedikit hak dan kewajiban para pihak, luas, letak dan batas-batas tanah, serta fungsi bangunan gedung dan jangka waktu pemanfaatan tanah”.*

25 *Ibid.*, hlm.173.

26 Secara eksplisit dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (3) UUBG dikatakan bahwa “... sebagai pelaksanaan dari asas pemisahan horizontal, selanjutnya pemilik bangunan gedung memperoleh surat bukti kepemilikan bangunan gedung dari Pemerintah Daerah”.

27 Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem.....*, *Loc. Cit.*, hlm. 39.

Demikian pula di dalam UUPKP pada Pasal 6 ayat (2) menyatakan sebagai berikut: *“Pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan atas persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis”*.

Namun demikian, konsep kelembagaan HMSRS yang terdapat pada UURS justru menguatkan sistem perlekatan vertikal di dalam sistem benda Indonesia. Kelembagaan HMSRS bukan merupakan kelembagaan yang terkait dengan unit rumah susun secara mandiri namun merupakan kelembagaan hak atas tanah baru di luar Pasal 16 UUPA. Hal ini setidaknya ditunjukkan kepada beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 9, dinyatakan bahwa Pemilik adalah perseorangan atau badan hukum yang memiliki satuan rumah susun yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah;
- b. Pasal 8 ayat (3), dinyatakan bahwa hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi juga hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan;
- c. Pasal 9 ayat (2), sertifikat hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas:
 - 1) Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah-bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960;
 - 2) Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki; dan
 - 3) Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian-bagian bersama, benda-bersama dan tanah-bersama yang bersangkutan.



- d. Pasal 12 ayat (1), Rumah Susun berikut tanah tempat bangunan itu berdiri sendiri serta benda lainnya yang merupakan atau kesatuan dengan tanah tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan:
- 1) Dibebani hipotik, jika tanahnya tanah hak milik atau hak guna bangunan; dan
 - 2) Dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara.

Dalam uraian angka 1 tersebut di atas, secara implisit terlihat melalui pengertian Pemilik dalam UURS mencoba mengaitkan antara kepemilikan HMSRS dengan kepemilikan hak atas tanah dengan menyebutkan bahwa syarat perseorangan atau badan hukum untuk memiliki HMSRS adalah sesuai dengan syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Dimungkinkan dua interpretasi terhadap pasal ini, pertama bahwa dengan demikian bahwa HMSRS merupakan bentuk baru dari hak atas tanah, selain hak atas tanah yang terdapat pada Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kedua, HMSRS bukan merupakan bagian dari hak atas tanah, namun tidak terlepas dari kepemilikan atas tanah.

Dari uraian tersebut, dapat terlihat bahwa hubungan hukum antara tanah dan bangunan/rumah, memiliki dualisme pengaturan yang berbeda dan cenderung bertentangan secara substansial. Pertama, kelembagaan surat bukti kepemilikan gedung dalam UUBG dan PP 36/2005 menunjukkan adanya implementasi dari asas pemisahan horizontal. Kedua, kelembagaan hukum HMSRS di dalam UURS yang mencerminkan aspek asas perlekatan sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas.

Kelembagaan hak ini, muncul dikarenakan karakteristik bangunan apartemen yang khusus dan bertingkat-tingkat, dan dapat sekaligus dimiliki oleh banyak orang sekaligus untuk suatu kepemilikan pribadi dan kepemilikan bersama. Hal ini berkesesuaian dengan definisi mengenai Rumah Susun, yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 UURS yang menyatakan bahwa:

“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 terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama”.

Dengan demikian, dalam konsep kepemilikan rumah susun terdapat hak kepemilikan yang sifatnya ganda (dualistis),²⁸ hak kepemilikan yang sifatnya individual terletak pada satuan-satuan yang terpisah sedangkan kepemilikan kolektif terletak pada obyek bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama. Dalam logika UURS, kepemilikan individual yang dibuktikan dengan HMSRS dijadikan tumpuan sbagi kepemilikan seseorang atas kepemilikan kolektif tersebut sebagaimana tercermin pada Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) untuk bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama.²⁹

Kelembagaan HMSRS ini, kemudian dibuktikan dengan sebuah tanda bukti hak milik yang diatur pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) UURS memberikan gambaran mengenai isi dari sertipikat tersebut di mana dinyatakan pada ayat (2), bahwa Sertipikat HMSRS terdiri atas:

- a. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah-bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960;
- b. Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki;
- c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian-bagian bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama yang bersangkutan.

28 Komar Andisasmita, *Loc. Cit.*, hlm. 20.

29 Dalam “Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun”. “Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama”. “Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan” (Pasal 1 angka 4, 5 dan 6 UURS)



Terkait dengan kedudukan tanah dan obyek kebendaan di atasnya, maka dalam HMSRS dikenal dengan nilai perbandingan proporsional (NPP). NPP ini berdasarkan Pasal 1 angka 7 PP Nomor 4 Tahun 1988, didefinisikan sebagai angka yang menunjukkan perbandingan antara satuan rumah susun terhadap hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama dihitung berdasarkan luas atau nilai satuan rumah susun yang bersangkutan terhadap jumlah luas bangunan atau nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu penyelenggara pembangunan untuk pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya.

Untuk memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan bersama dan penghitungan NPP, maka dalam satuan rumah susun dibuat sebuah akta pemisahan. Pada Pasal 1 angka 2 PP Nomor 4/1988, dinyatakan bahwa akta pemisahan adalah tanda bukti pemisahan rumah susun atas satuan-satuan rumah susun, bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama dengan pertelaan yang jelas dalam bentuk gambar, uraian dan batas-batasnya dalam arah vertikal dan horizontal yang mengandung nilai perbandingan proposional. Lebih lanjut pada Pasal 39 PP Nomor 4/1988, bahwa akta pemisahan tersebut disahkan oleh Pemerintah Daerah yang memiliki kekuatan mengikat kepada semua pihak.

Pemaparan di atas mencerminkan bahwa ketiga UU tersebut beserta peraturan pelaksanaannya menciptakan hubungan hukum yang berbeda antara tanah dengan bangunan. Di satu sisi, UURS sangat terkait dengan rezim hukum tanah namun di sisi lain UUBG dan UUPKP tidak, tetapi dengan pengaturan operasional yang tidak lengkap. Di lihat dari dasar hukum “mengingat” UURS, terlihat bahwa UUPA menjadi salah satu dasar hukum “mengingat” (nomor 2). Namun demikian, dalam UUBG maupun UUPKP, UUPA tidak dicantumkan dalam dasar hukum “mengingat”. Dengan demikian sangat wajar jika ketentuan-ketentuan dalam UUBG dan UUPKP tidak menitikberatkan pada rezim hukum tanah, karena UUPA tidak

menjadi acuan pembentukannya. Dapat pula dikatakan bahwa ketentuan dalam UUBG dan UUPKP tidak tunduk pada rezim hukum tanah nasional melainkan pada sistem hukum benda nasional, dan lebih tepatnya tunduk pada rezim hukum benda bukan tanah. Namun demikian, baik penyelenggaraan rumah maupun bangunan tetap memiliki keterkaitan dengan hukum tanah dalam hal kejelasan status hak atas tanah sebagai syarat administratif.

3. Asas Perlekatan vertikal dan prospek turbulensi hukum properti

Asas perlekatan dalam sistem hukum benda Indonesia memiliki fungsi pengaturan yang terkait dengan hubungan antara benda pokok dengan benda yang melekat pada benda tersebut (benda pelengkap). Hubungan hukum antara benda pokok dan benda pelengkap dapat dilihat dalam rumusan Pasal 500 KUH Perdata, sebagai berikut:

“Segala apa yang karena hukum perlekatan termasuk dalam sesuatu kebendaan, seperti pun segala hasil dari pada kebendaan itu, baik hasil karena alam, maupun hasil karena pekerjaan orang selama yang akhir ini melekat pada tanahnya, kesemuanya itu adalah bagian dari pada kebendaan tadi”

Sehingga berdasarkan rumusan pasal tersebut hubungan antara benda pokok dan pelengkap, harus dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya.³⁰

Asas perlekatan di dalam KUH Perdata, terbagi menjadi dua yakni asas perlekatan secara mendatar (*horizontal*) dan asas perlekatan secara tegak lurus (*vertikal*). Asas perlekatan horizontal, melekatkan suatu benda sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya seperti halnya balkon dengan rumah induknya sebagaimana dinyatakan pada Pasal 588 KUH Perdata.³¹ Sedangkan asas perlekatan vertikal terkait antara hubungan tanah dengan benda

30 R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan...*, Op. Cit., hlm.70.

31 Mariam Darus Badruzaman dalam Djuhaendah Hasan, Op. Cit., hlm.71.



(bangunan atau tanah) yang ada di atasnya maupun di dalamnya. Asas perlekatan vertikal ini merupakan konsep hukum yang diambil dari Hukum Romawi, dengan asas hukumnya *superficies cedit solo*, yang menurut M.J.A van Mourik memiliki arti: “*The one, who owns the ground, owns also the buildings on that ground. You can’t own floor of a building*” (pemilik sebidang tanah juga menjadi pemilik atas bangunan di atasnya. Anda tidak dapat memiliki lantai dari sebuah bangunan).³²

Konsekuensi hukum dari asas perlekatan vertikal bahwa benda yang ada di atas suatu bidang tanah dianggap merupakan satu kesatuan dengan tanah. Oleh karenanya, hak atas tanah dengan sendirinya meliputi juga kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki tersebut.³³ Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 571 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa: “Hak milik atas sebidang tanah mengandung arti di dalamnya kepemilikan segala apa yang ada, dibangun, tertanam dan berada di atas dan di dalam tanah”.

Sehingga dari rumusan pasal tersebut secara implisit terdapat adanya asas sifat mengikuti, dalam hal ini sifat mengikuti tanah, lebih luas lagi adalah sifat mengikuti kedudukan yuridis tanah. Yang memiliki pengertian, segala barang yang melekat pada tanah mengikuti kedudukan yuridis tanah tersebut.³⁴ Dalam KUH Perdata Baru Belanda (NNBW), dinyatakan bahwa pemilikan tanah mencakup antara lain permukaan tanah, segala sesuatu yang berada di bawah lapisan bumi, air di dalam tanah yang berasal dari mata air atau berasal dari permukaan melalui pompa, air yang berada di atas tanah dan tidak berhubungan secara terbuka dengan pekarangan orang lain, bangunan dan pekerjaan yang melekat pada tanah yang menyatu secara langsung sejauh tidak ada unsur benda tidak bergerak lainnya, dan tanaman yang melekat.³⁵

32 Komar Andasmita, *Hukum Apartemen (Rumah Susun)*, Ikatan Notaris Indonesia Komisariat Daerah Jawa Barat, 1986, hlm.1.

33 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 17-18.

34 Mariam Darus Badruzaman dalam Djuhaendah Hasan, *Op. Cit.*, hlm. 73.

35 *Ibid.*, hlm. 74.

Luasnya cakupan kepemilikan tanah berdasarkan asas perlekatan vertikal, pada dasarnya meliputi keseluruhan kepemilikan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah serta segala sesuatu yang berada di dalam tanah terkecuali dikecualikan oleh Undang-undang.³⁶ Lebih lanjut menurut Boedi Harsono asas perlekatan vertikal ini dapat pula dikecualikan dengan kesepakatan pihak satu dengan pihak lainnya, seperti dengan pihak yang membangun atau menanamnya (Pasal 500 dan 571 KUH Perdata).³⁷

Berdasarkan Pasal 46 ayat (1) UURS disebutkan: “*Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.*” dan ayat (2) disebutkan: “*Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan atas NPP.*” Hal tersebut ditegaskan dalam penerbitan sertipikat HMSRS yang menentukan keterkaitan unit rumah susun dikaitkan dengan kepemilikan tanah bersama secara proporsional dengan nilai perbandingan proporsional (NPP) yang dihitung berdasarkan luasan unit dibanding dengan luas seluruh bangunan dan luas tanah. Dengan demikian istilah terpisah dan menyatu dimulai dari pikiran tersebut di atas, karena yang dimaksud dengan sekeping tanah (*piece of land*) yang merupakan bagian tak terpisah dari tanah bersama adalah *adegium* “terpisah tapi menyatu” atau disebut dengan *contradictio in terminis*.

Pada Pasal 1 butir (4) tentang “Tanah bersama” disebutkan: “*adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan*”. Dalam UURS terdapat kebersamaan dalam penerapan asas pemisahan vertikal antara unit-unit satuan rumah susun dan perlekatan horizontal antara benda bagian bersama, serta perlekatan vertikal antara unit, benda dan bagian bersama dengan tanah bersama.

36 *Ibid.*

37 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm.18.



Komar Andasasmita menyebutkan bahwa dalam konteks kepemilikan bersama di dalam rumah susun/apartemen, bentuk kepemilikan bersama ialah dalam bentuk hak milik bersama yang terikat (*gebonden mede-eigendom*).³⁸ Hal yang terpenting selain pengaturan obyek di dalam pemisahan hak, terdapat juga pengaturan subyek hukumnya, terutama mengenai pengaturan mengenai subyek yang menguasai/ memiliki kewenangan terhadap bagian-bagian bersama tersebut. Subyek hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus harta bersama tersebut adalah kumpulan kolektif dari pemilik apartemen/satuan rumah susun yang struktur serta kewenangannya ditentukan di dalam anggaran dasar dari perkumpulan pemilik apartemen/satuan rumah susun tersebut dan merupakan badan hukum.

Mandat pokok dari perkumpulan ini ialah untuk mengurus kepentingan bersama terutama yang menyangkut kepentingan materiil dari para pemilik apartemen yang bersangkutan, sehingga membentuk apa yang disebut dengan *cooperative vereniging*.³⁹

Dalam praktik hukum perdata terutama dalam hukum perjanjian dan hukum tanggungan sebagaimana juga yang dianut dalam UUHT, maka asas perlekatan masih merupakan fenomena yang tidak dapat dipisahkan dalam kegiatan transaksi hukum khususnya masyarakat perkotaan dalam setiap pengalihan, pembebanan terhadap tanah yang tetap dikaitkan dengan segala sesuatu yang melekat, dibangun, berada atau tertanam di atasnya. Hal tersebut sangat jelas terlihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (4) UUHT yang menegaskan bahwa obyek hak tanggungan adalah: “tanah beserta benda-benda yang melekat di atasnya”. Pemikiran tentang kepemilikan hak atas tanah meliputi segala sesuatu yang berada di atasnya tersebut menegaskan keberlakuan asas perlekatan dalam masyarakat dalam perspektif hubungan antara tanah dengan benda yang ada di atasnya.

38 Komar Andasasmita, *Op. Cit.*, hlm. 68.

39 *Ibid.*, hlm. 41.

Kemudian Djuhaendah mengatakan bahwa asas perlekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu.⁴⁰ Dalam hukum tanah Negara-negara yang menggunakan apa yang disebut *Accessie Principle* atau Asas perlekatan, bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki. Kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (Pasal 500 dan 571 KUH Perdata).⁴¹ Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya meliputi tanaman dan bangunan yang ada di atasnya. Umumnya bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah adalah milik yang empunya tanah.⁴²

Asas perlekatan ini dalam bahasa Inggris disebut dengan *accesion principle*, yang mengandung pengertian:⁴³

“a principle derived from the civil law, by which the owner of property becomes entitled to all which it produces, and to all that is added or united to it, either naturally or artificially (that is, by the labor or skill of another) even where such addition extends to a change of form or materials; and by which, on the other hand, the possessor of property becomes entitled to it, as against the original owner, where the change effected in its form is so great as to render it impossible to restore it to its original shape”.

Dari definisi di atas tercermin bahwa asas tersebut berasal dari sistem hukum Kontinental (*civil law system*) yang

40 Djuhaendah Hasan, Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 65.

41 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1994, hlm. 20

42 Ibid

43 Black Henry Campbell, *Op. Cit.*, hlm.14.



berarti pemilik suatu benda memiliki hak atas segala hal yang berasal dari benda tersebut termasuk suatu yang melekat atau bersatu dengan benda pokok, baik secara alami maupun tidak. Termasuk juga perluasan dari benda tersebut seperti dalam hal terjadi perubahan terhadap bentuk dan materi dari benda tersebut. Di sisi lain, subyek hukum yang menguasai suatu benda memiliki hak pada benda tersebut dibandingkan dengan pemilik asalnya ketika perubahan bentuk atau materi dari suatu benda tidak mungkin dikembalikan pada bentuk atau materi asalnya.

Sebagaimana dicatatkan dalam pembahasan di atas, ketidakpastian hukum akibat pendaftaran satu kali dan persoalan HGB asal serta penerapan asas perlekatan telah menimbulkan turbulensi dalam hukum properti, dan potensi ini berdasarkan hasil penelitian lapangan,⁴⁴ diantaranya yang saat ini terjadi adalah penolakan dari kantor pertanahan untuk setiap permohonan mutasi, antara lain: pengalihan hak, pembebanan hak tanggungan yang dilakukan oleh dunia perbankan atau masyarakat umumnya, terkendala kepada berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan yang membuat unit satuan rumah susun menjadi tidak bernilai walaupun secara *de facto* ada dan diakui, padahal status unit tersebut adalah hak milik yang memiliki kedudukan terkuat dan terpenuh dalam sistem hukum tanah, pendaftaran satu kali untuk dua lembaga hak yaitu HGB dan hak milik telah membuka peluang sengketa dan bahkan ada yang sedang bersengketa hingga saat ini di samping kasus yang disebutkan pada pendahuluan di atas.

Beberapa kasus yang dapat dicatatkan dalam tulisan ini dari banyak kasus yang diteliti diharapkan dapat memberikan gambaran kejadian sebenarnya di lapangan mengenai persoalan HGB dan pendaftaran bangunan dalam satu kali pendaftaran sekaligus.

44 Wawancara dengan pejabat BPN, Dinas Perumahan DKI Jakarta, beberapa developer, dan kantor notaris di Jakarta selama 2017 - 2018

Dari banyak kasus yang diteliti, penulis telah memilih kasus-kasus seperti diungkap pada bab terdahulu untuk mendapatkan gambaran ketidakpastian hukum yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dengan sistem pendaftaran yang berlaku saat ini, walaupun penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, wawancara yang mendalam tentang sebab dan akibat dari praktik pendaftaran rumah susun yang terbukti telah menciptakan permasalahan dan berpotensi yang menjadi bom waktu (turbulensi hukum properti) pada suatu saat nantinya.

4. *Land tenure*

Pemahaman tentang Land tenure pada dasarnya berlaku pada negara *anglo-saxon* adalah sistem penguasaan tanah yang dilakukan oleh individu sebagai subyek hukum yang dimaksudkan untuk mengatasi konflik-konflik pertanahan di tengah masyarakat. Kepemilikan lahan adalah hubungan, baik secara hukum ataupun adat, di antara orang-orang, sebagai individu atau kelompok, sehubungan dengan tanah. (Demi kenyamanan, “tanah” digunakan di sini untuk memasukkan sumber daya alam lainnya seperti air dan pohon.) Kepemilikan tanah adalah sebuah institusi, yaitu aturan yang dibuat oleh masyarakat untuk mengatur perilaku. Aturan *land tenure* menentukan bagaimana hak kepemilikan atas tanah dialokasikan dalam masyarakat, kemudian bagaimana akses diberikan kepada hak untuk menggunakan, mengendalikan, dan mengalihkan tanah, serta tanggung jawab dan penguasaan terhadap tanah tersebut. Secara sederhana, sistem land tenure menentukan siapa yang dapat menguasai sumber daya apa untuk berapa lama, dan dalam kondisi apa.

Land tenure adalah bagian penting dari struktur sosial, politik dan ekonomi dan bersifat multi-dimensi yang membawa aspek sosial, teknis, ekonomi, kelembagaan, hukum dan politik yang sering diabaikan tetapi harus diperhitungkan. Hubungan penguasaan lahan dapat didefinisikan dengan baik dan dapat dipertahankan di depan pengadilan atau melalui struktur adat di suatu komunitas.



Land tenure dapat membentuk jaringan kepentingan yang bersilang, termasuk diantaranya:

- a. Kepentingan utama: ketika kekuatan berdaulat. Misalnya, Suatu negara atau komunitas memiliki kekuatan untuk mengalokasikan atau merealokasi lahan melalui pengambil alihan untuk kepentingan umum.
- b. Kepentingan yang tumpang tindih: ketika beberapa pihak dialokasikan hak yang berbeda untuk sebidang tanah yang sama. Misalnya, Satu pihak dapat memiliki hak sewa, pihak lain mungkin memiliki hak jalan atau hak kemanfaatan.
- c. Kepentingan tambahan: ketika berbagai pihak memiliki minat yang sama dalam bidang tanah yang sama. Misalnya, Ketika anggota komunitas berbagi hak bersama untuk merumput di tanah yang sama.
- d. Kepentingan yang bersaing: ketika pihak yang berbeda memperebutkan kepentingan yang sama dalam hak yang sama. Misalnya, ketika dua pihak secara bebas mengklaim hak eksklusif untuk menggunakan sebidang tanah pertanian. Sengketa tanah timbul dari klaim yang bersaing.

Land tenure dikategorikan sebagai antara lain:

- a. Pribadi: penugasan hak kepada pihak swasta yang dapat berupa individu, pasangan yang sudah menikah, sekelompok orang, atau badan hukum seperti entitas komersial atau organisasi nirlaba. Misalnya, dalam suatu komunitas, keluarga individu mungkin memiliki hak eksklusif untuk paket perumahan, paket pertanian dan pohon-pohon tertentu. Anggota masyarakat lainnya dapat dikecualikan dari menggunakan sumber daya ini tanpa persetujuan dari mereka yang memegang hak tersebut.
- b. Komunal: hak milik bersama dapat ada dalam suatu komunitas di mana setiap anggota memiliki hak untuk menggunakan secara independen kepemilikan komunitas. Sebagai contoh, anggota komunitas mungkin

memiliki hak untuk menggembalakan ternak di padang rumput umum.

- c. Akses terbuka: hak spesifik tidak diberikan kepada siapa pun dan tidak ada yang dapat dikecualikan. Ini biasanya mencakup penguasaan laut di mana akses ke laut lepas umumnya terbuka untuk siapa saja; itu mungkin termasuk daerah hutan, hutan, dll., dimana mungkin ada akses gratis ke sumber daya untuk semua. (Perbedaan penting antara akses terbuka dan sistem komunal adalah bahwa di bawah sistem komunal non-anggota komunitas dikecualikan dari penggunaan area umum.)
- d. Negara: hak properti diberikan kepada otoritas di sektor publik. Sebagai contoh, di beberapa negara, lahan hutan dapat jatuh di bawah mandat negara, baik di tingkat pemerintah pusat atau desentralisasi.

5. Hukum Jaminan atas bangunan gedung

Adanya dua pengaturan pembebanan jaminan atas rumah (termasuk sarusun) dan bangunan lainnya dalam UUHT berupa Hak Tanggungan dan UUJF berupa jaminan fidusia. Dalam UUHT sebagai obyek Hak Tanggungan tanah dikaitkan dengan bangunan serta segala sesuatu yang tertanam dan melekat di atasnya (seperti pohon, mesin-mesin yang tertanam), hal tersebut mengindikasikan bahwa UUHT cenderung menerapkan asas perlekatan vertikal. Dalam UUJF Pasal mencerminkan asas pemisahan horizontal (obyek jaminan adalah bangunan terlepas dari tanah). Pada Pasal tentang jaminan fidusia ditentukan pada Pasal 1 ayat (2) UUJF, bahwa salah satu obyek jaminan fidusia adalah “benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebankan HT sesuai UUHT”, menegaskan bahwa UUJF mengakui adanya asas pemisahan horizontal. Jadi terdapat perbedaan antara UUHT dengan UUJF melihat kedudukan hukum tentang bangunan (rumah dan bangunan gedung), dengan kata lain antara kedua undang-undang tersebut terjadi ketidak harmonisan antara satu dengan lainnya. Dalam praktik setelah berlakunya UUJF pembebanan fidusia pada rumah atau bangunan sudah diterima secara luas oleh



kalangan perbankan, Bank yang memberikan pembiayaan pada pembelian bangunan kios pada pasar milik Pemerintah Daerah⁴⁵. Menurut Tan Kamelo⁴⁶ secara normatif dan ekonomis, ketentuan tersebut sangat memberikan manfaat bagi pembangunan, khususnya bagi pelaku-pelaku usaha yang memiliki tanah tetapi dapat memperoleh dana dari pemberian kredit dengan menjaminkan bangunan/rumah terlepas dari hak atas tanahnya. Selanjutnya menurut Tan,⁴⁷ dualisme kemilikan⁴⁸ atas tanah telah membawa persoalan yuridis bagi hukum jaminan. Menurut hemat penulis persoalan yuridis dimaksud dapat terjadi ketika terhadap sebidang tanah HGB atau HM dibebani HT sementara di atasnya terdapat rumah atau bangunan milik orang lain yang juga dibebani fidusia berdasarkan UUJF, maka akan terjadi perebutan kewenangan pihak kreditor pemegang hak atas jaminan HT yang menerapkan prinsip perlekatan vertikal, sementara kreditor pemegang Jaminan Fidusia yang memegang prinsip pemisahan horizontal, kedua kreditor tentunya pemegang hak preferen atas jaminan masing-

45 Hasil penelitian dan pengalaman penulis selama 8 (delapan) tahun di Medan dan 10 (supuluh) tahun di Jakarta atau total selama 18 (delapan belas) tahun sebagai Notaris, kecendrungan berkembangannya cakupan obyek jaminan fidusia menunjukkan kecendrungan meningkat, dalam setiap pemberian kredit Bank pada umumnya menggunakan lembaga jaminan fidusia setelah berlakunya UUJF, sebelum berlakunya UUJF menggunakan kuasa jual atas jaminan rumah atau bangunan lain seperti kios pasar, atau rumah diatas tanah sewa, yang terjadi di Medan, dan Pasar-pasar milik Pemerintah daerah. Dalam pemberian hak atas kios pada pasar tersebut tidak diikuti penyerahan hak atas tanah dari kios tersebut tidak diberikan karena milik Pemerintah. Lebih lanjut lihat Martin Roestamy, "*Perlindungan Hukum Kreditor Pemegang Jaminan Fidusia atas Benda Tidak Terdaftar...dst* ", tidak dipublikasi, Program Pendidikan Magister Hukum Bisnis Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, tahun 2005.

46 Tan Kamelo, *Hukum Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 206.

47 *Ibid.*, hlm. 207.

48 Istilah kata "kemilikan" adalah suatu istilah yang dikemukakan oleh Mariam Darus, sebagai padanan istilah "kepemilikan" seperti yang penulis gunakan dalam tulisan ini, lebih lanjut baca, Mariam Darus dalam *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, hlm. 125. Maksudnya untuk membedakan dengan istilah Hak Milik atas benda tanah yang dipergunakan UUPA, menurut penulis mengingat "kemilikan" dan "kepemilikan" memiliki makna dan hakikatnya adalah sama, dalam tulisan ini secara khusus perdebatan tersebut tidak dibahas.

masing berdasarkan peraturan perundangan hukum jaminan yang kedudukannya sederajat. Hukum jika dibangun tanpa memperhatikan sinkronisasi pada level sederajat, akan berhadapan dengan prinsip *lex posteriori derogat legi priori* dimana UUHT yang lahir pada tahun 1996 seharusnya tunduk pada UUJF yang lahir tahun 1999. Tidak demikian dengan hukum jaminan di Indonesia, karena mungkin pembentuk undang-undang tidak melihat dalam hal ini perlunya harmonisasi hukum dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Praktik penerapan UUJF disana-sini masih terdapat kendala khususnya berkenaan dengan pemahaman tentang rumah atau bangunan gedung (kios) sebagai benda yang terlepas dari tanah suatu kenyataan yang belum seragam pemahamannya pada masing-masing Kantor Pendaftaran Fidusia. Penyebab utamanya adalah ketidakjelasan terhadap status bangunan rumah dan atau kios tersebut, mengingat pemahaman tentang asas perlekatan dan tanda bukti atas bangunan tersebut. Di Jakarta, alas hak penggunaan kios-kios khususnya pada pasar yang dikelola Pemerintah hanya dengan surat penunjukan penggunaan kios, sedangkan untuk mall yang tidak menggunakan mekanisme UURS alas hak berbentuk perjanjian sewa kios atau penunjukan penggunaan kios, notariil. Dalam praktik pengakuan masyarakat terhadap adanya hak atas bangunan kios, toko ataupun lahan yang merupakan bagian tak terpisah dari pusat perbelanjaan atau mall sudah menjadi pemahaman umum, tanpa merasa memiliki tanah.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat tarik garis bahwa bangunan atau unit bangunan yang terpisah yang kepemilikannya berbeda dengan hak atas tanah dengan kepemilikan hak atas tanah itu sendiri merupakan hak-hak kebendaan yang dapat dibebankan untuk jaminan utang secara terpisah. Akan tetapi, karena kepemilikan atas bangunan di atas tanah hak yang kepemilikannya berbeda belum memiliki kepastian hukum berupa bukti kepemilikan yang jelas maka hal tersebut sering menghadapi masalah dalam penerapannya.



Konsolidasi sistem hukum tanah dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam pola hubungan antara tanah dengan bangunan di atasnya, pada dasarnya adalah memberikan persepsi terhadap hak atas tanah yang berbeda dari hak kepemilikan atas bangunan. Hubungan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan atau bagiannya adalah hubungan yang saling terkait namun tidak selalu melekat satu sama lain. Keterkaitan tersebut terletak pada keberadaan bangunan yang berada di atas tanah (walaupun dapat saja bagian dari bangunan tidak secara langsung berada di atas tanah) sebagai hal yang secara fisik sudah terberi (*given*). Namun demikian, perlu dipahami bahwa hak atas tanah dengan hak atas bangunan adalah berbeda. Kejelasan status hak atas tanah merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam hal pembangunan bangunan. Namun demikian, adanya syarat kejelasan status hak atas tanah tidak berarti bahwa bangunan hanya dapat dibangun oleh pemilik hak atas tanah.

Perlu diluruskan pula bahwa setiap hak atas tanah, terutama yang dalam UUPA bersifat pokok (*primer*), memberikan hak untuk menggunakan, memanfaatkan tanah kepada para pemegangnya, termasuk mendirikan bangunan (sesuai kriteria hak atas tanah). Dengan penerapan asas pemisahan horizontal, tidak berarti setiap pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik bangunan di atas tanah tersebut. Yang perlu digarisbawahi, kepemilikan hak atas tanah dengan kepemilikan atas bangunan merupakan suatu hal yang terpisah. Dengan demikian, sangat dimungkinkan terjadi perbedaan antara kepemilikan hak atas tanah dengan kepemilikan bangunan.

Dalam hal ini, UUPA telah memberikan sinyalemen pembedaan kepemilikan tersebut, dengan adanya klausul "...mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya..."⁴⁹ atau "...mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan..."⁵⁰

49 Lihat rumusan Pasal 35 ayat (1) UUPA tentang HGB.

50 Lihat rumusan Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa untuk Bangunan.

Dalam hal ini terkait dengan benda-benda di atas tanah yang dapat dijadikan jaminan yang diurut dari alas hak, tata cara mendapatkan hak, pendaftaran hak, hak jaminan, kedudukan hukum hak jaminan, pendaftaran hak jaminan, serta beberapa turutan hak jaminan sebagaimana yang berlaku pada hukum jaminan. Sebagai rekomendasi penelitian lebih lanjut, dapat dikemukakan dalam hukum jaminan ini yang berbentuk fidusia dan gadai.

D. PROBLEMATIKA HUKUM RUMAH SUSUN, RUSUNAMI DAN RUSUNAWA.

1. RUSUNAMI

RUSUNAMI adalah kependekan dari Rumah Susun Sederhana Milik, pada dasarnya rumah susun milik adalah sama dengan umumnya rumah susun sebagaimana yang diatur dalam UURS pasal 1 ayat (1). Kata-kata RUSUNAMI bermaksud untuk membedakan bahwa peruntukkannya ditujukan kepada masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), oleh karena itu pula RUSUNAMI memiliki harga yang khusus dan diatur mekanismenya oleh pemerintah. Figure dari harga RUSUNAMI dalam dilihat pada bab yang membahas tentang rumah susun bagi MBR. Inisiasi pembuatan RUSUNAMI sebagai penjabaran dari program pemerintah bagi penyediaan “seribu tower” atau “sejuta rumah” dalam rangka penanggulangan *backlog* perumahan yang dicanangkan oleh pemerintah pusat sebagai penjabaran dari UUD 1945 pasal 28h.

Problem RUSUNAMI di Jakarta adalah terutama masalah tanah, dalam beberapa FGD yang penulis ikuti pada beberapa event tentang peduli perumahan bagi MBR, terdapat keluhan dari pemerintah DKI terkait mahalnya harga tanah. Kenapa mahalnya harga tanah menjadi persoalan? Karena kenaikan PBB sampai periode 2015 harga tanah direvaluasi besar-besaran, bahkan sampai ada yang naik 300%. Akibatnya, lahan untuk membangun RUSUNAMI semakin sempit, karena untuk mendapatkan lahan harus segera diband-



ingkan dengan harga penjualan RUSUNAMI yang dipatok oleh pemerintah, sehingga para pengembang harus berpikir untuk mendapatkan harga yang ideal dan terjangkau oleh masyarakat harus didukung oleh ketersediaan tanah yang relatif murah.

Sebagai konsekuensi, RUSUNAMI didirikan di pinggiran kota, untuk kebutuhan RUSUNAMI di DKI, pendirian bangunan RUSUNAMI justru berada di Tangerang, Bogor, Depok, dan Bekasi. Bahkan saat ini sudah menuju ke Cikarang dan Tambun, hal ini berarti semakin menjauhkan jarak antara masyarakat dengan tempat bekerja yang pada gilirannya akan menurunkan produktifitas kerja dan index pembangunan manusia menjadi lemah.

Problem lain dari RUSUNAMI adalah harga, dimana dengan harga patokan dasar pemerintah dibandingkan dengan minimum gaji MBR sebesar Rp 4,5juta (per tahun 2017) dengan maksimum tersedia cicilan sebesar 30% dari gaji atau sepertiga gaji setinggi-tingginya. Contoh saja, harga RUSUNAMI Bekasi Rp 300juta dengan kredit selama 20 tahun, maka minimal cicilannya adalah Rp 2juta. Pemotongan gaji sebesar 50% dapat memberatkan beban rumah tangga keluarga MBR (Analisis harga dan rasio kemampuan MBR diuraikan lebih lanjut pada Bab VII).

Problem lain dari RUSUNAMI adalah masalah berakhirnya HGB sebagaimana problem yang dihadapi RUSUN lainnya, seperti yang diuraikan pada bagian pertama buku ini. Hanya saja, kendala RUSUNAMI yang paling berat dihadapi adalah keuangan yang terbatas para pembeli yang berakibat fatal terhadap HMSRS yang dimilikinya. Oleh karena itu, dalam rekomendasi dari penelitian yang penulis lakukan adalah bagaimana pemerintah memanfaatkan sumber-sumber tanah bagi penyediaan rumah bagi MBR, termasuk diantaranya RUSUNAMI agar MBR cukup membeli bangunan saja, tanpa harus dibebankan pembelian tanah karena mendapatkan subsidi tanah dari penyediaan tanah oleh land bank. (lihat pada uraian terkait land bank)

2. RUSUNAWA

Rumah Susun Sederhana Sewa (**RUSUNAWA**) adalah rumah susun sederhana yang disewakan kepada masyarakat perkotaan yang tidak mampu untuk membeli rumah atau yang ingin tinggal untuk sementara waktu misalnya para mahasiswa, pekerja temporer dan lain-lainnya.

Latar belakang diambilnya kebijakan pembangunan RUSUNAWA salah satunya adalah untuk memberikan solusi bagi masyarakat yang terkena dampak relokasi atau memang bagi masyarakat yang tidak mampu membeli rumah karena keterbatasan ekonomi. Masyarakat yang terkena relokasi pun bukan semuanya masyarakat berpenghasilan rendah, terdapat beberapa warga yang dibidang mencukupi, hanya saja tempat tinggal mereka melanggar izin guna tanah. Beberapa warga yang terkena relokasi enggan pindah ke RUSUNAWA diakibatkan beberapa hal seperti:

- a. Harga yang dianggap masih terlalu mahal
- b. Mayoritas sasaran belum terbiasa untuk tinggal di RUSUNAWA
- c. Kondisi hunian yang kurang memadai
- d. Kurangnya informasi

Persoalan RUSUNAWA dari penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Perumahan dan Permukiman Universitas Djuanda Bogor intinya ada pada manajemen perumahan, karena pengelolaan RUSUNAWA tidak terstruktur dengan baik oleh pemerintah khususnya RUSUNAWA umum. Berbeda dengan RUSUNAWA khusus seperti untuk keperluan instansi pemerintah, asrama tentara atau kepolisian, dikelola oleh instansi yang bersangkutan, bukan oleh Dinas Perumahan. Manajemen pengelolaan RUSUNAWA atau di Jepang disebut dengan istilah APATO dikelola dengan sangat baik, karena sudah tersistem secara online. Dari sistem ini, dapat dikontrol siapa yang sudah pernah mendapatkan fasilitas RUSUNAWA dan syarat-syarat untuk mendapatkan kunci RUSUNAWA diatur sedemikian rupa dengan seleksi dan masa tunggu yang panjang disertakan dengan



keterangan bahwa yang bersangkutan berkelakuan baik. Dengan manajemen berbasis teknologi, akan mempermudah dinas perumahan untuk mengelola masing-masing RUSUNAWA, di samping itu diperlukan kepedulian secara bersama-sama dari berbagai pihak khususnya stakeholder perumahan, untuk tidak menjadikan RUSUNAWA sebagai barang dagangan dan adanya sanksi yang tegas jika penyewa mengalihkan hak sewa kepada pihak lain dengan cara apapun.

Di beberapa tempat RUSUNAWA di Jakarta, faktor disiplin penghuni serta kesadaran bertetangga perlu menjadi perhatian manajemen pengelola, mengingat para penghuni berada pada strata sosial yang rendah, sehingga diperlukan pengawasan yang ketat, misalnya pembentukan perhimpunan penghuni serta adanya kantor pengelola RUSUNAWA sebagai unit prasarana teknis (UPT) dari dinas perumahan yang dilengkapi dengan sistem informasi terpadu. Serta diperlukan juga keseriusan dari otoritas pada pemerintah daerah untuk memperlakukan para penghuni RUSUNAWA secara lebih manusiawi dengan memperhatikan FASUM dan FASOS di satu segi peningkatan pengawasan dan pengelolaan yang fokus, serius dan tegas terutama terkait pembayaran uang sewa yang menjadi kendala utama.

3. Dinamika P3SRS

Kejelasan status hak atas tanah tetap diperlukan sebagai bahan pertimbangan untuk memberikan bukti kepemilikan rumah. HMSRS dalam rezim rumah susun juga harus didaftarkan terpisah dengan hak atas tanah (bersama), berbeda dengan aturan saat ini yang menyatukan bukti kepemilikan hak atas tanah-bersama dalam Sertipikat HMSRS. Kepemilikan atas tanah-bersama dapat dipegang dan dikelola bersama melalui PPRS, akan tetapi untuk mengurangi beban pemilik sarusun, maka pemikiran pembentukan PPRS dapat diartikan memperkuat komunitas sarusun. Menurut penulis perkuatan tersebut dapat mengadopsi sistem persekutuan adat dengan kedudukannya sebagai badan hukum

PPRS dapat bertindak sebagai suatu organisasi penguasaan tanah secara bersama-sama seperti halnya dalam hukum adat dikenal adanya persekutuan hukum adat. Konsep ini dapat mengatasi persoalan kepemilikan HMSRS bagi asing, setelah melepaskan perlekatan hukum langsung antara unit dengan tanah-bersama. Ini berarti tanah-bersama dimiliki sebagai ulayat penghuni (dapat juga dipakai ulayat lingkungan) melalui PPRS⁵¹, sehingga perpanjangan HGB atas tanah tidak menjadi beban kewajiban penghuni, atau ancaman hapusnya HMSRS disebabkan HGB jatuh tempo.⁵² Menurut hemat penulis, model pemberian hak ulayat kepada PPRS adalah sebuah gagasan bagi penelitian berikutnya oleh peneliti lain. Walaupun kelembagaan PPRS seringkali dipandang sebagai adopsi dari pengaturan di negara lain.⁵³ Di Jepang dikenal dengan *Ownership Organisation*, jadi organisasi pemilik bukan organisasi penghuni, akan tetapi maksud pembentukan PPRS tersebut menginginkan terbentuknya kelompok penghuni rumah susun yang bersifat paguyuban (komunalistik), bukan patembayan (individualistik). Hal yang sama juga merupakan sifat dari persekutuan hukum adat yang bersifat komunalistik. Dalam persekutuan hukum adat, tanah digunakan oleh setiap anggota

-
- 51 Keadaan ini hanya dimungkin setelah melakukan evaluasi dan reformasi terhadap bentuk PPRS yang semula dimaksud sebagai organisasi penghuni direformasi menjadi perhimpunan pemilik, sebagaimana diuraikan diatas, lihat sub-Bab 3 tentang Hubungan hukum ... dst.
- 52 Lihat hapusnya hak milik atas satuan rumah susun, sebagaimana diatur pada Pasal 50 UURS, dalam penjelasan Pasal 50 huruf "c" "point (2) ancaman tersebut akan menggugurkan HMSRS, termasuk Hak Jaminan Kreditor, yang sangat merugikan kreditor pemegang HT atas HMSRS. Dalam praktik para kreditor menggunakan HT sesuai dengan Pasal 43, tidak ditemui adanya kreditor menggunakan Jaminan Fidusia, walaupun UURS membuka kemungkinan tersebut, namun belum terdapat kesepahaman dalam birokrasi pendaftaran tersebut.
- 53 Maria S. W. Sumardjono mengatakan bahwa "Kiranya penyusunan UURS tahun 1985 juga memanfaatkan hasil studi banding dengan negara-negara lain. Hal ini tampak dengan dimuatnya prinsip-prinsip umum secara garis besar tentang *strata title* dalam UURS, misalnya dalam ketentuan umum (pengertian rumah susun, satuan rumah susun, lingkungan, bagian bersama, tanah-bersama, pemilik, penghuni, perhimpunan penghuni.....". Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2005, edisi revisi, 2005, hlm. 132.

persekutuan dan dikuasai oleh persekutuan hukum adat. Setiap pemberian hak untuk mengusahakan tanah kepada orang di luar persekutuan tersebut harus mendapatkan izin dari persekutuan hukum adat.

Persekutuan masyarakat hukum adat bukanlah pemilik tanah secara mutlak, melainkan hanya menguasai tanah untuk kepentingan anggotanya dan persekutuan tersebut. Yang menjadi obyek dari hak ulayat hanya tanah yang dikuasai persekutuan hukum adat tersebut, tidak termasuk benda-benda di atas tanah, karena hukum adat membedakan antara tanah dengan benda-benda di atasnya. Yang jelas kesamaan kedua, adalah sama-sama menempati suatu teritori,⁵⁴ walaupun secara sosiologis keterikatan kedua model persekutuan tersebut tentu berbeda. Persekutuan masyarakat hukum adat memiliki ikatan emosional (bersifat paguyuban) yang lebih kuat karena secara geneologis memiliki keterkaitan (karena hubungan perkawinan) juga karena waktu pembentukannya terjadi secara alamiah berdasarkan kebutuhan anggota masyarakat tersebut. Berbeda dengan perhimpunan penghuni yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan dan berada di tengah masyarakat yang berbeda latar belakang asas, SARA sehingga memiliki ikatan emosional yang tidak sekuat persekutuan masyarakat hukum adat. Penguasaan atas tanah-bersama dan bagian-bersama lainnya harus dipandang sebagai hak menguasai atau hak ulayat dalam suasana sosiologis yang berbeda, pemberian hak atas tanah-bersama sejak awal dipersiapkan untuk dikuasai oleh PPRS, bukan oleh pemilik SRS. Hal ini tidak menyebabkan pemilik SRS tidak memiliki hak atas tanah-bersama. Hak pemilik SRS terhadap tanah-bersama tidak secara langsung, melainkan melalui PPRS. Dalam UURS sekalipun, tidak ada hak pemilik SRS secara individual terhadap tanah-bersama. Memang, PPRS baru bisa terbentuk jika SRS telah dijual.

54 Menurut Soekanto, persekutuan hukum (adat) didasarkan pada ikatan teritorial, dimana warganya terikat oleh suatu daerah, wilayah (*grondgebied*) yang tertentu, dimana faktor teritori (*territoriale factor*), menjadi sangat penting. Soekanto, *Meninjau Hukum Adat...., Loc.Cit.*, hlm. 68.

Dengan demikian, perlu diatur bahwa tanah-bersama didaftarkan terlebih dahulu atas nama *developer* untuk dialihkan kepada PPRS jika sudah terbentuk. Maka sebagai konsekuensi penerapan asas pemisahan horizontal secara konsisten, pendaftaran atas tanah-bersama dan HMSRS harus dilakukan secara terpisah dengan bukti yang terpisah pula.

Hal tersebut pun dapat diterapkan pada bangunan bertingkat lainnya yang memiliki fungsi beragam. Akan tetapi, tidak perlu diatur bahwa sejak awal bangunan tersebut memang dipisahkan bagian-bagiannya seperti dalam rumah susun. Akan tetapi, jika bangunan tersebut dimaksudkan untuk dijadikan unit-unit yang terpisah kepemilikannya, maka harus dilakukan pemisahan terhadap unit-unit tersebut sesuai fungsinya, misalnya untuk perkantoran sekaligus untuk hunian. Seperti halnya dalam rumah susun, bangunan tersebut pun harus didaftarkan untuk mendapatkan Akta Pemisahan berikut pertelaannya. Dari penjelasan yang dikemukakan di atas, penulis mengambil garis pemikiran kedudukan HMSRS sebagai hak yang mandiri dapat terlepas dari tanah secara hukum dengan penguatan asas pemisahan horizontal, demikian pula hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai secara proporsional melalui organisasi pemilik yang sementara ini adalah PPRS. Oleh karenanya suatu bangunan bertingkat dapat dimiliki secara terpisah atas unit-unit tertentu dengan fungsi yang beragam atau dimiliki oleh subyek hukum tunggal dengan tetap dimungkinkan untuk dimiliki terpisah dengan mekanisme pendaftaran Akta Pemisahan dan hak milik atas unit atau bagian bangunan (kecuali untuk rumah susun) yang sejak awal harus dipisahkan atas satuan-satuan rumah susun. Dengan demikian, penerapan asas pemisahan horizontal dilakukan secara konsisten dengan tidak menutup kemungkinan kepemilikan atas tanah dan bangunan oleh suatu subyek hukum tunggal (asas perlekatan vertikal sebagai konsekuensi). Dengan demikian dapat dibuka peluang bagi orang asing untuk memiliki sarusun melalui HMSRS atau hak milik unit kondominium lain tanpa harus melanggar ketentu-



an UUPA, karena secara langsung asing tidak memiliki hak atas tanah dimaksudkan.

Pada sistem rumah susun dikenal sebuah badan hukum perkumpulan yang bertugas menata, mengelola, dan membina keberadaan dan kehidupan di area rumah susun yang dulu dinamakan Perhimpunan Penghuni Rumah Susun (PPRS) dan saat ini adalah Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (P3SRS).⁵⁵ Perkumpulan tersebut bertujuan melindungi kepentingan para pemilik dan penghuni rumah susun. Perbedaan nama perkumpulan antara peraturan lama dan peraturan baru yaitu penambahan kata-kata pemilik sebagaimana dikemukakan diatas, contoh perkumpulan bagi pemilik dan penghuni Apartemen Taman Rasuna semula bernama Perhimpunan Penghuni Apartemen Taman Rasuna (“PPATR”) sekarang setelah disesuaikan dengan peraturan baru nama perkumpulan berubah menjadi Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun Apartemen Taman Rasuna (“P3SRS ATR”).

Perbedaan nama perhimpunan tersebut menunjukkan adanya perbedaan yang tegas antara pemilik dan penghuni, sebagaimana pasal 19 Permen PUPERA No.23/PRT/M/2018 mengatur bahwa terkait pengurus dan pengawas perkumpulan, pemilik hak suara hanya ada pada dan dapat dilakukan oleh pemilik atau wakil pemilik berdasarkan surat kuasa, sedangkan untuk keputusan yang lainnya selain mengenai pengurus dan pengawas antara pemilik dan penghuni mempunyai hak suara yang sama.

Peraturan baru mengenai P3SRS merupakan perubahan atas peraturan sebelumnya mengenai PPRS. Terdapat beberapa perbedaan mendasar antara peraturan lama dan

55 Lebih lanjut dapat dilihat dalam UURS yang salinannya dilampirkan pada akhir buku ini. Dinamika keberadaan rumah susun diatur berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang dimulai dari UU No. 16 Tahun 1985, PP No 4 Tahun 1988 dan Permenpera No 15/PERMEN/M/2007 sebagai peraturan lama perkumpulan diberi nama Perhimpunan Penghuni Rumah Susun (PPRS), sedangkan berdasarkan peraturan baru UU No 20 Tahun 2011 dan Permen PUPERA No 23/PRT/M/2018 sebagai peraturan baru perkumpulan diberi nama Perhimpunan Penghuni dan Pemilik Rumah Susun (P3SRS)

peraturan baru. antara lain mengenai tenggat waktu pembentukan P3SRS sebagaimana dimuat dalam pasal 34 Permen PUPERA No 23/PRT/M/2018, dalam peraturan lama tidak jelas tenggat waktu kapan perkumpulan kapan PPRS harus didirikan, namun dalam peraturan baru memberi tenggat batas waktu yang jelas, demikian juga mengenai kewajiban depelover memfasilitasi sampai terbentuknya P3SRS paling lambat sebelum masa transisi berakhir, yaitu jangka waktu yang ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali unit satuan rumah susun dijual, tanpa dikaitkan dengan belum terjualnya seluruh unit satuan rumah susun.

Demikian juga mengenai penyediaan fasilitas sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat 4 Permen PUPERA No 23/PRT/M/2018 dengan tegas mengharuskan depelover untuk menyediakan :

- a. ruang rapat dan kelengkapannya, paling kurang meliputi meja, kursi, papan tulis/alat tulis, pengeras suara, dan penggunaan papan/media informasi kepada warga Pemilik dan/atau Penghuni;
- b. data kepemilikan dan/atau penghunian serta letak Sarusun berdasarkan hasil pendataan yang dilakukan oleh Pelaku Pembangunan; dan
- c. dukungan administrasi serta penyediaan konsumsi.

Perkumpulan pemilik satuan rumah susun baik berdasarkan peraturan lama diberi kedudukan sebagai badan hukum berdasarkan Pasal 19 UU No. 16 Tahun 1985 demikian juga peraturan baru diberi kedudukan sebagai badan hukum berdasarkan pasal 74 ayat 3 UU No 20 Tahun 2011. Pembentukan P3SRS dilaksanakan dengan pembuatan akta notaris dalam bentuk yang sudah ditentukan sebagai standar aktanya tentukan sebagaimana dimuat dalam lampiran 1 Per men PUPR No23 /PRT/M/2018. Adapun instansi yang menjadi tempat berkonsultasi dalam rangka menyusun anggaran dasar dan anggaran rumahtangga P3SRS dan tempat melaporkan pendirian P3SRS yang su-



dah dibentuk adalah instansi teknis pemerintah daerah kabupaten/kota yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan, khusus Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta kepada instansi teknis pemerintah daerah provinsi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan.

Mengenai pengaturan hak suara antara peraturan lama dengan peraturan baru terdapat perbedaan yang sangat mendasar, dimana menurut peraturan lama setiap unit satuan rumah susun memberikan satu hak suara kepada pemiliknya, meskipun unit satuan rumah susun tersebut dimiliki oleh orang yang sama. Sebaliknya menurut peraturan baru seorang pemilik unit satuan rumah susun hanya memiliki satu suara saja, meskipun orang tersebut memiliki unit satuan rumah susun lebih dari satu unit.

Ketentuan dalam peraturan lama memberi peluang kepada developer menjadi pemegang hak suara mayoritas dalam perhimpunan rumah susun, sehingga apabila unit belum terjual, maka hak suara atas unit yang belum terjual ada pada developer atau hak suara mayoritas ada pada pihak-pihak yang memiliki banyak unit. Hadirnya peraturan baru mengenai peraturan baru mengakibatkan developer atau pihak-pihak yang memiliki unit lebih dari satu merasa dirugikan, namun bagi mereka yang memiliki hanya satu unit memandang peraturan baru ini memihak kepada mereka.

Dalam peraturan baru sebagaimana dimuat dalam pasal 30 Permen PUPERA No 23/PRT/M/2018 mengatur secara tegas mengenai tanggung jawab developer untuk menyerahkan dokumen teknis rumah susun kepada perkumpulan berupa :

- a. pertelaan;
- b. akta pemisahan;
- c. data teknis pembangunan Rumah Susun;
- d. gambar terbangun (*as built drawing*); dan
- e. seluruh dokumen perizinan.

Berikut ini adalah beberapa ketentuan dalam peraturan lama dan berdasarkan baru terkait perhimpunan dalam rumah susun sebagai berikut :

Peraturan lama :

1. Dalam UU No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun

Pengertian Perhimpunan Penghuni

Pasal 1.11 Perhimpunan penghuni adalah perhimpunan yang anggotanya terdiri dari para penghuni.

Pembentukan dan kedudukan hukum dan tugas perhimpunan penghuni.

Pasal 19 ayat 1 Penghuni rumah susun wajib membentuk perhimpunan penghuni.

Penegasan kedudukana perhimpunan penghuni sebagai badan hukum (2)

Pasal 19 ayat 2 Perhimpunan penghuni sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberi kedudukan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-undang ini.

Pasal 19 ayat 3 Perhimpunan penghuni sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berkewajiban untuk mengurus kepentingan bersama para pemilik dan penghuni yang bersangkutan dengan pemilikan dan penghunianya.

Pasal 19 ayat 4 Perhimpunan penghuni dapat membentuk atau menunjuk badan pengelola yang bertugas untuk menyelenggarakan pengelolaan yang meliputi pengawasan terhadap penggunaan bagian-bersama, benda-bersama, tanah-bersama, dan pemeliharaan serta perbaikannya.

Pasal 19 ayat 5 Ketentuan tentang perhimpunan penghuni dan badan pengelola sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

2. PP No 4 Tahun 1988

Pasal 56 Perhimpunan penghuni mempunyai fungsi sebagai berikut :



- a. membina terciptanya kehidupan lingkungan yang sehat, tertib, dan aman;
- b. mengatur dan membina kepentingan penghuni;
- c. mengelola rumah susun dan lingkungannya

Ketentuan-ketentuan dalam PP No 4 Tahun 1988 dan Pemenpera No 15 /Permen/M/2007 memberikan penguatan kepada PPRS untuk melindungi kepentingan para pemilik unit satuan rumah susun, antara lain seperti ketentuan yang dimuat dalam pasal 48 PP No 4 Tahun 1988 dibawah ini sebagai berikut :

Pasal 48 (1) Dalam hal terjadi rencana perubahan fisik rumah susun yang mengakibatkan perubahan nilai perbandingan proposional harus mendapat persetujuan dari perhimpunan penghuni.

(2) Persetujuan perhimpunan penghuni dipergunakan sebagai dasar di dalam membuat akta perubahan pemisahan.

(3) Akta perubahan pemisahan sebagaimana dimaksud dalam ayat(2) memuat perubahan-perubahan dalam pertelaan yang mengandung perubahan nilai perbandingan proporsional.

(4) Akta perubahan pemisahan sebagaimana dimaksud dalam ayat(3) harus didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya untuk dijadikan dasar dalam mengadakan perubahan pada Buku Tanah dan sertifikat-sertifikat hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan.

Namun karena pemilik hak suara adalah pemilik unit terbanyak, maka hal ini menjadi kelemahan yang memberi peluang kepada depelover memanfaatkan PPRS untuk kepentingan Depelover; UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, pengaturan mengenai P3SRS dalam UU Nomor 20 Tahun 2011 dimuat dalam pasal 74 sampai dengan pasal 78 adapun Permen PUPERA No. 23/PRT/M/2018 memuat lebih rinci pengaturan mengenai P3SRS

4. Dari Developer menjadi Building Manajemnt

Developer adalah inisiator pembangun perumahan, bisnis utamanya adalah mengembangkan tanah kosong yang berasal dari HGB menjadi satu sistem perumahan dalam konteks ini sistem rumah susun. Dengan demikian, ada rentang waktu yang membatasi ruang gerak developer supaya tidak terjadi *konflik of interests*. Dalam peraturan Menteri Nomor 23/PRT/M/2018 pasal 7 ayat (1) menyebutkan: “Pelaku Pembangunan wajib memfasilitasi Pemilik dalam membentuk panitia musyawarah sebelum pembentukan PPPSRS.” Pasal ini menegaskan bahwa adanya entitas badan hukum perkumpulan yang disebut P3SRS yang akan mengelola rumah susun setelah serah terima dari pengembang (pelaku pembangunan) kepada pembeli dalam tenggat waktu sebagaimana diatur di atas. Maksud pasal ini adalah peralihan hak dan kekuasaan dari pengembang sebagai pemilik lama kepada P3SRS sebagai perwakilan pemilik baru berbentuk badan hukum. Jadi dipahami terdapat transaksi pengalihan antara kewenangan dari benda-benda yang terdapat pada unsur-unsur rumah susun seperti tanah bersama, benda bersama, dan bagian bersama. Serta kewenangan lainnya sebagai pengelola, oleh karena itu P3SRS selaku pemilik baru berhak dan berwenang menunjuk *building management*.

Dalam beberapa kasus sebelum berlakunya permen PUPR dimaksud, hak suara sebagaimana dijelaskan di atas, *one unit one vote* atau *one member one vote*, sehingga banyak spekulasi untuk tetap menguasai pengelolaan rusun, pengembang tidak menjual seluruh unit rusun, akan tetapi menyisakan beberapa bagian sebagai milik tetap dari pengembang, dan banyak diantaranya dijadikan *services apartment*. Dengan demikian pengembang menjadi pemilik mayoritas terhadap unit SARUSUN sekaligus pemilik suara mayoritas. Dan dalam hal inilah terjadi *conflict of interests* terhadap pengelolaan gedung yang dikelola oleh *building management*, karena bisa saja pengembang menunjuk satu anak perusahaan yang terafiliasi dengan pengembang, sebagai pengelola gedung atau *building management*. Disinilah terjadi sumber sengketa antara



P3SRS dan pengembang atau antara P3SRS dengan sebagian pemilik unit, dimana P3SRS dikuasai oleh pengembang, dan pengelolaan rusun sudah terkesan otoriter atau merugikan pemilik unit SARUSUN. Dengan PERMEN PUPR yang baru tersebut, *conflict of interests* ini dapat dihindari dimana sistem keanggotaan dalam P3SRS tidak mengacu kepada kepemilikan unit, melainkan *one person one vote*. Sehingga walaupun sebagian apartemen belum dijual, atau seseorang memiliki beberapa unit SARUSUN, namun suara hanyalah satu suara saja (*one person one vote*).

5. HGB di atas HPL

Hak Pengelolaan (HPL) sebagaimana yang diuraikan di atas adalah hak yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga tertentu, bisa saja pemerintah ataupun BUMN, atau badan-badan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penguasaan HPL dapat dianalogikan dalam beberapa hal memiliki kesamaan dengan konsep *Land Tenure* yang akan diuraikan pada bab selanjutnya. Dalam hal pengembangan kawasan industri, pada umumnya pemerintah memberikan HPL kepada instansi atau perusahaan untuk mengelola tanah sesuai dengan peruntukannya. Dalam hal penyediaan tanah untuk kepentingan properti, beberapa pemegang HPL antara lain PT. Jakarta Properti yang dimiliki oleh Pemda Provinsi DKI Jakarta, PERUM PERUMNAS atau beberapa instansi lainnya, baik pemerintah maupun swasta.

Kasus yang banyak terjadi seperti yang dicatatkan di atas, adalah RUSUN atau pusat niaga yang dibangun di atas HPL dan dikelola oleh PEMPROV DKI, misalnya, kasus PT DP Tbk yang menghadirkan Pemda DKI dan mengumumkan bahwa penghuni RUSUN telah membeli unit di atas HPL milik pemda DKI, hal ini mengejutkan semua pemilik RUSUN karena waktu jual beli dimana warga mengang-gap status SHM SARUSUN berada di atas SHGB, namun berubah menjadi HPL.⁵⁶

56 Putusan Mahkamah Agung Nomor : 2/P/FP/2016/PTUN-JKT.

Dalam hal HGB di atas HPL perpanjangannya dilakukan harus dengan persetujuan pemegang HPL, keadaan ini akan memberikan beban kepada pemilik unit untuk membayar biaya dua kali, yaitu (1) biaya perjanjian penggunaan tanah yang harus dibayar kepada pemegang HPL, lazimnya $NJOP \times \text{luas tanah}$, dan (2) permohonan perpanjangan HGB diwajibkan membayar BPHTB di kantor pertanahan; yang dirasa sangat membebani pemilik unit, apalagi pemilik unit RUSUNAMI yang merupakan MBR.

Di kasus RUSUN kebun kacang, pihak pemegang HPL dalam hal ini PERUM PERUMNAS berkeberatan memberikan perpanjangan HPL, dengan kewenangan yang ada PERUM PERUMNAS akan melakukan peremajaan RUSUN Kebun Kacang, karena usianya yang sudah sangat tua. Dalam kasus ini, justru pemilik unit akan kehilangan unitnya yang akan dilakukan *demolishing*.

Rekomendasi yang diberikan dalam hal RUSUN yang dibangun di atas HGB yang berada pada HPL harus dipersiapkan perjanjian awal untuk mengantisipasi transaksi maupun peristiwa-peristiwa hukum yang akan terjadi dan merugikan konsumen pada akhirnya, karena ada beberapa transaksi yang bersifat perdata mungkin dipersiapkan dari awal oleh developer ketika transaksi penyerahan pengelolaan HPL untuk dikembangkan. Hal ini tergantung kepada kesiapan pengembang serta penguasaan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan. Misalnya, izin mengalihkan diberikan di depan ketika membuat *master agreement*, perjanjian, pengelolaan dan pemasaran (SP3) atas tanah untuk mengantisipasi intervensi HPL baik kepada pembeli atau konsumen, maupun kepada pengembang. Akan tetapi, untuk proyek pembangunan perumahan yang termasuk strata title dalam proses penjualan atau marketing hendaknya para pengembang memberikan penjelasan terlebih dahulu kepada calon konsumen tentang keadaan tanah dan risiko-risiko yang akan dihadapi.



[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB II

PERSPEKTIF HUKUM TANAH, BANGUNAN RUMAH DAN BENDA DI ATASNYA

A. BENDA DI ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM JAMINAN

Benda di atas tanah menurut hukum jaminan sebagaimana diatur di dalam undang-undang nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) pada pasal 1 menyebutkan bahwa: “*Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.*” Obyek hak tanggungan meliputi; hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan benda di atas tanah adalah benda-benda yang ada baik karena ditanam, dibangun, atau tertancap di atasnya yang dalam UUHT dianggap sebagai harta tetap dan menjadi bagian tak terpisahkan dari tanah sehingga menjadi benda tak bergerak.

Benda tersebut haruslah berada di atas hak-hak yang merupakan objek hak tanggungan sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Dengan demikian, jika benda di atas tanah belum terdaftar, atau bukan di atas hak-hak tersebut, maka benda tersebut tidak merupakan objek hak tanggungan, misalnya bangunan rumah tempat tinggal yang dibangun di atas tanah adat atau tanah negara, jika bangunan di atasnya telah memiliki legalitas, maka penyerahan jaminan dilakukan dengan menggunakan mekanisme fidusia.

Hak tanggungan sebagaimana yang diatur oleh UUHT, dengan demikian menggunakan asas perlekatan di dalam pemahaman



hubungan hukum antara tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya. Tidak dibedakan, jika di atas hak milik misalnya terdapat beberapa bangunan yang merupakan milik pihak lain dengan sistem sewa menyewa atau dengan pinjam pakai, karena dengan asas perlekatan, hak milik yang dijadikan jaminan hutang meliputi juga segala sesuatu benda yang ada di atasnya, termasuk jika rumah tersebut dimiliki oleh orang lain. Jika hak tanggungan menggunakan asas pemisahan horizontal, tentunya hak milik yang dimaksud dapat dipisahkan dengan bangunan yang ada di atasnya, sekaligus memberikan perlindungan kepada pemiliknya, yang karena perjanjian tertentu memiliki bangunan yang ada di atas tanah hak milik tersebut.

Pendaftaran Hak tanggungan dilaksanakan pada kantor pertanahan setempat dengan menyerahkan asli Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) berikut sertifikat asli tanda bukti hak dengan surat pengantar dari PPAT setempat yang membuat APHT tersebut. Pendaftaran dimaksudkan agar pemberian hak tanggungan memiliki hak publisitas dan sekaligus mendapatkan penegasan titel eksekutorial. Kenapa penegasan? Menurut hemat penulis, kewenangan memberikan titel eksekutorial adalah hak PPAT selaku pejabat publik, akan tetapi PP 24 tahun 1998 tentang pendaftaran tanah (PPPT) mengamanatkan juga memberikan kewenangan kepada kantor pertanahan untuk mencantumkan irah-irah (DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA) yang merupakan titel eksekutorial dari hak tanggungan.

B. TANAH TAPAK PERUMAHAN DAN BANGUNAN

Tanah tapak adalah space atau lahan yang tersedia secara hukum dianggap sebagai tanah matang untuk dibangun rumah atau perumahan di atasnya. Tanah tapak perumahan berarti kaveling tanah matang yang telah dilengkapi dengan fasilitas penyediaan tanah untuk jalan raya, atau fasilitas umum (FASUM), maupun lahan untuk kepentingan sosial lainnya (FASOS). Jika tanah tapak merupakan sebuah kompleks perumahan yang terkoneksi dengan beberapa perumahan atau klaster, maka dapat diartikan space dimaksud telah memiliki perizinan yang lengkap sebagaimana dijelaskan dalam indeksikalitas pada bab di atas secara runut dan sesuai dengan tema perizinannya.

Lingkungan yang sudah memiliki izin *site plan* dan *block plan*, serta perizinan lainnya, dikenal juga dengan istilah lingkungan siap bangun (LISIBA) yang di dalamnya juga meliputi Kaveling Siap Bangun (KASIBA), sebagai syarat bagi penyelesaian persiapan untuk tersedianya kaveling tanah matang (KTM).

Tanah tapak dapat saja berbentuk kaveling tanah untuk tiap rumah bagi tanah matang yang telah memiliki izin *block plan*, akan tetapi juga dalam konteks pengembangan rumah susun tidak diperlukan kaveling tanah matang, karena cukup izin *block plan* yang menentukan peruntukkan pembangunan yang akan dilakukan terhadap lahan atau space tanah tersebut, sesuai dengan izin mendirikan bangunan (IMB) berikut izin-izin lainnya sebagaimana diuraikan di atas.

Tanah tapak perumahan adalah lahan yang sudah disatukan dalam hamparan tanah yang tidak terpisah antara satu dengan lainnya. Tapak perumahan memiliki *site plan* sehingga terpisah dari lingkungan sekitarnya dengan membangun lingkungan sendiri. Dengan selesainya proyek pembangunan perumahan, masyarakat sering menyebutnya dengan istilah “komplek perumahan”, dengan perumahan sebagaimana yang diuraikan di atas, maka dapat dipisahkan dari satu hamparan tanah tersebut telah terbagi FASUM dan FASOS yang dikeluarkan dari obyek perumahan yang pada gilirannya setelah proyek selesai, developer diwajibkan menyerahkannya kepada pemerintah. Jika tidak diserahkan kepada pemerintah, FASUM dan FASOS seperti jalan raya tetap menjadi kewajiban developer untuk memelihara dan merawatnya, termasuk juga sebelum dilakukan enclave, maka tanggung jawab pembayaran pajak atas tanah tetap dibebankan kepada developer.

Untuk FASOS seperti sarana olahraga, rumah ibadah, sekolah, atau lahan kepentingan masyarakat penghuni, diserahkan kepada komunitas penghuni; jika rumah susun diserahkan kepada P3SRS, dan untuk rumah tapak diserahkan kepada pemerintah. Di lapangan terjadi Tarik menarik di antara developer dan komunitas mengenai tanah FASOS ini. Satu ketika, tidak mustahil developer memiliki interest terhadap lahan FASOS untuk kepentingan bisnisnya, seperti membangun pusat hiburan, atau Kawasan perniagaan. Dari awal, semestinya dalam izin *block plan* sudah ditegaskan mana yang menjadi kawasan niaga, perumahan, Pendidikan, atau peruntukan lainnya.

Untuk kawasan perumahan bertingkat atau rumah susun, penyerahan tanah tapak dimaksud tidak dibedakan FASOS dan FASUMnya, karena semuanya diserahkan kepada P3SRS selaku pengelola dan penanggung jawab akhir dari proyek perumahan yang menjadi komplek perumahan. Belakangan ini, istilah yang berkembang adalah hak komunitas, yaitu hak bersama yang dimiliki komunitas rumah susun yang meliputi tanah bersama, bagian bersama, benda bersama. Adapun tanah tapak yang dimaksud di atas adalah tanah bersama dalam UURS.

C. HUKUM TANAH DENGAN BENDA YANG ADA DI ATASNYA

Dalam kaitannya dengan Hukum Benda terdapat pula Hak Kebendaan, dimana terbagi kepada dua bagian, yaitu Timbulnya Hak Kebendaan dan Terhapusnya Hak Kebendaan.¹

Timbulnya hak kebendaan dikarenakan adanya beberapa faktor:

- a) Pendakuan (*toeeigening*), yaitu memperoleh hak milik atas benda-benda yang tidak ada pemilikinya (*res nullius*). *Res nullius* hanya atas benda bergerak. Contohnya: memburu rusa di hutan, memancing ikan dilaut, mengambil harta karun, dan lain-lain
- b) Perlekatan (*natrekking*), yaitu suatu cara memperoleh hak milik, dimana benda itu bertambah besar atau berlipat ganda karena alam. Contoh: tanah bertambah besar sebagai akibat gempa bumi, seseorang membeli seekor sapi yang sedang bunting maka anak sapi yang dilahirkan dari induknya itu menjadi milinya juga, pohon berbuah, dan lain-lain.
- c) Daluarsa (*verjaring*), yaitu suatu cara untuk memperoleh hak milik atau membebaskan dari suatu perikatan dengan lewatnya suatu waktu tertentu dan atas syarat-syarat

¹ Hasbullah, Frieda Husni. 2005. *Hukum Kebendaan Perdata: Hak-Hak Yang Memberi Kenikmatan*. Ind-Hil-Co.; Subekti. Ibid; Salim HS. 2001. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*. Jakarta: Sinar Grafika; Subekti dan Tjitrosudibio. *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) dan UU No. 1 Tahun 1974*. Jakarta: Pradnya Paramita. 2013.

yang ditentukan dalam Undang-undang (pasal 1946 KUH Perdata). Barang siapa menguasai benda bergerak yang dia tidak ketahui pemilik benda itu sebelumnya (misalnya karena menemukannya), hak milik atas benda itu diperoleh setelah lewat waktu 3 tahun sejak orang tersebut menguasai benda yang bersangkutan.

- d) Melalui penemuan. Benda yang semula milik orang lain, akan tetapi lepas dari penguasanya, karena misalnya jatuh di perjalanan, maka barang siapa yang menemukan barang tersebut dan ia tidak mengetahui siapa pemiliknya, menjadi pemilik barang yang ditemukannya.
- e) Melalui penyerahan. Cara ini yang lazim, yaitu hak kebendaan diperoleh melalui penyerahan. Contoh: jual beli, sewa menyewa. Dengan adanya penyerahan maka title berpindah kepada siapa benda itu diserahkan.
- f) Pewarisan, yaitu suatu proses beralihnya hak milik atau harta warisan dari pewaris kepada ahli warisnya. Pewarisan dapat dibedakan menjadi dua macam: karena UU dan wasiat
- g) Dengan penciptaan. Seseorang yang menciptakan benda baru, baik dari benda yang sudah ada maupun baru, dapat memperoleh hak milik atas benda ciptaannya tersebut. Contoh: orang yang menciptakan patung dari sebatang kayu, menjadi pemilik patung itu. Demikian pula hak kebendaan tidak berwujud seperti hak paten, dan hak cipta.

Adapun dihapusnya Hak Kebendaan, dikarenakan faktor-faktor sebagai berikut:

- a) Bendanya lenyap/musnah; Karena musnahnya suatu benda, maka hak atas benda tersebut ikut lenyap. Contohnya: hak sewa atas rumah yang habis/musnah tertimbun longsor. Hak gadai atas sebuah sepeda motor ikut habis apabila barang tersebut musnah karena kebakaran.
- b) Karena dipindah tangankan, dikarenakan Hak milik, hak memungut hasil atau hak pakai menjadi hapus bila benda yang bersangkutan dipindah tangankan kepada orang lain.



- c) Karena pelepasan hak (pemilik melepaskan benda tersebut). Pada umumnya pelepasan yang bersangkutan dilakukan secara sengaja oleh yang memiliki hak tersebut. Contohnya: radio yang rusak dibuang ke tempat sampah. Dalam hal ini, maka hak kepemilikan menjadi hapus dan bisa menjadi hak milik orang lain yang menemukan radio tersebut.
- d) Karena pencabutan hak. Penguasa publik dapat mencabut hak kepemilikan seseorang atas benda tertentu, dengan syarat: harus didasarkan Undang-undang, dilakukan untuk kepentingan umum (dengan ganti rugi yang layak).

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UURS disebutkan: *“Satuan Rumah Susun dimiliki oleh orang perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah”*. Dalam ayat (3) disebutkan: *“Hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi juga hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama, yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan”*. Dalam ayat (4) disebutkan: *“Hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan hak atas tanah-bersama sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) didasarkan atas luas atau nilai satuan rumah susun yang bersangkutan pada waktu satuan tersebut diperoleh pemilik yang pertama”*.

Dari pengaturan tersebut, UURS melekatkan kepemilikan atas tanah-bersama dengan unit satuan rumah susun dengan cara pemberian hak atas unit dalam HMSRS adalah juga terkait pemberian jumlah tanah-bersama yang menjadi hak pemilik unit rumah susun dengan perbandingan luas tanah dibanding dengan luas unit dan luas seluruh bangunan rumah susun.²

Ketentuan mengenai pemilik satuan rumah susun diatur dalam Bab V UU Rumah Susun. Pada dasarnya, satu rumah susun hanya dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi hak atas tanah (lihat Pasal 8 ayat (1) UURS).

Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa kepemilikan atas satuan rumah susun bersifat perseorangan dan terpisah. Artinya, setiap satuan rumah susun dimiliki masing-masing perseorangan atau badan

2 Martin Roestamy, *Ibid*, hlm. 208

hukum. Selanjutnya dalam ayat (3) pasal tersebut juga ditegaskan bahwa “*HM atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi juga hak atas bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan*”. Dengan demikian, kepemilikan atas satuan rumah susun terdiri dari:

- a. Hak atas satuan rumah susun yang terpisah;
- b. Hak atas bagian-bersama;
- c. Hak atas benda-bersama;
- d. Hak atas tanah-bersama.

Mengenai tiga hak yang disebut terakhir, didasarkan atas luas atau nilai satuan rumah susun yang bersangkutan pada waktu satuan tersebut diperoleh pemiliknya yang pertama. Sebagai bukti kepemilikan, hak atas satuan rumah susun dibuktikan dengan sertipikat HMSRS yang terdiri atas:

- a. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah-bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960;
- b. Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki;
- c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama yang bersangkutan; kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Selanjutnya ditegaskan pada bagian akhir Pasal 9 UURS bahwa: “kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan”. Luas tanah-bersama sebagaimana tercantum dalam HGB (pada umumnya) tapak di mana bangunan rumah susun tersebut dibangun, sedangkan luas bangunan rumah susun seluruhnya berdasarkan Izin Mendirikan Bangunan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, sedang luas unit sebagaimana tercantum dalam sertipikat HMSRS. Penentuan luas bangunan dan luas unit dibandingkan dengan ketersediaannya lahan yang dapat dibangun harus berpedoman kepada Koefisiensi Luas Bangunan (KLB) yaitu angka prosentase perband-



ingan antara luas seluruh lantai bangunan gedung dan luas tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan tata bangunan.³

Konsekuensi dari pemisahan antar satuan-satuan rumah susun, mengharuskan penyelenggara rumah susun memiliki akta pemisahan tiap-tiap satuan rumah susun dan hak-hak yang meliputinya. Dalam PP No. 4/1988, ditegaskan bahwa: “Akta pemisahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus didaftarkan oleh penyelenggara pembangunan pada Kantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya dengan melampirkan sertifikat hak atas tanah, izin layak huni, beserta warkah-warkah lainnya” (Pasal 39 ayat (4)). Pemisahan itu juga harus menjelaskan batas masing-masing satuan rumah susun dengan satuan rumah susun lainnya atau dengan bagian-bersama, benda-bersama, tanah-bersama dengan nilai perbandingan yang juga jelas.

Di lain pihak, dengan pengaturan seperti yang dijelaskan di atas, maka kepemilikan atas tanah melekat dengan kepemilikan atas bangunan (rumah susun dan bangunan gedung) hanya dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dan otomatis menutup peluang pasar asing untuk memilikinya, karena model pendaftaran sekaligus satu kali menghendaki eksistensi HGB terhadap kepemilikan semua hak yang ada pada HMSRS yaitu; tanah Bersama, benda bersama, bagian bersama, termasuk unit dan sekeping tanah yang jarang diperhitungkan menjadi penghambat investasi properti menuju mancanegara, karena keterkaitan asas perlekatan dengan kepemilikan unit maka tertutuplah bagi asing untuk memiliki apartment, perkantoran, atau Kawasan komersial di mall atau pusat perbelanjaan.

Sebagai sebuah hak, HMSRS dapat pula dialihkan, baik dengan cara pewarisan atau dengan cara pemindahan hak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pemindahan hak tersebut dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan menurut Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960.

3 Lihat Pasal 1 butir 9 PPBG Nomor 39 Tahun 2005, juga lihat Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2005 Tentang: Peraturan Pelaksana Undang-undang Nomor: 25 Tahun 2005 Tentang: Bangunan Gedung.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya di atas sifat rigiditas dari hukum benda menyebabkan banyak hak-hak kemilikan⁴ yang secara nyata sudah diterima, diakui, dan bahkan ditransaksikan di tengah masyarakat, akan tetapi mengingat sifat rigiditas hukum benda, secara hukum benda tersebut tidak dapat dipertahankan, akibatnya bukan menjadi objek hak kebendaan, misalnya: para pedagang di Tanah abang harus menebus harga yang sangat mahal dari sepetak kios yang berukuran 2 x 3 meter, dihargai hingga Rp 600 juta bahkan Rp 1 milyar. Bukankah untuk mendapatkan petak kios tersebut para pedagang sudah membelinya dengan harga tertentu, namun yang diberikan oleh pemerintah adalah hak sewa guna pakai, suatu hak yang sesungguhnya tidak ada sama sekali dalam sistem hukum benda nasional dalam secarik kertas semacam surat pengakuan atau izin menggunakan lapak. Hal tersebut terjadi juga pada pasar-pasar tradisional, rakyat harus membayar biaya yang cukup mahal, sekitar Rp 60 juta per meter untuk satu lapak penjualan. Akan tetapi, hak untuk menggunakan lapak tersebut tidak ada dalam sistem hukum benda nasional.

Lambatnya pergerakan hukum benda disebabkan oleh karena penetapan satu benda dalam sistem hukum benda harus didukung oleh perangkat Undang-undang atau peraturan pemerintah sebagai penjabaran suatu Undang-undang.

D. HUBUNGAN HUKUM TANAH DENGAN BANGUNAN

Penjelasan di atas telah menunjukkan dominasi hukum tanah terhadap hukum bangunan, ini disebabkan oleh karena prinsip hukum properti Indonesia menganut dua prinsip hukum yang berbeda dalam menetapkan hak kebendaan dari rumah susun. pembuat Undang-undang tidak menyadari efek domino yang menjadi bom waktu dan pada saatnya tiba mengakibatkan turbulensi hukum properti dalam sistem hukum di Indonesia. Dapat dikatakan pembuatan Undang-undang rumah susun tidak melihat hukum adat sebagai salah satu sumber hukum agraria, jika rezim hukum tanah ingin tetap

4 Mariam Darus, Op.cit.



mendominasi hukum bangunan disebabkan karena penggunaan asas perlekatan vertikal. Di samping itu, Para ahli hukum juga tidak melihat pendapat asas perlekatan vertikal yang dikutip dari KUH Perdata (pasal 500 sampai 506), walaupun hukum benda tanah dan hipotek atas tanah telah dicabut dengan Undang-undang pokok agraria. Penerapan asas perlekatan vertikal dalam penetapan sertifikat hak milik satuan rumah susun adalah sesuatu yang merugikan masyarakat. Lain hal jika adanya kesadaran dari instansi pemerintah dalam hal ini adalah BPN, untuk melakukan persiapan lebih dini, tentang pengalihan status kepemilikan HGB asal yang pada awalnya dimiliki oleh developer setelah dilakukan hand over atas unit-unit secara otomatis beralih haknya kepada P3SRS. Kata-kata penghuni dalam hal ini dicatat sebagai salah satu penyebab persoalan hukum, disebabkan karena keengganan para penghuni yang bukan pemilik untuk memikirkan masa depan ex-HGB milik developer sebagaimana disebutkan di atas.

Perlu juga dipikirkan bagaimana dengan status HGB jika dijaminakan untuk pembiayaan kredit pembangunan rumah susun yang bersangkutan, sehingga dominasi hukum tanah terhadap unit satuan rumah susun dapat lebih cepat diatasi tanpa harus merugikan pemilik unit sebagaimana terjadi pada sengketa-sengketa tersebut di atas. Penggunaan asas perlekatan memerlukan persiapan yang komprehensif, antara lain keterbukaan developer tentang status HGB kelak akan menjadi apa setelah hand over, kesiapan BPN selaku otoritas tunggal dalam penerbitan hak milik satuan rumah susun, kemudian kesiapan PPPSRS untuk menampung semua persoalan yang ada di sekitar rumah susun termasuk tanggung jawab penyelesaian perpanjangan dan pengalihan HGB.

Agar tidak tumpang tindih tentang pembebanan hak tanggungan dari HGB, maka dari setiap hand-over kepada end-user sebaiknya dipersiapkan juga royalti partial dan perjanjian penyerahan atau pemasrahan kepada end-user atau jika sudah dibentuk kepada PPPSRS. Developer dapat saja membentuk persiapan pembentukan PPPSRS dengan mengumpulkan 51% misalnya pembeli ketika pelunasan unit sehingga dengan demikian, persiapan ke arah pemastian penggunaan HGB untuk jaminan kredit developer dapat dikurangi bebannya dengan royalti partial, dimana persiapan hand-over kepa-

da PPPSRS atau calon PPPSRS dapat dilakukan dengan peraturan administrasi hukum yang dilakukan oleh BPN, misalnya dengan pembuatan akta pelepasan hak untuk kepentingan PPPSRS dengan melakukan pendaftaran terpisah sebagaimana dimaksud pada proses pendaftaran di atas.

Jalan keluar lainnya dapat juga dengan mengkaji lebih dalam tentang status HGB apakah dengan membuat Undang-undang tentang HGB yang di dalamnya terkati dengan keberadaan rumah susun misalnya diberikan jangka waktu seperti freehold di Malaysia selama 99 tahun atau model Jepang dengan Hak Milik bersama dari unit ownership organization (*kubunsuyu keng*) yang bertanggung jawab mengelola tanah yang dimiliki bersama (*shikici*), dimana *kubunsuyu keng* menjadi pemilik bersama bukan penghuni sehingga memiliki rasa tanggung jawab selaku pemilik. Hal ini berbeda dengan Indonesia yang menggunakan istilah penghuni, dimana penghuni tidak peduli tentang berakhirnya jangka waktu tanah bersama tersebut, karena penghuni tidak berkepentingan dengan tanah, hanya berkepentingan dengan rumah yang ditempatinya.

Akibatnya, dominasi hukum tanah terhadap hukum bangunan justru akan melemahkan status hak milik atas satuan rumah susun tersebut. Persoalan lain yang tidak pernah selesai adalah masalah birokrasi pertanahan yang dalam penelitian ini terdapat rekaman bahwa seolah-olah kantor pertanahan tinggal menunggu permohonan perpanjangan, seharusnya sebagai pelayan publik justru melakukan tindakan proaktif dengan pembinaan kepada P3SRS atau developer bagaimana tentang status HGB yang akan berakhir agar tidak menjadi bom waktu, baik dengan melakukan otomatisasi perpanjangan atau peralihan hak dari developer ke pemilik unit. Di samping itu kantor kementerian perumahan juga harus pro-aktif memikirkan efek negatif dari keanggotaan penghuni dari P3SRS, harus ada evaluasi dari keanggotaan tersebut hanya pada pemilik saja sebagaimana *kuyumbusu keng* di Jepang.

E. HUKUM TANAH DENGAN BANGUNAN RUMAH SUSUN

Hubungan hukum merupakan suatu hubungan antar subyek-subyek hukum dengan suatu obyek yang memiliki akibat-akibat hu-



kum. Suatu hubungan hukum dapat tercipta karena perbuatan atau karena suatu peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam sub bab ini pengertian hubungan hukum bukan pada pengertian tersebut di atas, namun kata hubungan hukum memiliki titik tekan pada keterkaitan antara tanah sebagai benda pokok dan obyek yang berada di atas sebagai benda pelengkap dalam hal ini adalah perumahan dan bangunan gedung. Untuk menentukan hubungan hukum antara tanah dan benda di atasnya terdapat dua asas hukum, yakni asas perlekatan vertikal dan asas pemisahan horizontal.

Dalam sistem hukum Indonesia sendiri, hubungan hukum antara tanah dengan obyek yang berada di atasnya digunakan asas pemisahan horizontal.⁵ Dalam asas ini, kepemilikan antara tanah dan obyek yang ada di atasnya, bukan merupakan satu kesatuan namun merupakan bagian-bagian yang terpisah. Pada praktiknya menurut Boedi Harsono, asas pemisahan ini dapat disimpangi sehingga berimplikasi pada suatu perbuatan hukum mengenai tanah dapat juga meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, jika:⁶

1. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras;
2. Bangunan dan tanaman tersebut milik yang empunya tanah; dan
3. Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Penerapan asas pemisahan horizontal dalam praktik di Indonesia, lazim ditemukan pada masyarakat pedesaan yang masih relatif memegang adat istiadat. Hal ini merupakan sebuah hal yang lazim, dikarenakan asas pemisahan horizontal merupakan asas yang berasal dari tradisi hukum adat di Indonesia.⁷ Berbeda dengan masyarakat desa, pada masyarakat perkotaan asas perlekatan vertikal lebih sering

5 Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 206.

6 *Ibid.*

7 Mahadi, *Uraian Singkat....Op. Cit.*, hlm. 71.

digunakan. Sehingga hubungan antara tanah dan obyek benda di atasnya, merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan. Setiap perbuatan hukum terhadap tanah, akan berpengaruh pada obyek yang melekat pada tanah tersebut.

Asas pemisahan horizontal di dalam sistem hukum nasional, tidak memiliki dasar yuridis yang kuat. Yang menjadi dasar bagi dianutnya asas pemisahan horizontal, didasarkan pada konstruksi berpikir mengenai adanya hubungan fungsional antara UUPA dengan hukum adat di Indonesia. Hal ini dapat ditemukan di dalam Konsideran UUPA pada bagian Berpendapat huruf a, yang menyatakan sebagai berikut:⁸

“Bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Hubungan fungsional yang dimaksud telah menempatkan hukum adat sebagai sumber utama pembangunan hukum tanah nasional. Hal-hal yang kemudian dijadikan acuan bagi pengembangan hukum tanah nasional, meliputi konsepsi-konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya yang kemudian dpositifkan ke dalam hukum tertulis.⁹ Dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan tanah dan bangunan, asas pemisahan ini diakui, di antaranya ialah terkait dengan Jaminan Fidusia, di dalam UUBG dan PP 36/2005 juga dikenal dengan adanya kepemilikan gedung, yang pembuktiannya dikeluarkan Surat Bukti Kepemilikan Gedung yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.¹⁰

Konsekuensi hukum dari asas pemisahan horizontal tersebut adalah bahwa setiap perbuatan hukum terhadap tanah, tidak dengan sendirinya meliputi pada bangunan yang ada di atasnya. Perbuatan

8 Lihat Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 172.

9 *Ibid.*, hlm.173.

10 Secara eksplisit dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (3) UUBG dikatakan bahwa “... sebagai pelaksanaan dari asas pemisahan horizontal, selanjutnya pemilik bangunan gedung memperoleh surat bukti kepemilikan bangunan gedung dari Pemerintah Daerah”.



hukum terhadap tanah baru dapat meliputi pada bangunan lainnya jika disebutkan secara nyata di dalam perjanjian yang mendasari perbuatan hukum tersebut.¹¹ Hal ini terlihat pada Pasal 11 ayat (2) PP Nomor: 36/2005, yang menyatakan:

“Dalam hal tanahnya milik pihak lain, bangunan gedung hanya dapat didirikan dengan izin pemanfaatan tanah dari pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dalam bentuk perjanjian tertulis antara pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah dengan pemilik bangunan”.

Lebih lanjut dinyatakan pada Pasal 11 ayat (3) PP Nomor: 36/2005, sebagai berikut: *“Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat paling sedikit hak dan kewajiban para pihak, luas, letak dan batas-batas tanah, serta fungsi bangunan gedung dan jangka waktu pemanfaatan tanah”.*

Demikian pula di dalam UUPKP pada Pasal 6 ayat (2) menyatakan sebagai berikut: *“Pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan atas persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis”.*

Namun demikian, konsep kelembagaan HMSRS yang terdapat pada UURS justru menguatkan sistem perlekatan vertikal di dalam sistem benda Indonesia. Kelembagaan HMSRS bukan merupakan kelembagaan yang terkait dengan unit rumah susun secara mandiri namun merupakan kelembagaan hak atas tanah baru di luar Pasal 16 UUPA. Hal ini setidaknya ditunjukkan kepada beberapa hal sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 9, dinyatakan bahwa Pemilik adalah perseorangan atau badan hukum yang memiliki satuan rumah susun yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah;
2. Pasal 8 ayat (3), dinyatakan bahwa hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi juga hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan;
3. Pasal 9 ayat (2), sertipikat hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas:

11 Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem.....*, Loc. Cit., hlm. 39.

- a. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah-bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960;
 - b. Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki; dan
 - c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian-bagian bersama, benda-bersama dan tanah-bersama yang bersangkutan.
4. Pasal 12 ayat (1), Rumah Susun berikut tanah tempat bangunan itu berdiri sendiri serta benda lainnya yang merupakan atau kesatuan dengan tanah tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan:
- a. Dibebani hipotik, jika tanahnya tanah hak milik atau hak guna bangunan; dan
 - b. Dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah negara.

Dalam uraian angka 1 tersebut di atas, secara implisit terlihat melalui pengertian Pemilik dalam UURS mencoba mengaitkan antara kepemilikan HMSRS dengan kepemilikan hak atas tanah dengan menyebutkan bahwa syarat perseorangan atau badan hukum untuk memiliki HMSRS adalah sesuai dengan syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Dimungkinkan dua interpretasi terhadap pasal ini, pertama bahwa dengan demikian bahwa HMSRS merupakan bentuk baru dari hak atas tanah, selain hak atas tanah yang terdapat pada Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kedua, HMSRS bukan merupakan bagian dari hak atas tanah, namun tidak terlepas dari kepemilikan atas tanah.

Dengan demikian, tampaklah bahwa hubungan hukum antara tanah dan bangunan/rumah, memiliki dualisme pengaturan yang berbeda dan cenderung bertentangan secara substansial. Pertama, kelembagaan surat bukti kepemilikan gedung dalam UUBG dan PP 36/2005 menunjukkan adanya implementasi dari asas pemisahan horizontal. Kedua, kelembagaan hukum HMSRS di dalam UURS yang mencerminkan aspek asas perlekatan sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas.



Kelembagaan hak ini, muncul dikarenakan karakteristik bangunan apartemen yang khusus dan bertingkat-tingkat, dan dapat sekaligus dimiliki oleh banyak orang sekaligus untuk suatu kepemilikan pribadi dan kepemilikan bersama. Hal ini berkesesuaian dengan definisi mengenai Rumah Susun, yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 UURS yang menyatakan bahwa:

“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 terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama”.

Dengan demikian, dalam konsep kepemilikan rumah susun terdapat hak kepemilikan yang sifatnya ganda (dualistis),¹² hak kepemilikan yang sifatnya individual terletak pada satuan-satuan yang terpisah sedangkan kepemilikan kolektif terletak pada obyek bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama. Dalam logika UURS, kepemilikan individual yang dibuktikan dengan HMSRS dijadikan tumpuan sbagi kepemilikan seseorang atas kepemilikan kolektif tersebut sebagaimana tercermin pada Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) untuk bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama.¹³

Kelembagaan HMSRS ini, kemudian dibuktikan dengan sebuah tanda bukti hak milik yang diatur pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) UURS memberikan gambaran mengenai isi dari sertipikat tersebut di mana dinyatakan pada ayat (2), bahwa Sertipikat HMSRS terdiri atas:

1. Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur atas Hak Tanah-bersama menurut ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960;
2. Gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan satuan rumah susun yang dimiliki;

12 Komar Andisasmita, *Loc. Cit.*, hlm. 20.

13 Dalam “Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun”. “Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama”. “Tanah bersama adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan” (Pasal 1 angka 4, 5 dan 6 UURS)

3. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian-bagian bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama yang bersangkutan.

Terkait dengan kedudukan tanah dan obyek kebendaan di atasnya, maka dalam HMSRS dikenal dengan nilai perbandingan proporsional (NPP). NPP ini berdasarkan Pasal 1 angka 7 PP Nomor 4 Tahun 1988, didefinisikan sebagai angka yang menunjukkan perbandingan antara satuan rumah susun terhadap hak atas bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama dihitung berdasarkan luas atau nilai satuan rumah susun yang bersangkutan terhadap jumlah luas bangunan atau nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu penyelenggara pembangunan untuk pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya.

Untuk memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan bersama dan penghitungan NPP, maka dalam satuan rumah susun dibuat sebuah akta pemisahan. Pada Pasal 1 angka 2 PP Nomor 4/1988, dinyatakan bahwa akta pemisahan adalah tanda bukti pemisahan rumah susun atas satuan-satuan rumah susun, bagian-bersama, benda-bersama, dan tanah-bersama dengan pertelaan yang jelas dalam bentuk gambar, uraian dan batas-batasnya dalam arah vertikal dan horizontal yang mengandung nilai perbandingan proporsional. Lebih lanjut pada Pasal 39 PP Nomor 4/1988, bahwa akta pemisahan tersebut disahkan oleh Pemerintah Daerah yang memiliki kekuatan mengikat kepada semua pihak.

Pemaparan di atas mencerminkan bahwa ketiga UU tersebut beserta peraturan pelaksanaannya menciptakan hubungan hukum yang berbeda antara tanah dengan bangunan. Di satu sisi, UURS sangat terkait dengan rezim hukum tanah namun di sisi lain UUBG dan UUPKP tidak, tetapi dengan pengaturan operasional yang tidak lengkap. Di lihat dari dasar hukum “mengingat” UURS, terlihat bahwa UUPA menjadi salah satu dasar hukum “mengingat” (nomor 2). Namun demikian, dalam UUBG maupun UUPKP, UUPA tidak dicantumkan dalam dasar hukum “mengingat”. Dengan demikian sangat wajar jika ketentuan-ketentuan dalam UUBG dan UUPKP tidak menitikberatkan pada rezim hukum tanah, karena UUPA tidak menjadi acuan pembentukannya. Dapat pula dikatakan bahwa ketentuan dalam UUBG dan UUPKP



tidak tunduk pada rezim hukum tanah nasional melainkan pada sistem hukum benda nasional, dan lebih tepatnya tunduk pada rezim hukum benda bukan tanah. Namun demikian, baik penyelenggaraan rumah maupun bangunan tetap memiliki keterkaitan dengan hukum tanah dalam hal kejelasan status hak atas tanah sebagai syarat administratif.

F. TANAH BERSAMA DAN BANGUNAN GEDUNG

Lebih lanjut pada pasal 46 ayat (1) *Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama*. Dan ayat (2) *Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan atas NPP*. Dari ketentuan dua pasal tersebut, kepemilikan dengan hubungan subyek antara benda dapat berupa: beberapa subjek memiliki tanah bersama, benda bersama, dan bagian bersama; dan kemudian satu subyek memiliki masing-masing sesuai dengan pencatatan namanya pada SMH SARUSUN secara terpisah dan pada saat yang sama memiliki bagian tak terpisah dari tanah yang luasannya dihitung berdasarkan NPP. Undang-undang tidak menyebutkan tentang hal sebagai “sekeping tanah” yang tak terpisah dari tanah yang merupakan tapak atau lahan tempat apartemen dibangun, akan tetapi pada dasarnya perhitungan sekeping tanah tersebut sudah termasuk di dalam perhitungan tanah bersama dibandingkan dengan masing-masing luasan unit yang dibelinya secara proporsional. Namun, perhitungan ini tidak nyata dan pembuat undang-undang tidak ingin menegaskan adanya hak sekeping tanah itu sebagai hak yang mandiri, hal ini dapat dipahami karena undang-undang tidak memberikan jangkauan pemikiran tentang bagaimana status HGB yang selama ini dimiliki oleh developer yang di kemudian hari secara gradual berdasarkan NPP sebenarnya telah dialihkan kepada pembeli setiap unit yang secara proporsional juga memiliki bagian tak terpisah dari tanah bersama berupa kepingan tanah yang tak terpisah atau biasa disebut dengan “bagian tak terpisah dari tanah Bersama” yang dalam penelitian ini, peneliti bermaksud memberikan nama baru agar lebih menonjol sifat kemandiriannya dengan kata-kata “sekeping tanah” tersebut yang merupakan milik pembeli unit dari bagian tak terpisah dari “bekas HGB” tersebut yang seharusnya dalam akta

jual-beli (AJB) ada pencantuman kata-kata ex-HGB dan kemudian dikeluarkan peraturan Menteri yang mengatur tentang bagaimana terjadi proses migrasi hak-hak yang ada dari HGB menjadi hak masing-masing pembeli setelah transaksi jual-beli dilakukan oleh developer kepada pembeli dan dapat merupakan peningkatan hak yang lebih lanjut akan dibahas pada sub-bab di bawah ini.

Kritik dari temuan penelitian ini diberikan sebagai sebuah pemikiran baru untuk melihat bebarapa kontradiksi logikal. Pertama, suatu kepemilikan kolektif sifatnya menjadi obyek dari kepemilikan individual, hal ini secara operasional dapat berpotensi menyebabkan ketidak-adilan dan ketidakpastian hukum antara pemilik bagian-bagian individual dan cenderung rentan pada konflik antar pemilik terkait dengan aspek-aspek hak atas kepemilikan kolektif terhadap bagian-bagian bersama. Kedua, bertentangan dengan asas pemisahan horizontal dengan adanya konsep NPP, dikarenakan seolah-olah tanah dan bangunan menyatu karena merupakan bagian tidak terpisah atau melekat.

Berangkat dari hal yang demikian, maka diperlukan sebuah upaya untuk menegaskan sekaligus memisahkan antara kepemilikan kolektif dan kepemilikan individual tersebut ke dalam subyek hukum yang berbeda pula. Dalam konteks inilah, model hubungan hukum antara individu subyek hukum yang memiliki satuan-satuan individual, menjadi perlu diatur dalam sebuah hubungan hukum. Kepemilikan bagian bangunan gedung yang sifatnya individual tetap diletakkan dalam konteks kepemilikan individual. Sedangkan kepemilikan bagian-bagian yang sifatnya kolektif, dimiliki secara bersama oleh para pemilik satuan rumah susun dapat saja dengan satu perbuatan hukum untuk membangun hukuman hukum yang lebih tegas antara pemilik unit dengan masyarakat atau perhimpunan masing-masing pemilik unit dalam sebuah komunal perkotaan sehingga dapat membangun pula hak-hak komunal yang tentunya dalam hal ini dapat direpresentasikan kepada PPPSRS. Hubungan antara pemilik-pemilik inilah yang kemudian menjadi obyek pengaturan dari hubungan hukum yang akan diciptakan, hubungan hukum tersebut dibatasi hanya pada aspek-aspek kepemilikan dari bagian-bersama yang meliputi kesepakatan perubahan fisik dari bangunan gedung milik bersama, sampai dengan aspek-aspek berupa kepemilikan hu-



kum yang dibentuk bersama pihak ketiga atas bagian-bersama dari bangunan gedung tersebut. Hubungan hukum tersebut, tertuang di dalam sebuah kesepakatan antara seluruh gabungan pemilik satuan individual atas bangunan gedung yang kemudian tujuannya untuk membentuk organisasi persatuan pemilik dari bangunan gedung. Kesepakatan tersebut kemudian dituangkan ke dalam sebuah anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang dalam UURS dikenal dengan lembaga PPPSRS yang merupakan organisasi yang dibentuk penghuni dan kemudian memiliki kualifikasi sebagai badan hukum.¹⁴ Seharusnya PPPSRS memiliki kecakapan hukum untuk melakukan hubungan dengan pihak ketiga terhadap aspek kepemilikan bagian-bersama dari bangunan gedung, termasuk memiliki hak atas tanah-bersama, namun dalam kenyataannya belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan perannya sebagai badan hukum.

Organisasi pemilik bangunan gedung yang peneliti maksud dalam penelitian ini berbeda dengan Perhimpunan Penghuni Rumah Susun (PPRS, saat ini PPPSRS) dimaksud pada Pasal 54 sampai dengan Pasal 61 PP 4/1988. Pembedaan ini mutlak diperlukan, karena pada dasarnya terdapat perbedaan secara fundamental terkait dengan wewenang dan tugas dari kedua organisasi dan mekanisme pendirian dan penyertaan dalam organisasi PPRS tersebut. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa penghuni bangunan gedung tidak selalu pemilik bangunan gedung, sehingga memiliki kapasitas hukum yang berbeda dengan perkumpulan pemilik bangunan gedung. Mandat dari penghuni bangunan gedung, tetap pada sebagaimana dinyatakan pada Pasal 56 dan Pasal 59 PP 4/1988, yang secara umum mandatnya hanya dibatasi pada pengelolaan bangunan gedung untuk kenikmatan dan kenyamanan penghuni bangunan gedung. Sedangkan perhimpunan pemilik lebih dititikberatkan pada aspek-aspek kepemilikan serta hak-hak lainnya yang melekat atas

14 Dengan kualifikasi sebagai badan hukum, menurut hemat peneliti pembentukan PPPSRS tidak dilakukan oleh penghuni rumah susun (baik hunian maupun non-hunian), karena sebagai badan hukum di dalamnya melekat hak dan kewajiban hukum. Tanggung jawab yang dimiliki PPPSRS sebagai badan hukum pengelola, pengawas dan mewakili kepentingan pemilik dirasa kurang sesuai dengan akibat dan risiko lanjutan dari kepemilikan rumah susun seperti berakhirnya HGB, pengelolaan keuangan yang bersumber dari iuran anggota, dan sebagainya.

kepemilikan bangunan gedung tersebut. Sedangkan terhadap tanah dari bangunan gedung tersebut kepemilikannya juga bersifat kolektif dan didaftarkan atas nama perkumpulan pemilik bangunan gedung tersebut.¹⁵ Setiap perbuatan hukum atau perbuatan lainnya yang terkait dengan tanah sebagai bagian-bersama merupakan kewenangan dari organisasi pemilik bangunan gedung tersebut secara kolektif, sehingga tanah tidak dimiliki langsung oleh pemilik unit, akan tetapi oleh organisasi pemilik. Hal ini dapat dilakukan dengan pengembangan dan perbaikan tata cara pendirian PPPSRS. Kepemilikan tanah oleh organisasi pemilik guna mencegah kepemilikan langsung oleh unit satuan rumah susun dengan adanya pola kepemilikan atas tanah-bersama, sekaligus juga tetap menghormati asas nasionalitas dan prinsip perlakuan berbeda yang berlaku dalam hukum pertanahan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal terkait dengan kemungkinan pertama dari relasi hubungan hukum antara pemilik tanah, pemilik bangunan gedung serta pengguna bangunan gedung adalah sebagai berikut:

- a. Dalam hal kepemilikan atas tanah dan bangunan gedung, kebersatuan antara ketiga kepentingan hukum yakni kepentingan hukum sebagai pemilik tanah, pemilik bangunan gedung dan pengguna bangunan gedung telah memberikan konsekuensi bahwa tidak perlu adanya suatu perbuatan hukum sebagai dasar hubungan hukum.
- b. Jika ketiga kepentingan hukum tersebut melekat pada lebih dari satu subyek hukum seperti dalam hal kepemilikan rumah susun atau yang lainnya, maka perlu dibentuk sebuah organisasi pemilik, yang memiliki kapasitas untuk menentukan pengaturan dan bertindak untuk dan atas nama pemilik-pemilik satuan individual bangunan gedung terhadap bagian-bagian yang sifatnya kolektif termasuk di

15 Kepemilikan dengan cara ini dapat mengadopsi kepemilikan saham dalam perseroan terbatas, dengan mana unit sebagai NPP menjadi ukuran jumlah saham atau suara masing-masing pemilik unit dalam organisasi pemilik tersebut sekarang (PPPSRS), sehingga masing-masing pemilik memiliki tanah sesuai dengan NPP masing-masing sebagai saham dalam PPPSRS.



dalamnya tanah yang di atasnya didirikan bangunan gedung. Dalam hal ini sertipikat tanda bukti hak (HGB pada umumnya) diserahkan oleh pengembang kepada perhimpunan pemilik untuk dimiliki dan dikelola bersama melalui organisasi pemilik. Dalam hukum Jepang dikenal *Ownership Organization*.

Terkait dengan kemungkinan kedua dalam relasi hubungan antara pemilik tanah, pemilik bangunan gedung dan pengguna bangunan gedung, dinyatakan bahwa dua kepentingan hukum berhimpun di dalam satu subyek hukum sedangkan kepentingan hukum lainnya terpisah di dalam subyek hukum lainnya. Sebagai contoh jika dalam sebuah relasi ini pihak yang dimaksud adalah subyek hukum pemilik tanah dan bangunan adalah pihak yang satu dapat saja pengguna bangunan gedung adalah pihak lainnya. Kesatuan subyek hukum antara pemilik bangunan gedung dan tanah, secara otomatis tercipta sebuah perlekatan. Sehingga tidak diperlukan lagi suatu perbuatan hukum, yang melekatkan antara bangunan gedung dan tanah tersebut. Terkait antara hubungan pihak pemilik tanah dan bangunan gedung terhadap pengguna bangunan gedung, perlu dilakukan sebuah perbuatan hukum untuk menciptakan hubungan hukum antara pihak-pihak tersebut misalnya perjanjian sewa menyewa dapat juga model *Build Operate and Transfer* (seperti dikenal dalam praktik dengan menggunakan pola BOT).

Bentuk perbuatan hukum sangat bergantung pada kesepakatan masing-masing pihak. Dengan dilandasi asas kebebasan berkontrak sebagaimana dinyatakan pada Pasal 1338 KUH Perdata, pada dasarnya para pihak dapat membentuk berbagai macam model hubungan hukum. Namun demikian dalam konteks hubungan antara pihak pemilik tanah dan bangunan gedung dan pengguna bangunan didasarkan pada model hubungan hukum sewa-menyewa. Bentuk perbuatan hukum sewa-menyewa ini termasuk kedalam perjanjian bernama yang diatur di dalam KUH Perdata, karakteristik dasar dari perjanjian sewa-menyewa ini adalah pihak yang satu memberikan kepada pihak lainnya suatu kenikmatan kebendaan selama waktu tertentu dengan imbalan berupa pembayaran kepada pihak yang

memberikan. Selain itu, terdapat karakter khusus yang membedakan antara bentuk perjanjian sewa dengan perjanjian umumnya yang terdapat pada buku III BW, dimana di dalam perjanjian sewa-menyewa seolah-olah memiliki sifat hak kebendaan yang dapat dipertahankan kepada tidak hanya pihak yang menyewakan namun juga kepada pihak lain. Hal ini merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 1576 KUH Perdata yang menyatakan sebagai berikut:

“Dengan dijualnya barang yang disewa, suatu persewaan yang dibuat sebelumnya, tidaklah diputuskan kecuali apabila ini telah diperjanjikan pada waktu menyewakan barang”.

Dalam model hubungan hukum antara pemilik bangunan gedung dan tanah dengan pengguna bangunan gedung, terletak pada memberikan jaminan hukum yang memadai terutama dengan menguatkan hubungan sewa-menyewa sebagai hak yang sifatnya perseorangan sekaligus memiliki sifat kebendaan. Dalam beberapa praktik di Jepang, untuk memberikan jaminan hukum bagi penyewa serta mengukuhkan bahwa hubungan sewa-menyewa sebagai memiliki sifat perorangan dan sekaligus kebendaan di dalam UU Nomor: 90 Tahun 1991 mengenai Sewa Tanah dan Rumah, Jepang mewajibkan setiap hubungan sewa-menyewa sebagai obyek yang harus didaftarkan pada Kantor Urusan Hukum setempat. Namun demikian, pada Pasal 10 memberi perlindungan terhadap perjanjian sewa-menyewa yang tidak terdaftar tetap dapat dipertahankan kepada pihak manapun, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut: *“With respect to a land lease rights, even if it is not registered, the holder of the land lease right who owns a building registered on the land may contest against any third party therewith”*.¹⁶

Dalam praktiknya di Jepang, sebidang tanah akan didirikan rumah oleh pihak lain, sebelum rumah selesai dibangun maka perjanjian nya bersifat di bawah tangan. Setelah rumah selesai baru dibuat di hadapan Notaris (otentik). Selanjutnya dikatakan oleh Mr. Toshiaki Kato bahwa:

¹⁶ Terjemahan ke dalam bahasa Inggris diterbitkan dan dipublikasikan oleh EIBUN-HOREI-SHA (EHS) INC., 2005, Japan.



“Jika bangunan telah selesai didirikan, dapat dijual kepada pihak lain, namun tanah tetap dimiliki pemilik tanah sedang bangunan dapat berpindah kepemilikan (ini kebiasaan, bukan pengaturan dalam UU) tetapi jika bangunan sudah tua, rumah tidak dimungkinkan dijual. Ada peraturan dari Menteri Hukum tentang tata cara pemindahan hak atas bangunan tersebut tetapi tetap ada masalah”.¹⁷

Walaupun hubungan hukum di atas tidak diatur (atau pun dilarang) oleh Undang-undang, namun hal di atas dimungkinkan di Jepang. Tampaknya hal di atas terjadi karena penerapan asas pemisahan horizontal yang dipraktikkan oleh Jepang. Mr. Toshiaki Kato menggambarkan contoh hubungan hukum di atas dan masalahnya sebagai berikut:

“A (pemilik tanah) harus menyetujui penjualan oleh B (yang membangun/pemilik rumah) kepada C (pihak lain yang akan membeli rumah). Pada waktu penyerahan kepada B tentunya karena hubungan baik antara A dengan B. Bagi C, jika bangunan sudah tua dapat membangun bangunan baru lagi. Berdasarkan putusan Pengadilan, Hakim memutuskan A membuat perjanjian baru dengan C dengan syarat yang sama dengan B. Penggunaan tanah oleh orang lain melemahkan kekuasaan hukum pemilik tanah sendiri. Hal tersebut paling susah di Jepang, namun Hakim harus memutuskan untuk menyetujui penjualan tersebut. Hal tersebut diatur oleh Peraturan Pemerintah namun tetap akan diputuskan di Pengadilan. Dapat juga bangunan dihancurkan dengan biaya B dengan ganti rugi kepada C”.¹⁸

Hubungan hukum di atas cukup unik namun juga rumit. Akan tetapi, hubungan hukum di atas tetap memiliki kepastian hukum, baik bagi pemilik tanah, pemilik bangunan dan pembeli bangunan. Praktik tersebut yang mendorong dan menjadi dasar pemikiran peneliti sebagaimana telah dibahas pada Bab I tentang Kerangka Pemikiran yaitu dibenarkannya dengan konsep tetap berakar pada hukum adat dan asas nasionalitas adanya keterpisahan antara hak atas tanah dengan hak atas rumah atau bangunan sebagai hak-hak kebendaan. Jika terdapat pengaturan demikian di Indonesia, maka si pemilik rumah dapat menjual rumah tersebut kepada pihak lain

17 Lihat Martin Roestmay dalam *Konsep-konsep Kepemilikan...*, Op., cit. Hlm. 84

18 *Ibid.*

dengan persetujuan pemilik tanah. Pemikiran tersebut harus diikuti adanya konsep sertipikat tanda bukti hak atas rumah atau bangunan gedung dalam sistem hukum bangunan sebagai penjabaran Pasal 12 PP No. 36/2005, oleh karena perwujudannya tergantung kepada dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres), sebenarnya konsep yang sudah diterapkan di Jepang tersebut sangat dimungkinkan untuk diterapkan pula di Indonesia, agar pemilikan rumah atau bangunan gedung mendapatkan kepastian hukum.

Dalam hal kepemilikan atas bangunan gedung dengan model hubungan hukum pertama, terjadi perlekatan antara tanah (bersama) dan NPP dengan satuan rumah susun. Jika ingin menjual kepemilikan tidak dimungkinkan hanya menjual unit bangunan (SARUSUN) saja, tetapi harus dengan hak atas tanah-bersama berdasarkan perhitungan NPP. Di Jepang hal tersebut juga diatur demikian dan hal tersebut merupakan kecenderungan umum sistem *strata title*. Namun demikian, di Jepang penerbitan sertipikat dilakukan oleh Biro Hukum setempat,¹⁹ sedangkan di Indonesia yang menerbitkan sertipikat HMSRS adalah BPN yang menitikberatkan pada rezim hukum tanah. Oleh karena itu pengembangan kelembagaan hak atas tanah dan bangunan harus dilakukan untuk tetap memberikan tempat tersendiri bagi rezim hukum bangunan dan dalam rangka memberikan kepastian hukum.

G. KONSOLIDASI HUKUM PERTANAHAN DAN HUKUM PERUMAHAN

Pada bab ini akan dipaparkan pemikiran penulis terhadap konsolidasi terhadap hukum tanah Indonesia yang selama ini menganut asas pemisahan horizontal namun penerapannya dalam hubungan dengan bangunan yang selama ini cenderung menganut asas perlekatan vertikal.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsolidasi memiliki 2 (dua) arti, yaitu:²⁰

19 *Loc., Cit.*

20 Pusat Bahasa Depdiknas, *Kamus Besar...*, *Op. Cit.*, hlm. 589.



1. Perbuatan (hal dan sebagainya) memperteguh atau memperkuat (perhubungan, persatuan, dan sebagainya);
2. Peleburan dua perusahaan atau lebih menjadi satu perusahaan.

Dalam bahasa Inggris, kata konsolidasi dipersamakan dengan kata *consolidation* yang berasal dari kata *consolidate*. Dalam *Black's Law Dictionary*, kata “*consolidate*” mengandung arti sebagai berikut:

*“In a general sense, to unite or unify into one mass or body, as to consolidate several small school district, or to consolidate various funds. In legislative usage, to consolidate two bills is to unite them into one. The term means something more than to rearrange or redivide”.*²¹

Dalam hal konsolidasi tanah (*land consolidation*), Wiliam A. Doebele sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan mengatakan bahwa istilah *land consolidation* ditujukan kepada daerah rural sebagai perubahan dari batas-batas dari daerah rural/ pertanian dan kawasan hutan.²²

Dari beberapa pengertian konsolidasi, terdapat arti yang sifatnya umum dan konsolidasi dalam arti khusus. Secara umum, konsolidasi merupakan perbuatan untuk menguatkan, menyatukan, membentuk atau mengubah sesuatu menjadi bentuk yang baru, tidak sekedar penataan atau pembagian ulang. Dengan demikian, konsolidasi sistem hukum tanah dimaknai sebagai perbuatan (tindakan) untuk mengubah tatanan hukum di bidang pertanahan menjadi tatanan baru. Dalam hal ini, konsolidasi yang dimaksud mencakup pada perubahan asas-asas yang menggambarkan hubungan tanah dengan bangunan.

Konsolidasi yang dimaksud adalah mengubah asas hukum benda dalam hubungan antara tanah dengan bangunan yang lebih menekankan pada asas perlekatan vertikal dalam hubungan antara tanah dengan bangunan. Berdasarkan kritik atau koreksi terhadap asas perlekatan vertikal, penulis bermaksud memberikan gambaran konsolidasi sistem hukum tanah Indonesia, khususnya, penguatan dalam penggunaan asas pemisahan horizontal secara konsisten antara tanah dengan bangunan di atasnya.

21 Black, Henry Campbell, *Black's Law...*, *Op. Cit.*, hlm. 308.

22 A.P. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm. 72.

Terdapat beberapa hal yang menurut penulis sebagai pertimbangan dalam memajukan konsepsi dengan jalan konsolidasi hukum tanah berdasarkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya.

Pertama, kritik terhadap praktik hukum pertanahan sebagai penjabarandari UUPA dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang rumah dan bangunan gedung. Sistem hukum tanah Indonesia yang bersumber dari UUPA, tidak secara tegas menganut asas dalam hal hubungantanah dengan bangunan di atasnya, sedangkan UUPA bersumber dari hukum adat (dengan pembatasan tertentu), maka asas pemisahan horizontal yang menjadi asas dalam hukum adat juga merupakan asas yang di-anut oleh UUPA. Dalam UUPA sendiri, adanya pengaturan tentang HGB dan Hak Sewa untuk Bangunan mencerminkan asas pemisahan horizontal dengan membedakan antara pemilik bangunan dengan pemilik hak atas tanah. Akan tetapi, sebagaimana layaknya suatu asas, asas pemisahan horizontal memang tidak perlu ditegaskan secara eksplisit karena bukan merupakan suatu kaidah atau norma hukum. Dengan adanya pasal-pasal dalam UUPA yang mengatur pembedaan hak atas tanah untuk keperluan bangunan yang dimiliki oleh bukan pemilik tanah, dapat dikonfirmasi menurut bahwa UUPA menganut asas pemisahan horizontal.

Dalam UUBG Pasal 8 ayat (1) butir b yang membedakan antara: “status kepemilikan bangunan gedung” dengan butir a tentang: “ status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah “, Dalam ayat (2) diatur juga tentang siapa saja dapat memiliki hak atas bangunan gedung dan bagiannya. Dalam penjelasan pasal tersebut, kepemilikan atas bangunan gedung dapat dibuktikan dan dapat dialihkan. Secara implisit UUBG dengan ketentuan tersebut mengenal adanya perbedaan kepemilikan hak atas tanah dengan hak atas bangunan, walaupun mungkin saja pemilik tanah dan pemilik bangunan subyeknya adalah sama, tetapi tidak menutup kemungkinan subyek tersebut berlainan, menurut penulis secara implisit UUBG mengakui dan mencoba mengembangkan pemikiran atau konsep asas pemisahan horizontal. Peraturan ikutan sebagai pedoman pelaksanaannya berupa Perpres belum terbentuk sebagaimana yang diamanatkan kedua peraturan perundang-undangan tersebut.



Dalam UU nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun adanya unsur “terpisah” dalam ketentuan yang diatur pada Pasal 1 ayat (1) dan (2) antara satu unit dengan unit lain seolah-olah menerapkan asas pemisahan horizontal, dengan adanya keterkaitan antara kepemilikan unit sarusun dengan bagian-bersama dan benda-bersama UURS juga menerapkan asas perlekatan horizontal sebagaimana terlihat dari sertipikat HMSRS, akan tetapi berdasarkan ketentuan yang diatur pada Pasal 8 ayat (3) yang mengatur tentang unsur “tidak terpisah” antara unit rumah susun dengan benda-bersama, bagian-bersama dan tanah-bersama, mempertegas tentang penolakan UURS terhadap asas pemisahan horizontal. Akan tetapi dalam UURS Tentang Rumah Susun yang baru, asas pemisahan horizontal sudah diakomodir khususnya dalam Pasal 46 ayat (1) yang menyatakan dengan tegas bahwa: *“Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”*. (cetak tebal oleh penulis). Walaupun sinyal pemisahan tersebut sudah muncul, akan tetapi hal tersebut masih dinilia setengah hati, kenapa ? karena terbukti pada Pasal berikutnya bukti kepemilikan satuan rumah susun tersebut yang berupa Sertipikat Hak Milik Satuan Rmah Susun (SHM Sarusun) diterbitkan oleh Kantor Pertanahan dan masih satu kesatuan dengan salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama. Dan dikatakan pada Pasal 47 ayat (5) UURS SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, sedangkan UUHT yang menerapkan jaminan atas tanah dan benda-benda di atasnya cenderung menerapkan asas perlekatan vertikal.

Kritik kedua, adanya dua pengaturan pembebanan jaminan atas rumah (termasuk sarusun) dan bangunan lainnya dalam UUHT berupa Hak Tanggungan dan UUJF berupa jaminan fidusia. Dalam UUHT sebagai obyek Hak Tanggungan tanah dikaitkan dengan bangunan serta segala sesuatu yang tertanam dan melekat di atasnya (seperti pohon, mesin-mesin yang tertanam), hal tersebut mengindikasikan bahwa UUHT cenderung menerapkan asas perlekatan vertikal. Dalam UUJF Pasal mencerminkan asas pemisahan horizontal (obyek jaminan adalah bangunan terlepas dari tanah). Pada Pasal tentang jaminan fidusia ditentukan pada Pasal 1 ayat (2) UUJF,

bahwa salah satu obyek jaminan fidusia adalah “benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebankan HT sesuai UUHT”, menegaskan bahwa UUJF mengakui adanya asas pemisahan horizontal. Jadi terdapat perbedaan antara UUHT dengan UUJF melihat kedudukan hukum tentang bangunan (rumah dan bangunan gedung), dengan kata lain antara kedua undang-undang tersebut terjadi ketidak harmonisan antara satu dengan lainnya. Dalam praktik setelah berlakunya UUJF pembebanan fidusia pada rumah atau bangunan sudah diterima secara luas oleh kalangan perbankan, Bank yang memberikan pembiayaan pada pembelian bangunan kios pada pasar milik Pemerintah Daerah²³. Menurut Tan Kamelo²⁴ secara normatif dan ekonomis, ketentuan tersebut sangat memberikan manfaat bagi pembangunan, khususnya bagi pelaku-pelaku usaha yang memiliki tanah tetapi dapat memperoleh dana dari pemberian kredit dengan menjaminkan bangunan/rumah terlepas dari hak atas tanahnya. Selanjutnya menurut Tan,²⁵ dualisme kepemilikan²⁶ atas tanah telah membawa persoalan yuridis bagi hukum jaminan. Menurut hemat penulis persoalan yuridis dimaksud dapat terjadi ketika terhadap sebidang tanah HGB atau HM dibebani HT

23 Hasil penelitian dan pengalaman penulis selama 8 (delapan) tahun di Medan dan 10 (supuluh) tahun di Jakarta atau total selama 18 (delapan belas) tahun sebagai Notaris, kecenderungan berkembangannya cakupan obyek jaminan fidusia menunjukkan kecenderungan meningkat, dalam setiap pemberian kredit Bank pada umumnya menggunakan lembaga jaminan fidusia setelah berlakunya UUJF, sebelum berlakunya UUJF menggunakan kuasa jual atas jaminan rumah atau bangunan lain seperti kios pasar, atau rumah diatas tanah sewa, yang terjadi di Medan, dan Pasar-pasar milik Pemerintah daerah. Dalam pemberian hak atas kios pada pasar tersebut tidak diikuti penyerahan hak atas tanah dari kios tersebut tidak diberikan karena milik Pemerintah. Lebih lanjut lihat Martin Roestamy, “*Perlindungan Hukum Kreditor Pemegang Jaminan Fidusia atas Benda Tidak Terdaftar...dst*”, tidak dipublikasi, Program Pendidikan Magister Hukum Bisnis Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, tahun 2005.

24 Tan Kamelo, *Hukum Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 206.

25 *Ibid.*, hlm. 207.

26 Istilah kata “kemilikan” adalah suatu istilah yang dikemukakan oleh Mariam Darus, sebagai padanan istilah “kepemilikan” seperti yang penulis gunakan dalam tulisan ini, lebih lanjut baca, Mariam Darus dalam *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, hlm. 125. Maksudnya untuk membedakan dengan istilah Hak Milik atas benda tanah yang dipergunakan UUPA, menurut penulis mengingat “kemilikan” dan “kepemilikan” memiliki makna dan hakikatnya adalah sama, dalam tulisan ini secara khusus perdebatan tersebut tidak dibahas.



sementara di atasnya terdapat rumah atau bangunan milik orang lain yang juga dibebani fidusia berdasarkan UUJF, maka akan terjadi perebutan kewenangan pihak kreditor pemegang hak atas jaminan HT yang menerapkan prinsip perlekatan vertikal, sementara kreditor pemegang Jaminan Fidusia yang memegang prinsip pemisahan horizontal, kedua kreditor tentunya pemegang hak preferen atas jaminan masing-masing berdasarkan peraturan perundangan hukum jaminan yang kedudukannya sederajat. Hukum jika dibangun tanpa memperhatikan sinkronisasi pada level sederajat, akan berhadapan dengan prinsip *lex posteriori derogat legi priori* dimana UUHT yang lahir pada tahun 1996 seharusnya tunduk pada UUJF yang lahir tahun 1999. Tidak demikian dengan hukum jaminan di Indonesia, karena mungkin pembentuk undang-undang tidak melihat dalam hal ini perlunya harmonisasi hukum dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Praktikpenerapan UUJF disana-sini masih terdapat kendala khususnya berkenaan dengan pemahaman tentang rumah atau bangunan gedung (kios) sebagai benda yang terlepas dari tanah suatu kenyataan yang belum seragam pemahamannya padamasing-masing Kantor Pendaftaran Fidusia. Penyebab utamanya adalah ketidak jelasan terhadap status bangunan rumah dan atau kios tersebut, mengingat pemahaman tentang asas perlekatan dan tanda bukti atas bangunan tersebut..

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat tarik garisbahwa bangunan atau unit bangunan yang terpisah yang kepemilikannya berbeda dengan hak atas tanah dengan kepemilikan hak atas tanah itu sendiri merupakan hak-hak kebendaan yang dapat dibebankan untuk jaminan utang secara terpisah. Akan tetapi, karena kepemilikan atas bangunan di atas tanah hak yang kepemilikannya berbeda belum memiliki kepastian hukum berupa bukti kepemilikan yang jelas maka hal tersebut sering menghadapi masalah dalam penerapannya.

Konsolidasi sistem hukum tanah dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam pola hubungan antara tanah dengan bangunan di atasnya, pada dasarnya adalah memberikan persepsi terhadap hak atas tanah yang berbeda dari hak kepemilikan atas bangunan. Hubungan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan atau bagiannya adalah hubungan yang saling terkait namun tidak selalu me-

lekat satu sama lain. Keterkaitan tersebut terletak pada keberadaan bangunan yang berada di atas tanah (walaupun dapat saja bagian dari bangunan tidak secara langsung berada di atas tanah) sebagai hal yang secara fisik sudah terberi (*given*). Namun demikian, perlu dipahami bahwa hak atas tanah dengan hak atas bangunan adalah berbeda. Kejelasan status hak atas tanah merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam hal pembangunan bangunan. Namun demikian, adanya syarat kejelasan status hak atas tanah tidak berarti bahwa bangunan hanya dapat dibangun oleh pemilik hak atas tanah.

Perlu diluruskan pula bahwa setiap hak atas tanah, terutama yang dalam UUPA bersifat pokok (primer), memberikan hak untuk menggunakan, memanfaatkan tanah kepada para pemegangnya, termasuk mendirikan bangunan (sesuai kriteria hak atas tanah). Dengan penerapan asas pemisahan horizontal, tidak berarti setiap pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik bangunan di atas tanah tersebut. Yang perlu digarisbawahi, kepemilikan hak atas tanah dengan kepemilikan atas bangunan merupakan suatu hal yang terpisah. Dengan demikian, sangat dimungkinkan terjadi perbedaan antara kepemilikan hak atas tanah dengan kepemilikan bangunan.

Dalam hal ini, UUPA telah memberikan sinyalemen pembedaan kepemilikan tersebut, dengan adanya klausul "...mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya..."²⁷ atau "...mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan..."²⁸

Dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum tanah, tidak berarti asas perlekatan vertikal tidak dapat diterapkan. Dalam hal bangunan dan hak atas tanah dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka diterapkan asas perlekatan vertikal. Dalam hal ini, asas perlekatan vertikal merupakan konsekuensi dari kepemilikan bangunan dan hak atas tanah yang pada dasarnya terpisah namun karena dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka terjadi perlekatan kepemilikan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan. Akan tetapi, secara *de jure* bukti kepemilikan kedua hak tersebut harus dipisahkan. Perlekatan vertikal terjadi semata-mata karena secara

27 Lihat rumusan Pasal 35 ayat (1) UUPA tentang HGB.

28 Lihat rumusan Pasal 44 ayat (1) UUPA tentang Hak Sewa untuk Bangunan.



de facto, subyek hukum tersebut memiliki hak atas bangunan dan hak atas tanah. Jadi asas perlekatan vertikal yang dimaksud terjadi karena penguasaan kedua hak oleh subyek hukum yang sama.

BAB III

TANAH WAKAF DAN PROPERTI

Sebagai usaha pembangunan nasional guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, tanah menjadi salah satu modal utama atau wadah dalam pelaksanaan pembangunan dan menjadi faktor produksi untuk menghasilkan berbagai komoditas perdagangan yang diperlukan guna meningkatkan pendapatan bangsa. Pemberian karunia tersebut di dalamnya secara tidak langsung mengamanatkan, bahwa ada tanggungjawab atau beban tugas agar mengelolanya dengan baik atau bijak, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi-generasi yang akan datang.¹

Tugas kewajiban mengelola tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka pada masa awal pembentukan negara, para wakil bangsa Indonesia telah meletakkan dasar politik hukum agraria nasionalnya sebagaimana dimuat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*.

Indonesia memiliki daratan (tanah) yang sangat luas² yang menjadi bagian dari kekayaan sumber daya alam (*natural resources*) guna mendukung pembangunan di dalam negeri. Sejalan dengan

1 Anita Kamillah, *Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik)*, Keni Media, Bandung, 2012, hlm. 25

2 <http://www.datastatistikindonesia.com> (diakses pada tanggal 5/12/2013 Pukul 11.47 W.I.B)

perkembangan zaman dan era globalisasi yang begitu pesat dalam pembangunan di berbagai bidang, salah satunya dalam pembangunan ekonomi yang diantaranya hukum mampu menciptakan *stability*, *predictability* dan *fairness*.³ Dua hal pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi apa saja untuk berfungsi. Termasuk dalam fungsi stabilitas (*stability*) adalah poensi hukum guna menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang bersaing. Adapun kebutuhan fungsi hukum untuk dapat meramalkan (*predictability*) akibat dari suatu langkah-langkah yang diambil khususnya penting bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya untuk kali pertama memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial yang tradisional. Adapun aspek keadilan (*fairness*), seperti, perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku pemerintah adalah perlu untuk menjaga mekanisme yang menjadikan tanah sebagai modal yang paling utama kedudukannya dalam kehidupan masyarakat.

Pengaturan mengenai tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai payung hukum dari hukum tanah dan segala yang berhubungan dengan tanah, dan ditindaklanjuti oleh berbagai peraturan perundangan-undangan lainnya. Dalam konsideran UUPA disebutkan: “*berhubung dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama*”. Hal menyangkut tanah yang bersandar pada hukum agama sebagaimana dimaksud dalam konsideran UUPA tersebut adalah mengenai perwakafan tanah.⁴

Ajaran wakaf di bumi Nusantara terus berkembang terbukti dengan banyaknya masjid-masjid bersejarah yang dibangun di atas tanah bersejarah yang dibangun di atas tanah wakaf. Hal ini terjadi karena kedudukan wakaf sebagai ibadah diharapkan sebagai tabungan orang yang telah mewakafkan hartanya (wakif) sebagai bekal di hari akhirat kelak.⁵

3 Adi Sulistiyono dan muhammad rustamaji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*, Sidoarjo, 2009, Masmediana Buana Pustaka, hlm. 51.

4 Taufik Hamami, 2003, *Perwakafan Tanah (Dalam Politik Hukum Agraria Nasional)*, Jakarta, Tatanusa, hlm. 3

5 Ibid., hlm. 8

Dalam sebuah hadist yang diriwayatkan Bukhari Muslim, “apabila mati anak Adam maka terputus segala amalannya (karena ia telah mati) kecuali tiga perkara (yang tetap mengalir walau ia telah tiada) yaitu Sadaqoh Jariah (termasuk wakaf), ilmu yang bermanfaat dan anak yang sholeh yang senantiasa mendoakannya.” Ketentuan hukum mengenai wakaf di Indonesia telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (UU Wakaf). Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang Wakaf, Wakaf adalah: “Perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/ atau menyerahkan sebagian harta miliknya untuk selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah”.

Menurut UU Wakaf pasal 16 dijelaskan bahwa tanah (benda tidak bergerak) yang dapat diwakafkan meliputi:

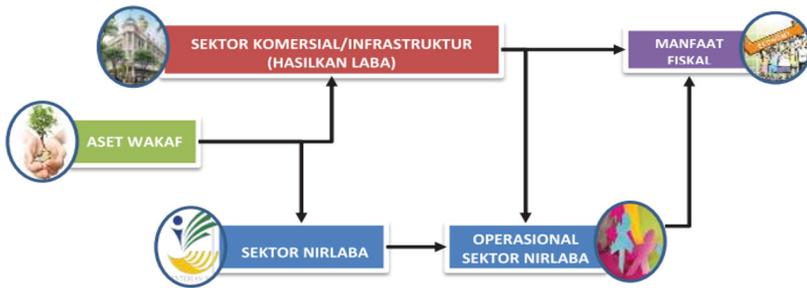
1. hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar;
2. bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah
3. tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
4. hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang.undangan yang berlaku;
5. benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Selanjutnya pada huruf b, c, dan d dalam ayat (1) pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 mengenai Pelaksanaan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (PP Wakaf) ditegaskan bahwa HGB, HGU, HP (hak pakai) di atas Tanah Negara, demikian juga HGB atau HP (hak pakai) di atas hak pengelolaan atau HPL atau Hak Milik (HM) dan HM-SRS (hak milik atas satuan rumah susun) dapat menjadi benda wakaf.

Dalam konsideran UU Nomor 41 Tahun 2004 mengenai wakaf juga dijelaskan bahwa langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, diperlukan juga untuk meningkatkan peran wakaf dalam kedudukannya sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya memiliki tujuan untuk menyediakan macam-macam sarana ibadah dan sosial, tetapi juga menjadi potensi kekuatan ekonomi yang

pada akhirnya dapat diarahkan pada kemajuan kesejahteraan umum, maka dirasa perlu dilakukan atau dibuat sistem pengembangan dan pemanfaatan tanah wakaf yang tetap harus sesuai dengan prinsip syariah sebagai dasar konsepnya.

Secara sederhana, wakaf dapat dimanfaatkan untuk kepentingan yang bersifat komersial maupun nirlaba. Umumnya, wakaf dipahami sebagai penyedia infrastruktur bagi aktivitas-aktivitas nirlaba religius, seperti pembangunan masjid, madrasah dan pemakaman. Pada kenyataannya, wakaf dapat dikelola sebagai investasi yang bersifat komersial.



Gambar 1.1 Skema Penyaluran Wakaf⁶

Melihat gambar di atas, penyaluran wakaf bagi sektor nirlaba akan berperan dalam operasional bidang nirlaba tersebut. Misalkan lahan wakaf yang dibangun pesantren akan bermanfaat bagi operasional pendidikan yang berjalan di pesantren tersebut. Begitu juga halnya apabila lahan wakaf dibangun rumah sakit khusus dhuafa, maka wakaf tersebut akan bermanfaat dalam operasional pelayanan kesehatan yang berjalan di rumah sakit tersebut. Pada umumnya wakaf tanah di Negara Indonesia dimanfaatkan untuk mendirikan masjid, musholla, sekolah, makam, rumah yatim piatu, atau pondok pesantren. Penggunaan tersebut ditinjau dari sisi sosial keagamaan khususnya untuk kepentingan peribadatan memang efektif, akan tetapi manfaatnya kurang berpengaruh langsung khususnya bagi kehidupan ekonomi masyarakat.

Apabila peruntukan wakaf dibatasi pada hal-hal tersebut diatas, tanpa adanya wakaf yang dikelola secara lebih produktif, maka

6 Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah - Bank Indonesia, 2016, *Wakaf: Pengaturan dan Tata Kelola yang Efektif*, hlm 42.

kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat sebagaimana menjadi harapan lembaga wakaf di Indonesia, tidak dapat terealisasi secara cepat dan optimal.

Penduduk di Indonesia mayoritas muslim dengan bentang wilayah setara dengan bentang Eropa, dengan luas tersebut potensi wakaf Indonesia sangatlah besar. Hingga kini, wakaf tanah yang ada di Indonesia yang telah berhasil didata tidak kurang 400 ribu persil dengan luas lebih dari 4 miliar meter persegi. Itu adalah aset wakaf riil, bukan lagi gambaran potensi. Namun demikian, sebagian besar aset wakaf itu digunakan untuk madrasah, masjid, dan kuburan yang manfaat pada sisi ekonominya terbatas.⁷

Berdasarkan data yang dihimpun BWI⁸, aset wakaf tanah yang tersebar di 33 wilayah di seluruh wilayah Indonesia jumlahnya sangat besar yakni mencapai 4.142.464.287,906 M².⁹ Namun demikian, potensi tersebut belumlah terkelola dengan konsep yang lebih produktif. Sebagian besar dari wakaf itu digunakan untuk kepentingan membangun mushalla, masjid, dan pemakaman. Sedikit sekali yang alokasinya pada sektor produktif yang memberikan manfaat ekonomi kepada masyarakat.

Pada kenyataannya, hampir semua wakif¹⁰ yang menyerahkan tanahnya kepada Nazhir¹¹ tanpa menyertakan dana untuk membiayai operasional usaha produktif, hal tersebut tentunya jadi masalah dan hambatan serius dalam pengelolaan wakafnya. Karena itu, dibutuhkan strategi riil untuk pengelolaan harta wakaf yang sudah cukup banyak dan tersebar di seluruh wilayah di Indonesia agar dapat dengan cepat untuk diberdayakan bagi kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Sejatinya UU Wakaf Pasal 43 ayat (2) telah mengamanahkan pengelolaan wakaf produktif. Bahwa pengelolaan wakaf secara

7 Al-Waqf, *Jurnal Ekonomi Islam*, Badan Wakaf Indonesia, Volume 1 Desember 2008. hlm.1.

8 Menurut Pasal 1 ayat 7 UU Nomor 41 Tahun 2004 yaitu: “Badan wakaf Indonesia adalah lembaga independen untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia.”

9 <http://bwi.or.id> (diakses pada tanggal 29 Februari 2016, pukul 14.00 WIB)

10 Pengertian Wakif, dalam PP Wakaf pasal 1 ayat (2) adalah pihak yang mewakafkan harta benda miliknya.

11 Pengertian Nazhir dalam PP Wakaf pasal 1 ayat (4) adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari Wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya.

produktif itu bisa dilakukan dengan pembangunan rumah sakit komersil, pertambangan, pembangunan apartemen, hotel syariah, ruko, lapangan olahraga, gedung perkantoran, dan lain-lain, yang orientasi penggunaannya ataupun hasilnya tetap dialokasikan untuk kepentingan atau pengembangan umat muslim sebagai tujuan awalnya.¹² Tanah wakaf dengan luas tanah yang besar serta berada pada lokasi yang strategis, memiliki potensi untuk dikembangkan dan dikelola dengan lebih produktif. Seperti halnya saat ini banyak wakaf tanah yang digunakan untuk mendirikan masjid atau mushola, sedangkan sisa tanah dari tanah wakaf tersebut masih luas, sisa lahan tersebut punya potensi untuk dimanfaatkan untuk meningkatkan produktifitas tanah wakaf seperti membangun gedung komersial seperti ruko atau gedung pertemuan untuk dikontrakan pihak lain. Penerimaan hasil dari hasil penyewaan gedung itu selanjutnya dapat digunakan guna memelihara masjid, perawatan gedung wakaf yang sebelumnya sudah ada maupun untuk menopang kegiatan atau pemberdayaan ekonomi kecil atau lemah yang ada di sekitarnya.¹³

Konsep pemanfaatan tanah wakaf sesungguhnya sudah umum dilakukan diberbagai negara seperti Singapura, Malaysia, Saudi Arabia, Mesir. Beberapa negara di timur tengah lain menerapkan konsep pemanfaatan tanah wakaf sebagai lahan produktif dengan melibatkan pihak pemilik modal yang membuat naskah perjanjian yang saling menguntungkan. Salah satu bentuk perjanjian yang dimaksud bisa dilakukan dengan sistem perjanjian *Build Operate and Transfer* (BOT).

Lazimnya, perjanjian BOT merupakan salah suatu konsep perjanjian kerjasama yang dilaksanakan antara pemegang hak atas benda atau dalam hal ini tanah baik pemerintah, swasta maupun perorangan dengan investor yang menyatakan bahwa pihak pemegang hak tanah (pemilik) memberikan hak kepada pihak investor untuk

12 Bandingkan dengan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Bunga Rampai Perwakafan*, Kemenag RI, Jakarta, 2006, hlm. 81

13 Achmad Djunaidi dan Thobieb Al-asyhar, 2005, *Menuju Era Wakaf Produktif*, Jakarta, Mitra abadi Press, hlm. 11.

melaksanakan pembangunan selama masa perjanjian BOT dan segala manfaat ekonominya serta mengalihkan kepemilikan bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah setelah masa (BOT) bangun guna serah berakhir.¹⁴

Dalam perjanjian dengan sistem BOT tersebut umumnya pemilik hak eksklusif (pemerintah) atau pemilik lahan strategis (masyarakat/swasta) melimpahkan pembangunan proyeknya kepada pemilik modal (investor) untuk membiayai pembangunan dalam jangka waktu tertentu, kemudian pemilik modal diberi kewenangan untuk mengelola bangunan yang bersangkutan (hak konsesi) guna diambil manfaat ekonominya (atau dengan model pembagian keuntungan secara prosentase). Setelah lewat jangka waktu yang diperjanjikan, pengelolaan bangunan yang bersangkutan diserahkan kembali kepada pemilik lahan secara penuh.¹⁵ Dalam pelaksanaan perjanjian BOT di atas tanah wakaf harus memperhatikan batasan-batasan hak yang melekat pada tanah wakaf sebagaimana tercantum dalam dalam UU Wakaf Pasal 40 disebutkan bahwa harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar; atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.

Penerapan sistem BOT untuk pembangunan gedung-gedung komersial di atas tanah wakaf di Indonesia masih sangat jarang diterapkan. Selain karena kurangnya pemahaman masyarakat khususnya nazirjuga karena adanya pembatasan hak-hak tertentu terhadap tanah wakaf.

Penerapan sistem BOT dalam pembangunan gedung komersial ditanah wakaf kurang mendapatkan minat dari investor berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu, salah satunya kemungkinan akan menghadapi kendala yang secara konvensional (jaminan berupa tanah) disyaratkan oleh perbankan sehingga dana yang akan diberikan bank tidak akan diberikan jika tanpa jaminan yang cukup memadai.¹⁶

14 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 246/KMK/04/1995 Tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerjasama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah (*Build Operate And Transfer*)

15 Andjar Pachta Wirana (et.al), *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangantentang Perjanjian BOT*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1997, hlm. 2

16 Anita Kamilah, *op. cit* hlm. 167

Selain itu tanah hak milik, tanah hak guna usaha, hak guna bangun (HGB), hak Pakai, dan hak pengelolaan juga dapat diwakafkan. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor. 42 Tahun 2006 mengenai Pelaksanaan Perundangan Wakaf, HGB dapat diwakafkan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu. HGB yang diwakafkan sementara, dan dikelola oleh *nazhir* melalui perjanjian BOT dapat menimbulkan masalah hukum, terutama mengenai status perjanjian dan perlindungan hukum investor, khususnya ketika wakaf HGB itu berakhir lebih dulu daripada perjanjian BOT. oleh karenanya harus ada keselarasan antara HGB dan dibuatnya naskah perjanjian tersebut.

A. DINAMIKA REGULASI WAKAF

1. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan tentang wakaf di Indonesia sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Namun, peraturan-peraturan yang ada waktu itu belum cukup memadai dari sisi kandungan pengaturannya maupun jenis peraturannya. Maksudnya, pengaturan yang ada pada peraturan-peraturan itu masih sangat sederhana dan tidak mencakup banyak aspek dari wakaf itu sendiri. Kemudian dari aspek legalitasnya, peraturan tentang wakaf pada masa lalu belum ada yang setingkat undang-undang Setelah era reformasi bergulir, ada banyak peraturan perundang-undangan baru dibuat. Salah satunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Kehadiran undang-undang wakaf ini merupakan tonggak sejarah perwakafan di Indonesia. Inilah untuk kali pertama ada undang-undang yang secara khusus mengatur soal wakaf. Sebelumnya, sejak Indonesia merdeka, peraturan perwakafan tersebar pada beberapa peraturan lain, seperti peraturan di bidang pertanahan.

Pada dasarnya peraturan perundangan-undangan wakaf di Indonesia berdasarkan syariah. Hal ini tecermin pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang

Wakaf yang menyatakan, “Wakaf sah apabila dilaksanakan menurut syariah.” Berikut ini peraturan-perundang-undangan tentang wakaf yang ada di Indonesia beserta tautan untuk mengunduhnya¹⁷:

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
3. Peraturan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perwakafan Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak Selain Uang.
4. Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 2009 tentang Administrasi Pendaftaran Wakaf Uang.
5. Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf.
6. Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Penggantian Nazhir Harta Benda Wakaf Tidak Bergerak Berupa Tanah.
7. Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf Berupa Uang.

Sebagaimana di awal bahwa pengaturan wakaf di Indonesia sebelum kedatangan kaum penjajah dilaksanakan berdasarkan ajaran Islam yang bersumber dari kitab fikih bermazhab syafi'i. Oleh karena masalah wakaf ini sangat erat kaitannya dengan masalah sosial dan adat di Indonesia, maka pelaksanaan wakaf itu disesuaikan dengan hukum adat yang berlaku di Indonesia, dengan tidak mengurangi nilai-nilai ajaran Islam yang terdapat dalam wakaf itu sendiri.

Peraturan tentang wakaf yang bertujuan untuk mengatur dan mengawasi tanah wakaf telah banyak dikeluarkan

17 <http://bwi.or.id/index.php/ar/regulasi/regulasi-wakaf.html>

sejak zaman pemerintah Kolonial Hindia Belanda, pemerintah zaman kemerdekaan sampai terbitnya perundang-undangan yang mengatur tentang perwakafan, antara lain Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik jo. PMDN No. 6 Tahun 1977 dan PMA No, 1 Tahun 1978, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

2. Peraturan Wakaf Zaman Kolonial Hindia Belanda

Pada zaman Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda telah dikeluarkan peraturan-peraturan, yaitu:

- a. Surat Edaran Sekretaris Gubernemen Pertama tanggal 31 Januari 1905 No. 435 sebagaimana termuat dalam *Bijblad* 1905 Nomor 6196 tentang *Toeziect opden bouw van Mohammedaansche bedehuizen*. Surat edaran ini ditujukan kepada para kepala wilayah mengharuskan para Bupati membuat daftar rumah-rumah ibadat bagi orang Islam. Dalam daftar itu harus dimuat asal-usul tiap rumah ibadat dipakai shalat jum'at atau tidak, keterangan tentang segala benda yang tidak bergerak yang oleh pemiliknya ditarik dari peredaran umum, baik dengan nama wakaf atau dengan nama lain.
- b. Surat Edaran Sekretari Gubernemen tanggal 04 Juni 1931 Nomor 1361/A termuat dalam *Bijblad* No. 125/3 tahun 1931 tentang *Toeziect van de Regering op Mohammedaansche bedehuizen Vrijdagdiensten en Wakafs*. Surat edaran ini merupakan kelanjutan dan perubahan dari *Bijblad* No. 6196, yaitu tentang pengawasan Pemerintah atas rumah-rumah peribadatan orang Islam, sembahyang jum'at dan wakaf. Untuk mewakafkan tanah tetap harus ada izin Bupati, yang menilai permohonan itu dari segi tempat wakaf dan maksud pendirian.
- c. Surat Edaran Sekretari Gubernemen tanggal 24 Desember 1934 Nomor 3088/A termuat dalam *Bijblad* No. 13390 tahun 1934 tentang *Toeziect de Regering op Mohammedaansche bedehuizen Vrijdagdiensten en Wakafs*. Surat

edaran ini mempertegas SE sebelumnya. Di dalamnya antara lain disebutkan seandainya dalam mengadakan shalat jum'at terdapat sengketa dalam masyarakat Islam, Bupati boleh memimpin usaha mencari penyelesaian asalkan dimintakan oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

- d. Surat Edaran Sekretaris Gubernemen tanggal 27 Mei 1935 Nomor 1273/A termuat dalam Bijblad No. 13480 tahun 1935 tentang *Toeziect van de Regering op Mohammedaansche bedehuizen Vrijdagdiensten en Wakafs*. Dalam surat edaran ini antara lain ditentukan bahwa Bijblad No. 61696 menginginkan registrasi tanah wakaf yang dapat dipercaya. Maksud untuk mewakafkan tetap harus diberitahukan kepada Bupati agar ia mendapat kesempatan untuk mendaftarkan wakaf tersebut dan meneliti apakah ada peraturan umum atau peraturan setempat yang melanggar dalam pelaksanaan maksud itu.

3. Peraturan Wakaf Zaman Kemerdekaan

Pada zaman kemerdekaan telah dikeluarkan pula beberapa ketentuan tentang wakaf ini, baik penunjukkan instansi yang mengurusnya dan juga teknis pengurusannya. Antara lain dapat kita lihat dari ketentuan-ketentuan di bawah ini:

- a. Departemen Agama lahir pada tanggal 03 Januari 1946. Dalam PP. No. 33 Tahun 1949 jo. No. 8 Tahun 1950 disebutkan bahwa tugas pokok atau lapangan tugas pekerjaan Kementerian Agama RI adalah di antaranya: menyelidiki, menentukan, mendaftarkan, dan mengawasi pemeliharaan wakaf-wakaf.
- b. Dalam Peraturan Menteri Agama RI No. 2 Tahun 1958 tentang lapangan tugas, susunan, dan Pimpinan Kementerian Agama RI, disebutkan bahwa lapangan tugas kementerian Agama RI adalah: Menyelidiki, menentukan, mendaftarkan, dan mengawasi wakaf-wakaf umum, dan wakaf masjid, dan bersama-sama dengan Kementerian Agraria dan Dalam Negeri mengatur soal-soal yang bersangkutan-paut dengan perwakafan.

- c. Dalam Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1958 disebutkan bahwa lapangan tugas Jawatan Urusan Agama (JAURA) yaitu salah satu jawatan dalam Departemen Agama meliputi: Menyelidiki, menentukan, mendaftar, dan mengawasi wakaf-wakaf umum, dan wakaf masjid, dan bersama-sama dengan Kementerian Dalam Negeri mengatur soal-soal yang bersangkutan-paut dengan perwakafan.
- d. Menurut Keputusan Menteri Agama No. 114 Tahun 1969 jo. No. 18 Tahun 1975 disebutkan bahwa di Tingkat Pusat pengurusan wakaf ini termasuk dalam wewenang Direktorat Urusan Agama (DITURA) Sub Direktorat Zakat, Wakaf, dan Ibadah Sosial (Zawaib). Di Tingkat Provinsi/tingkat wilayah termasuk tugas bidang Urusan Agama Islam seksi Zakat, Wakaf, dan Ibadah Sosial. Di tingkat Kabupaten menjadi tugas wewenang Seksi Urusan Agama Islam dan akhirnya di tingkat Kecamatan menjadi tugas dan wewenang Kantor Urusan Agama Kecamatan. Berdasarkan ketentuan terakhir, bahwa Kepala KUA Kecamatan ditunjuk sebagai PPAIW mempunyai tugas dan wewenang untuk pengesahan nazir.
- e. Untuk melaksanakan tugasnya di bidang perwakafan ini, Departemen Agama RI telah mengeluarkan berbagai peraturan dan petunjuk yang berhubungan dengan wakaf, antara lain: (1) Surat JAURA No. 3/D/1956 tanggal 08 Oktober 1956, (2) Surat Edaran JAURA No. 5/D/1956, dan (3) Instruksi JAURA No. 6 Tahun 1961 tanggal 31 Oktober 1961.
- f. Tata cara mewakafkan tanah yang berlaku sebelum berlakunya PP. No. 28 Tahun 1977, antara lain dapat dilihat dari bentuk blanko wakaf yang disebut “Surat Pernyataan Wakif” (SPW, model D.2 1960), “Peta Tanah Wakif” (PTW), dan “Surat Pernyataan Nazir” (SPN, model D.3 1960).

4. Wakaf dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960

Dalam Undang-undang Pokok Agraria, masalah wakaf dapat diketahui pada pasal 5, pasal 14 ayat (1), dan pasal 49 yang memuat rumusan-rumusan sebagai berikut:

- a. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur yang berstandar pada hukum agama. Dalam rumusan pasal ini, jelaslah bahwa hukum adatlah yang menjadi dasar hukum agraria Indonesia, yaitu hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan RI yang di sana-sini mengandung unsur agama yang telah diresipir dalam lembaga hukum adat khususnya lembaga wakaf.
- b. Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan Negara, untuk keperluan peribadatan, dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan Ketuhanan Yang Maha Esa dan seterusnya. Dalam rumusan UUPA pasal 14 ini terkandung perintah kepada pemerintah Pusat dan Daerah untuk membuat skala prioritas penyediaan peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa dalam bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah Pusat maupun Daerah termasuk pengaturan tentang penggunaan tanah untuk keperluan peribadatan dan kepentingan suci lainnya.
- c. Pasal 49 UUPA menyatakan bahwa (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial. (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan

suci lainnya sebagai dimaksud pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai. (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Pasal-pasal ini memberikan ketegasan bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan dengan peribadatan dan keperluan suci lainnya dalam hukum agraria akan mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya. Terkait dengan rumusan tersebut, Pemerintah RI telah mengeluarkan peraturan tentang perwakafan tanah hak milik yaitu PP. No. 28 Tahun 1977.

Benda yang dalam UUPA adalah tanah,¹⁸ sejalan dengan pikiran AP. Parlindungan yang menyebutkan bahwa UUPA dalam arti sempit mengatur tentang tanah atau per-tanahan, demikian pula benda wakaf yang dikaitkan dalam UUPA adalah tanah bukan atau terlepas dari benda yang ada di atasnya, termasuk hak-hak atas tanah yang dimungkinkan untuk diwakafkan sebagaimana hak per orang-an yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum. Maka, sebagai objek UUPA, tanah dengan segala titelnya baik hak milik maupun hak-hak lain yang melekat dari hak atas lainnya adalah objek wakaf, akan tetapi dalam hal tanah hak milik, yang menjadi objek wakaf di samping hak milik atas tanah itu sendiri, termasuk juga hak-hak atas tanah yang ada dan timbul di kemudian hari termasuk *intangible* dari tanah milik yang menjadi objek wakaf dimaksud. Adapun hak-hak atas tanah lainnya dapat dijadikan objek wakaf bukan fisik tanahnya, akan tetapi *intangible* dari penguasaan tanah sebagai sebab akibat dari hubungan hukum antara subjek hukum atas tanah. Pemahaman ini dapat dianalogikan dengan praktik yang dilakukan pada beberapa komunitas muslim yang sudah menjadikan objek wakaf, seperti: deviden atas saham, klaim asuransi, ataupun prospek ekonomi dan bisnis yang diperoleh seperti *good will*, *faidah* perbankan, serta *intangible* lainnya.

18 Martin Roestamy, 2009, *Hukum Jaminan Fidusia (Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Pemegang Fidusia Atas Benda Tidak Terdaftar)*, Unida Press, Bogor, hlm. 35.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 terdiri atas tujuh bab delapan belas pasal yang meliputi pengertian, syarat-syarat, fungsi, tata cara, dan pendaftaran wakaf, ketersediaan tenaga yang menangani pendaftaran wakaf, perubahan, penyelesaian perselisihan dan pengawasan wakaf, ketentuan pidana, serta ketentuan peralihan. Menindaklanjuti PP Nomor 28 Tahun 1977 telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1977 yang mengatur tentang tatacara pendaftaran perwakafan tanah hak milik yang memuat antara lain persyaratan tanah yang diwakafkan, pejabat pembuat akta ikrar wakaf, proses pendaftaran, biaya pendaftaran, dan ketentuan peralihan. Selanjutnya Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 memerinci lebih lanjut tentang tata cara perwakafan tanah milik, antara lain tentang ikrar wakaf dan aktanya, pejabat pembuat akta ikrar wakaf, hak dan kewajiban na'zir, perubahan perwakafan tanah milik, pengawasan dan bimbingan, penyelesaian perselisihan tanah wakaf, serta biaya perwakafan tanah milik.

Maksud dikeluarkannya PP Nomor 28 Tahun 1977 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai tanah wakaf serta pemanfaatannya sesuai dengan tujuan wakaf. Berbagai penyimpangan dan sengketa wakaf dengan demikian dapat diminimalisir. Namun demikian, masih dirasakan adanya hambatan dan atau permasalahan terkait dengan PP nomor 28 Tahun 1977 ini, antara lain:

- a. Tanah yang dapat diwakafkan hanyalah tanah hak milik dan badan-badan sosial keagamaan dijamin dapat mempunyai hak atas tanah dengan hak pakai. Bagaimana wakaf tanah dengan hak guna bangunan atau guna usaha yang di dalam prakteknya dapat diperpanjang waktunya sesuai dengan tujuan pemanfaatan wakaf.
- b. Penerima wakaf (na'zir) disyaratkan oleh peraturan mempunyai cabang atau perwakilan di kecamatan di mana tanah wakaf terletak. Dalam pelaksanaannya menimbulkan kesulitan dan justru menimbulkan ham-



batan. Terkait dengan masalah tersebut, bagaimana jika nazir itu bersifat perorangan atau perkumpulan yang tidak memiliki cabang atau perwakilan.

- c. PP Nomor 28 Tahun 1977 hanya membatasi wakaf benda-benda tetap khususnya tanah. Bagaimana wakaf yang objeknya benda-benda bergerak selain tanah atau bangunan.
- d. Hambatan-hambatan lain yang bersifat non-yuridis, antara lain kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya sertifikasi wakaf, ketersediaan tenaga yang menangani pendaftaran/sertifikasi wakaf serta peningkatan kesadaran para nazir akan tugas dan tanggung jawabnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 dibuat berdasarkan tiga motif utama, yaitu:

- a. Motif keagamaan sebagaimana tercermin dalam konsiderannya yang menyatakan bahwa "*wakaf sebagai lembaga keagamaan yang sifatnya sebagai sarana keagamaan*". Dalam hal ini adalah motif agama Islam. Kalau UUPA berlandaskan tujuan untuk mencapai "*sosialisme Indonesia*", maka PP ini bertujuan untuk tercapainya kesejahteraan spiritual dan material menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- b. Peraturan perwakafan sebelumnya tidak memadai bagi penertiban hukum perwakafan secara tuntas, bahkan menimbulkan berbagai masalah, seperti tidak adanya data tentang perwakafan.
- c. Adanya landasan hukum yang kokoh dengan diundangkannya UUPA No. 5 Tahun 1960, khususnya pasal 14 (1) huruf b, dan pasal 49 (3).

Beberapa point penting yang terdapat dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1977 adalah sebagai berikut:

- a. Salah satu masalah di bidang keagamaan yang menyangkut pelaksanaan tugas-tugas keagrariaan adalah perwakafan tanah milik. Masalah perwakafan tanah milik ini sangat penting ditinjau dari sudut pandang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

- b. Bahwa pada waktu yang lampau pengaturan tentang perwakafan tanah milik tidak diatur secara tuntas dalam bentuk peraturan perundang-undangan sehingga memudahkan terjadinya penyimpangan dari hakikat tujuan wakaf itu sendiri, terutama disebabkan karena banyaknya ragam perwakafan, seperti wakaf keluarga, wakaf umum, dan lain-lain. Tidak adanya keharusan mendaftarkan tanah milik yang diwakafkan telah mengakibatkan, bukan saja tidak tercatatnya tanah wakaf, melainkan juga beralihnya status wakaf menjadi milik perorangan yang diwariskan turun temurun.
- c. Kejadian-kejadian tersebut di atas telah menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat Islam yang menjurus kepada sikap antipati terhadap pelaksanaan wakaf.
- d. Penjelasan PP tersebut menyatakan bahwa yang terkandung di dalamnya adalah bentuk wakaf khairi, dan bentuk wakaf hanyalah wakaf tanah milik. Benda-benda wakaf lainnya belum diatur.

Unsur-unsur wakaf yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah ini adalah:

- a. Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.
 - b. Wakif adalah orang atau orang-orang ataupun badan hukum yang mewakafkan tanah miliknya.
- 6. Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf**

Dasar pemikiran lahirnya Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf adalah munculnya gagasan wakaf tunai memang mengejutkan banyak kalangan, khususnya para ahli dan praktisi ekonomi Islam. Karena wakaf tunai berlawanan dengan persepsi umat Islam yang terbentuk bertahun-tahun lamanya, bahwa wakaf itu berbentuk benda-benda tak bergerak. Wakaf tunai bukan



merupakan aset tetap yang berbentuk benda tak bergerak seperti tanah, melainkan aset lancar. Diakomodirnya wakaf tunai dalam konsep wakaf sebagai hasil interpretasi radikal yang mengubah definisi atau pengertian mengenai wakaf. Tafsiran baru ini dimungkinkan karena berkembangnya teori-teori ekonomi.

Benda Bergerak yang dapat diwakafkan yaitu:

- a. Uang
- b. Logam Mulia
- c. Surat Berharga
- d. Kendaraan
- e. Hak atas Kekayaan Intelektual
- f. Hak Sewa
- g. Benda bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan.

Pemberdayaan dan pengembangan wakaf produktif merupakan hal yang baru dalam perkembangan wakaf di Indonesia. Agar hal ini dapat terlaksana dengan baik, maka diperlukan organisasi pengelola wakaf yang mampu menjalin kemitraan dengan lembaga lain yang peduli terhadap dunia wakaf. Selama ini terlihat pemberdayaan dan pengembangan wakaf mengalami banyak hambatan dan rintangan, terutama dalam hal pengelolaan wakaf yang tidak produktif sehingga kurang dirasakan manfaatnya kepada masyarakat yang memerlukannya. Oleh karena itu, pemberdayaan pemberdayaan dan pengembangan wakaf harus diarahkan kepada wakaf produktif melalui manajemen yang sesuai dengan syariat Islam dengan menggerakkan seluruh potensi yang terkait. Organisasi wakaf yang dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan saat ini harus merespon segala persoalan yang dihadapi masyarakat pada umumnya dan umat Islam pada khususnya. Persoalan masyarakat yang paling mendasar adalah kemiskinan, yang mempunyai dampak kepada masalah lain seperti kesehatan, pendidikan, dan pemenuhan HAM pada umumnya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka perlu mengubah pola pikir masyarakat tentang pemahaman wakaf yang saat ini lebih terfokus kepada hal yang konsumtif seperti untuk kepentingan pembangunan sarana dan prasarana ibadah, misalnya mesjid, mushola, madrasah, majelis taklim, yayasan yatim piatu, kuburan dan sebagainya. Pemahaman wakaf saat ini harus berorientasi kepada wakaf produktif, tidak hanya untuk kepentingan peribadatan tetapi lebih ditekankan kepada kepentingan masyarakat seperti pembangunan perumahan, perkantoran, pasar swalayan, industri, penanaman bibit unggul, perikanan, dan sebagainya yang hasilnya digunakan untuk kepentingan masyarakat dalam menuntaskan kemiskinan.

UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf telah mengkomodir segala hal yang berhubungan tentang wakaf menuju kepada wakaf produktif. Undang-undang ini telah mempersiapkan seluruh potensi wakaf yang ada di tanah air secara produktif bersamaan dengan lajunya perubahan struktur masyarakat modern yang lebih banyak bertumpu pada sektor industri. Wakaf harus dikembangkan secara optimal dengan pengelolaan profesional produktif untuk mencapai hasil yang nyata dalam kehidupan masyarakat. Langkah awal dalam melaksanakan wakaf produktif ini adalah dengan menghilangkan segala kendala yang dihadapi selama ini dalam mengelola wakaf terutama tidak produktifnya harta benda wakaf nadir yang kurang profesional dan administrasi pengelola wakaf yang tidak tertib. Semua harta wakaf yang mempunyai nilai komersial yang tinggi harus ditata kembali dan hasilnya disalurkan untuk kesejahteraan masyarakat.

B. IMPLIKASI DARI SIFAT RIGIDITAS TANAH WAKAF

Pengembangan pemberdayaan aset wakaf dipandang terasa lebih sulit dibandingkan pemberdayaan terhadap hak-hak atas tanah lainnya terutama terhadap kebutuhan dana yang besar. Larangan penjaminan, sita, hibah, jual, waris, tukar menukar atau pengali-



han hak yang melekat pada tanah wakaf memberikan keterbatasan ruang gerak bagi nazir untuk mendapatkan akses pembiayaan bagi pengembangan maupun pemberdayaan tanah wakaf. Demikian halnya bagi pemilik modal dalam hal ini Bank, tidak mungkin menerima tanah wakaf sebagai suatu jaminan dalam fasilitas pembiayaan.

Di Indonesia harus diakui masih sedikit nazhir yang paham atas fungsi dan perannya sebagai nazhir, bahkan tidak jarang kita dapat temui nazhir yang kurang paham hukum perwakafan, termasuk kurang memahami hak dan kewajibannya serta potensi atas pengembangan tanah wakaf yang diharapkan dapat memberi kesejahteraan pada umat, tetapi sebaliknya justru biaya pengelolaannya terus-menerus tergantung pada zakat, infaq dan shadaqah dari masyarakat.

Sejauh ini campur tangan pemerintah terhadap perwakafan hanya pada aspek pencatatan dan pengawasan pemeliharaan agar sesuai dengan tujuan dan maksud wakaf.¹⁹ Untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional, pemerintah membentuk BWI berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75/M Tahun 2007 tentang kepengurusan BWI periode 2007-2010. Dengan berdirinya BWI diharapkan perwakafan di Indonesia mampu berkembang lebih baik lagi, terutama dalam melakukan pembinaan, pengawasan nazir, serta pengelolaan wakaf itu sendiri, terutama dalam melakukan pembinaan, pengawasan nazir serta pengelolaan wakaf itu sendiri.²⁰

Masyarakat didorong untuk memanfaatkan tanah wakaf secara produktif. Tujuannya, agar harta umat tersebut dapat berkembang dan dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat secara umum dalam lingkup yang lebih luas. Tanah wakaf terutama yang terletak di kawasan strategis, dapat dimanfaatkan secara produktif untuk lahan bisnis seperti apartemen, rumah sakit dan gedung perkantoran serta gedung komersial lainnya. Tentunya, sebagian besar keuntungannya dapat disalurkan untuk kesejahteraan umat.

Paradigma wakaf produktif harus ditujukan pada pengembangan wakaf dan optimalisasi potensi wakaf dari sisi ekonomi, hal tersebut saat ini telah termuat dalam UU Wakaf yang mengatur

19 Rozalinda, *op. cit.*, hlm.245

20 Rozalinda, *ibid.*, hlm. 409

mengenai berbagai hal yang memungkinkan wakaf dikelola secara produktif, oleh karena itu, mengembangkan wakaf produktif di Indonesia saat ini secara hukum sudah memiliki payung hukum yang jelas. Adapun untuk model pengelolaan wakaf produktif menurut Muhammad Syafi'i Antonio, pemberdayaan wakaf yang ditandai dengan ciri utama, yaitu: pola manajemen wakaf harus terintegrasi, asas kesejahteraan nazir serta asas transformasi serta tanggungjawab.²¹ Untuk bisa mengoptimalkan pengelolaan asset wakaf ke arah produktif, perlu adanya persamaan persepsi atau sudut pandang tentang apa dan bagaimana pengembangan wakaf di Indonesia. Sebab, selama ini pemahaman masyarakat masih berbeda-beda dalam masalah perwakafan.²²

1. Penyelenggaraan Tanah Wakaf di Beberapa Negara

Wakaf yang merupakan praktik ibadah dalam ajaran Islam tentu tidak hanya dijalankan di Indonesia saja, sebagaimana kita ketahui bahwa islam merupakan agama atau kepercayaan yang besar dan tersebar diberbagai belahan dunia, maka seiring dengan sebaran penganut islam tersebut praktik wakaf juga banyak terjadi dan dilakukan oleh penganut ajaran islam dimanapun keberadaanya.

Mendengar ajaran Islam, maka kita tidak akan pernah terlepas dari asal-muasal penyebaran ajaran ini, islam yang berkembang hingga saat ini kita kenal merupakan ajaran yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW sebagai utusan Allah. Begitu juga halnya dengan wakaf, dalam sejarah Islam wakaf dikenal sejak masa Rasulullah SAW karena wakaf disyariatkan setelah Nabi Muhammad berhijrah ke Madinah pada tahun kedua Hijriyah. Pada tahun ketiga Hijriyah Rasulullah pernah mewakafkan tujuh kebun kurma di Madinah diantaranya adalah kebun *a'raf*, *shafiyah*, *dalal*, *barqah*, dan kebun lainnya. Kemudian hukum wakaf diikuti oleh para sahabat nabi seperti Abu Bakar mewakafkan

21 Jaih Mubarak, 2008, *Wakaf Produktif*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung, hlm. 16.

22 Abdullah Ubaid Matraji, *Membangkitkan Perwakafan di Indonesia*, dalam <http://bwi.or.id/index.php/ar/-/237-membangkitkan-perwakafan-di-indonesia> diakses pada 27 Februari 2016

sebidang tanahnya di Makkah yang diperuntukkan kepada anak keturunannya, Umar bin Khattab mewakafkan kebun Bairaha, Usman bin Affan mewakafkan hartanya di Kaibar, Ali bin Abi Talib mewakafkan tanahnya yang subur.

Dari berbagai Hadis sahih menyebutkan, bahwa setelah wafatnya Rasulullah, beliau meninggalkan bermacam-macam bangunan dan tanah yang diwakafkan. Seperti tanah seorang Yahudi yang terbunuh pada saat perang Uhud bernama Mukhairik. Sebelum kematiannya telah berwasiat untuk memberikan tanah tersebut kepada Nabidan selanjutnya Nabi mewakafkan tanah tersebut. Kemudian Pada masa Umar bin Abdul Aziz, kurma yang dihasilkan dari tanah Mukhairik sangat terkenal cita dan rasanya. Imam ibn Syabbah menyebutkan, bahwa ketujuh kebun Mukhairik itu bernama; al-Dalal, Barqah, al-A'waf, al-Shafiyah, al-Matsyab, Husna, dan Masyrabat Umm Ibrahim.²³

Wakaf berikutnya berasal dari harta rampasan perang Bani Nadhir yang dimanfaatkan Rasulullah saw untuk keluarga dan keturunannya. Namun demikian, Rasulullah hanya mengambil kecukupan manfaat wakaf untuk keluarganya selama setahun, dan sisanya dibelikan peralatan perang untuk jihad di jalan Allah. Ketentuan pembagian harta rampasan tersebut bukan dari perintah Rasulullah, melainkan firman Allah SWT dalam surat al-Hasyr [59]: 6.²⁴ Kemudian juga terdapat beberapa masjid yang dibangun di beberapa tempat dakwah Rasulullah saw, masjid-masjid ini disebut dengan "*alMasajid al-Atsariyyah*", yaitu masjid-masjid yang dibangun pada masa perjalanan dakwah Rasulullah menyebarkan Islam. Di antaranya, yaitu: masjid Nabawi, Kuba, al-Ijabah, Bani Anif, Bani Haram, Bani Dinar, Bani Dhafar, Jum'ah, dan masih banyak masjid lainnya²⁵.

-
- 23 Al-Hujaili, Abdullah bin Muhammad bin Sa'd. 1999. *Al-Auqaf al-Nabawiyah wa Waqfiyat ba'dhi al-Shahabah al-Kiram: Dirasah Fiqhiyyah, Tarikhiyyah, wa Tstai-qiyah*. Nadwah al-Maktabah al-Waqfiyyah fi alMamlakah al-'Arabiyyah al-Su'udiyyah, 25-27 Muharram 1420. Saudi Arabia: Wazaratu al-Auqaf wa Syu'un al-Islamiyyah wa al-Auqaf wa alDa'wah wa al-Irsyad. hlm. 17-18
- 24 Al-Sayyid, 'Izzat 'Ubaid al-Da'as wa 'Adil. 1968. *Sunanu Abi Daud*. Juz 3, Cet. 1. Beirut: Dar al-Hadits. hlm. 365
- 25 Al-Ghani, Muhammad Ilyas Abdul. 1999. *Al-Masajid al-Atsariyyah fi alMadinah al-Nabawiyah*. Cet. 2. Madinah: Mathabi' al-Rasyid.

Pada saat Rasulullah hidup, pengelolaan wakaf dipercayakan kepada Abu Rafi' yang memiliki nama asli Ibrahim. Setelah wafat, pengelolaan wakaf diserahkan kepada Ali bin Abi Thalib, dilanjutkan Hasan bin Ali, kemudian Husain bin Ali, diserahkan kepada Ali bin Husain, seterusnya Hasan bin Hasan, Zaid bin Hasan, dan Abdullah bin Hasan, sampai kepada masa Abbasiyah.²⁶

Hingga saat ini negara-negara di timur tengah seperti Mesir yang telah mengenal praktik wakaf seiring dengan penyebaran agama Islam. Praktik perwakafan di Mesir terus berkembang dari waktu ke waktu. Kurang lebih 40% dari lahan pertanian di Mesir adalah tanah dengan status wakaf, baik dalam bentuk aset bergerak dan tak bergerak yang berada di bawah pengawasan beragam institusi wakaf di Mesir²⁷. Pada awalnya, pengaturan wakaf di Mesir didasarkan pada fikih (bidang ilmu dalam Islam yang secara khusus membahas tentang berbagai hukum). Pada masa klasik tersebut, belum ada kebutuhan untuk kodifikasi hukum khusus terkait wakaf, karena pada masa itu tradisi dan ajaran Islam masih menjadi referensi utama pengaturan wakaf yang dijalankan para pengelola wakaf.

Kodifikasi hukum pertama yang berkaitan dengan wakaf di Mesir tercatat pertama kali muncul pada tahun 1525 M. Pengelolaan wakaf pada masa tersebut masih didominasi oleh *wakif* atau pihak yang ditunjuk sebagai *nazhir*. Meskipun demikian, pada masa Hisyam bin Abdul Malik (196H), tercatat adanya administrasi wakaf di bawah supervisi hakim lokal, yaitu Tauba Bin Namr²⁸. Pada masa berikutnya, lembaga wakaf di Mesir terus berkembang

-
- 26 Al-Asqalani, Ahmad bin Ali bin Hajar. 1960. Fathu al-Bari bi Syarh Shahih al-Imam Abi 'Abdillah Muhammad bin Ismail al-Bukhari. Juz 5. AlQahirah: Dar al-Kutub al-Salafiyah. hlm. 197
- 27 Khalosi, M. .2002. Problems Facing Contemporary Waqf Institutions (Experience of Egyptian Awqaf Authority). Presented by the Chairman of Egyptian Awqaf Authority in a Panel Discussion on Emerging Issues in Waqf, Sheikh Saleh Kamel Center for Islamic Economics, Cairo 2002.
- 28 Direktorat Pemberdayaan Wakaf. 2015. Perkembangan Pengelolaan Wakaf di Indonesia. Jakarta: Departemen Agama RI. hlm. 114

selama berabad-abad hingga pada tahun 1832M, Muhammad Ali Pasha, yang merupakan penguasa Mesir pada masa itu, mendirikan badan pemerintah pertama yang khusus mengurus administrasi wakaf.²⁹

1). Malaysia

Di beberapa negara tetangga Indonesia seperti misalnya di Malaysia, Tidak ada konsensus mengenai awal mula penyelenggaraan wakaf, namun banyak sumber menyatakan bahwa perwakafan di Malaysia telah dimulai sejak awal mula penyebaran Islam di Malaysia. Wakaf telah menjadi praktik umum di masyarakat Malaysia. Hal ini ditandai dengan beberapa masjid di Malaysia yang berbasis wakaf, seperti Masjid Hulu di Malaka dan Masjid Sultan Abu Bakar di Johor. Meskipun tidak sebanyak yang terdapat di Kesultanan Turki Utsmani, Mesir, dan Afrika Selatan, dapat dikatakan bahwa wakaf tidaklah terlepas dari kehidupan masyarakat di Malaysia. Menurut pakar sejarah Malaysia praktik wakaf di Malaysia dipercaya telah berlangsung selama delapan abad, sejak kehadiran pedagang muslim Arab yang menyebarkan agama Islam di semenanjung Melayu pada abad kesepuluh.

Kerangka hukum wakaf di Malaysia mengikuti kerangka hukum Islam lainnya di Malaysia. Konstitusi federal Malaysia mengamanatkan bahwa aturan agama Islam termasuk perwakafan di negara-negara bagian yang memiliki sultan (atau dengan gelar lain yang setingkat) diatur oleh peraturan yang berlaku di negara bagian tersebut. Adapun pada negara-negara bagian yang tidak memiliki sultan, seperti Sabah, Serawak dan Malaka, serta teritori federal seperti Kuala Lumpur dan Putrajaya, pengaturan agama Islam termasuk pengelolaan wakaf mengikuti *Administration of the Religion of Islam (Federal Territories) Act 1993*.

29 Khalosi, M. .2002. Problems Facing Contemporary Waqf Institutions (Experience of Egyptian Awqaf Authority). Presented by the Chairman of Egyptian Awaqf Authority in a Panel Discussion on Emerging Issues in Waqf, Sheikh Saleh Kamel Center for Islamic Economics, Cairo 2002.

Menurut Ibn Baṭūṭah, terdapat pelbagai jenis harta wakaf yang boleh dilihat di Damsyik semasa pelayaran beliau, antaranya ialah wakaf dinar dan dirham. Wakaf dinar dan dirham ini diperolehi hasil daripada pelaburan terhadap perniagaan dan sewaan bangunan yang terletak di atas tanah wakaf. Manfaat daripada harta wakaf yang berbentuk dinar dan dirham tersebut telah disalurkan kepada penerima manfaatharta wakaf yang ingin mengerjakan ibadah haji, persiapan perkahwinan serta untuk tujuan membaiki jalan³⁰

Setiap negara bagian memiliki sebuah Majelis Uga- ma Islam (MUI) sebagai pelaksana setiap aturan agama Islam di negara bagian bersangkutan. Kemudian, setiap MUI memiliki wewenang untuk mengesahkan, meng- atur, mengawasi dan mengelola wakaf konsumtif yang berada di dalam negara bagian. Majelis tersebut memi- liki Dewan Penasihat dan Komite Manajemen Aset Wakaf. Dewan Penasihat terdiri atas individu-individu berpengalaman di bidang hukum syariah yang ditun- juk oleh Majelis dengan Mufti negara bagian, sekretaris MUI, Direktur Agraria negara bagian serta pejabat ne- gara bagian di bidang konsultan hukum menjadi ang- ggota tetap. Adapun anggota lainnya terdiri atas pejabat keuangan negara bagian, para akademisi dan praktisi pada profesi terkait hukum syariah, manajemen prop- erti dan manajemen keuangan.³¹

Berdasarkan pemaparan di atas, secara implisit dapat disimpulkan bahwa kerangka hukum yang ber- laku di Malaysia cenderung tidak seragam antar negara bagian. Menurut Khalil et al³² “kerangka hukum dan praktik pengelolaan wakaf yang tidak seragam ber- pengaruh pada efisiensi perencanaan dan distribusi

-
- 30 Ibn Baṭūṭah (1958), *Rehlah Ibn Baṭūṭah*, j.1, Miṣr: al-Maktabah al-Tijariyah al-Kubra, hlm. 63.
- 31 Tahir, S. nd. A Proposal for A New Comprehensive Waqf Law in Malaysia, waqfa- cademy.org/
- 32 Khalil, et al. 2014. *Waqf Fund Management In Kuwait And Egypt: Can Malaysia Learns From Their Experiences*. Proceeding of the International Conference on Masjid, Zakat and Waqf (IMAF 2014) (e-ISBN 978-967-13087-1-4). 1-2 December 2014, Kuala Lumpur, Malaysia, hlm. 69-83.

antarnegara bagian. Hassan³³ telah mengidentifikasi adanya celah pada kerangka hukum administrasi wakaf di Malaysia yang diatur dengan beragam hukum yang dikeluarkan masing-masing negara bagian. Ketiadaan aturan wakaf yang bersifat tunggal menyebabkan permasalahan atas pemahaman dan interpretasi wakaf, karena adanya perbedaan fatwa di tiap negara bagian³⁴. Kondisi tersebut menyebabkan implementasi wakaf menjadi inkoheren³⁵.

2). Singapura

Selain Malaysia, praktik wakaf juga dijalankan di Singapura meskipun memiliki populasi muslim yang tergolong minoritas. Praktik wakaf di Singapura telah berlangsung lama. Sebagian besar wakaf di Singapura didirikan oleh pedagang Muslim yang berasal dari jazirah Arab. Seperti wakaf yang tercatat atas nama keluarga Al-Saqqof³⁶.

Selain itu Nagaoka³⁷ juga menyebutkan bahwa keluarga Al-Junayd, sebagaimana keluarga Al-Saqqof, merupakan dua keluarga dari Hadhramaut, Yaman, yang aktif dalam perwakafan pada masa awal pendirian wakaf di Singapura. Sayyid Syarif Umar bin Ali Al-Junayd (1792–1852) merupakan seorang saudagar

33 Hasan, Yusuf bin. 1990. *Al-Dar al-Naqi fi Syarh Alfazhi al-Kharqi*. Jilid 1. Saudi Arabia: Dar al-Mujtama'

34 Ibrahim, Musa'id. T.th. *Juhudu Khadim al-Haramain al-Syarifain al-Malk Fahd bin Abd al-Aziz fi al-Inayah bi al-Auqaf*. Dikases pada tanggal 17/5/2016 pukul 12:43 AM. https://dl.islamhouse.com/data/ar/ih_books/single/ar_ghod_king_fahd.-doc.

35 Alawiah, S. 2012. *An Empirical Investigation into the Accounting, Accountability and Effectiveness of Waqf Management in the State Islamic Religious Council (SIRCs) in Malaysia*. Thesis for the requirement of Doctoral degree, Cardiff university.

36 Brown, R. A. (2008). "Capitalism and Islam: Arab Business Groups and Capital Flows in Southeast Asia", in C. Smith et al. (eds.), *Remaking Management: Between Global and Local*. Cambridge: Cambridge University Press. Hal 229 dan Pollard, J. et al. (2009). "Muslim Economic Initiatives: Global Finance and Local Projects", in R. Phillips (ed.), *Muslim Spaces of Hope: Geographies of Possibility in Britain and the West*. London and New York: Zed Books, hlm 141

37 Nagaoka, Shinsuke. 2016. *Revitalization of Waqf in Singapore: Regional Path Dependency of the New Horizons in Islamic Economics*. *Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies*, 9 (March 2016), hlm 4

sukses dari alembang yang mendapat sambutan dari Sir Stamford Raffles secara langsung saat tiba di Singapura pada 1819. Beliaulah yang aktif dalam pendirian infrastruktur di Singapura, seperti sumur, jembatan, rumah sakit dan pemakaman. Kemudian, pada tahun 1845, beliau mendirikan masjid di atas tanah wakaf di Ben-coolen Street yang terus berdiri setelah beliau wafat.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa Singapura menaruh perhatian cukup baik terhadap pengaturan wakaf di negaranya. Singapura, sebagai negara dengan populasi muslim yang tergolong minoritas, menyediakan kerangka hukum bagi masyarakat muslim, termasuk dalam hal perwakafan. Pengelolaan aset wakaf dianggap sebagai bagian dari urusan umat Islam secara khusus sehingga yurisdiksinya diatur dalam Administration of Muslim Law Act (AMLA) yang diterbitkan pada tahun 1966. Berdasarkan pasal 59 undang-undang tersebut, semua aset wakaf di Singapura harus berada di bawah pengaturan dan supervisi Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS), baik secara langsung dikelola oleh MUIS atau oleh pihak lain yang ditunjuk. Pihak yang ditunjuk sebagai nazhir wakaf umumnya mengelola wakaf yang bersifat privat. Selain itu, MUIS berwenang untuk menyetujui pertumbuhan atau revitalisasi aset wakaf atau membeli aset baru untuk dijadikan wakaf.³⁸

Pada tahun 1999, AMLA mengalami amandemen. Kehadiran amandemen ini bertujuan untuk mendorong efisiensi manajemen wakaf dengan insentif yang kuat dari MUIS. Amandemen AMLA memberikan sejumlah kewenangan baru yang signifikan bagi MUIS disertai prosedur dan syarat bagi MUIS untuk menunjuk, mengawasi, dan bila diperlukan mencabut izin nazhir dari suatu aset wakaf. Ketentuan tersebut termaktub dalam Pasal 64 amandemen AMLA. Pada realitanya, MUIS

38 D Chan and T Shanmugaratnam, *50 Years of Social Issues in Singapore*, World Scientific Series on Singapore's 50 Years of Nation-Building, 2015. Hlm. 79



lah yang aktif dalam reformasi pengelolaan aset-aset wakaf di Singapura. Adapun penyaluran wakaf bergantung pada niat awal sang wakif. Wakif akan ditanyai bagaimana penyaluran wakaf yang dikehendakinya, apakah investasi ke luar negeri, pembangunan dan pemeliharaan masjid, pembangunan madrasah serta bagi keperluan kaum miskin.

3). India

Negara berikutnya yang menjadi negara menarik untuk dikaji pelaksanaan perwakafannya adalah India. India merupakan negara dengan jumlah wakaf yang besar. Rashid³⁹, menyatakan bahwa terdapat 375.000 aset wakaf yang tersebar di India. Hal ini menjadi menarik mengingat India pada masa kini adalah negara sekuler. Meskipun demikian, keterkaitan India dengan wakaf adalah hal yang wajar. India, khususnya bagian utara, telah dikuasai oleh penguasa muslim sejak abad ke-13 dan wakaf pertama di India tercatat pada abad ke-12. Pada abad ke-18, Kesultanan Mughal mulai mengalami disintegrasi yang mencapai klimaksnya pada tahun 1757 dengan kemenangan British East India Company (BEIC) pada pertempuran Plassey dan berakibat pada jatuhnya India sebagai koloni Britania Raya.

Meskipun menjadi koloni Britania Raya, pemerintah kolonial setuju untuk menerapkan syariat Islam bagi umat muslim di India. Hal ini mengingat tujuan utama koloni Britania di India adalah perdagangan. Adanya ketentuan ini diharapkan dapat menghindari konflik antara penduduk lokal dan BEIC. Pada sisi lain, kerajaan Britania Raya juga memberikan kekuasaan kepada BEIC untuk membuat aturan secara independen di India. Hal ini menyebabkan munculnya konflik pada tahun 1772 saat BEIC mulai ingin mengatur masyarakat

39 Rasyid, Ahmad. 1981. *Nazhariyah al-Idarah al-'Amah*. Cet. 5. Al-Qahirah: Dar al-Ma'arif.

di India secara lebih luas, tidak hanya pada aspek komersial bahkan hingga hukum keluarga. Perbedaan antara hukum Britania dan hukum Islam berujung pada perubahan hukum waris yang didasarkan pada hukum Anglo-Saxon. Selain itu, hakim-hakim Britania menduduki posisi di pengadilan yang sebelumnya dijalankan oleh ahli fikih kaum muslimin.

Pada awalnya, kepentingan umat Islam untuk memiliki hukum mereka sendiri yang terpisah dari hukum Britania masih diakomodasi melalui pemberlakuan Anglo-Muhammadan Law yang merupakan hukum positif bagi kaum muslim India di koloni Britania, yang didasarkan pada tafsir atas literatur dan praktik umat Islam dan mencakup semua aspek hukum, baik pidana, perdata, dan hukum keluarga. Namun, pemberlakuan hukum pidana komprehensif pada tahun 1860 dan terbitnya Muslim Personal Law Application Act pada tahun 1937, menyebabkan Anglo-Muhammadan Law tidak lagi berlaku dan hukum Islam di India hanya berlaku pada hukum keluarga semata.

Perlakuan wakaf sebagaimana hukum keluarga muslim di India menyebabkan pengelolaan wakaf di India terdesentralisasi pada nazhir-nazhir individual dengan ketiadaan keterlibatan dari pemerintah kolonial. Hal ini ditunjukkan dengan terbitnya Indian Trusts Act pada 1882 yang pada pasal 1 berbunyi: *“nothing herein contained affects the rules of Muhammadan law as to waqf, ... or applies to public or private religious or charitable endowments.”* Pada satu sisi, kebijakan di atas memberikan independensi yang besar bagi pengelolaan wakaf di India. Pengelolaan wakaf di India dapat berjalan secara mandiri tanpa terganggu oleh intervensi pemerintah. Akan tetapi, sisi lain dari kebijakan ini ialah ketiadaan jaminan akan pengelolaan wakaf yang optimal karena nazhir tidak memiliki lembaga pengawas, sehingga para nazhir dapat melakukan tindakan-tindakan yang merugikan wakaf tanpa mendapatkan sanksi dari nega-

ra. Hal ini semakin diperberat dengan ketiadaan dukungan negara bagi lembaga-lembaga pendidikan yang berdiri dan dikelola melalui wakaf.⁴⁰

Permasalahan lain yang terjadi terkait pengelolaan wakaf ialah mengenai wakaf keluarga. Wakaf keluarga menjadi marak di India sebagai akibat pemberlakuan Undang-Undang Pewarisan yang berdasarkan hukum Britania sebagai ganti Fikih Mawarits dalam Islam. Undang-Undang Pewarisan kolonial menghendaki pembagian harta waris yang seimbang antara laki-laki dan perempuan. Kondisi tersebut menjadikan aset-aset strategis keluarga, seperti lahan pertanian, menjadi mudah terkotak-kotak dan peralihan kepemilikannya menjadi mudah. Wakaf keluarga hadir menjadi solusi bagi keluarga yang menginginkan agar aset properti mereka tetap berada di tangan keluarga atas nama harta wakaf.

Mengetahui hal tersebut, *Privy Council* di London merespon dengan menerbitkan keputusan pada tahun 1889 bahwa wakaf keluarga dibolehkan dengan syarat harus diberikan suatu periode waktu untuk dikelola bagi kepentingan masyarakat luas. Akan tetapi, keputusan tersebut dianulir seiring penerbitan *Mussalman Waqf Validating Act* pada tahun 1913 yang mengakui adanya wakaf keluarga sesuai dengan fikih Hanafi.

Permasalahan berikutnya dalam pengelolaan wakaf di India adalah pemisahan wilayah Barat Laut dan Timur India menjadi Pakistan. Hal tersebut diikuti dengan eksodus masyarakat muslim India ke Pakistan serta eksodus nonmuslim dari Pakistan ke India. Fenomena tersebut menyebabkan banyak tanah wakaf yang ditinggalkan oleh nazhir maupun mauquf 'alaih yang bermigrasi ke Pakistan. Kondisi tersebut

40 Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah - Bank Indonesia, 2016, Wakaf: Pengaturan dan Tata Kelola yang Efektif, hlm 201

mendorong pemerintahan Jawaharlal Nehru menerbitkan Wakf Act pada tahun 1954 yang pada intinya menjadikan pengelolaan wakaf menjadi terpusat di tangan pemerintah federal dengan harapan adanya administrasi yang teratur dan efektif.

Pada tahun 1964, pemerintah India membentuk Central Waqf Council yang bertugas sebagai dewan yang memberikan pertimbangan kepada pemerintah terkait pengelolaan wakaf yang dijalankan oleh Dewan Wakaf Negara Bagian. Kemudian, peraturan perundangan wakaf di India mengalami Waqf Act tahun 1995 yang kemudian diamandemen menjadi Waqf Reform Act pada tahun 2010 dan kemudian diamandemen kembali pada tahun 2013. Pelaksanaan wakaf di tingkat pusat dijalankan oleh Central Waqf Council. Namun, setiap negara bagian memiliki Badan Wakaf yang bertanggung jawab untuk mengelola dan mengatur administrasi aset-aset wakaf di negara bagian yang bersangkutan.

Pada saat amandemen pada tahun 2010, sempat terjadi kontroversi karena pemerintah India berencana menghapuskan aset-aset wakaf yang didonasikan oleh para raja di masa dahulu yang tidak teregistrasi secara resmi atau dianggap telah habis masa berlaku wakafnya meskipun diawasi oleh Central Waqf Council. Hal tersebut mendorong kembali amandemen Waqf Act pada tahun 2013. Secara umum, aset-aset wakaf di India diarahkan untuk pembangunan sekolah umum maupun teknik, madrasah, perguruan tinggi, panti asuhan dan masjid.

4). Pakistan

Selanjutnya Tradisi berwakaf di Pakistan, sebagaimana bagian lain dari anak benua India, mulai dijalankan seiring dengan penyebaran dakwah Islam pada abad kedelapan Masehi. Hal itu semakin berkembang dengan lahirnya kekuasaan Islam di negeri tersebut, khususnya dinasti Mughal. Pada masa itu, wakaf



tidak hanya digunakan sebagai penyempurna kegiatan filantropis yang dijalankan setelah zakat dan sedekah, melainkan upaya penguasa muslim untuk mendapatkan kekuasaan dan pengakuan sosial yang lebih luas.

Pada masa kekuasaan kolonial Britania, pengelolaan wakaf tetap dijalankan sesuai dengan fikih yang berlaku meskipun pemerintah tidak melakukan intervensi. Pada tahun 1894, Privy Council Britania menerbitkan keputusan yang pada intinya menghapuskan wakaf keluarga. Wakaf keluarga dianggap sebagai jalan bagi para penguasa setempat untuk menghindari pajak atas properti yang mereka miliki serta menjaga kekayaan keluarga elit. Keputusan tersebut mendorong protes dari umat Islam yang berujung pada lahirnya *The Mussalman Wakf Validating Act, 1913*. Undang-undang tersebut mengembalikan pengelolaan wakaf yang berjalan agar sesuai dengan fikih wakaf.

Pada tahun 1923, diterbitkan *Mussalman Wakf Act*. Undang-undang itu tidaklah berbeda secara substansial dengan fikih wakaf yang dijalankan masyarakat. Undang-undang tersebut ditujukan untuk mengatur pengelolaan manajemen wakaf secara lebih baik dan memastikan akuntabilitas dan keterbukaan pengelolaan atas aset-aset wakaf yang ada. Apabila pada masa kolonial, nazhir wakaf tidak memiliki lembaga pengawas sebagai akibat dihapuskannya pengadilan dan hakim syariah, maka undang-undang ini memberikan kewajiban kepada setiap nazhir agar membuat pernyataan di hadapan pengadilan lokal mengenai aset wakaf yang mereka kelola dengan konten sebagai berikut:

1. Deskripsi aset wakaf yang dikelola;
2. Laba kotor tahunan dari pengelolaan aset setidaknya lima tahun terakhir;
3. Nilai pendapatan pemerintah, pajak dan sewa tahunan terutang dari aset tersebut;
4. Beban tahunan pengelolaan aset wakaf;

5. Besaran gaji tahunan dan tunjangan *nazhir*;
6. Hal lain yang dianggap perlu untuk disampaikan;
7. Pernyataan di atas disertai akta ikrar wakaf atau pernyataan asal usul aset wakaf.

Pada masa kemerdekaan, terbitlah *Awqaf Ordinance* tahun 1962 serta *Provincial Waqf Property Ordinances* yang terbit pada 1979. Pelaksanaan praktik wakaf di negara Pakistan oleh *Ministry of Religious Affairs and Endowment* dilakukan dengan menunjuk administrator wakaf di setiap provinsi yang berwenang mengatur dan mengelola aset-aset wakaf di tiap provinsi di Pakistan. Wakaf disalurkan untuk membangun gedung-gedung, seperti masjid, madrasah, panti asuhan dan lembaga amal sosial.

Selanjutnya, di antara negara-negara di atas terdapat sejumlah negara dengan peraturan perwakafan yang cukup baik. Berikut adalah tabel yang menunjukkan pemenuhan pokok-pokok pengaturan wakaf dengan peraturan perwakafan yang ada di beberapa negara:

Tabel Pokok-Pokok Pengaturan Wakaf dalam Regulasi Wakaf di Berbagai Negara⁴¹

Prinsip Inti	Nomor Prinsip Inti	Indonesia	Malaysia	Singapura	India	Pakistan
1	Kekuatan Hukum Pada Otoritas	√	√	√	√	√
2	Kelas Aset Wakaf dan Pemberian Lisensi Nazhir					
3	Kegiatan yang Diizinkan	√	√	√	√	
4	Manajemen Aset Wakaf		√	√	√	
4.1	Penghimpunan					
4.2	Pendayagunaan				√	
4.3	Pendistribusian Wakaf					

41 Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah-Bank Indonesia, 2016, Wakaf: Pengaturan dan Tata Kelola yang Efektif, hlm 208

4.4	Transfer Wakaf		√	√	√	√
4.5	Transaksi dengan Pihak Terkait					
4.6	Manajemen Risiko					
4.6.1	Risiko Reputasi					
4.6.2	Risiko Operasional					
4.6.3	Risiko Pendistribusian Manfaat Aset Wakaf					
4.6.4	Risiko Transfer					
4.6.5	Risiko Pasar					
4.6.6	Risiko Pembiayaan Berbasis Wakaf Uang					
5	Pengawasan Internal dan Eksternal tentang Isu Manajemen dan Syariah	√	√	√	√	√
6	Tata Kelola Nazhir					
7	Laporan Keuangan dan Standar Pelaporan	√	√	√	√	√
8	Penyalahgunaan Aset Wakaf dan Jasa Keuangan	√		√	√	√

Sumber: Bank Indonesia, 2010.

2. Problematika Penyelenggaraan Tanah Wakaf di Indonesia

Peraturan mengenai pengelolaan wakaf di Indonesia sebelum kedatangan kaum penjajah dilaksanakan berdasarkan ajaran Islam yang bersumber dari kitab fikih bermazhab syafi'i. Oleh karena masalah wakaf ini sangat erat kaitannya dengan masalah sosial dan adat di Indonesia, maka pelaksanaan wakaf itu disesuaikan dengan hukum adat yang berlaku di Indonesia, dengan tidak mengurangi nilai-nilai ajaran Islam yang terdapat dalam wakaf itu sendiri.

Pada tanggal 27 Oktober 2004 Presiden mengesahkan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 159. Dalam UU ini diatur hal penting tentang pengembangan wakaf, terutama tentang masalah nadir, harta benda yang diwakafkan, peruntukan harta wakaf, serta perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia dan juga tentang wakaf tunai dan produktif. Dalam UU ini, benda wakaf tidak hanya benda tidak bergerak saja, tetapi juga termasuk benda bergerak seperti uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak atas kekayaan intelektual, hak sewa, dan lain-lain sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴²

Sejak berlakunya PP Nomor 28 Tahun 1977 ini, maka semua PERPU tentang perwakafan sebelumnya, sepanjang bertentangan dengan PP ini dinyatakan tidak berlaku lagi. Sedangkan hal-hal yang belum diatur, akan diatur lebih lanjut Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri sesuai dengan bidang wewenang dan tugas masing-masing. Langkah-langkah yang telah diambil oleh Departemen Agama sehubungan dengan tebitnya PP Nomor 28 tahun 1977 ini antara lain⁴³:

1. Mendata seluruh tanah wakaf hak milik diseluruh wilayah tanah air guna menentukan tolak ukur pengelolaan, pemberdayaan dan pembinaannya;
2. Memberikan sertifikat tanah wakaf yang belum disertifikasi dan memberikan advokasi terhadap tanah wakaf yang bermasalah.

Sebagaimana diketahui bahwa pada saat ini telah ada sedikit pergeseran definisi wakaf kearah yang lebih fleksibel dan menguntungkan, yakni bahwa wakaf diartikan sebagai perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu

42 Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2006. hlm. 253

43 Ibid. hlm. 251-252.

sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan atau kesejahteraan umum menurut syariah. perkembangan yang perlu digaris bawahi ialah kemungkinannya melakukan wakaf untuk jangka waktu tertentu, misalnya satu atau dua tahun, dan tidak mesti untuk *muabbad* atau selamanya sebagaimana yang lazim dipahami pada waktu yang lalu.

Harus diakui, berbagai upaya pengelolaan wakaf secara produktif telah dilakukan, baik dari organisasi masa Islam, Nazhir, perguruan tinggi, maupun pemerintah sendiri. lahirnya undang-undang Nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf dan peraturan pemerintah Nomor 42 tahun 2006 tentang pelaksanaannya merupakan bukti bahwa pemerintah menggarap wakaf secara serius sebagai payung hukum untuk mengembangkan perwakafan dimasa mendatang.

Bahkan upaya pemerintah meregulasi peraturan terkait dengan masalah wakaf masih terus dilakukan yang bertujuan memberdayakan lembaga-lembaga keagamaan secara optimal untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak. Meski upaya pemerintah tersebut perlu didukung kerja sama, sinergi, dan keseriusan semua pihak yang terkait (*stake holders*) agar wakaf benar-benar berdampak positif bagi masyarakat.

Jika mencermati kekayaan wakaf yang kita miliki, khususnya wakaf tanah yang memiliki luas lebih dari 2,7 milyar meter persegi, sebenarnya kita dapat memberdayakannya secara lebih optimal. Jumlah tanah wakaf yang apabila dikumpulkan menjadi satu melebihi luasnya kota Jakarta merupakan potensi yang sungguh sangat besar. Tentu, tidak semua tanahwakaf harus dikelola secara produktif, dalam arti harus menghasilkan uang, tetapi setidaknya dari jumlah tersebut sekitar 10 persen dapat dikelola secara produktif.

Oleh karena itu, upaya pengembangan wakaf harus dilakukan dengan pola yang integratif dan terencana dengan baik, sehingga wakaf dapat dikelola secara optimal danmemberi manfaat yang lebih luas bagi kepentingan sosial. Dengan demikian yang dikelola secara produktif akan

menjadi salah satu pilar yang perlu diperhitungkan dalam mengatasi keterpurukan ekonomi masyarakat dana jalan alternatif pengentasan kemiskinan.

Meski pendekatan atau campur tangan pemerintah terhadap pemberdayaan tanah ataupun aset wakaf sudah cukup baik, akan tetapi masih banyak problematika perwakafan yang masih harus disikapi oleh seluruh pihak khususnya stake holders pengelola wakaf. Adapun beberapa problematika perwakafan yang berhasil diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan dan manajemen setengah hati. Saat ini pengelolaan dan manajemen wakaf sangat memprihatinkan. Sebagai akibatnya cukup banyak harta wakaf telantar dalam pengelolaannya, bahkan ada harta wakaf yang hilang. Hal tersebut pengelolaan yang kurang baik atau tidak profesional dengan tidak melibatkan sistem manajemen yang terdiri dari perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) akan Memaksimalkan pendayagunaan wakaf. Sejalan dengan hal ini UU No. 41 Tahun 2004 Pasal 64 menyatakan bahwa pelaksanaan pengawasan dapat menggunakan jasa akuntan publik. Dalam pelaksanaan organisasi, fungsi pengawasan (*controlling*) ini akan berimplikasi pada terwujudnya *good governance* (tata kelola yang baik) yang dicirikan dengan ditegakkannya prinsip akuntabilitas. Pada tahap berikutnya implementasi prinsip akuntabilitas ini akan berdampak pada meningkatkan kepercayaan publik (*public trust*) pada lembaga tersebut.
2. Pemahaman lama umat dalam usaha mengelola wakaf, misalnya berkembangnya anggapan bahwa wakaf tidak boleh diubah/diganggu gugat sehingga banyak tokoh masyarakat Islam tidak merekomendasikan konsep wakaf produktif. Hal tersebut juga diiringi dengan lemahnya pemahaman bahwa wakaf memiliki fungsi sosial yang luas dan tidak terbatas pada ibadah *mahdhah*.



3. Lemahnya sistem kontrol, pengawasan adalah hal yang sangat mutlak dilakukan. Beberapa dekade perwakafan di Indonesia kurang mendapat pengawasan yang serius. Akibatnya, cukup banyak harta wakaf yang telantar bahkan ada sebagian harta wakaf yang hilang. Di berbagai negara yang sudah maju perwakafannya, unsur pengawasan merupakan salah satu unsur yang sangat penting, apalagi jika wakaf yang dikembangkan adalah wakaf uang atau benda bergerak lainnya. Oleh karena itu sebuah lembaga wakaf harus bersedia untuk diaudit. Pengawasan terhadap pengelolaan wakaf sebenarnya sudah dimulai pada masa Bani Umayyah, yakni abad ke-7 dan paruh pertama abad ke-8. Fungsinya untuk mengawasi distribusi hasil wakaf dari kemungkinan penyalahgunaan wakaf oleh nadzir⁴⁴. Setidaknya ada dua bentuk pengawasan yang sangat penting yaitu pengawasan masyarakat setempat dan pengawasan pemerintah yang berkompeten. Dengan pengawasan ganda, yakni dari masyarakat dan pemerintah tersebut, diharapkan harta wakaf dapat berkembang dengan baik dan hak-hak *mawquf'alayh* terpenuhi, sehingga wakaf benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan umat. Regulasi pengawasan perwakafan di Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Dalam Pasal 63 ayat (1) disebutkan bahwa Menteri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan wakaf untuk mewujudkan tujuan dan fungsi wakaf. Kemudian dalam ayat (3) pasal yang sama disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan saran dan pertimbangan Majelis Ulama Indonesia. Kemudian dalam Pasal 65 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan

44 Tuti A. Najib dan Ridwan al-Makassary, *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan; Studi tentang Wakaf dalam Perspektif Keadilan Sosial di Indonesia* (Jakarta: CSRC-UIN Syarif Hidayatullah, 2006), hlm. 34-35.

pengawasan, Menteri dapat menggunakan akuntan publik. Masalah pengawasan ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

4. Belum terlihatnya peran serta pejabat teknis terkait pengelolaan wakaf dari sisi Pemerintah atau bahkan masih belum mempunyai persepsi yang sama mengenai usaha pemerintah pusat dalam pengembangan wakaf. Para pejabat teknis sampai sejauh ini masih banyak mengurus hal-hal yang bersifat linier dibandingkan memasarkan gagasan mengenai pengembangan wakaf yang lebih produktif atau berwawasan sosial.
5. Masih kurangnya sosialisasi secara lebih luas mengenai paradigma baru untuk penggunaan konsep wakaf produktif. Sosialisasi yang dilakukan masih bersifat massif dengan memasukkan wakaf sebagai bagian dari instrumen pengembangan ekonomi umat menjadi aspek penting bagi pengembangan gagasan wakaf produktif. menanggapi kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap pentingnya pemberdayaan wakaf bagi kesejahteraan umum tentu menjadi beban bersama seluruh masyarakat terutama pemerintah dan pihak intelektual dan para ulama. Pemahaman masyarakat yang masih berbasis pada wakaf konsumtif berakibat nadzir yang dipilih oleh wakif juga mereka yang ada waktu untuk menjaga dan memelihara masjid. Dalam hal ini wakif kurang mempertimbangkan kemampuan nadzir untuk mengembangkan masjid sehingga masjid menjadi pusat kegiatan umat. Dengan demikian wakaf yang ada hanya terfokus untuk memenuhi kebutuhan peribadatan, dan sangat sedikit wakaf diorientasikan untuk meningkatkan perkonomian umat. Padahal jika dilihat dari sejarah wakaf pada masa lampau, baik yang dilakukan Nabi Muhammad maupun para sahabat, selain masjid dan tempat belajar, cukup banyak wakaf yang berupa kebun yang hasilnya diperuntukkan bagi mereka yang memerlukan.



6. Umumnya Nazhir belum mampu bersikap profesional sehingga pengelolaan wakaf belum terkelola optimal. Padahal Nazhir merupakan sentral dalam mewujudkan tujuan wakaf produktif dan bernilai sosial tinggi.
7. Kurang kuatnya kemitraan dan kerjasama diantara seluruh pengelola wakaf seperti organisasi massa Islam, kalangan intelektual, LSM, tokoh agama, termasuk aparat pemerintah untuk bekerjasama dalam mengembangkan wakaf secara produktif. Saat ini kemitraan yang ada hanya bersifat artifisial dan belum sampai pada aspek kerja sama konkrit yang terstruktur.
8. kurangnya inisiator dari umat Islam untuk dapat mengakses investor misalnya dari Timur Tengah ataupun dari negara atau pihak lain. Lanyaknya kekayaan wakaf yang dimiliki oleh umat Islam Indonesia seharusnya menjadi daya tarik untuk pengembangan secara lebih produktif dengan melibatkan para investor asing yang memiliki perhatian terhadap pengembangan wakaf.
9. Pengelola wakaf belum mengedepankan prinsip akuntabilitas, sehingga dikhawatirkan akan berimplikasi pada hilangnya kepercayaan (*distrust*) masyarakat terhadap lembaga itu.
10. Masih terdengar kasus nadzir yang kurang memegang amanah, seperti melakukan penyimpangan dalam pengelolaan, kurang melindungi harta wakaf, dan kecurangan-kecurangan lain sehingga memungkinkan wakaf tersebut berpindah tangan. Untuk mengatasi masalah ini, hendaknya calon wakif sebelum berwakaf memperhatikan lebih dahulu apa yang diperlukan masyarakat, dan dalam memilih nadzir hendaknya mempertimbangkan kompetensinya. Dengan demikian nadzir berarti orang yang berhak untuk bertindak atas harta wakaf, baik untuk mengurusnya, memeliharanya, mengembangkan dan mendistribusikan hasil wakaf kepada orang yang berhak menerimanya, ataupun mengerjakan segala sesuatu yang memungkinkan har-

ta itu tumbuh dengan baik dan kekal⁴⁵. Walaupun para mujtahidin tidak menjadikan nadzir sebagai salah satu rukun wakaf, para ulama sepakat bahwa wakif harus menunjuk nadzir wakaf (pengawas wakaf). Pengangkatan nadzir ini tampaknya ditujukan agar harta wakaf tetap terjaga dan terkelola sehingga harta wakaf itu tidak sia-sia⁴⁶.

11. Pemberdayaan badan wakaf Indonesia dan penegakan hukum, Salah satu tujuan perlunya dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI) adalah untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan nasional. Dalam melaksanakan tugasnya BWI bersifat independen.

Dalam UU tentang Wakaf Pasal 48 disebutkan bahwa BWI berkedudukan di ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat membentuk perwakilan di propinsi dan atau kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan. BWI mempunyai tugas dan wewenang:

- a) Melakukan pembinaan terhadap nadzir dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf;
- b) Melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional;
- c) Memberikan persetujuan dan atau izin atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf;
- d) Memberhentikan dan mengganti nadzir;
- e) Memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf;
- f) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan⁴⁷.

Penegakan hukum dalam pengelolaan wakaf sangat perlu untuk di prioritaskan, oleh karena martabat hukum akan teruji melalui *law enforcement* tersebut. Itulah sebabnya

45 Muhammad bin Ali bin Muhammad al-Shawkani, *Nayl al-Awqar*, Jilid IV, hlm. 112.

46 Keberadaan nadzir diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 2004. Nadzir dianggap sebagai salah satu unsur wakaf.

47 Simak Pasal 49 ayat (1) UU RI No. 41 Tahun 2004.

pada Bab IX Ketentuan Pidana dan Sanksi Administrasi UU RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, khususnya Pasal 67 ditegaskan: (1) Setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (*lima ratus juta rupiah*). (2) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). (3) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (*tiga ratus juta rupiah*). Ketentuan Pasal tersebut kiranya cukup memadai untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum tentang pengelolaan wakaf di Indonesia.

Dari sekian banyak masalah dalam pengelolaan wakaf di atas, kosep wakaf dalam hal pada paradigma masyarakat mengenai pembatasan pengelolaan wakaf membuat praktek pengelolaan wakaf mengalami rigiditas yang akhirnya menghambat optimalisasi pemanfaatan tanah wakaf. Hal tersebut tentunya membutuhkan kajian khusus seperti penggunaan teori hukum pertautan yang diharapkan dapat menjembatani masalah rigiditas dalam pengelolaan wakaf.

3. Perspektif Teori Hukum terhadap Tanah Wakaf

Adapun dalam pengelolaan wakaf dengan permasalahan di atas dapat dihubungkan dengan teori hukum yaitu asas manfaat, tentu harus ada sebuah kepastian hukum, kepastian adalah kata berasal dari pasti, yang artinya tentu;

sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.⁴⁸ Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikan sebagai tiga tujuan hukum, diantaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁴⁹ Munculnya hukum modern membuka pintu bagi masuknya permasalahan yang tidak ada sebelumnya yang sekarang kita kenal dengan nama kepastian hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan sesuatu yang baru, tetapi nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan secara tradisional sudah ada sebelum era hukum modern.

Menurut pendapat Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri). Adapun 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, diantaranya:

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
- b. Bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”.
- c. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemakaian, di samping juga mudah dijalankan.
- d. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.⁵⁰

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum diungkapkan oleh Roscoe Pound, seperti yang dikutip di dalam buku yang berjudul Pengantar Ilmu Hukum oleh Peter Mahmud Marzuki dimana kepastian hukum mengandung

48 W.J.S. Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, hlm. 847

49 Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. hlm. 288

50 *Ibid*, hlm. 292-293

dua pengertian, diantaranya: Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.⁵¹

Asas kepastian hukum merupakan suatu jaminan dimana suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik dan tepat. Tujuan utama dari hukum ialah kepastian. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati dirinya serta maknanya, dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman berlaku setiap orang.⁵² Adanya kepastian hukum dalam suatu Negara menyebabkan adanya upaya pengaturan hukum dalam suatu perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.⁵³

Peraturan-peraturan yang tidak berdasarkan pada keputusan sesaat adalah sistem hukum yang berlaku. Sebuah konsep untuk memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun, hukum harus menjadi pedoman, mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau pelecehan pada individu ataupun kelompok merupakan pengertian dari asas kepastian hukum didalam penyelenggaraan Negara. Disini, hukum yang tidak boleh bertentangan serta harus dibuat dengan rumusan yang bisa

51 Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (selanjutnya di singkat Marzuki I), hlm.137

52 www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-asas-kepastian-hukum/ (diakses pada tanggal 16 November 2015)

53 *Ibid*, hlm. 139

dimengerti oleh masyarakat umum. di dalam asas ini. Dengan hal ini, pengertian asas kepastian hukum dan keadilan yaitu hukum berlaku tidak surut sehingga tidak merusak integritas tistem yang ada dan terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya.⁵⁴ Kepastian hukum diharapkan mengarahkan masyarakat untuk bersikap positif pada hukum Negara yang telah ditentukan.

Dalam hal ini, terdapat adanya persoalan-persoalan hukum antar golongan dan faktor-faktor yang menentukan hukum yang berlaku. Kemudian dihubungkan dengan pembuat undang-undang untuk mengatasi kesulitan-kesulitan antar golongan ini yaitu titik pertalian/ pertautan.

Adapun istilah titik pertalian atau titik pertautan ini dimaksudkan hal-hal dan keadaan-keadaan yang menyebabkan berlakunya suatu tata aturan (*stelsel*) hukum. Terdapat 2 (dua) *stelsel* dalam titik pertalian yaitu:

- a. *Titik Pertalian Primer* merupakan alat-alat pertama guna pelaksanaan hukum untuk mengetahui apakah suatu perselisihan hukum merupakan soal hukum antar tata hukum. Titik pertalian primer melahirkan atau menciptakan hubungan hukum antar tata hukum.
- b. Titik pertalian primer telah terciptalah suatu hubungan Hukum Perdata Internasional (HPI), dimana HPI menurut konsepsi di Indonesia merupakan persoalan tentang "*Choice of Law*". Dalam melaksanakan tugas ini, *Titik Pertalian Sekunder* yang memberi bantuan kepada si pelaksana hukum. Titik pertalian sekunder ini karena sifatnya sebagai yang menentukan akan hukum yang harus diperlukan, disebut pula dengan titik taut penentu.

Salah satu bidang hukum antar golongan mengenai titik-titik pertalian yaitu perbuatan hukum. Tempat dimana dilangsungkannya suatu perbuatan hukum atau perjanjian (*lex loci actus*) merupakan faktor yang menentukan hukum yang harus dipergunakan.

54 *Ibid*, hlm. 112



Dari pertautan hukum sebagaimana diuraikan di atas, pemikiran tentang pengembangan tanah wakaf dalam kaitannya dengan hukum properti dapat mengambil perbandingan dengan beberapa negara seperti Saudi Arabia, Malaysia, Singapura, maupun negara lain sebagaimana yang akan diuraikan untuk tidak membuat tanah wakaf betul-betul berhenti pada tempatnya, namun dapat bergerak ke arah yang lebih produktif dengan melihat tanah wakaf ke dalam perspektif teori hukum populer untuk menjadi jembatan penghubung (*bridging theory*) antara wakaf yang berada pada area hukum Islam (sekarang sudah menjadi hukum positif) dengan beberapa teori hukum sebagaimana dimaksud pada pembahasan sebelumnya. Menurut hemat penulis, model kerjasama bangun guna serah (dikenal dengan *Build, Operate, Transfer – BOT*), dapat dijadikan salah satu solusi bagaimana para Nazir wakaf membangun satu pemikiran baru dengan menggali asas-asas, kaidah, dan doktrin hukum dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Nazir, tidak semata-mata menjadi penjaga, tetapi menjadi manajer dari tanah wakaf dalam rangka pengembangan *out-looking*, yang tentunya dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai basis dari perjanjian, ketentuan yang menyangkut perjanjian-perjanjian umum dalam KUH Perdata, dapatlah dipakai sebagai rujukan dalam membangun kerjasama BOT tersebut, yang pasti KUH Perdata sudah memberikan sebuah prinsip konsensualisme sebagaimana diatur pada Pasal 1320 dilengkapi dengan prinsip kepastian hukum (*facta sunt servanda*) dan prinsip kebebasan berkontrak (*partij otonomie*), sebagaimana diatur dalam pasal 1338 dengan pembatasan *public orde* dan *rechts orde* serta diatur dalam pasal 1339 yang menyatakan bahwa:

BAGIAN 2 Syarat-syarat Persetujuan

Terjadinya Suatu Persetujuan yang Sah Pasal 1320 Supaya terjadi persetujuan yang sah, perlu dipenuhi empat syarat; 1. kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya; 2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan; 3. suatu pokok persoalan tertentu; 4. suatu sebab yang tidak terlarang.

BAGIAN 3 Akibat Persetujuan

Pasal 1338: Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Pasal 1339: Persetujuan tidak hanya mengikat apa yang dengan tegas ditentukan di dalamnya, melainkan juga segala sesuatu yang menurut sifatnya persetujuan dituntut berdasarkan keadilan, kebiasaan, atau undang-undang.

Sebagai pengembangan teori hukum sebagaimana di atas, beberapa teori dan pendekatan dapat juga dikemukakan di bawah ini untuk memberikan dorongan lebih kuat kepada para Nazir wakaf guna pengembangan produktivitas tanah wakaf sebagaimana diuraikan, sehingga masalah-masalah rigiditas, kekhawatiran, keterbatasan wawasan (narsi), serta keterbatasan informasi dapat diatasi agar tanah wakaf tidak menjadi *cost-center*, akan tetapi justru menjadi *profit-center*. Diantaranya adalah apa yang disebut dengan teori *Lex Loci Contractus*⁵⁵ yaitu dalam hal terjadinya suatu perjanjian, dimana para pihak tidak bertemu secara langsung (*contract between absent persons*), ada beberapa teori, yaitu:

1. Teori Pengiriman/*Theory of Expedition*

Dalam perjanjian perdata internasional dimana para pihak tidak saling bertemu muka dalam suatu persetujuan bersama (misalnya melalui surat menyurat), maka yang penting adalah saat suatu pihak mengirimkan surat yang berisikan penerimaan atas tawaran yang diajukan oleh pihak lainnya. Jadi hukum yang berlaku bagi perjanjian tersebut adalah hukum dari si penerima tawaran yang mengirimkan penerimaannya.

55 Sudargo Gautama, 1987, *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid III Bagian 2 Buku ke-delapan, Bandung: Alumnus.



2. *Teori Pernyataan/Theory of Declaration*

Berdasarkan teori ini maka penerimaan terhadap penawaran dari pihak lain harus dinyatakan (*declared*). Jadi surat pernyataan menerima tawaran harus sampai kepada pihak yang menawarkan dan penerima penawaran tersebut harus diketahui yang menawarkan.

3. *Theory The Most Characteristic Connection*

Teori ini melihat bagaimana fungsi dari perjanjian yang bersangkutan tersebut secara fungsional mempunyai hubungan. Jadi harus di perhatikan faktor sosiologis dari perjanjian tersebut.

Menurut *Von Savigny* menyatakan bahwa hukum itu ditemukan, bukan dibuat. Dalam karangannya yang berjudul “*Vorn unser Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*” (tentang seruan zaman ini akan undang-undang dan ilmu hukum) dikatakan bahwa hukum merupakan gejala masyarakat dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena hukum berkembang dalam sejarah maka terlebih dahulu perkembangan hukum perlu dipelajari secara ilmiah historis, sebelum hukum itu dikodifikasikan. Hukum sebagai gejala sejarah berarti tunduk pada pertumbuhan yang terus menerus. Pengertian tumbuh membuat dua arti yaitu perubahan dan stabilitas. Hukum tumbuh, berarti terdapat hubungan yang erat, sambung-menyambung atau hubungan yang tak terputus-putus antara hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau.

Adapun prinsip-prinsip atau asas-asas fundamental yang menguasai hukum kontrak adalah: prinsip atau asas konsensualitas di mana persetujuan-persetujuan dapat terjadi karena persesuaian kehendak (konsensus) para pihak. Pada umumnya persetujuan-persetujuan itu dapat dibuat secara “bebas bentuk” dan dibuat tidak secara formal melainkan konsensual.

C. KONSEP PENGEMBANGAN PRODUKTIFITAS TANAH WAKAF

Pengelolaan wakaf produktif merupakan konsep baru dalam perkembangan perwakafan Indonesia. Selama ini pengelolaan wakaf masih bersifat konvensional dan tradisional yang peruntukannya terbatas guna keperluan sarana sosial keagamaan dan peribadatan. Hal tersebut mengakhibatkan harta wakaf berupa tanah yang jumlahnya cukup banyak belum dapat berpengaruh besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁵⁶

Tanah Wakaf merupakan hak atas tanah yang diwakafkan oleh pihak wakif untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan secara umum menurut syariah.⁵⁷ Pengertian wakaf menurut Pasal 1 angka 1 UU Wakaf, yaitu: *“Perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.”*

Waqif adalah pihak yang mewakafkan⁵⁸ dengan melakukan Ikrar wakaf yang dilaksanakan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) baik secara lisan ataupun tertulis mengenai harta benda yang tidak bergerak berupa tanah yang akan diwakafkan kemudian dituangkan dalam akta ikrar wakaf (AIW) atau akta pengganti akta ikrar wakaf (APAIW). Ikrar inilah yang menjadi peruntukkan mengenai pendayagunaan tanah wakaf dan harus sudah dimuat didalam akta ikrar wakaf. Suatu ikrar wakaf yang dicantumkan dalam akta ikrar wakaf, tidak dapat dibatalkan diubah peruntukannya semauanya oleh nazhir.

Dalam Pasal 16 ayat (2) huruf a UU Tentang Wakaf menyebutkan bahwa: *“harta benda wakaf yang bisa diwakafkan adalah hak atas tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*.

56 Rozalinda, *Manajemen Wakaf Produktif*, Cetakan ke-1, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015. hlm vi.

57 Surat Edaran Nomor SE-10/KN/2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Inventarisasi Dan Penilaian Tanah Wakaf.

58 Miftahul Huda, 2015, *Mengalirkan Manfaat Wakaf, Potret Perkembangan Hukum dan Tata Kelola Wakaf di Indonesia*, Gramata Publishing, Bekasi. Hlm. 38



Kemudian diatur secara spesifik pada PP Wakaf di dalam Pasal 17 ayat (1), yang menyatakan bahwa:

- (1) *Hak atas tanah yang dapat diwakafkan terdiri dari:*
 - a. *hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;*
 - b. *hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah negara;*
 - c. *hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik;*
 - d. *hak milik atas satuan rumah susun.*

Apabila wakaf dengan status tanah hak guna bangunan ataupun hak pakai yang berada diatas tanah berstatus hak milik pribadi atau hak pengelolaan ditujukan sebagai wakaf selamanya, maka dalam prosesnya harus dilakukan pelepasan hak pengelolaan atau hak milik oleh pemegang haknya. Hal lainnya adalah hak atas tanah yang diwakafkan haruslah dimiliki atau dikuasai oleh Wakif secara sah serta bebas dari kemungkinan sitaan, perkara, tidak dijamin, dan sengketa. Pada penjelasan di atas maka hak atas tanah yang dapat diwakafkan menurut UU Wakaf dan PP Wakaf tidak hanya hak milik saja melainkan hak atas tanah lain pun bisa untuk diwakafkan karena sifatnya bukan hanya untuk selama-lamanya atau abadi tapi juga untuk jangka waktu tertentu.

Namun demikian, penulis memiliki pandangan yang berbeda terkait pembatasan hak atas tanah yang dapat diwakafkan, menurut hemat penulis tanah yang dapat diwakafkan adalah hak milik sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, termasuk di dalamnya hak milik atas tanah adat akan tetapi harus didaftarkan terlebih dahulu di Kantor Pendaftaran Tanah (BPN), atau dapat dilakukan secara bersamaan dengan pendaftaran ketika penandatanganan akta ikrar wakaf sepanjang hak milik adat memiliki alas hak yang kuat untuk dikonversi menjadi hak milik. Langkah pendaftaran hak milik adat langsung menjadi sertifikat tanah wakaf adalah sebuah terobosan yang memberikan kesempatan kepada pewakif untuk terbebas dari biaya dan beban, mengingat kegiatan pendaftaran tanah bukanlah hal yang mudah, karena memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Dengan pendaftaran langsung, dari tanah milik adat ke

tanah wakaf akan memotong biaya dan waktu, sehingga maksud pe-wakif akan segera terwujud. Ada baiknya, sebagai persyaratan akta ikrar wakaf disertakan dengan surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT) dan surat ukur untuk memastikan batas dan status tanah adat tersebut yang bebas dari beban atau sitaan dari perkara, penjaminan, ataupun sengketa.

Untuk tanah-tanah di luar hak milik sebagaimana tersebut, yang dapat diwakafkan bukanlah fisik tanahnya, akan tetapi hak-hak yang terdapat dan ada akibat penguasaan tanah tersebut, harus diingat baik tanah HGU, HGB, maupun hak pakai, status tanahnya adalah milik negara. Adapun pemegang hak, hanya memiliki hubungan hukum tentang penggunaan tanah dengan waktu terbatas. Sedangkan perbuatan hukum lainnya yang dapat menimbulkan hak-hak tertentu dapat berupa hak mengelola kebun, tambak, jalan tol, hotel, rumah sakit, mall, serta pengelolaan hak-hak yang timbul dari transaksi keperdataan sebagai akibat hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan yang terdahulu.

Bagaimana mengenai hak yang timbul dari izin pengolahan atau pengelolaan tanah, apakah dapat diwakafkan? Misalnya pengolahan tanah untuk izin pertambangan dalam pengelolaan minyak dan gas, batu bara atau mineral lainnya, atau hak pengelolaan tanah seperti; pengelolaan pelabuhan, bandara, real estate, konsesi baik HPL maupun tanah perkebunan, dimana dalam hal ini terbuka juga peluang bagi badan hukum yang memiliki hak-hak tersebut untuk mewakafkan bagian daripada haknya dalam perspektif *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang di dalam anggaran dasar pembentukan badan hukum atau Undang-undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 terbatas telah diatur sebagaimana pasal 74 ayat (1), bahwa: *“Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.”* Kegiatan CSR BUMN juga diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang mewajibkan BUMN mengeluarkan tanggung jawab sosial sebesar 2% dari laba bersih untuk kemitraan dan 2% lagi untuk bina lingkungan, artinya dapat saja CSR ini diproyeksikan dalam bentuk wakaf, jika pemberiannya untuk modal bergulir atau benda-benda tetap.



1. *Built Operate Transfer (BOT)*

a. **Pemahaman Umum tentang BOT**

Menurut AP. Parlindungan⁵⁹, BOT adalah suatu konsep pembiayaan proyek yang dibangun atas biaya sepenuhnya oleh investor, dalam praktik beberapa perusahaan swasta atau kerjasama dengan BUMN dan setelah dibangun dioperasikan oleh investor dan setelah tahapan pengoperasian selesai sebagaimana ditentukan dalam perjanjian BOT, kemudian dilakukan pengalihan proyek tersebut pada pemilik proyek. Dalam hal ini, dapat juga terjadi pada tanah-tanah hak pengelolaan yang dikelola oleh BUMN atau instansi pemerintahan daerah atau juga pemerintahan pusat. Tanah hak pengelolaan dimaksud sebagai bagian dari penyediaan tanah dalam *zoning* tertentu, misalnya proyek bandara, Kawasan industri, atau Kawasan bisnis lainnya.

Menurut Budi Santoso⁶⁰ BOT dapat dilihat dari tiga sudut unsur kata, yaitu:

1) *Build* (Pembangunan)

Pemilik proyek sebagai pemberi hak pengelolaan memberikan kuasanya pada pemegang hak (kontraktor) untuk membangun sebuah proyek dengan dananya sendiri (dalam beberapa hal dimungkinkan didanai bersama/*participating interest*). Desain dan spesifikasi bangunan umumnya merupakan usulan pemegang hak pengelolaan yang harus mendapat persetujuan dari pemilik proyek.

2) *Operate* (Pengoperasian)

Merupakan masa atau tenggang waktu yang diberikan pemilik proyek pada pemegang hak untuk selama jangka waktu tertentu mengoperasikan dan

59 A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 7

60 Budi Santoso, *op. cit.*, hlm. 16

mengelola proyek tersebut untuk diambil manfaat ekonominya. Bersamaan dengan itu pemegang hak berkewajiban melakukan pemeliharaan terhadap proyek tersebut. Pada masa ini pemilik proyek dapat juga menikmati sebagai hasil sesuai dengan perjanjian jika ada.

3) *Transfer* (Penyerahan kembali).

Pemegang hak pengelolaan menyerahkan hak pengelolaan dan fisik proyek pada pemilik proyek setelah masa konsesi selesai tanpa syarat (biasanya). Pembebanan biaya penyerahan umumnya telah ditentukan dalam perjanjian mengenai siapa yang menanggungnya.

Menurut Anita Kamilah, BOT memiliki unsur-unsur sebagai berikut:⁶¹

- a. *Owner* (pemilik tanah);
- b. investor (penyandang dana);
- c. Tanah;
- d. Bangunan;
- e. Jangka waktu operasional;
- f. Penyerahan (transfer).

Dari pemahaman di atas, beberapa hal yang harus dicatat dalam pelaksanaan perjanjian BOT dimana unsur syarat-syarat perjanjian umum sebagai suatu keharusan dipedomani oleh para pihak, karena BOT merupakan bagian perjanjian tak bernama, yang tidak diatur dalam KUH Perdata. Oleh karena itu, suasana hukum dari perjanjian BOT setidaknya-tidaknya harus mengacu dan berpedoman kepada prinsip-prinsip perjanjian pada umumnya, yaitu:

- a. asas konsensualisme (*consensualisme*),
- b. asas kebebasan berkontrak (*partij autonomy*),

61 Anita Kamilah, *Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik)*, Bandung : Keni Media, 2012. Hlm.115.



- c. asas Itikad baik (*goede trouw*),
- d. asas kekuatan mengikat (*facta sunt servanda*),
- e. asas kepastian hukum (*beginsel van rechtszekerheid*),
- f. asas keadilan (*het principe van rechtvaardigheid*),
- g. asas keseimbangan (*principe van balans*),
- h. asas kemanfaatan (*principe van opportuniteit*), dan
- i. asas kesejahteraan (*utilitarianism*)

Dengan memahami pengertian BOT secara baik maka akan dapat dipertimbangkan untung serta ruginya mengadakan proyek pembangunan infrastruktur dengan sistem BOT dibandingkan dengan model pembangunan yang lain.

b. BOT pada Tanah Wakaf

Pengembangan produktifitas tanah wakaf dapat ditawarkan dengan mengembangkan BOT di atas tanah wakaf. Bentuk perbuatan hukum sangat bergantung pada kesepakatan masing-masing pihak. Dengan dilandasi asas kebebasan berkontrak sebagaimana dinyatakan pada KUH Perdata Pasal 1338 sebagai dasar bagi para pihak untuk dapat membangun kerjasama berbagai model hubungan hukum dalam konteks hubungan ini, pihak “pemilik tanah” (tanah wakaf) dalam hal ini diwakili oleh nazir (sebagai pengurus) yang secara analogi sama dengan pemegang hak pengelolaan atas tanah sebagai pihak penyedia tanah yang berhadapan dengan investor atau developer.

Bidang usaha yang memungkinkan bagi pengembangan tanah wakaf sebagai objek BOT dapat dicatat sebagai berikut:

- a. Bidang usaha yang memerlukan suatu bangunan (dengan atau tanpa teknologi tertentu) yang merupakan komponen utama dalam usaha tersebut disebut sebagai bangunan komersial.
- b. Bangunan komersial tersebut dapat dioperasikan dalam jangka waktu relatif lama, untuk tujuan:

- 1) Pembangunan prasarana umum, antara lain akan tetapi tidak terbatas pada; rumah sakit, sekolah, gedung pertemuan, sarana dan gedung olahraga.
- 2) Pembangunan properti, seperti pusat perbelanjaan, hotel, apartemen dan sebagainya.
- 3) Pembangunan prasarana produksi, seperti pembangunan pabrik untuk menghasilkan produk tertentu.

Dalam hal BOT atas tanah wakaf, maka harus diperhatikan ketentuan-ketentuan mengenai wakaf yang diatur dalam hukum islam (syari'ah) maupun hukum positif, harus dicegah upaya penguasaan tanah untuk waktu yang terlalu lama, karena akan berkonotasi negatif jika tanah dikuasai oleh pihak ketiga (dalam hal ini investor) melebihi batas kewajaran, yang menurut hemat penulis, maksimal BOT atas tanah wakaf, tidak melebihi 30 tahun sebagaimana berlakunya HGU atau HGB. Pihak Nazir harus teliti dan berhati-hati di dalam menandatangani perjanjian dan dapat menjadi bapak rumah yang baik dari tanah wakaf dan kerjasama BOT tersebut. Dalam perjanjian ini, Nazir berkewajiban memberikan kenikmatan kepada investor dan secara hukum, benda-benda yang berada di atas tanah wakaf dari hasil BOT dapat memiliki hak kebendaan setidaknya-tidaknya memiliki *droit d'suite* atas hasil kerjasama BOT, misalnya, jika BOT membangun pusat perbelanjaan atau mall di atas tanah wakaf, maka harus diperhatikan kepemilikan atas bangunan tempat usaha yang menjadi objek BOT. Pemikiran tentang pemberian kepastian hukum terhadap para pembeli atau penyewa tempat usaha adalah menjadi kewajiban Nazir dan investor agar end-user dapat memahami hak-hak dan kewajibannya. Jika melihat praktik hukum kebendaan hingga saat ini, hak yang diberikan kepada end-user BOT Kawasan pusat perbelanjaan atau mall belum tercermin adanya asas keseimbangan atau dike-

nal juga dengan istilah *equality before the law*. Hak apakah yang paling tepat diberikan oleh undang-undang, terkait kepemilikan bangunan di atas tanah wakaf khususnya dalam perjanjian BOT? ini adalah sebuah penelitian hukum yang memerlukan pemikiran mendalam dan wawasan yang luas, namun sepintas dalam kesempatan ini penulis ingin menawarkan adanya penerapan asas pemisahan horizontal dimana para end-user dapat memiliki bangunan untuk batas waktu tertentu sama dengan jangka waktu BOT, kemudian setelah masa BOT berakhir, maka hubungan end-user akan beralih secara otomatis dari investor (developer) kepada Nazir. Dalam hal peralihan ini, maka end-user dapat diberikan hak opsi, apakah ingin memperpanjang penggunaan lahan tempat usaha tersebut atau mengakhirinya dengan mengembalikan lahan tersebut kepada Nazir. Kepada end-user tidak dapat diberikan hak kepemilikan penuh sebagaimana kepemilikan atas Hak Milik Satuan Rumah Susun (HMSRS), namun dapat diberikan semacam *lease-hold* berjangka waktu misalnya 30 tahun, dengan opsi perpanjangan 30 tahun lagi yang tentunya pada periode terakhir end-user tidak lagi berhadapan dengan investor, namun berhadapan dengan Nazir wakaf, dan akan lebih bagus jika Nazir wakaf berbentuk badan hukum.

Hal ini merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 1576 KUH Perdata yang menyatakan bahwa dengan dijualnya atau disewakannya objek BOT tidaklah diputuskan hubungan hukum antara investor dengan nazir dan mengenai hal tersebut harus diatur dalam perjanjian BOT. Dalam model hubungan hukum antara investor/kontraktor, nazir dan pengguna bangunan gedung, baik dengan cara membeli atau menyewa tetap memberikan jaminan hukum yang memadai dengan menguatkan hubungan dalam perjanjian BOT sebagai hak yang sifatnya perseorangan sekaligus memiliki sifat hak-hak kebendaan.

Perjanjian BOT adalah salah satu bentuk pembiayaan proyek pembangunan yang mana kontraktor harus menyediakan sendiri pendanaan untuk proyek tersebut, juga kontraktor harus menanggung pengadaan material, peralatan, jasa lain yang dibutuhkan untuk kelengkapan proyek. Kontraktor diberikan hak untuk mengoperasikan dan mengambil manfaat ekonominya sebagai pengganti atas semua biaya yang telah dikeluarkan untuk selama waktu tertentu.⁶²

Pembiayaan pembangunan harta wakaf secara BOT (*build, operate & transfer*) merupakan salah satu kaidah pembiayaan pembangunan secara modern. Pembiayaan jenis ini dikenali dengan kaidah bangun, guna dan serah atau singkatannya BOT (*build, operate & transfer*) merupakan satu perjanjian yang dibuat di antara pemilik modal (perusahaan atau perorangan) dengan nazir wakaf (baik perorangan maupun badan hukum) untuk membangunkan sebuah proyek atau objek perjanjian yang bersifat komersil. Pada umumnya, tujuan pembiayaan ini dilakukan untuk proyek-proyek yang berskala besar serta mempunyai tempo waktu pembayaran kembali untuk jangka waktu yang lama, walaupun demikian pembiayaan proyek-proyek kecil juga dapat dilakukan dengan sistem BOT. Pembiayaan ini bersifat persewaan atau lebih dikenal *leasing*, dimana Nazir wakaf memberikan kesempatan kepada investor untuk melakukan pengembangan bisnis di atas tanah wakaf dalam bentuk bangunan gedung komersil, perumahan, maupun sarana sosial lainnya. Di samping itu, investor dapat juga membiayai tentunya dalam skim pembiayaan secara syariah bagi usaha yang merupakan proyek turunannya, khususnya dalam pengembangan UMKM. Para investor diberikan peluang untuk mengoperasikan proyek yang dibangun dan mengutip hasil dari kegiatan operasional tersebut dengan

62 Anita Kamilah, *op. cit.*, hlm 115



memperhitungkan untung-rugi yang mengacu kepada pembiayaan proyek, beban biaya (termasuk bunga) yang ditanggung, serta keuntungan yang diperhitungkan lebih dahulu (di depan) sesuai dengan *Memorandum of Understanding (MoU)* maupun *Memorandum of Agreement (MoA)* yang merupakan dasar hukum kerjasama yang akan dituangkan dalam sistem BOT. Bentuk perjanjian kerjasama dengan sistem BOT ini adalah perjanjian antara 2 (dua) pihak, dimana pihak yang satu menyerahkan penggunaan tanah miliknya untuk di atasnya didirikan suatu bangunan komersial oleh pihak kedua (investor), dan pihak kedua tersebut berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan komersial untuk jangka waktu tertentu dengan memberikan *fee* (atau tanpa *fee*) kepada pemilik tanah, dan pihak kedua wajib mengembalikan tanah beserta bangunan komersial di atasnya dalam keadaan dapat dan siap dioperasikan kepada pemilik tanah setelah jangka waktu operasional tersebut berakhir.⁶³

Dalam konsep BOT, investor yang membangun bangunan dengan konsep komersil di atas lahan wakaf dan memiliki hak pakai selama 20 atau 30 tahun. Kemudian kemudian investor memperoleh pendapatan sewa selama durasi BOT dimaksud. Setelah 20 atau 30 tahun dioperasikan, bangunan yang berada diatas tanah wakaf tersebut wajib diserahkan kepada Nazhir untuk kemudian dimanfaatkan untuk kemaslahatan umat.

Pembiayaan dengan model BOT ini akan mencakup dari studi kelayakan, pengadaan barang, pembiayaan, sampai dengan pengoperasian. Sebagai gantinya pada kontraktor diberikan hak konsesi untuk jangka waktu tertentu guna mengambil manfaat ekonominya serta

63 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademis Peraturan perundang-undangan tentang Perjanjian BOT*, (Jakarta: BHPN, 1997), hlm.9

pada akhirnya mengembalikan semua aset tersebut pada pemerintah pada saat berakhirnya masa konsesi.⁶⁴

BOT memiliki masa konsesi yaitu memiliki jangka waktu tertentu bagi pihak investor untuk mengoperasikan proyek selama beberapa tahun (misalnya selama 30 tahun), yang selama waktu tersebut dapat memungut hasil atau imbalan jasa karena telah membangun proyek tersebut dengan biayanya sendiri. Sistem perjanjian BOT merupakan perjanjian antara 2 (dua) pihak, di mana pihak yang memiliki hak atas tanah menyerahkan penggunaan tanah miliknya kepada investor untuk didirikan suatu bangunan komersial atau sosial lainnya (seperti rumah sakit atau sarana prasarana Pendidikan). Selanjutnya pihak investor/pembangun berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan itu untuk jangka waktu tertentu, dalam jangka waktu tersebut, sesuai kesepakatan bisa juga dengan memberikan *fee* kepada pemilik tanah. Apabila kesepakatan sudah jatuh tempo maka pihak investor wajib mengembalikan kepada pemilik tanah baik bangunan maupun tanah beserta hak hak yang ada di dalamnya (komersial atau sosial lainnya) yang telah dibangun dalam keadaan baik serta terpelihara dan siap untuk dioperasionalkan kepada pemilik tanah setelah jangka waktu operasional tersebut berakhir.

Dari sisi pembiayaan, konsep dasar BOT adalah suatu bentuk pembiayaan proyek pembangunan yang pembiayaannya harus ditanggung oleh kontraktor, kontraktor juga harus menanggung pengadaan material, peralatan, jasa lain yang dibutuhkan untuk kelengkapan proyek. Kontraktor ataupun investor diberikan hak untuk mengoperasikan dan mengambil manfaat ekonominya sebagai penggantian atas semua biaya yang telah dikeluarkannya selama waktu tertentu yang telah diperjanjikan.

64 Budi Santoso, 2008, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Dengan Model BOT (Build Operate Transfer)*, Genta Press, Jakarta, 2008, hlm. 5.



Penerapan konsep pembangunan gedung diatas tanah wakaf berbasis BOT sudah dilaksanakan dalam pembangunan Gedung Raudha yang berdiri di atas tanah bersertifikat wakaf atas nama nazir badan hukum yaitu Yayasan Raudhatul Muta'allimin di wilayah Jakarta Selatan. Yayasan selaku nazir wakaf awalnya membangun gedung tersebut dengan dana sendiri. Tetapi karena kekurangan dana, pembangunan tidak selesai. Kemudian pengurus bekerja sama dengan investor untuk menyelesaikan pembangunan berbasis BOT dengan pemberian hak-hak tertentu kepada investor. Investor membiayai pembangunan gedung, menggunakannya selama 35 tahun, lalu setelah itu menyerahkan kepemilikan gedung dan pengelolaannya kepada nazir. Kompensasi lainnya nazir memperoleh uang sewa Rp.1,2 miliar per tahun. Nilai sewa pun bertambah setiap tahun mengikuti laju inflasi. Pembangunan gedung berjalan selama 6 tahun, dimulai dari tahun 2004-2010. Setelah pihak investor menyelesaikan pembangunan gedung, maka sebagai kompensasi pihak investor berhak memperoleh keuntungan dari hasil penyewaan gedung tersebut. Setelah masa atau waktu kerjasama itu berakhir, maka nazir berhak mengelola sendiri gedung itu, maka bentuk wakaf produktif tersebut benar-benar akan terasa. Dengan penghasilan per-tahun mendekati 1 miliar rupiah, yayasan selaku nazir berhasil mempertahankan eksistensi madrasah yang dikelolanya di pusat kota Jakarta. Bahkan, semua anak didik kelas 1 RA, MI, dan MTs dibebaskan dari pembayaran biaya sekolah.⁶⁵

2. Rumah Susun di atas Tanah Wakaf

Pembangunan rumah susun sekarang ini sangat berkembang dengan pesat mengingat semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tempat hunian yang layak.

65 <http://www.bwi.or.id/index.php/en/publikasi/kisah-sukses-wakaf-produktif/1611-berkat-investor-wakaf-ini-hasilkan-lebih-dari-rp1-m-.html>, diakses pada tanggal 24 Februari 2016, Pukul 19.28 WIB

Berdasarkan hal tersebut, agar pemenuhan kebutuhan masyarakat akan tempat hunian dapat terakomodasi dengan baik, maka di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun ("UU Rusun") menetapkan bahwa selain dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai tertentu, juga diatur pula mengenai pembangun rumah susun melalui pendayagunaan tanah wakaf.

Definisi tanah wakaf adalah tanah yang dipisahkan atau diserahkan oleh wakif (pihak yang mewakafkan harta bendanya) untuk dimanfaatkan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Oleh karena itu, perbuatan wakaf dilaksanakan sepenuhnya untuk tujuan sosial dan/atau kesejahteraan umum.

Bagi pemilik rumah susun, baik rumah susun umum maupun rumah susun khusus yang dibangun dengan pendayagunaan tanah wakaf, akan memperoleh Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Satuan Rumah Susun yang biasa disebut dengan SKBG Sarusun sebagai tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun tersebut.

Ketentuan yang memperbolehkan pembangunan rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dengan pendayagunaan tanah wakaf diatur dalam Pasal 18 UU Rusun. Ketentuan dan syarat pendayagunaan tanah wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UU Rusun adalah sebagai berikut:

- a. Dilakukan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan yang dilakukan sesuai dengan prinsip syariah yang dituangkan dalam ikrar wakaf;
- b. Perubahan peruntukan pendayagunaan tanah wakaf, yang sudah ditentukan dalam ikrar wakaf, memerlukan persetujuan dan/atau izin tertulis dari badan wakaf Indonesia dimana perubahan tersebut hanya berlaku untuk rumah susun umum;

- c. Dilakukan dalam perjanjian tertulis di hadapan pejabat pembuat akta ikrar wakaf;
- d. Jangka waktu sewa sebagaimana ditentukan dalam huruf a diberikan selama 60 (enampuluh) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian tertulis;
- e. Perjanjian tertulis tersebut harus dicatatkan di kantor pertanahan;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UURS) membuka peluang untuk membangun gedung komersial di atas tanah wakaf karena terpisahnya hak kepemilikan tanah dan bangunan gedung dengan sertifikat kepemilikan bangunan gedung, sebagaimana bunyi pasal 1 ayat 12: *“Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa”*.

Ketentuan yang memperbolehkan pembangunan rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dengan pendayagunaan tanah wakaf diatur dalam Pasal 18 UU Rusun. Ketentuan dan syarat pendayagunaan tanah wakaf sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UU Rusun adalah sebagai berikut:

1. Dilakukan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan yang dilakukan sesuai dengan prinsip syariah yang dituangkan dalam ikrar wakaf;
2. Perubahan peruntukan pendayagunaan tanah wakaf, yang sudah ditentukan dalam ikrar wakaf, memerlukan persetujuan dan/atau izin tertulis dari badan wakaf Indonesia dimana perubahan tersebut hanya berlaku untuk rumah susun umum.
3. Dilakukan dalam perjanjian tertulis di hadapan pejabat pembuat akta ikrar wakaf;
4. Jangka waktu sewa sebagaimana ditentukan dalam huruf a diberikan selama 60 (enam puluh) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian tertulis;

5. Perjanjian tertulis tersebut harus dicatatkan di kantor pertanahan;

Penerapan ketentuan pendayagunaan tanah wakaf untuk gedung hunian berpotensi mengubah paradigma keterbatasan pemanfaatan tanah wakaf ke arah pendayagunaan dengan nilai ekonomis yang jauh lebih tinggi. Hal ini juga memberikan wacana mengenai kemungkinan pembangunan gedung komersial di atas tanah wakaf.

UURS pasal 48 menyebutkan: “*Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan SKBG sarusun*”.

Setiap harta wakaf hendaklah dimaksimumkan penggunaannya agar harta tersebut tidak menjadi aset yang terlantar (*abandoned*). Usaha untuk membangunkan aset wakaf hendaklah dirancang dengan teratur serta teliti agar risiko terhadap pembangunan tersebut dapat dikurangkan. Dalam konteks pembangunan terhadap harta wakaf, sekiranya pemegang amanah harta wakaf tidak mempunyai keupayaan untuk membangunkan tanah wakaf dari segi kekurangan kewangan, usaha yang wajar dilakukan ialah dengan cara membuat pembiayaan secara investasi.⁶⁶

Hampir semua wakif yang menyerahkan tanahnya kepada Nazhir tanpa menyertakan dana untuk membiayai operasional usaha produktif, tentu saja menjadi persoalan yang cukup serius. Karena itu, diperlukan strategi riil agar harta wakaf yang begitu banyak di seluruh provinsi di Indonesia dapat segera diberdayakan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak. Terdapat beberapa strategi riil dalam mengembangkan tanah-tanah wakaf produktif misalnya dengan kemitraan.

Nazhir harus menjalin kemitraan usaha dengan pihak-pihak lain yang mempunyai modal dan ketertarikan

66 Hydzulkifli Hashim (2013), Tesis Ph.D, Sumber Pembiayaan Pembangunan Harta Wakaf Menggunakan Sukuk dan Potensinya Di Malaysia, Universiti Malaya, Kuala Lumpur.



usaha sesuai dengan posisi tanah strategis yang ada dengan nilai komersialnya cukup tinggi. Salinan kerja sama ini dalam rangka menggerakkan seluruh potensi ekonomi yang dimiliki oleh tanah-tanah wakaf tersebut. Sekali lagi harus ditekankan bahwa sistem kerja sama dengan pihak ketiga tetap harus mengikuti sistem Syariah, baik dengan cara musyarakah maupun *mudharabah* sebagaimana yang disebutkan sebelumnya. Pihak-pihak ketiga itu adalah sebagai berikut:

- 1) Lembaga keuangan atau badan hukum lain dengan sistem pembangunan BOT (*Build of Transfer*);
- 2) Lembaga perbankan syariah atau lembaga keuangan syariah lainnya sebagai pihak yang memiliki dana pinjaman. Dana pinjaman yang akan diberikan kepada pihak nazhir wakaf berbetuk kredit dengan sistem bagi hasil setelah melalui studi kelayakan oleh pihak bank;
- 3) Lembaga investasi usaha yang berbentuk badan usaha non lembaga jasa keuangan. Lembaga ini bisa berasal dari lembaga lain di luar wakaf, atau lembaga wakaf lainnya yang tertarik terhadap pengembangan atas tanah wakaf yang dianggap strategis;
- 4) Investasi perseorangan yang memiliki modal cukup. Modal yang akan ditanamkan berbentuk saham kepemilikan sesuai dengan kadar nilai yang ada. Investasi perseorangan ini bisa dilakukan lebih dari satu pihak dengan komposisi saham sesuai dengan kadar yang ditanamkan;
- 5) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang peduli terhadap pemberdayaan ekonomi umat, baik dalam atau luar negeri;
- 6) Lembaga perbankan Internasional yang cukup peduli dengan pengembangan tanah wakaf di Indonesia, seperti *Islamic Development Bank* (IDB);
- 7) Lembaga penjamin syariah sebagai pihak yang akan menjadi sandaran Nazhir apabila upaya pemberdayaan tanah wakaf mengalami kerugian.

Selain bekerja sama dengan pihak-pihak lain yang memiliki hubungan permodalan usaha, nazhir wakaf dapat mensinergikan program-program usahanya dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI), Perguruan Tinggi, Lembaga Konsultan Keuangan, Lembaga Arsitektur, Lembaga Manajemen Nasional, Lembaga Konsultan Hukum dan lembaga lainnya.

Wakaf tanah dalam agama Islam merupakan kegiatan ibadah sosial yang sangat erat kaitannya dengan keagrariaan, artinya bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hubungan-hubungan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang dalam hal ini adalah tanah, demikian juga tanah wakaf termasuk dalam bagian dari Hukum Agraria.

Kegiatan investasi yang dilaksanakan oleh BWI dalam upaya mengembangkan, mendayagunakan dan memberi nilai tambah ekonomi, serta meningkatkan nilai manfaat sosial atas harta wakaf diantaranya ditujukan pada sektor riil yang menguntungkan sesuai target market dan *risk acceptance criteria*. Kegiatan tersebut dijalankan dengan menggunakan dana wakaf yang dihimpun sesuai program wakaf umum dan atau program wakaf khusus, serta dapat juga dilakukan penghimpunan dana dengan pola kerjasama investasi yang bersifat komersial dari para investor menggunakan pola musyarakah, *ijaroh*, dan pola investasi komersial lainnya sesuai syariah (misalnya pola BOT).⁶⁷

Dalam pelaksanaan wakaf produktif, sebagai langkah riil yang bisa dilakukan dalam mengelola benda-benda wakaf khususnya tanah adalah dengan membuat sebuah studi kelayakan usaha terlebih dahulu. Karena studi kelayakan usaha merupakan kegiatan usaha yang direncanakan, potensi dan peluang yang tersedia dari berbagai aspek. Dengan demikian, dalam menyusun studi kelayakan usaha yang aspek.

67 Tim Depag, *Pedoman Pengelolaan Wakaf Uang*, Direktorat Pemberdayaan Wakaf Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Jakarta, 2008, hlm 55.



Dengan demikian, dalam menyusun studi kelayakan yang dituangkan dalam proposal hasil meliputi aspek-aspek 1) Pendahuluan, 2) Aspek pasar dan pemasaran, 3) Aspek teknis dan teknologi, 4) Aspek ekonomi dan keuangan, 5) Aspek ekonomi dan keuangan, dan 6) Kesimpulan dan rekomendasi serta lampiran-lampiran yang diperlukan.⁶⁸

Pemerintah melalui tiga kementerian yaitu kementerian agama (KEMENAG), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas akan bekerja sama membangun rumah susun (rusun) pada 10 titik di atas tanah wakaf.⁶⁹ Kerjasama ketiga kementerian tersebut merupakan bentuk komitmen dari para pengelola wakaf untuk memberdayakan ekonomi masyarakat. Selama ini, wakaf baru dikenal oleh umat Islam Indonesia sebatas benda tak bergerak, seperti tanah dan masjid. Namun, pemanfaatan wakaf tak bergerak seperti lahan yang diperuntukkan bagi rumah susun merupakan terobosan baru. Karena perencanaan ini sudah berjalan selama 3 tahun, tapi belum tampak bayangan kerjanya, maka menurut hemat penulis ada beberapa faktor penghambat yang belum dipersiapkan oleh pemerintah, antara lain:

- a. Pendaftaran SKBG, sebagai alat bukti bangunan RUSUN yang ada di atas tanah wakaf, berdasarkan pasal 49 SKBG diterbitkan oleh instansi dengan tata cara yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah. Karena SKBG yang dimaksud adalah juga berkaitan tanah milik atau tanah negara, maka kesukarannya adalah menentukan kelembagaan mana yang akan memproses dan berwenang mengeluarkan sertifikat kepemilikan bangunan gedung (SKBG), apakah dengan mengembangkan kewenangan BPN atau dengan diserahkan

68 Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Panduan Bantuan Pemberdayaan Wakaf Produktif*, Direktorat Jenderal Bimbingan Departemen Agama RI, 2008, hlm. 7-15.

69 <https://republika.co.id/berita/koran/khazanah-koran/o4nrv1/pemerintah-akan-bangun-rusun-di-atas-tanah-wakaf> (diakses pada April 2016)

kepada pemerintah daerah sebagaimana diamanahkan oleh UURS pasal 11 ayat (3) yang menyebutkan: *“Pemerintah melakukan pembinaan penyelenggaraan rumah susun kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.”*

- b. Perumusan mengenai model SKBG di atas hak milik dapat diberikan status milik, sementara SKBG di atas tanah wakaf diberi status sewa untuk waktu selama 60 tahun dimana UURS pasal 1 ayat (12) menyebutkan: *“Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.”* Dan UURS pasal 21 ayat (3) menyebutkan: *“Jangka waktu sewa atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diberikan selama 60 (enam puluh) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian tertulis.”* Dari perumusan pasal-pasal tersebut yang dalam penjelasannya dianggap cukup jelas, pembuat undang-undang seolah-olah ingin membingungkan masyarakat tentang SKBG ini, karena SKBG adalah kepemilikan yang berarti penjabaran dari rezim “hak milik” yang memiliki jangka waktu tak terbatas, terkuat dan terpenuh. Perumusan tentang kekuatan hukum kepemilikan SKBG di dalam peraturan pemerintah yang akan dibentuk, harus dapat diimplementasikan di dalam proses pendaftaran kepemilikan bangunan gedung (yang lebih lanjut akan dibahas pada bab selanjutnya). Dalam kesempatan ini, penulis ingin memberikan catatan bahwa ide untuk memberikan SKBG adalah dimulai dari rencana perubahan UURS yang penulis ikuti perkembangannya dalam pembahasan baik FGD yang diadakan oleh Komisi V DPR RI maupun beberapa kali diskusi bersama Kementerian Perumahan Rakyat, yang bermula dari sebuah tesis tentang *“kepemilikan bangunan gedung yang terpisah dari tanah bagi asing.”* Akan tetapi di dalam undang-undang perubahan RUSUN sebagaimana disebut, hanya diperuntukkan



bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) saja dan dari perumusan pasal-pasal terkait SKBG memang terdapat hal-hal yang tidak tuntas, khususnya mengenai bagaimana mempercepat dan membuka akses bagi pemanfaatan tanah wakaf dengan pengadaan RUSUN untuk kaum dhu'afa tentunya (dalam undang-undang disebut MBR). Diharapkan peraturan pemerintah yang akan diterbitkan sebagaimana amanat pasal 49 UURS, segera dapat direalisasikan dengan kajian-kajian yang lebih komprehensif dengan pendekatan teori-teori hukum yang memberikan kepastian, kepastian, dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

BAB IV

RUMAH TERJANGKAU BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH (MBR)

A. PERSEPSI MASYARAKAT TENTANG KEBUTUHAN RUMAH LAYAK

Data yang paling penting dalam menentukan model sistem hukum perumahan yang paling tepat untuk MBR adalah data mengenai kebutuhan MBR atas perumahan yang juga harus memenuhi standar kelayakan secara teknis, sosial maupun ekonomi. Sebelum sampai pada kriteria apa yang diinginkan oleh MBR berdasarkan syarat teknis, sosial dan ekonomi, maka perlu mengetahui terlebih dahulu konsep rumah hunian menurut MBR. Konsep rumah hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah dapat dikatakan sebagai rumah sederhana adalah tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh MBR. Lebih jelasnya dapat dilihat dari tabel hasil penelitian penulis di bawah ini:

Tabel 1.

Tanggapan Responden Tentang Konsep Rumah Hunian di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

No	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Rumah sederhana adalah tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh MBR	60	80%	59	82%	36	60%	51	68%	206	73%

1 Martin Roestamy et. al, Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang Layak Secara Teknis, Ekonomi dan Sosial, *Hasil Penelitian Strategi Nasional 2015*, Penelitian Pertama mengenai Studi Permukiman dan Kawasan Universitas Djuanda Bogor dengan fokus hilirisasi “Rumah Terjangkau Bagi MBR”.

2	Rumah sederhana adalah tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh MBR	0	0%	0	0%	9	15%	0	0%	9	3%
3	Rumah dengan luas kapling ideal, dalam arti memenuhi kebutuhan luas lahan untuk bangunan sederhana sehat baik sebelum maupun setelah dikembangkan	3	4%	2	3%	2	3%	1	1%	8	3%
4	Rumah adalah surgaku, karena itu harus indah, nyaman dan sehat	11	15%	11	15%	12	20%	20	27%	54	19%
5	Rumah mewah dengan segala fasilitas yang dibutuhkan	0	0%	0	0%	0	0%	3	4%	3	1%
6	Kosong (Tidak Menjawab)	1	1%	0	0%	1	2%	0	0%	2	1%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa konsep hunian bagi umumnya responden (73%) adalah rumah yang sederhana sebagai tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh MBR. Hanya 19% responden yang mengemukakan bahwa rumah adalah surgaku, oleh karena itu rumah harus indah, nyaman dan sehat.

1. Secara Teknis

Secara teknis, sebuah rumah tentu harus memenuhi kebutuhan masyarakat dilihat dari berbagai faktor dasar terkait dengan kebutuhan manusia. Menurut Maslow dalam Gibson² bahwa kebutuhan manusia ada lima tingkat,

2 Gibson, *et. Al., Manajemen*, diterjemahkan oleh Zuhad Ichyudin, Edisi ke-9, Jilid 1, Erlangga, Jakarta, hlm. 97.

sebagai berikut:

1. Kebutuhan fisiologis, yakni kebutuhan akan makan, minum, tempat tinggal dan bebas dari rasa sakit.
2. Keselamatan dan keamanan, yakni kebutuhan akan kebebasan dari ancaman, yakni aman dari ancaman lingkungan.
3. Kebutuhan rasa memiliki, rasa cinta, dan sosial (kebutuhan akan teman, afiliasi dan interaksi).
4. Kebutuhan harga diri, yakni kebutuhan atas penghargaan diri dan penghargaan dari orang lain.
5. Kebutuhan perwujudan diri, kebutuhan untuk memenuhi diri sendiri dengan memaksimalkan penggunaan kemampuan, keahlian dan potensi.

Salah satu kebutuhan paling dasar adalah kebutuhan fisiologis, termasuk didalamnya adalah kebutuhan tempat tinggal. Kebutuhan tempat tinggal ini juga harus bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan lainnya yaitu tempat tinggal yang aman dan nyaman, tempat tinggal yang dapat memenuhi kebutuhan sosial dengan keluarga maupun dengan lingkungan masyarakat. Keamanan dan kenyamanan sebuah rumah artinya rumah tersebut harus mampu melindungi penghuninya dari berbagai macam bahaya termasuk bahaya keruntuhan. Oleh karena itu rumah harus kuat dan awet, sebab rumah yang kuat dan awet akan memeberikan rasa aman dan tentram bagi penghuninya. Untuk itu ada beberapa kriteria yang dapat dikatakan sebagai prasyarat bagi kelayakan tempat tinggal.

Secara teknis, tempat tinggal atau rumah harus memenuhi standar kualitas bangunan rumah yang layak huni yaitu dengan cara memperhatikan berbagai macam kriteria. Berdasarkan penelitian yang pebuils lakukan, tanggapan responden atas kriteria yang diperlukan dapat dikemukakan, sebagai berikut:

a. Bentuk Rumah Yang Standar untuk Ditempati

Salah satu standar rumah yang layak secara teknis adalah bentuk rumah yang diinginkan oleh MBR. Hal



ini untuk mengetahui bagaimana tanggapan responden (MBR) tentang penyediaan rumah yang terkait dengan tanah dan pekarangan atau terpisah dari tanah, misalnya rumah susun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa umumnya responden menginginkan rumah yang sederhana memiliki ruang tertutup dan sebuah ruang terbuka beratap dan fasilitas MCK. Lebih jelasnya lihat tabel:

Bentuk Rumah Standar Yang didinginkan Oleh Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	Variasi Jawaban	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Rumah yang memiliki pekarangan	14	18,67%	15	20,83%	21	35%	36	48,00%	86	30%
2	Rumah susun sehat	1	1,33%	3	4,17%	1	2%	1	1,33%	6	2%
3	Rumah sederhana yang memiliki ruang tertutup dan sebuah ruang terbuka beratap dan fasilitas MCK	31	41,33%	45	62,50%	37	62%	22	29,33%	135	48%
4	Rumah memiliki ruang serbaguna	7	9,33%	3	4,17%	1	2%	6	8,00%	17	6%
5	Penghawaan dan pencahayaan alami pada rumah menggunakan bukaan yang memungkinkan sirkulasi silang udara dan masuknya sinar matahari	16	21,33%	4	5,56%	0	0%	6	8,00%	26	9%
6	Lain-Lain	6	8,00%	2	2,78%	0	0%	1	1,33%	9	3%
7	Tidak Menjawab	0	0,00%	0	0,00%	0	0%	3	4,00%	3	1%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa mayoritas responden (sebanyak 48%) menginginkan bentuk rumah itu adalah rumah sederhana yang memiliki ruang tertutup dan sebuah ruang terbuka beratap dan fasilitas MCK. Umumnya menekankan bahwa MCK merupakan fasilitas utama yang harus ada pada sebuah rumah. Namun demikian, ada 30% responden yang menyebutkan bahwa rumah standar yang diinginkan adalah rumah sederhana yang memiliki pekarangan. Sebanyak 9% memikirkan perlunya penghawaan dan pencahayaan, sebanyak 6 % menginginkan adanya ruang serbaguna, sebanyak 3% menjawab lain-lain. Lain-lain untuk di Kota Bogor adalah: bebas dari bocor, rumah yang nyaman dan rapi, rumah bertingkat dengan fasilitas semua ada dan bersih, rumah yang sederhana tetapi sehat dan lengkap, rumah yang bersih nyaman dan tidak mengganggu orang. Lain-lain untuk Kabupaten Bogor adalah rumah yang layak untuk ditempati, sedangkan lain-lain untuk Kota Jakarta Utara adalah rumah yang memiliki pekarangan dan warung.

Dari 282 responden hanya sekitar 2% yang memikirkan rumah susun sehat sebagai rumah hunian yang layak dan mereka inginkan. Jika dibandingkan dengan responden yang memilih rumah di atas tanah yang memiliki pekarangan angkanya cukup jauh (30%). Namun apabila dilihat secara keseluruhan, mayoritas (48%) tidak berfikir soal di atas tanah atau tidak di atas tanah, yang penting buat mereka bahwa rumah ini memiliki MCK sendiri. Artinya fasilitas MCK dipandang sebagai fasilitas dasar yang harus ada untuk sebuah rumah.

b. Luas Bangunan Yang Diinginkan

Adapun luas bangunan yang diharapkan oleh umumnya responden adalah di atas 100 meter sebanyak 30%. Namun beberapa responden lebih rasional dalam mengemukakan keinginan, sehingga untuk 22% responden type 21 dengan tanah 60 meter persegi sudah dianggap cukup, sedangkan untuk 26% responden type 36 dengan tanah 72 meter persegi dianggap cukup.

Luas dan Type Bangunan Rumah Standar Yang diinginkan Oleh Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Type 21/60	9	12,00%	19	26,39%	4	6,67%	30	40,00%	62	21,99%
2	Type 36/72	20	26,67%	17	23,61%	22	36,67%	14	18,67%	73	25,89%
3	Type 45/90	3	4,00%	5	6,94%	9	15,00%	0	0,00%	17	6,03%
4	D i a t a s 100m ²	28	37,33%	19	26,39%	20	33,33%	19	25,33%	86	30,50%
5	Lain-lain	9	12,00%	8	11,11%	3	5,00%	9	12,00%	29	10,28%
6	T i d a k Menjawab	6	8,00%	3	4,17%	2	3,33%	3	4,00%	14	4,96%
7	Tidak Tahu	0	0,00%	1	1,39%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,35%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas maka dapat dikatakan bahwa luas yang diharapkan oleh responden umumnya adalah diatas 100 m², walaupun banyak juga yang menyebutkan type 21/60 dan type 36/72. Ada juga responden yang mengemukakan jawaban lain-lain (10%). Lain-lain untuk Kota Bogor dikemukakan oleh responden adalah rumah denagn Type 23 artinya bangunan rumah memiliki luas 23 meter persegi, rumah type 25/40 artinya bangunan rumah luasnya 25 m² sedangkan tanahnya 40 m², ada juga responden yang menginginkan bangunan rumah dengan type 50/100 artinya luas bangunannya 50 m², sedangkan luas tanahnya 100 m². Tetapi ada juga masyarakat yang tidak menyebutkan luas, hanya mengatakan yang penting sederhana, pokoknya luasnya silahkan berapa saja bebas dan dengan konsep perumahan (kompleks).

Di Kabupaten Bogor, ada juga responden yang menjawab lain-lain. Lain-lain disini diartikan berdasarkan persepsi responden adalah standar, layak dan pantas. Tetapi ada juga yang menjawab type 9x6 m², type 6x7 m², 85 m², dan type bangunan dengan luas 200 m². Lain-lain untuk Kota Depok adalah luas bangunan dengan type 85 m². Adapun lain-lain untuk Kota Jakarta Utara adalah bangunan

dengan type 7/12, type rumah 36 atau type 21, bangunan dengan luas 100 m², type 150 m², type 9x9, type 50 m² dan type 200 m².

Gambaran di atas menunjukkan bahwa cara berfikir masyarakat MBR untuk memiliki rumah idaman/ ideal adalah rumah yang sederhana dengan luasan tanah tidak terlalu luas. Walaupun 30%nya menginginkan tanah diatas 100 m², namun 70 % bervariasi mulai dari type 21 sampai tanah 200 m². Namun ada juga yang hanya menyebutkan rumah type 7/12. Dengan luas ruang seperti itu hanya memungkinkan untuk 1 ruangan. Hal ini disebabkan karena yang bersangkutan hidup sendiri dan tinggal di kontrakan yang luasnya 7 m², sehingga rumah dengan luas seperti itu pun sudah dianggap cukup.

c. Kondisi Rumah yang Diinginkan

Salah satu prasyarat rumah dengan standar kelayakan teknis, adalah rumah yang kuat. Kekuatan sebuah bangunan dapat dilihat dari kontruksi bangunannya. Untuk melihat persepsi masyarakat mengenai kontruksi bangunan ini dinilai berdasarkan kondisi eksisting dan kondisi yang diharapkan.

Adapun kondisi eksisting rumah yang ditempati saat ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Kontruksi Bangunan Rumah yang Ditempati oleh Responden Saat Ini di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Setengah Tembok	8	10,67%	9	12,50%	6	10%	10	13,33%	33	12%
2	Tembok (batako/ conblock)	63	84%	46	63,89%	39	65,00%	37	49,33%	185	66%
3	Kayu Panggung	1	1,33%	5	6,94%	0	0,00%	1	1,33%	7	2%
4	Tembok (bata merah)	1	1,33%	4	5,56%	11	18,33%	22	29,33%	38	13%

5	Kayu tidak panggung	1	1,33%	1	1,39%	0	0,00%	1	1,33%	3	1%
6	Bahan lain (Seng, Kayu, Triplek, Bilik)	0	0,00%	4	5,56%	2	3,33%	4	5,33%	10	4%
7	Tidak Menjawab	1	1,33%	3	4,17%	2	3,33%	0	0,00%	6	2%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa umumnya responden (66%) menempati rumah saat ini dengan konstruksi bangunan terbuat dari tembok batako/ conblok, sebagian responden (12%) menempati bangunan setengah tembok (semi permanen) dan sebagian lagi (13%) menempati bangunan dengan kondisi konstruksi dengan tembok terbuat dari bata merah. Sisanya dengan bahan lain, yaitu dengan menggunakan bahan bilik dan triplek.

Kondisi bangunan semi permanen di Kota Bogor, adalah rumah dengan konstruksi tembok semi permanen dengan kondisi sering bocor, sekat kamar terbuat dari triplek, ada juga yang setengah tembok dan bilik.

Konstruksi Bangunan Rumah yang Diinginkan oleh Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Bangunan rumah harus mempunyai konstruksi yang kuat untuk melindungi penghuni dari bahaya kerutuhan, konstruksi dari batu bata	47	62,67%	36	50%	40	67%	42	56%	165	58,51%
2	Bangun rumah harus kuat, tetapi cukup dengan bahan batako saja	8	10,67%	15	20,83%	15	25%	15	20%	53	18,79%

3	Bangunan semi permanen sudah cukup	7	9,33%	8	11,11%	1	2%	5	6,67%	21	7,45%
4	Bangunan rumah tidak perlu menggunakan beton, cukup dengan kayu yang penting tahan gempa	2	2,67%	1	1,39%	0	0%	2	2,67%	5	1,77%
5	Tidak ada syarat mengenai bangunan rumah, yang penting murah (harga terjangkau)	10	13,33%	11	15,28%	2	3%	9	12%	32	11,35%
6	Kosong (Tidak Menjawab)	1	1,33%	1	1,39%	2	3%	2	2,67%	6	2,13%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Tabel di atas menunjukkan bahwa responden umumnya (sebanyak 59%) menginginkan bangunan rumah yang mempunyai konstruksi yang kuat untuk melindungi penghuni dari bahaya keruntuhan, konstruksi dari batu bata. Namun 19% responden mengemukakan cukup batako saja, serta 11% lainnya tidak mempermasalahkan bahan apa tetapi hanya memperhatikan harga yang terjangkau.

d. Keawetan Bangunan

Salah satu kriteria bangunan rumah yang disyaratkan adalah unsur keawetan. Banyaknya responden yang menempati rumah lebih dari 20 tahun menunjukkan bahwa rumah tersebut sangat awet dan terjaga keawetannya. Umumnya responden (sebanyak 49%) mengemukakan bahwa unsur keawetan sangat utama, sekalipun berdampak pada harga yang mahal. Tetapi 24% responden lainnya mengemukakan bahwa tidak mempersyaratkan awet dan kuat, yang penting harga terjangkau, dan 18% responden lainnya mengemukakan bahwa bangunan rumah harus awet, kuat, dan harga terjangkau. Lebih jelasnya lihat tabel:

Tanggapan Responden Tentang Keawetan Bangunan di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Harus awet dan kuat, sekalipun mahal	33	44	46	63,89	18	30	40	30	137	49%
2	Harus awet meskipun tidak kuat	2	2,67	3	4,17	2	3,33	1	3,33	8	3%
3	Harus kuat meskipun tidak awet	1	1,33	0	0	7	11,67	1	11,67	9	3%
4	Tidak mem-persyaratkan awet dan kuat, yang penting harga terjangkau	22	29,33	15	20,83	9	15	23	15	69	24%
5	Awet, kuat, dan harga terjangkau	16	21,33	7	9,72	23	38,33	6	38,33	52	18%
6	Tidak Men-jawab	1	1,33	1	1,39	1	1,67	4	1,67	7	2%
	JUMLAH	75	100	72	100	60	100	75	100	282	100%

Dari tabel di atas diketahui ada perbedaan orientasi antara responden di Kota Bogor dan Kabupaten Bogor, dengan responden di Kota Depok dan Kota Jakarta Utara. Di Kota Bogor dan Kabupaten Bogor, responden cenderung memilih bangunan yang awet dan kuat sekalipun mahal, sedangkan di Kota Depok dan Kota Jakarta Utara mengemukakan harus awet dan kuat tetapi harga harus terjangkau. Hal ini disebabkan karena nilai (harga) rumah di Kota Bogor dan Kabupaten Bogor dengan di Kota Jakarta Utara dan Kota Depok berbeda. Perbedaan tersebut disebabkan karena perbedaan nilai tanah.

Salah satu contoh, pada iklan penjualan harga tanah dan bangunan kantor di Penjaringan Jakarta Utara (Pantai Indah Kapuk) untuk luas 450 m², dijual dengan harga 144.000.000.000,-. Artinya per meter persegi harganya sebesar Rp. 320.000.000,-. Namun di Kelapa Gading Ja-

karta Utara, dijual bangunan seluas 25.000 m² seharga Rp. 16.250.000.000,-. Artinya per meter persegi harganya hanya Rp. 650.000,- per meter persegi. Di Kelapa Gading tanah 540 meter persegi dijual 7.500.000,-, artinya per meter perseginya dijual Rp. 13.888.889,-. Perbedaan harga tersebut terkait dengan kualitas bangunan dan lokasi strategis. Adapun berdasarkan informasi dari Urbanindo (www.urbanindo.com) per tanggal 14 Mei bahwa harga semua properti adalah Rp. 24.395.458,- per meter persegi, harga rumah Rp. 28.250.413,- per meter persegi, harga sedangkan harga tanah seharga Rp. 17.193.170,- per meter persegi.

Berbeda dengan di Kota Jakarta Utara, Kota Depok memiliki harga dan tanah yang lebih murah bila dibandingkan dengan harga tanah dan rumah di Kota Jakarta Utara. Di Kota Depok harga rumah 75 m² dengan luas tanah 160 m², dijual dengan harga Rp. 475.000.000,-, atau dengan kata lain Rp. 2.968.750,- per meter persegi. Ada juga iklan rumah seluas 1126 meter persegi rumah dengan luas tanah 2860 meter persegi dijual dengan harga 10 milyar. Artinya bahwa tanah termasuk bangunannya dijual dengan harga Rp3.546.099,- per meter persegi. Namun apabila dirata-ratakan berdasarkan informasi dari Urbanindo bahwa per 14 Mei 2014, harga semua properti adalah Rp. 5.212.213,- per meter persegi, harga rumah saja Rp. 5410326, sedangkan harga tanah saja seharga Rp. 1.884.395,- per meter persegi.

Adapun di Kabupaten Bogor harga rumah dan tanah dapat dicontohkan dari iklan rumah dengan luas 48 meter persegi dan luas tanah 84 meter persegi seharga Rp. 385.000.000,-. Dengan kata lain Rp. 5.000.000,- per meter persegi. Berdasarkan informasi Urbanindo per tanggal 14 Mei 2014, pergerakan rata-rata harga semua properti di Kabupaten Bogor seharga Rp. 4.157.217,- per meter persegi, harga rumah Rp. 5.013.481,- per meter persegi, sedangkan harga tanah Rp. 1.265.301,- per meter persegi.

Harga rumah dan tanah di Kota Bogor, dapat diketahui dari iklan rumah dan tanah, dimana rumah seluas 21 meter persegi dengan tanah seluas 50 meter persegi seharga

Rp. 140 juta. Hal ini berarti harga per meter persegi rumah dan tanah seharga Rp. 3.000.000,- per meter persegi. Jika mengacu pada informasi urbanindo per 14 Mei 2014, bahwa harga semua properti adalah Rp. 4.157.217,- per meter persegi, harga rumah Rp. 5.013.481,- per meter persegi, sedangkan harga tanah seharga Rp. 1.265.301,- per meter persegi. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara harga rumah dan tanah di Kota Bogor dan Kabupaten Bogor. Lebih jelasnya lihat tabel berikut:

Standar Harga Properti, Rumah dan Tanah di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara.

	Kota Bogor	Kabupaten Bogor	Kota Depok	Kota Jakarta Utara
Harga Semua Properti	Rp 4.157.217,-	Rp 4.157.217,-	Rp 5.212.213,-	Rp 24.395.458,-
Harga Rumah	Rp 5.013.481,-	Rp 5.013.481,-	Rp 5.410.326,-	Rp 28.250.413,-
Harga Tanah	Rp 1.265.301,-	Rp 1.265.301,-	Rp 1.884.395,-	Rp 17.193.170,-

e. Keindahan Bangunan

Salah satu prasyarat bangunan berdasarkan kelayakan teknis adalah unsur keindahan. Keindahan bangunan menyangkut tata keindahan interior dan eksterior. Aspek interior rumah menyangkut tata letak, fungsi ruang dan ketersediaan furniture dan asesoris ruangan. Adapun aspek eksterior menyangkut penataan diluar bangunan rumah termasuk taman/ landscape, bentuk rumah dan lingkungan sekitar rumah. Untuk sebagian besar orang aspek keindahan ini menjadi aspek utama dalam melihat dan menilai sebuah rumah. Biasanya rumah yang indah dapat menimbulkan kenyamanan bagi penghuninya. Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa sekalipun masyarakat MBR tersebut tidak memiliki kecukupan dana untuk membangun/ memiliki rumah ideal, namun dalam hal keindahan umumnya mereka (72%) mengemukakan bahwa rumah harus indah dan nyaman dihuni. Namun 16% mengemukakan tidak perlu indah yang penting nyaman. Sedangkan 9% lainnya mengemukakan tidak perlu indah yang penting harga terjangkau. Lebih jelasnya lihat tabel:

Tanggapan Responden Tentang Keindahan Bangunan di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Harus indah dan nyaman dihuni	42	56,00%	65	90,28%	37	61,67%	59	78,67%	203	71,99%
2	Harus indah sekalipun tidak nyaman	0	0,00%	1	1,39%	0	0,00%	1	1,33%	2	0,71%
3	Tidak perlu indah yang penting nyaman	18	24,00%	2	2,78%	19	31,67%	6	8,00%	45	15,96%
4	Tidak perlu indah yang penting harga terjangkau	12	16,00%	4	5,56%	3	5,00%	7	9,33%	26	9,22%
5	Harus indah dan sejuk	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	1,33%	1	0,35%
6	In-dah, Rapih, Nyaman, Aman	1	1,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,35%
7	Sederhana, indah, ada halaman, tempat bermain anak-anak	1	1,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,35%
8	Tidak Menjawab	1	1,33%	0	0,00%	1	1,67%	1	1,33%	3	1,06%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

f. Perencanaan Bangunan Rumah Yang Memperhatikan Kebersihan Dan Kesehatan Lingkungan

Salah satu syarat teknis sebuah bangunan adalah kebersihan dan kesehatan lingkungan. Kondisi ini dicirikan dengan lingkungan yang bersih, tidak ada sampah, tidak kumuh, suply air bersih cukup, saluran air kotor terpelihara. Dalam menanggapi prasyarat kebersihan dan kesehatan lingkungan tersebut untuk sebuah rumah atau pemukiman sikap

responden cukup beragam. Umumnya responden (sebanyak 56%) mengemukakan bahwa sebuah bangunan rumah harus memiliki pembuangan air kotor dan sanitasi. Sebanyak 22% memperhatikan perlunya penyediaan pembuangan sampah dan limbah lainnya, dan 16% responden lebih memperhatikan masalah pencahayaan, penghawaan, suhu udara serta kelembaban ruangan. Lebih jelasnya lihat tabel:

Tanggapan Responden Tentang Kebersihan dan Kesehatan Bangunan di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Tersedianya pembuangan air kotor dan kotoran (sanitasi)	31	41,33%	48	66,67%	39	65,00%	41	54,67%	159	56,38%
2	Tersedianya pembuangan sampah/limbah lain	20	26,67%	12	16,67%	13	21,67%	17	22,67%	62	21,99%
3	Memperhatikan pencahayaan, penghawaan, suhu udara serta kelembaban ruangan	19	25,33%	9	12,50%	3	5,00%	13	17,33%	44	15,60%
4	Tidak memperhatikan aspek kebersihan dan kesehatan, yang penting harga terjangkau	5	6,67%	2	2,78%	1	1,67%	0	0,00%	8	2,84%
5	Kosong (Tidak Menjawab)	0	0,00%	1	1,39%	4	6,67%	4	5,33%	9	3,19%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Umumnya responden di setiap wilayah, baik di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok maupun Kota Jakarta Utara menganggap penting tersedianya pembuangan air kotor dan kotoran (sanitasi), dibandingkan dengan perlunya ketersediaan pembuangan sampah/ limbah lain, memperhatikan pencahayaan, penghawaan, suhu udara serta kelembaban ruangan. Namun demikian, ada juga responden yang mengemukakan bahwa mereka tidak memperhatikan aspek kebersihan dan kesehatan, yang penting harga terjangkau, yaitu sebanyak 6,67% di Kota Bogor, 2,78% di Kabupaten Bogor,

Jika diberikan pilihan kepada responden untuk memilih bangunan rumah seperti apa yang diinginkan oleh mereka sebagai rumah tempat tinggal, maka jawabannya bervariasi. Lihat tabel:

Tanggapan Responden Tentang prioritas Dalam Memilih Rumah di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Unsur kebersihan dan kesehatan menjadi utama	56	74,67%	44	61,11%	38	63,33%	59	78,67%	197	69,86%
2	Unsur kekuatan yang utama	3	4,00%	5	6,94%	8	13,33%	2	2,67%	18	6,38%
3	Unsur keawetan yang utama	0	0,00%	15	20,83%	3	5,00%	2	2,67%	20	7,09%
4	Unsur keindahan yang utama	1	1,33%	3	4,17%	4	6,67%	0	0,00%	8	2,84%
5	Unsur harga yang utama	5	6,67%	3	4,17%	5	8,33%	8	10,67%	21	7,45%

6	Bersih, Sehat, Kuat, Awet, indah, murah	10	13,33%	2	2,78%	0	0,00%	4	5,33%	16	5,67%
7	Kosong (Tidak Menjawab)	0	0,00%	0	0,00%	2	3,33%	0	0,00%	2	0,71%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa umumnya responden (sebanyak 69,86%) menjawab bahwa unsur kebersihan dan kesehatan yang utama. Sebanyak 6,38% yang mengutamakan unsur kekuatan, 7,09% memperhatikan unsur keawetan dan harga. Hanya 3 % yang memperhatikan unsur keindahan. Responden yang mengemukakan semua prasyarat menjadi prioritas hanya sebanyak 6%.

g. Kebutuhan Luas Dan Fungsi Ruang Standar Untuk Per Orang

Faktor yang ketujuh yang menjadi indikator sebuah rumah itu layak atau tidak juga ditentukan oleh banyaknya dan luasnya ruangan yang ada didalam rumah. Rumah yang ideal adalah rumah yang mempunyai banyaknya dan luasnya ruang yang dapat memenuhi seluruh fungsi. Misalnya adanya ruang yang berfungsi sebagai ruang tidur, ruang tamu, ruang makan, ruang keluarga, ruang MCK dan sebagainya. Adapun jumlah ruangan yang dianggap ideal oleh responden dalam memenuhi kebutuhan ruang dapat dikemukakan, sebagai berikut:

Tabel 11. Kebutuhan Luas Ruang Yang diinginkan Oleh Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	4 m ² per orang	34	45,33%	37	51,39%	17	28,33%	57	76,00%	145	51,42%
2	7,2 m ² per orang	4	5,33%	19	26,39%	4	6,67%	3	4,00%	30	10,64%
3	9 m ² per orang	12	16,00%	14	19,44%	21	35,00%	9	12,00%	56	19,86%

4	12 m ² per orang	15	20,00%	2	2,78%	14	23,33%	6	8,00%	37	13,12%
5	Kosong (Tidak Menjawab)	10	13,33%	0	0,00%	4	6,67%	0	0,00%	14	4,96%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa umumnya responden (51%) mengemukakan bahwa kebutuhan luas ruang untuk 1 orang adalah 4 m². Namun ada juga 20% responden yang mengemukakan bahwa kebutuhan ruang untuk per orang adalah 9 m², sebanyak 13% mengemukakan 12 m², sebanyak 11% mengemukakan 7,2 m².

Selanjutnya ruangan seperti apa dengan fungsi apa saja yang perlu ada pada rumah hunian dapat dikatakan bahwa umumnya responden (sebanyak 52%) mengemukakan bahwa perlu adanya minimal 1 ruang kamar tidur yang memenuhi persyaratan keamanan dengan bagian-bagiannya tertutup oleh dinding dan atap serta memiliki pencahayaan yang cukup berdasarkan perhitungan serta ventilasi cukup dan terlindung dari cuaca, selanjutnya 28% reaponden mengemukakan perlunya 1 kamar mandi/kakus/cuci merupakan bagian dari ruang servis yang sangat menentukan apakah rumah tersebut dapat berfungsi atau tidak, khususnya untuk kegiatan mandi cuci dan kakus, dan menurut 16% respnden perlu adanya 1 ruangan serba guna merupakan ruang kelengkapan rumah dimana di dalamnya dilakukan interaksi antara keluarga dan dapat melakukan aktivitas-aktivitas lainnya. Lebih jelasnya lihat tabel:

Fungsi Ruang yang Harus Ada Dalam Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	1 ruang tidur yang memenuhi persyaratan keamanan dengan bagian-bagiannya tertutup oleh dinding dan atap serta memiliki pencahayaan yang cukup berdasarkan perhitungan serta ventilasi cukup dan terlindung dari cuaca.	38	50,67%	26	36,11%	40	66,67%	42	56,00%	146	51,77%
2	1 ruangan serba guna merupakan ruang kelengkapan rumah dimana di dalamnya dilakukan interaksi antara keluarga dan dapat melakukan aktivitas-aktivitas lainnya.	12	16,00%	13	18,06%	13	21,67%	6	8,00%	44	15,60%
3	1 kamar mandi/kakus/cuci merupakan bagian dari ruang servis yang sangat menentukan apakah rumah tersebut dapat berfungsi atau tidak, khususnya untuk kegiatan mandi cuci dan kakus.	19	25,33%	30	41,67%	5	8,33%	24	32,00%	78	27,66%

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
4	Kosong (Tidak Menjawab)	6	8,00%	3	4,17%	2	3,33%	3	4,00%	14	4,96%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa prioritas responden (51,77%) dalam memilih rumah kaitannya dengan ketersediaan ruang, yaitu 1 ruang tidur yang memenuhi persyaratan keamanan dengan bagian-bagiannya tertutup oleh dinding dan atap serta memiliki pencahayaan yang cukup berdasarkan perhitungan serta ventilasi cukup dan terlindung dari cuaca. Namun ada 27,66% responden menyatakan bahwa rumah setidaknya harus memiliki 1 kamar mandi/kakus/cuci yang merupakan bagian dari ruang servis yang sangat menentukan apakah rumah tersebut dapat berfungsi atau tidak, khususnya untuk kegiatan mandi cuci dan kakus. Selanjutnya sebanyak 15,60% responden menyatakan bahwa perlu adanya 1 ruangan serba guna yang merupakan ruang kelengkapan rumah dimana di dalamnya dilakukan interaksi antara keluarga dan dapat melakukan aktivitas-aktivitas lainnya, dengan kata lain berfungsi sebagai ruang keluarga.

Berdasarkan tanggapan responden tentang berbagai kriteria di atas maka dapat dikemukakan bahwa umumnya MBR menginginkan prasyarat bangunan rumah yang layak secara teknis, sebagai berikut:

- a. Rumah sederhana yang memiliki ruang tertutup dan sebuah ruang terbuka beratap dan fasilitas MCK
- b. Bentuk rumah dengan ukuran Type 21/60, Type 36/72, atau di atas 100 m².
- c. Bangunan rumah harus mempunyai konstruksi yang kuat untuk melindungi penghuni dari bahaya kerutuhan, konstruksi dari batu bata. Unsur Kekuatan rumah; artinya bahwa sebuah rumah harus mempunyai konstruksi yang kuat agar dapat melindungi penghuni dari

bahaya keruntuhan sehingga penghuni dapat merasakan ketentraman selama tinggal didalamnya.

- d. Rumah harus awet dan kuat. Unsur Keawetan rumah, yaitu bahwa bangunan rumah harus memiliki umur yang panjang. Untuk mendapatkan keawetan yang baik perlu diperhatikan jenis bahan yang digunakan, hanya memmperhataikan standard mutu dan kualitas, serta cara pelaksanaan pekerjaan yang betul sesuai dengan prosedur yang benar. Selain itu untuk menambah keawetan perlu dipelihara dan dikontrol secara berkala terhadap kerusakan-kerusakan bagian-bagian yang harus diganti atau diremajakan.
- e. Rumah harus indah dan nyaman dihuni. Unsur Keindahan, yaitu unsur yang dapat menambah nilai bagi sebuah rumah sehingga penghuninya akan merasakan kebanggaan dan menaikan harga diri dari penghuni rumah. Biasanya unsur ini hanya diperhitungkan oleh orang-orang yang mampu dalam memenuhi kebutuhan rumah diatas standar minimal kebutuhan tempat tinggal. Untuk membuat rumah menjadi lebih indah perlu diperhatikan proporsi antara struktur dan organisasi ruang yang sesuai dengan fungsi bangunan.
- f. Tersedianya pembuangan air kotor dan kotoran (sanitasi), serta unsur kebersihan dan kesehatan menjadi utama. Unsur Kesehatan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan mengingat kesehatan merupakan juga kebutuhan pokok manusia. Untuk itu, perencanaan bangunan harus memperhatikan kebersihan dan kesehatan lingkungannya, untuk menjaga kesehatan, maka faktor-faktor yang harus diperhatikan adalah tersedianya pembuangan air kotor dan kotoran (sanitasi), pembungan sampah/limbah yang lain dan memperhatikan pencahayaan, penghawaan, suhu udara serta kelembaban dalam ruangan.
- g. Sekurang-kurangnya mempunyai 3 ruang (kamar) yang tertutup, yang berfungsi sebagai 1 ruang untuk kamar tidur, 1 ruang kamar mandi dan toilet, serta 1 ruang

serbaguna yang bisa berfungsi sebagai ruang tamu, ruang keluarga atau bahkan ruang makan dan dapur. Adapun Kebutuhan Minimal Masa (penampilan) dan Ruang (luar-dalam) dapat dihitung berdasarkan kebutuhan ruang per orang dihitung berdasarkan aktivitas dasar manusia di dalam rumah. Aktivitas seseorang tersebut meliputi aktivitas tidur, makan, kerja, duduk, mandi, kakus, cuci dan masak serta ruang gerak lainnya. Dari hasil kajian, kebutuhan ruang per orang adalah 9 m² dengan perhitungan ketinggian rata-rata langit-langit adalah 2.80 meter.

Rumah sederhana sehat memungkinkan penghuni untuk dapat hidup sehat, dan menjalankan kegiatan hidup sehari-hari secara layak. Kebutuhan minimum ruangan pada rumah sederhana sehat perlu memperhatikan beberapa ketentuan sebagai berikut: kebutuhan luas per jiwa, kebutuhan luas per Kepala Keluarga (KK), kebutuhan luas bangunan per kepala Keluarga (KK), kebutuhan luas lahan per unit bangunan, kebutuhan Kesehatan dan Kenyamanan, kebutuhan akan pencahayaan rumah, masuknya sinar matahari sebagai potensi terbesar yang dapat digunakan sebagai pencahayaan alami pada siang hari. Setiap ruangan harus mendapat cahaya yang cukup.

Adapun standar kelayakan suatu hunian menurut *UN Committee On Economic, Social And Cultural Rights* mencakup 7 (tujuh) hal yang harus terpenuhi. Selengkapnya sebagai berikut: ³

1. *Legal security of tenure;*
2. *Availability of services, materials, facilities and infrastructure;*
3. *Affordability;*
4. *Habitability;*
5. *Accessibility;*
6. *Location;* dan

3 Office of the High Commissioner for Human Right - United Nation of Human Rights, *Sixth Session (1991)-General Comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1992, hal. 2.

7. *Cultural adequacy.*

Jika dibandingkan dengan apa yang diersyaratkan oleh UN dan yang diinginkan oleh MBR, maka keinginan MBR tersebut masih sangat sederhana. Kesederhanaan keinginan dan harapan MBR ini karena permasalahan yang membelit MBR. Permasalahan utama dalam kepemilikan rumah layak huni adalah masalah kemiskinan, sehingga dengan keterbatasan ekonomi itu semakin banyak orang-orang yang menghuni rumah yang tidak layak. Bahkan dalam kemiskinannya, untuk berhayal rumah layak huni dengan standar ideal pun tidak bisa dilakukan.

2. **Secara Sosial**

Menurut standar kelayakan suatu hunian menurut *UN Committee On Economic, Social And Cultural Rights* di atas, antara lain ada syarat lokasi dalam arti bahwa rumah tinggal harus terdapat di lokasi yang memiliki akses terhadap berbagai pilihan tempat kerja, pelayanan kesehatan, pendidikan, tempat penitipan anak dan fasilitas sosial lainnya, serta harus mencerminkan budaya: Dalam membangun area perumahan, harus dipastikan bahwa nilai-nilai budaya yang dimiliki penghuninya tercermin di dalamnya, namun tetap menggunakan fasilitas-fasilitas modern. Hal tersebut menunjukkan perlu adanya kelayakan secara sosial.

Dalam konteks penyediaan rumah bagi MBR, kelayakan secara sosial diukur berdasarkan kriteria-kriteria yang dipersyaratkan oleh MBR itu sendiri melalui tanggapan/jawaban dari responden. Lebih jelasnya sebagai berikut:

a. **Keadaan Lingkungan Hunian**

Lingkungan disini adalah lingkungan sosial hunian terkait dengan keberadaan orang lain dalam lingkungan pemukiman, misalnya letak rumah dengan rumah orang lain, apakah berdekatan, berhimpitan atau dalam satu gedung dan bagaimana konsekuensinya terhadap hubungan ketetanggan, apakah saling kenal dan hubungannya baik. Kondisi lingkungan bertetangga seperti apa yang mereka inginkan dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Keadaan Lingkungan Rumah Hunian yang Diinginkan Oleh Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Berdekatan dengan tetangga dan saling kenal	55	73,33%	49	68,06%	50	83,33%	47	62,67%	201	71,28%
2	Mempunyai jarak dengan tetangga tetapi hubungannya baik	18	24,00%	22	30,56%	9	15,00%	28	37,33%	77	27,30%
3	Mem-punyai tetangga tetapi tidak saling kenal	0	0,00%	1	1,39%	0	0,00%	0	0%	1	0,35%
4	Kosong (Tidak Menjawab)	2	2,67%	0	0,00%	1	1,67%	0	0%	3	1,06%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Dari tabel di atas diketahui bahwa umumnya responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara sebanyak (71,28%) menyatakan bahwa konsep rumah menurut mereka harus mempunyai lingkungan rumah yang saling berdekatan, dimana tetangga satu dengan tetangga lainnya saling megenal. Namun ada juga sebanyak 27,30% yang menyatakan bahwa rumah harus mempunyai jarak dengan tetangga tetapi hubungannya tetap baik.

b. Jumlah Anggota Keluarga Dalam Rumah

Indikator rumah yang layak secara sosial juga memperhitungkan keberadaan jumlah anggota keluarga yang hidup dalam satu rumah, apakah hanya keluarga INTI yang terdiri dari ayah ibu dan anak, atau keluarga LUAS dimana ada ayah ibu dan anak, serta ada keluarga lain baik dari pihak ibu maupun pihak ayah, seperti kakek-nenek atau paman dan bibi. Tanggapan responden mengenai jumlah anggota keluarga yang tinggal dalam satu rumah, sebagai berikut:

Anggota Keluarga Yang Dapat Ditampung pada Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Keluarga INTI (Ayah, Ibu, Anak)	42	56%	55	76,39%	54	90,00%	61	81,33%	212	75,18%
2	Keluarga Luas (Ayah, Ibu, Anak, Saudara)	30	40%	16	22,22%	5	8,33%	14	18,67%	65	23,05%
3	Kosong (Tidak Menjawab)	3	4%	1	1,39%	1	1,67%	0	0,00%	5	1,77%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Dari tabel di atas diketahui bahwa umumnya masyarakat 75,18% menyatakan bahwa rumah itu hanya untuk keluarga INTI yang terdiri dari ayah, ibu dan anak, sehingga luas ruang dan jumlah ruang dari rumah pun disesuaikan hanya untuk menampung keluarga INTI saja. Walaupun ada juga sebanyak 23,05 menyatakan bahwa rumah ahrus cukup untuk hunian keluarga LUAS.

c. Persyaratan Khusus Dalam Memilih Rumah

Selain persyaratan lingkungan, persyaratan khusus yang menjadi bagian dari nilai-nilai budaya juga menjadi penting untuk sebuah hunian. Setiap wilayah tentu mempunyai kekhususan yang membedakan dari wilayah lainnya. Responden di Kota Bogor umumnya mengatakan (81,33%) mengatakan bahwa tidak ada persyaratan khusus, sedangkan 18,67% menyatakan perlunya persyaratan, sebagai berikut:

- a. Kebersihan sebagai faktor utama kenyamanan
- b. Rumah memungkinkan untuk mengadakan acara-acara yang bisa membantu silaturahmi
- c. Terpeliharanya lingkungan yan sopan santun
- d. Adanya tenggang asa sesama saudara dan tetangga

- e. Lingkungan baik bermasyarakat kental dengan keagamaan
- f. Memiliki Surat Tanah
- g. Orang muslim harus di lingkungan orang muslim juga
- h. Dekat lingkungan ibadah (mesjid)
- i. Tidak dekat dengan kuburan baik kuburan keluarga maupun kuburan umum
- j. Terpeliharanya nilai agama, sopan santun dan terjalinnnya hubungan keagamaan, misalnya ada pengajian bersama
- k. Memungkinkan dikembangkannya nilai budaya lokal.

Adapun di Kabupaten Bogor, responden umumnya (81,94%) menyatakan tidak ada persyaratan khusus untuk penyediaan sebuah rumah. Namun 18,06% menyatakan perlu adanya persyaratan khusus bagi sebuah rumah hunian, sebagai berikut:

- a. Pertama kalinya membangun rumah atau pindah rumah harus menghitung hari, bulan apa (ditanyakan kepada orang) biar berkah, sehat badan, dan selamat
- b. Terjalinnnya hubungan ketetanggaan yang saling menghormati
- c. Rumah memberikan nyaman dan sehat
- d. Hubungan dengan tetangga selalu baik dan saling menolong
- e. Bebas Banjir Dan Kriminal
- f. Memungkinkan terjalinnnya hubungan kemasyarakatan

Di Kota Depok hampir semua responden (98,33%) menyatakan bahwa tidak ada persyaratan khusus bagai penyiapan sebuah rumah. Hanya satu orang (1,67%) yang menyatakan ada persyaratan khsus yaitu syukuran sebagai wujud rasa syukur kepada Allah SWT atas rumah baru. Sikap responden tersebut disebabkan karena umumnya mreka berfikir rasional dalam memilih dan menghuni rumah, termasuk karakteristik lingkungan Kota Depok yang umumnya adalah perumahan.

Kondisi masyarakat Kota Depok berbeda dengan masyarakat Kota Jakarta Utara. Sekalipun dapat dikatakan umumnya responden di Jakarta Utara (65,33%) menyatakan tidak perlu adanya persyaratan khusus, namun sebanyak 44,67% menyatakan perlu adanya persyaratan khusus dalam memilih sebuah rumah hunian. Adapun persyaratan tersebut adalah:

- a. Disain rumah harus sesuai dengan rumah adat betawi
- b. Terhindar dari banjir
- c. Lingkungan fisik bersih dan mendukung sehingga layak ditempati
- d. Sebelum membangun harus menyimpan sesuatu yang dikramatkan
- e. Menyimpan barang tertentu
- f. warga harus banyak
- g. Lingkungan ketetanggaan berasal dari satu suku
- h. Harus sesuai dengan adat

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui, justru Masyarakat di Kota Jakarta Utara lah yang paling banyak menyatakan perlunya persyaratan khusus yang bernilai adat dan budaya, sedangkan di Kota Bogor, persyaratan khusus yang diminta masyarakat bernuansa keagamaan yaitu lingkungan yang kondusif untuk melaksanakan ibadah keagamaan.

d. Arah Rumah

Di beberapa daerah di Indonesia, dalam membangun rumah mensyaratkan arah rumah tersebut. Alasannya bermacam-macam, ada yang karena faktor kesehatan, pencahayaan, ada juga yang disebabkan karena alasan nilai-nilai budaya.

Ketentuan Mengenai Arah pada Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Barat	28	37,33%	1	1,45%	6	10,00%	7	9,33%	42	15,05%
2	Timur	22	29,33%	14	20,29%	1	1,67%	17	22,67%	54	19,35%
3	Selatan	4	5,33%	0	0,00%	1	1,67%	8	10,67%	13	4,66%
4	Utara	4	5,33%	4	5,80%	2	3,33%	15	20,00%	25	8,96%
5	Alasan Lain	3	4,00%	4	5,80%	5	8,33%	0	0,00%	12	4,30%
6	Tidak Jawab	11	14,67%	12	17,39%	8	13,33%	2	2,67%	33	11,83%
7	Tidak ada	3	4,00%	34	49,28%	37	61,67%	26	34,67%	100	35,84%
	JUMLAH	75	100	69	100%	60	100%	75	100%	279	100%

Responden Kota Bogor umumnya mengemukakan adanya keharusan untuk menghadap ke arah tertentu, ke arah Barat sebanyak 37,33%, ke arah Timur sebanyak 29,33%, ke arah Selatan sebanyak 5,33% dan ke arah Utara sebanyak 5,33%. Ada juga alasan lain sebanyak 4%, tidak menjawab sebanyak 14,67% dan yang menjawab tidak ada keharusan menghadap ke arah tertentu sebanyak 4%. Sedangkan responden Kabupaten Bogor umumnya (49,28%) mengemukakan bahwa tidak adanya keharusan untuk menghadapkan rumah ke arah tertentu, namun demikian, ada juga sebanyak 1,45% mengemukakan rumahnya harus menghadap ke arah Barat, sebanyak 20,29% responden Kabupaten Bogor menghadapkan rumahnya ke arah Timur, dan sebanyak 5,80% responden Kabupaten Bogor menghadapkan rumahnya ke arah Utara, serta ada 5,80% responden menghadapkan rumahnya ke arah tertentu karena alasan lain.

Adapun responden Kota Depok umumnya (61,67%) mengemukakan bahwa tidak adanya keharusan untuk menghadapkan rumah ke arah tertentu, namun demikian, ada juga 10% responden yang mengemukakan harus menghadap ke arah Barat, 1,67% mengharuskan mengh-

adap ke Timur, 1,67% mengharuskan menghadap ke Selatan, 3,33% mengharuskan menghadap ke Utara serta 8,33% mengharuskan menghadap ke arah tertentu karena alasan tertentu. Adapun di Kota Jakarta Utara mayoritas (35,84%) mengemukakan bahwa tidak adanya keharusan untuk menghadapkan rumah ke arah tertentu, namun demikian, ada juga 15,05% responden yang mengemukakan harus menghadap ke arah Barat, 19,35% mengharuskan menghadap ke Timur, 4,66% mengharuskan menghadap ke Selatan, 8,96% mengharuskan menghadap ke Utara serta 4,30% mengharuskan menghadap ke arah tertentu karena alasan tertentu.

Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa alasan responden Kota Bogor yang mengemukakan harus menghadap ke arah Barat adalah sebagai berikut:

- a. Nasehat orang tua dulu
- b. Terkena sinar matahari
- c. Tradisi orang tua dulu
- d. Biar banyak rezeki
- e. Menghadap ke kiblat menurut umat muslim
- f. Akan mendapatkan sinar matahari yang cukup
- g. Arah Barat lingkungannya bagus dan nyaman
- h. Arah Barat menghadap ke jalan, meskipun berisik, tetapi nyaman

Di Kabupaten Bogor, responden yang mengemukakan bahwa rumahnya harus menghadap ke arah Barat hanya 1 orang, itupun tidak mengemukakan alasannya. Begitu pun dengan di Kota Depok, ada dua orang responden yang mengemukakan harus menghadap ke Barat namun alasannya tidak dikemukakan. Adapun di Kota Jakarta Utara, responden mengemukakan alasan menghadap ke arah Barat adalah karena rasa nyaman, membelakangi matahari agar tidak panas, adem, sudah tradisi keluarga.

Adapun alasan responden Kota Bogor yang menghadap ke Timur, sebagai berikut: agar sinar matahari pagi masuk

ruangan biar sehat, pemandangan di sebelah timur lebih bagus, dan supaya masuk udara. Sementara itu, responden Kabupaten Bogor yang mengemukakan bahwa rumahnya harus menghadap ke Timur memiliki alasan karena ingin menghadap ke sinar matahari pagi, sehingga sinar matahari pagi bisa masuk ke dalam rumah. Sementara itu responden Kota Depok yang mengemukakan harus menghadap ke arah Timur hanya 1 orang dan itupun tidak mengemukakan alasannya. Hal ini berbeda dengan responden Kota Jakarta Utara, responden yang mengemukakan keharusan menghadap ke arah Timur karena alasan agar terkena sinar matahari, karena arah Timur adalah arah terbitnya matahari, merasa nyaman karena matahari langsung masuk rumah dan sudah kebiasaan.

Ada juga responden yang mengemukakan keharusan menghadap ke arah Selatan. Responden Kota Bogor yang memilih menghadap ke Selatan memiliki alasan, sebagai berikut: lebih nyaman dekat dengan jalan, supaya terkena matahari/pencahayaan yang optimal dan lingkungannya nyaman. Adapun responden Kabupaten Bogor tidak ada seorangpun yang mengemukakan harus menghadap ke Selatan. Sedangkan di Kota Depok hanya 1 orang yang mengemukakan harus menghadap ke arah Selatan dan itupun tidak ada alasan. Sementara itu di Kota Jakarta Utara, responden yang mengemukakan harus menghadap ke arah Selatan karena alasan kenyamanan dan udaranya adem.

Adapun responden yang mengemukakan harus menghadap ke arah Utara karena adanya beberapa alasan. Alasan responden Kota Bogor yang menghadap ke sebelah Utara adalah biar tidak langsung menatap matahari dan agar terkena sinar matahari yang cukup. Sedangkan responden Kabupaten Bogor yang mengemukakan bahwa rumahnya harus menghadap ke Utara dengan alasan untuk mendapatkan pencahayaan baik dari Timur maupun dari Barat. Responden Kota Depok yang mengemukakan harus menghadap ke Utara karena alasan adat dari Kampung, sedangkan responden Kota Jakarta Utara yang mengharuskan rumah menghadap

ke Utara karena alasan kenyamanan, tidak terkena sinar matahari secara langsung dan alasan tradisi keluarga.

Sementara itu, ada juga responden Kota Bogor yang memiliki alasan lain, antara lain: agar rumah mendapatkan sinar matahari di pagi dan sore hari, depan jalan, dan nyaman hati. Sedangkan di Kabupaten Bogor, responden mengemukakan alasan untuk menghadap ke arah tertentu karena alasan disesuaikan dengan keadaan lokasi, tidak membelakangi matahari, menghadap kiblat (tidak membelakangi matahari) dan terbaik dan nyaman. Adapun di Kota Depok ada juga responden yang mengemukakan memilih untuk menghadap ke arah jalan dan ke arah kiblat. Sedangkan di Kota Jakarta Utara tidak ada responden yang mengemukakan harus menghadap ke arah tertentu karena alasan lain.

e. Kepercayaan terhadap Fengshui dan Atau Tradisi Lainnya dalam Membangun Rumah Hunian

Salah satu faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam membuat rumah adalah adanya kepercayaan terhadap hongshui dan fengshui. Menurut Felix Andrian, Feng Shui adalah ilmu dan seni pengetahuan Cina yang mempelajari lingkungan, yang ternyata dapat mempengaruhi kehidupan manusia dalam hal peruntungan dan harmoni. Kepercayaan terhadap fengshui berasal dari budaya dan pengetahuan Tiongkok yang rumit, berdasarkan hukum langit (astronomi China) dan Bumi. Berdasarkan asal usul katanya bahwa feng berarti angin sedangkan shui bermakna air. Angin dan air dihubungkan dengan kesehatan manusia. Fengshui dapat dikatakan sebagai ilmu untuk menyeimbangkan energi dari tempat tertentu, sehingga menjamin kesehatan dan nasib baik dari penghuni tempat tersebut. Namun demikian, fengshui baik dapat menjadi nasib baik seseorang, fengshui buruk dapat menjadi nasib buruk atau kemalangan bagi seseorang.

Feng Shui sudah ada sejak kurang lebih 2000 tahun yang lalu tepatnya pada masa pemerintahan seorang kaisar yang bernama Fu Xi (Xiang yi.2007). Feng Shui adalah ilmu penganalisaan sifat, bentuk, dan situasi bumi terhadap ke-

beradaan manusia yang kemudian dijadikan perhitungan dan pertimbangan untuk dapat menciptakan suasana yang harmonis bagi calon penghuninya (Dian, 1997). Ada lima elemen dasar dalam ilmu Feng Shui yaitu air, kayu, api, tanah, dan logam. Secara teori Feng Shui mengenal elemen-elemen ini ada yang disebut sebagai siklus produktif elemen, dimana satu sama lain elemen-elemen itu saling mempengaruhi baik bersifat menghidupi atau bersifat menghancurkan atau destruktif.

Feng Shui tidak hanya dipakai oleh masyarakat keturunan Cina, tapi sudah mulai merebak di seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Hal ini berkenaan dengan kepercayaan bahwa fengshui dapat memenuhi keinginan orang-orang yang ingin mendapatkan hunian yang benar-benar nyaman untuk ditempati. Mereka percaya bahwa tata letak rumah bisa memberikan keberuntungan atau hoki dalam kehidupan mereka. Oleh karena itulah, Feng Shui rumah/ bangunan menjadi banyak diminati dan digunakan oleh orang Indonesia dalam menentukan rumah. Feng Shui rumah lebih kuat pengaruhnya dalam menunjang kehidupan seseorang sebab penerapannya memang lebih nyata dalam mempengaruhi pola kehidupan.

Berdasarkan Feng Shui rumah/ bangunan, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam membangun rumah atau bangunan lainnya, sebagai berikut: pencahayaan, sirkulasi udara, keindahan, aspek keamanan, kebersihan, kenyamanan, dan warna (masalah psikologi), arah, bentuk dan lokasi tanah serta rumah/bangunan haruslah baik dan sesuai fungsinya sebagai langkah awal.

Dalam perkembangannya ilmu *Feng Shui* berkembang disertai dengan berbagai mitos-mitos yang mengiringinya. Hal tersebut disebabkan karena pada perkembangannya di masyarakat *Feng Shui* sudah terpengaruh oleh berbagai macam hal, ilmu ini tidak hanya jatuh di tangan orang-orang terpelajar dan ahli saja tapi juga jatuh pada kalangan masyarakat biasa yang pada umumnya kurang terpelajar seperti kalangan petani, buruh, dan sebagainya, hal ini men-

gakitakan makin banyak hal-hal baru yang ditambahkan pada ilmu ini seperti dongeng-dongeng ataupun tahayul yang berkembang saat itu.

Di Indonesia sendiri memiliki mitos-mitos dan kepercayaan tradisional yang berasal dari nenek moyang dalam memilih dan membangun sebuah hunian rumah. Biasanya tradisi di Indonesia dilakukan berupa sesajen pemberian sesuatu kepada roh atau makhluk lain penunggu rumah. Selanjutnya bagaimana masyarakat MBR melihat fengshui atau kepercayaan-kepercayaan lain yang berasal dari mitos tradisi adat budaya dalam memilih/membangun rumahnya dapat diketahui dari tabel berikut:

Tabel 16. Kepercayaan terhadap Fengshui/ Sesajen pada Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Ya, Percaya	2	2,67%	1	1,39%	8	13,33%	29	38,67%	40	14,18%
2	Tidak Percaya	66	88,00%	71	98,61%	50	83,33%	45	60,00%	232	82,27%
3	Ragu-ragu	1	1,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,35%
4	Tidak Jawab	6	8,00%	0	0,00%	2	3,33%	1	1,33%	9	3,19%
	Jumlah	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas umumnya masyarakat MBR yang diwakili oleh responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara tidak mempercayai dan menjalankan fengshui. Namun demikian, ada juga orang yang percaya dan menjalankan fengshui atau bentuk kepercayaan tradisional lainnya. Di Kota Bogor, ada 2,67% yang mempercayai dan menjalankan fengshui, 1,33% ragu-ragu dan 8% lainnya tidak jawab. Di Kabupaten Bogor hanya 1,39% yang percaya dan menjalankan fengshui. Hal ini berbeda dengan di Kota Depok dan Kota Jakarta Utara. Di Kota Depok ada 13,33% yang mempercayai dan menjalankan fengshui dan atau kepercayaan tradisional lainnya, sementara di Jakarta Utara ada sebanyak 38,67% responden

yang percaya dan menjalankan fengshui serta kepercayaan tradisional lainnya.

Sekalipun kedua wilayah (Kota Depok dan Kota Jakarta Utara) sama-sama ada responden yang mempercayai fengshui dan atau kepercayaan tradisional lainnya, namun tradisi yang dijalankan oleh responden Kota Depok masih bernuansa agama dan bersumber dari agama islam, seperti melakukan selamatan, syukuran/ngaji saja, syukuran kecil-kecilan, syukuran saja/yasinan. Hal ini berbeda dengan di Kota Jakarta Utara. Masyarakat Kota Jakarta Utara masih menjalankan tradisi yang berasal dari nenek moyang (adat istiadat). Tradisi tersebut dijalankan dalam bentuk menyimpan sesajen berupa pisang dan bendera, ada juga yang berupa pisang, kelapa, padi, bendera, ada juga yang berupa kembang, pisang, nasi, bubur, ada yang berupa kelapa dalam berbagai ukuran dan warna sebanyak 7 buah, bangunan 7 warna, pisang dan pazel, serta padi dan kelapa. Ada juga yang selamatan dengan cara naik keatas atap. Tradisi tersebut dijalankan oleh masyarakat dalam rangka meminta keselamatan dan keberkahan, agar dilancarkan dalam semua urusan, agar selamat dan nyaman untuk ditempati, membawa keberuntungan dan supaya aman, biar tenang dan biar berkah rumahnya. Hal ini merupakan tradisi adat Betawi.

f. Fasilitas yang Dibutuhkan MBR di Sekitar Hunian

Ada beberapa fasilitas penunjang lingkungan sekitar rumah yang menjadi bahan pertimbangan masyarakat dalam memilih rumah. Fasilitas apa saja yang dibutuhkan oleh masyarakat dapat diketahui dari tabel berikut:

Fasilitas Yang Diperlukan pada Lingkungan Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

N O	VARIASI JAWABAN	KOTA BOGOR		KAB. BOGOR		DEPOK		JAKARTA UTARA		TOTAL	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Fasilitas olahraga	36	48,00%	6	8,33%	13	21,67%	13	17,33%	68	24,11%
2	Fasilitas pendidikan	10	13,33%	21	29,17%	22	36,67%	15	20,00%	68	24,11%
3	Kemudahan akses transportasi	3	4,00%	5	6,94%	4	6,67%	10	13,33%	22	7,80%
4	Fasilitas belanja/mall/pasar	4	5,33%	3	4,17%	3	5,00%	3	4,00%	13	4,61%
5	Fasilitas peribadatan	9	12,00%	37	51,39%	17	28,33%	34	45,33%	97	34,40%
6	Tidak Menjawab	13	17,33%	0	0,00%	1	1,67%	0	0,00%	14	4,96%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas, responden Kota Bogor umumnya menginginkan fasilitas olahraga sebagai prioritas utama, baru selanjutnya fasilitas pendidikan dan fasilitas peribadatan. Sedangkan di Kabupaten Bogor menempatkan fasilitas peribadatan sebagai fasilitas utama yang harus ada, baru fasilitas pendidikan dan olahraga. Di Kota Depok, masyarakatnya juga menginginkan fasilitas pendidikan sebagai fasilitas utama, baru fasilitas peribadatan dan olahraga, sedangkan di Kota Jakarta Utara menginginkan fasilitas peribadatan sebagai fasilitas utama yang harus ada, baru fasilitas pendidikan dan olahraga. Dengan demikian apabila dirata-ratakan dari seluruh wilayah, maka sebuah lingkungan pemukiman dipersyaratkan harus memiliki fasilitas ibadah sebagai fasilitas utama, baru kemudian memikirkan bagaimana pemukiman tersebut memiliki akses yang dekat dengan fasilitas pendidikan dan olahraga, tentunya didukung dengan kemudahan akses transportasi dan fasilitas belanja. Namun pada masyarakat MBR, fasilitas belanja merupakan pilihan terakhir dari fasilitas yang harus ada.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat dikatakan bahwa rumah bagi MBR yang layak secara sosial adalah rumah yang mempersyaratkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Keadaan lingkungan hunian berdekatan dengan tetangga dan saling kenal
- b. Rumah yang minimal mampu menampung keluarga INTI yaitu ayah ibu dan anak
- c. Adanya persyaratan khusus bagi sebuah bangunan rumah untuk mbr, yaitu: kebersihan sebagai faktor utama kenyamanan, rumah memungkinkan untuk mengadakan acara-acara yang bisa membantu silaturahmi, memiliki surat tanah, dekat lingkungan ibadah (mesjid), tidak dekat dengan kuburan baik kuburan keluarga maupun kuburan umum, terpeliharanya nilai agama, sopan santun dan terjalinnya hubungan keagamaan, misalnya ada pengajian bersama, memungkinkan dikembangkannya nilai budaya lokal, terjalinnya hubungan ketetanggaan yang saling menghormati dan tenggang rasa, bebas banjir dan kriminal, memungkinkan terjalinnya hubungan kemasyarakatan, disain rumah harus sesuai dengan rumah adat betawi, lingkungan fisik bersih dan mendukung sehingga layak ditempati, warga pemukiman harus banyak, diusahakan lingkungan ketetanggaan berasal dari satu suku dalam rangka menghindari gesekan antar budaya, serta harus sesuai dengan adat.
- d. Arah Rumah sesuai dengan tradisi budaya masyarakat, ada yang memilih mengarah ke Timur, ke Barat, Selatan dan Utara. Namun dari semua arah yang diinginkan tersebut alasannya karena masalah pencahayaan, masuknya sinar matahari, rasa aman, mengarah ke jalan atau ke tempat yang pemandangannya bagus.
- e. Walaupun umumnya tidak percaya akan fengshui atau tradisi adat lainnya, namun masih banyak masyarakat yang percaya mengenai penggunaan fengshui atau tradisi lainnya dalam memilih rumah agar memperoleh keberuntungan dan keberahan.



- f. Lingkungan pemukiman (perumahan) dipersyaratkan memiliki fasilitas peribadatan sebagai fasilitas utama di lingkungan tersebut. Selanjutnya baru pemukiman tersebut memiliki akses yang dekat dengan fasilitas pendidikan dan olah raga, baru pertimbangan berikutnya adalah fasilitas transportasi yang baik dan fasilitas belanja yang bisa dijangkau dengan fasilitas transportasi yang baik.

3. Secara Ekonomi

Rumah yang layak secara ekonomi dapat dinilai berdasarkan kemampuan MBR dalam memiliki rumah dengan harga terjangkau. Namun demikian, ada persyaratan jenis rumah yang diharapkan oleh MBR berkenaan dengan status kepemilikan rumah, apakah rumah sendiri dengan sertifikat lengkap untuk tanah dan bangunan atau cukup dengan rumah susun sewa yang harganya terjangkau dengan fasilitas memadai, namun tidak memiliki sertifikat kepemilikan tanah maupun bangunan.

a. Status Kepemilikan Rumah

Model rumah seperti apa yang diharapkan oleh MBR berkenaan dengan aspek ekonomi dilihat dari sisi harapan dan keterjangkauannya dari status kepemilikan rumah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 18. Indikator Status Kepemilikan Rumah Hunian Menurut Responden di Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok dan Kota Jakarta Utara

NO	VARIASI JAWABAN	Kota bogor		Kab. Bogor		Depok		Jakarta utara		Total	
		Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%	Σ	%
1	Rumah hak milik pribadi	45	60,00%	70	97,22%	52	86,67%	75	100%	242	85,82%
2	Rumah hak pakai	27	36,00%	1	1,39%	0	0,00%	0	0%	28	9,93%
3	Rumah milik sendiri tanpa kepemilikan tanah	2	2,67%	1	1,39%	7	11,67%	0	0%	10	3,55%
4	Tidak Menjawab	1	1,33%	0	0,00%	1	1,67%	0	0%	2	0,71%
	JUMLAH	75	100%	72	100%	60	100%	75	100%	282	100%

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa umumnya responden menginginkan rumah hak milik pribadi (85,82%), 9,93% lainnya yang mengemukakan rumah hak pakai dan hanya 3,55% yang mengemukakan tentang rumah milik sendiri tanpa kepemilikan tanah. Rumah milik tanpa kepemilikan tanah ataupun rumah hak pakai dapat diarahkan pada kepemilikan rumah susun sebagai alternatif rumah hunian.

b. Rumah Susun Sewa/Milik

Pembangunan rumah susun sekarang ini sangat berkembang dengan pesat mengingat semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tempat hunian yang layak. Berdasarkan hal tersebut, agar pemenuhan kebutuhan masyarakat akan tempat hunian dapat terakomodasi dengan baik, maka di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun ("UU Rusun") menetapkan bahwa selain dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai tertentu, juga diatur pula mengenai pembangun rumah susun melalui pendayagunaan tanah wakaf.

Tanggapan responden mengenai rumah susun ini cukup beragam. Dari 282 responden, sebanyak 38 orang (13,48%) menyatakan berminat, 213 responden (75,53%) menyatakan tidak berminat dan 31 responden (10,99%) tidak menjawab. Responden yang tidak menjawab tersebut masih memiliki kemungkinan untuk mempertimbangkan rumah susun sebagai rumah hunian. Alasan responden yang menyatakan tidak berminat tersebut cukup beragam. Adapun alasan yang dikemukakan oleh responden mengapa mereka tidak berminat dengan rumah susun, sebagai berikut:

- a. Seharusnya kepemilikan rumah dan tanah jangan dipisah, karena akan indah dan enak ketika surat-surat kepemilikan dimiliki;
- b. Susah naik turunnya, terutama untuk ibu rumah tangga capek naik turun tangga, karena kehidupan berjualan naik turun tangga, ribet, naik turun tangga;



- c. Tidak aman, berbahaya untuk anak, tidak menjamin keselamatan anak;
- d. Tidak bebas, ribut, terlalu rame;
- e. Sudah punya rumah sendiri, walau kecil sudah milik sendiri;
- f. Aspek sosialnya kurang, sosialisasi antar tetangga;
- g. Sudah nyaman di sini, sudah nyaman rumah seperti ini, enak rumah yang sekarang nyaman, lebih baik seperti ini;
- h. Takut ketinggian, takut jatuh;
- i. Inginnya diperdesaan, sudah terbiasa di desa, terbiasa di kampung, biasanya ingin seperti di kampung, sudah nyaman di desa;
- j. Tidak nyaman, kurang nyaman dan kurang kesehatan, tidak nyaman dengan situasi yang padat, karena kurangnyaman dan tidak mempunyai hak milik tanah;
- k. Menyusahkan, repot banyak anak ;
- l. Tidak punya uang, biayanya tidak terjangkau, usahanya tidak bisa menyimpan karena cukup buat kebutuhan, takut gak kebayar, takut tidak sanggup;
- m. Tidak jelas, karena pemilik bangunan tidak memiliki hak atas tanah jika suatu saat tanah tersebut dijual, harusnya hak atas tanah disatukan saja dengan kepemilikan atas bangunan. Saya ingin bahwa hak atas tanah juga mencakup hak kepemilikan atas bangunan, termasuk di dalamnya HB, HGU, Dll, menurut saya kita harus membeli kepemilikan tanahnya agar aman, harus memiliki bukti yang berbeda baik itu tanah, atau bangunan agar sah harus beda agar tidak ada masalah di kemudian hari, lebih tenang kalau punya hak milik pribadi;
- n. takut gempa, takut kebakaran, kalau ada bencana (kebakaran) akan terkena semua;
- o. kurang setuju lebih baik ada hal kepemimpinan;
- p. lingkungannya kurang baik karena tidak ada pekarangan, privasi tidak terjamin;

- q. terbatas dan tidak leluasa, tidak leluasa dan tidak bagus untuk kesehatan karena tidak adanya sinar matahari yang masuk;
- r. walaupun rumah kecil asal punya sendiri;
- s. walaupun jelek, rumah sendiri, biarpun kecil rumah sendiri;
- t. pergaulannya bebas;
- u. karena padat;
- v. tidak rapi keliatannya, kaya di jakarta kumuh;

Salah satu alasan responden tidak menginginkan rumah susun tersebut karena adanya pemisahan kepemilikan atas tanah dan bangunan. Beberapa persepsi masyarakat mengenai hal ini dapat dikemukakan, sebagai berikut:

1. Bagi masyarakat kepemilikan surat-surat atas tanah dan bangunan sangat penting sehingga penawaran rumah susun sebagai alternatif hunian sulit untuk dapat diterima karena ketidak pahaman masyarakat tentang konsep rumah susun dan status kepemilikannya.
2. Keberadaan rumah susun dalam satu bangunan rumah memunculkan pertanyaan baru mengenai kepemilikan bangunan. Masyarakat masih merasa belum jelas tentang hak dan kewajiban dari penghuni rumah susun dan kaitannya dengan surat-surat kepemilikan bangunan, Hal ini lah yang membuat masyarakat merasa tidak nyaman dan was-was, karena ketidak jelasan mengenai hak atas tanah dan bangunan.
3. Ada juga alasan yang dikemukakan tersebut berkenaan dengan ketakutan terjadinya sengketa dengan sesama penghuni rusmah susun. Tidak enak mendingan ngontrak karena kita tidak bisa berbuat apa-apa kalau terjadi sengketa.
4. Konsep rumah susun dengan kepemilikan terpisah antara bangunan rumah dan tanah masih dipandang membingungkan masyarakat. Dalam pandangan masyarakat selama ini masih melekat bahwa tanah dan ban-



gunaan adalah kepemilikan yang menyatu, tidak boleh dipisahkan. Masyarakat merasa tidak aman karena tidak memiliki surat kepemilikan, sehingga takut suatu hari akan terjadi pembongkaran. Oleh karena itu tidak setuju, ingin hak tanah dan kepemilikan bangunan milik sendiri, takutnya jika milik pemerintah di ambil sewaktu-waktu. Misalnya kita menempati tanah yang masih hak pemerintah sedangkan bangunan hak pribadi, bila terjadi penyelidikan antara pemegang tanah dan bangunannya maka akan menjadi permasalahan tersendiri. Oleh karena itu biar aman dan nyaman dan tidak sengketa, mungkin lebih kuat hak atas tanah dari pada bangunan. kalau tanah mik, tidak usah pindah-pindah jadi tetap selamanya. Karenanya, tidak setuju tinggal di rumah susun karena hidup tidak tenang karena ada kekuatiran suatu saat akan terusir.

c. Harga Rumah

Selanjutnya mengenai ukuran harga rumah yang terjangkau sangat bervariasi, namun umumnya masyarakat menginginkan bahwa harga rumah tersebut tidak memberatkan karena rendahnya penghasilan mereka. Ada yang mengemukakan $\frac{1}{4}$ dari penghasilan tetapi ada juga yang setuju sebesar $\frac{1}{3}$ dari penghasilan. Persoalannya penghasilannya rendah. Dari 282 responden yang ditanya, ada responden yang hanya sanggup membayar sewa dibawah Rp. 100.000,- per bulan, Rp. 100.000, Rp. 300.000,-, Rp. 500.000,- Rp. 1.000.000- Rp. 1.200.000,- per bulan.

Untuk harga terjangkau tersebut, masyarakat meperyaratkan bahwa rumah tersebut haruslah berupa rumah yang sederhana tetapi aman, tentram, sejahtera, bersih, dan bertingkat. Rumah itu harus bersih, rapih, dilanjutkan kebersihan untuk harga rumah yang terjangkau, sesuai dengan gaji masyarakat seperti kita. Rumah yang sederhana tapi layak di huni, rumah itu harus nyaman, indah, sehat, dan sejuk, dekat dengan tetangga, harmonis. Rumah tersebut tersedia saluran air, MCK.

B. PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENDENGHASILAN RENDAH (MBR)

1. Hambatan Kepemilikan Rumah bagi MBR

Pada saat ini Indonesia memiliki UU PKP sebagai pengganti dari Undang-Undang nomor 4 taun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman yang oleh UU PKP dinyatakan tidak berlaku lagi. Pada mulanya, ketentuan mengenai perumahan adalah Undang Undang Nomor 1 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 6 Tahun 1962, kemudian Undang Undang nomor 1 Tahun 1964 tersebut dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Republik Indonesia nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan Dan Permukiman yang kemudian dinyatakan tidak belaku oleh UU PKP.

Dalam pasal 1 ayat 1 UU PKP, yang dimaksud dengan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Beberapa jenis-jenis rumah yang diatur dalam UU PKP terdiri dari:

- a. Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
- b. Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
- c. Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- d. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.



- e. Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Dalam Pasal 3 UU PKP dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan 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 pemenuhan 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.

Selain UU PKP terdapat juga Undang-Undang nomor 20 tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UU Rusun) sebagai pengganti dari UU nomor 16 tahun 1995 yang mengatur tentang rumah susun antara lain rumah susun umum yaitu rumah susun umum yang diselenggarakan untuk pemenuhan kebutuhan rumah bagi MBR.

Pertumbuhan penduduk yang meningkat pesat dan terbatasnya ketersediaan tanah khususnya di wilayah perkotaan menjadi penyebab melambungnya nilai harga tanah, sedangkan pemenuhan atas kebutuhan rumah tinggal tidak terkecuali bagi MBR akan selalu menjadi tantangan bagi pemerintah untuk mengatasi kesenjangan angka backlog. Oleh karena itu, untuk mengatur kedua kepentingan yang bertentangan tersebut dan untuk itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah untuk pembangunan. Tujuannya agar pembangunan tetap dapat berlangsung sedangkan hak-hak rakyat atas rumah termasuk bagi MBR tidak diabaikan.

Berbagai kendala klasik menghadang upaya pembangunan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Untuk bisa dijual di bawah harga Rp. 50 juta, pengembangan harus mencari lahan murah yang makin terbatas di daerah perkotaan. Lahan murah hanya ada di pinggiran kota yang masih kekurangan akses dan berbagai fasilitas.⁴ Sebagai sumber daya, tanah menyediakan ruangan yang mendukung semua kebutuhan makhluk hidup, namun ruangan yang disediakan sangat terbatas, disisi lain kebutuhan akan tanah cenderung meningkat dari tahun ketahun, baik untuk kebutuhan perumahan, pertanian, industri dan sebagainya. Ketersediaan lahan yang terbatas sementara permintaan akan lahan semakin meningkat mengakibatkan nilai tanah menjadi mahal⁵.

4 Erwin Kalo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009, hlm.1.

5 Benhard Limbong, *Politik Pertanahan*, *op. cit.*, hlm. 162

Untuk dapat melaksanakan pembangunan perumahan, Pengembang wajib melaksanakan penyediaan tanah. Prosedur penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan Pengembang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 3 Tahun 1987. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, Pengembang yang ingin memperoleh tanah untuk keperluan perusahaan terlebih dahulu harus mempunyai ijin lokasi. Pemberian ijin lokasi disesuaikan dengan tanah luas tanah yang dimohon oleh Pengembang sebagai berikut :

- a. Ijin lokasi untuk keperluan Perusahaan yang luasnya tidak lebih dari 15 hektar bagi Daerah Tingkat II yang telah mempunyai Rencana Induk Kota/Rencana Kota, ditetapkan oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II.
- b. Ijin lokasi yang luasnya tidak lebih dari 200 hektar ditetapkan oleh Gubernur Kepada Daerah Tingkat I.
- c. Ijin lokasi yang luasnya lebih dari 200 hektar ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.⁶

Terbitnya ijin lokasi tersebut merupakan langkah awal bagi Pengembang untuk melakukan pembebasan tanah lokasi pembangunan perumahan yang pelaksanaannya dapat dilaksanakan oleh Pengembang dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara pelepasan hak kepada negara untuk kepentingan Perusahaan Pembangunan Perumahan.

Hingga saat ini ada tiga jenis kelembagaan penetapan harga tanah yakni, (1) penentuan harga tanah oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT) yang berdasarkan pada kesepakatan harga antara penjual dan pembeli tanah, 2 penentuan harga tanah yang disesuaikan dengan ektapan Direktorat Pajak Bumi dan Banguann (PBB) yaitu melalui NJOP dan

6 Andi Hamzah, *et all.*, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, cetakan ke empat, PT. Rineka jakarta, 2006. hlm.10

(3) penentuan harga tanah yang ditetapkan oleh tim dari kantor pertanahan, instansi PBB, Camat/PPAT, lurah dan kepala bagian pemerintah daerah setempat untuk keperluan pengadaan tanah.⁷

Pada praktiknya, pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman menjadi beban bagi Pengembang dalam berinvestasi, karena Pengembang harus menanggung didepan biaya untuk melakukan pembebasan tanah, sedangkan tanah sebagai capital asset merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Hal ini terjadi karena sistem hukum pertanahan yang cenderung menerapkan asas perlekatan vertikal yang menghubungkan tanah dengan bangunan rumah yang melekat di atasnya.

Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum dan ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut.⁸ Sedangkan Sudikno Mertokusumo “menyatakan bahwa asas hukum bukanlah merupakan peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan hukum konkret tersebut.⁹

Asas perlekatan vertikal sejatinya memiliki pertentangan dengan asas pemisahan horizontal yang dikenal dalam hukum agraria yang bersumber dari hukum adat dan prinsip tersebut oleh UUPA sebagai sumber hukum formal dari hukum pertanahan.

7 *ibid*, hlm 36

8 Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 45

9 Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 34.



Hambatan hukum lainnya bagi MBR untuk mendapatkan akses kepemilikan rumah, terletak pada kelembagaan pemerintah yang beragam. Hal ini membuat semakin panjangnya prosedur perizinan sehingga memperpanjang birokrasi yang akan berdampak pada bertambahnya beban biaya investasi bagi pengembang perumahan dan akan berdampak pada tingginya nilai harga rumah untuk MBR.

Dalam struktur kelembagaan hukum pada sektor perumahan, secara garis besar dapat dibagi ke dalam dua kelembagaan yakni kelembagaan pemerintah tingkat pusat dan kelembagaan pemerintah tingkat daerah. Kelembagaan dalam wilayah pemerintah pusat, yang terkait dengan pengaturan sektor properti terbagi kedalam 3 (tiga) kelembagaan negara kementerian dan setingkat menteri yakni Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN).¹⁰ Dahulu malah 4 (empat) kelembagaan ketika Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat masing-masing memiliki kementerian sendiri.

Pada pelaksanaannya sering terjadi ketidakpastian hukum karena disebabkan oleh tidak sinkronnya antara kebijakan kelembagaan pemerintah yang satu dengan yang lainnya dan terlalu banyaknya diskresi (kewenangan bebas) dari pejabat pemerintah untuk memutuskan suatu kebijakan telah menimbulkan praktik-praktik penyelenggaraan negara yang tidak sehat.

Ketua DPD REI Batam, Djaja Roeslim mengungkapkan kepada Kompas.com, Senin (11/1/2016), pihaknya masih harus memenuhi 42 perizinan dengan biaya sebanyak 15 persen dari harga jual rumah. Porsi paling besar adalah mengurus Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT), dan sertifikasi pemecahan lahan. Pemangkas

10 <http://www.tempointeraktif.com/hg/narasi/2004/08/02/nrs,20040802-01,id.html> (diakses pada tanggal 27 Februari 2016, Pukul 21.32 WIB.)

perizinan dari 42 jenis menjadi hanya 8 perizinan belum sampai pada tataran pelaksanaan. Itu masih wacana pusat. Di daerah, masih berlaku aturan lama,” tutur Djaja.

Hal ini, tambah dia, mengindikasikan bahwa tidak ada koordinasi dan sinergi antara Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Pemerintah Daerah.

Bagaimana bisa memenuhi target pembangunan satu juta rumah, deregulasi perizinan saja tidak jalan, dan masih menghambat pengembang daerah yang fokus membangun rumah MBR, terang Djaja.

Secara spesifik, hambatan kelembagaan hukum (struktur hukum) dalam sektor properti terfokus pada tumpang tindihnya kewenangan antara dua lembaga yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemerintah Daerah terutama di dalam aspek hubungan hukum antara bangunan dengan subyek hukum. Sebagai contoh adalah dualisme pengaturan antara bangunan gedung dengan rumah susun, dimana satu obyek yang memiliki karakteristik yang sama (Bangunan Gedung dan Rumah Susun) diatur oleh dua peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron antara yang satu dengan yang lain. Dualisme tersebut, terletak pada konsep kepemilikan yang didasarkan pada dua prinsip yang berbeda. Dalam UU Rusun yang mengatur tentang rumah susun, Hak Milik Satuan Rumah Susun HMRS diletakan sebagai bagian dari hak atas tanah sehingga dalam rumah susun pengaturannya didasarkan pada azas perlekatan dalam hukum kebendaan. Sedangkan pada Bangunan Gedung yang pengaturannya terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (UU BG), mengintrodusir konsep kepemilikan bangunan rumah. Dalam konsep yang demikian, maka UU BG bertumpu atau menggunakan pada asas pemisahan horizontal di dalam hukum kebendaan. Adapun kelembagaan pemerintah yang berwenang melakukan pengaturannya dilakukan oleh Pe-



merintah Daerah setempat. Dualisme pengaturan yang demikian berpotensi untuk menimbulkan ketidakpastian karena perbedaan interpretasi antara lembaga pemerintah terkait (BPN dan Pemda), yang pada praktiknya akan bermuara pada perebutan kewenangan antara BPN dan Pemda.

Hambatan lainnya ada pada wilayah perilaku masyarakat sangat terkait dengan budaya yang dimiliki oleh masyarakat mengenai pembelian rumah berarti sekaligus membeli tanah tapak bangunan rumah sebagai aset yang penting dan berharga. Persepsi yang demikian, adalah sesuatu yang lazim muncul pada kebudayaan masyarakat agraris. Jika dikontekskan dalam hubungan tanah dan bangunan, maka tanpa tanah bangunan tidak dapat didirikan.

2. Hukum perumahan untuk percepatan dan kepastian hukum bagi MBR

Dalam konteks kepemilikan penyediaan rumah bagi MBR di Indonesia, penggunaan asas pemisahan horizontal dalam hukum pertanahan dapat mengatasi kesulitan MBR untuk memiliki rumah. Penerapan prinsip pemisahan antara rumah dan bangunan gedung dengan tanah, menurut hemat penulis adalah salah satu jalan keluar karena harga rumah menjadi lebih murah karena rumah terlepas dari tanah tapak pekarangannya.

Pada praktiknya perlu dicarikan model penyelesaian untuk mencegah timbulnya hambatan penyediaan rumah bagi MBR. yaitu dengan mengatur ulang hubungan hukum antara tanah dengan bangunan rumah yang berdiri di atasnya dalam bentuk format pengaturan yang sesuai dengan hukum adat yang berlaku yang menganut asas pemisahan horinzontal

Mengenai hubungan hukum antara tanah dengan benda yang ada di atasnya dalam hukum pertanahan hendaknya melepaskan diri dari pengaruh KUH Perdata yang sudah tidak sesuai dengan iklim hukum pertanahan. Sebagaimana diketahui dengan berlakunya UUPA menganut hukum adat, maka ketentuan mengenai pertanahan dalam KUHPerdata dinyatakan tidak berlaku lagi.

Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan evaluasi dalam penerapan asas dalam kaidah hukum pertanahan. Kemudian memisahkan kepemilikan atas tanah dan bangunan secara tegas. Sehingga dengan demikian, MBR dapat menikmati kepemilikan rumah dengan hak kebendaan atas bangunan rumah secara kuat melalui pembentukan atau pemunculan nomenklatur baru hak kebendaan bangunan rumah, tanpa perlu memiliki tanah yang berada di bawahnya.

Sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya kegiatan perusahaan pengembang perumahan akan melakukan tahap pembebasan tanah setelah perusahaan pengembang perumahan memperoleh izin lokasi yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara pelepasan hak. Jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai.¹¹ Menurut Urip Santoso, Secara yuridis yang dijual belikan bukan tanahnya, memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanah.¹²

Rendahnya pendapatan MBR mengakibatkan MBR sulit untuk membeli rumah yang layak baik secara teknis, ekonomi maupun sosial. Hal tersebut terjadi karena sistem hukum tanah di Indonesia tidak secara tegas menganut asas pemisahan horizontal. Tanah dan bangunan menjadi satu kesatuan kepemilikan yang mengakibatkan bertambah mahal nilai investasi yang harus dikeluarkan oleh Pengembang, belum lagi biaya perizinan, biaya pembangunan dan lain-lain yang mengakibatkan harga rumah menjadi mahal.

Dalam rangka efektivitas bantuan pengadaan rumah bagi MBR, Pemerintah terus berupaya dengan menerbitkan atau memperbaharui peraturan yang berkaitan dengan MBR antara lain:

11 Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Tangerang cetakan ketigabelas 2015, hlm 525.

12 Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Media Group Cetakan ke empat, Jakarta, 2014, hlm 358.



- a. Keputusan Menteri Permukiman Prasarana Wilayah No. 403/KPTS/M/2002 tentang Pedoman Teknis Rumah Sederhana Sehat;
- b. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor:08/Permen/M/2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/Permen/M/2007 Tentang Pengadaan Perumahan Dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR Syariah Bersubsidi
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 42/PRT/M/2015 Tentang Bantuan Uang Muka Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Untuk Meningkatkan Aksesibilitas Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Bersubsidi.
- d. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesianomor 32/Prt/M/2015 Tentang Tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
- e. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 113/PMK.03/2014 Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama MahasiswaDan Pelajar, Serta Perumahan Lainnya, Yang Atas Penyerahannya Dibebaskan Dari Pengeanaan Pajak Pertambahan Nilai.
- f. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia nomor 48/Prt/M/2015 Tentang Skema Selisih Angsuran Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dengan Menggunakan Pendapatan Badan Layanan Umum Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan.
- g. Serta peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan MBR

Disamping itu pemerintah bermaksud akan menebit-kan Peraturan Presiden guna memangkas dan mempercepat proses perijinan yang sudah ada sebelumnya, sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Basoeki Hadimoeljono di kantornya kepada media pada hari Selasa 12 Oktober 2015 bahwa sebelumnya perizinan pembangunan hunian skala besar terdiri dari 42 jenis dengan masa penyelesaian 26 bulan, sedangkan perumahan skala kecil membutuhkan 26 jenis perizinan dengan waktu perampungan selama 16 bulan akan disederhanakan menjadi 8 jenis perizinan akan selesai dalam waktu 14 hari kerja untuk perumahan skala besar, dan 9 hari kerja untuk perumahan skala kecil.¹³

Sesuai pendapat Winahyu Erwiningsih semestinya Negara melalui organ pelaksanaanya harus mampu melaksanakan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sikap tindak administrasi negara yang terjabarkan dalam perencanaan, kelembagaan dan kebijakan atas potensi sumber daya yang ada berlandaskan pada asas penegakkan peraturan hukum dan asas-asas sikap tindak administrasi negara yang baik ¹⁴karena sudah banyak aturan yang dikeluarkan oleh untuk kepentingan MBR.

Menurut teori Utilitarisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham apa yang cocok digunakan, atau cocok untuk kepentingan individu adalah apa yang cendeung untuk memperbanyak kebahagiaan. Demikian juga, apa yang cocok untuk kepentingan masyarakat adalah apa yang cenderung menambah kesenangan individu-individu yang merupakan anggota masyarakat itu. Inilah yang mesti menjadi titik-tolak dalam menata hidup manusia, termasuk hukum.¹⁵

13 <https://nauvallibrary.wordpress.com/2015/09/09/backlog-rumah-di-indonesia-tahun-2014>, *ibid*.

14 Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Total Media, 2009, hlm. 6-7 dan 213.

15 Bernard L. Tanya, Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi, Penerbit Genta Publishing, 2013, hlm. 83.



Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.¹⁶

Salah satu aspek yang penting dalam hukum pertanahan adalah tentang hubungan antara tanah dengan benda lain yang melekat padanya. Kepastian hukum terkait dengan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting, karena hal ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap segala hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya.¹⁷

Asas perlekatan vertikal adalah perlekatan secara tegak lurus yang melekat semua benda yang ada di atas maupun di dalam tanah dengan tanah sebagai benda pokoknya (Pasal 571 KUHPerdara).¹⁸ Menurut pendapat penulis penerapan asas perlekatan ini adalah salah satu penyebab sulitnya MBR tingginya backlog, seandainya tanah tidak masuk dan biaya investasi bagi perusahaan pengembang perumahan, maka biaya investasi pembangunan perumahan akan menjadi murah dan berdampak langsung terhadap percepatan penyediaan rumah bagi MBR dan memudahkan bagi MBR memperoleh rumah dan memberikan kepastian hukum.

Asas pemisahan horizontal (*horizontal scheiding*) sebagai kebalikan dari asas perlekatan vertikal. Asas pemisahan horizontal adalah asas yang dianut dalam hukum adat yang merupakan dasar dari UUPA. Hukum adat merupakan sumber utama pembangunan hukum agraria nasional. Konsepsi hukum tanah adat merupakan konsepsi asli Indonesia yang bertitik tolak dari keseimbangan antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan.¹⁹

16 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit PT Alumni, 2002, hlm. 10.

17 Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 65

18 M. Rizal, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2009, hlm. 63.

19 Benhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 160

Asas pemisahan horizontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu, misalnya di dalam hukum adat seseorang dapat menjadi pemilik pohon atau rumah diatas tanah milik orang lain²⁰.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa:

*“Dalam hukum tanah, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan gedung, konsep hukum adat tanah yang memisahkan pemilikan tanah dari bangunan di atasnya dapat kiranya memberikan pemilikan tanah dari bangunan diatasnya dapat kiranya memberikan jalan keluar pada masalah-masalah yang timbul dalam pembangunan gedung atas tanah milik orang lain, khususnya dalam pembangunan rumah susun. Pemisahan horizontal ini yang merupakan suatu asas yang lama dikenal dalam hukum adat dan dalam hukum tanah atau kebendaan di negara barat sudah dikenal juga, tetapi belum di negara-negara yang hukum kebendaan dalam hukum perdatanya masih tertinggal seperti Indonesia.”*²¹

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Martin Roestamy yang mengemukakan bahwa dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum tanah, tidak berarti asas perlekatan vertikal tidak dapat diterapkan. Dalam hal bangunan dan hak atas tanah dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka diterapkan asas perlekatan vertikal. Dalam hal ini, asas perlekatan vertikal merupakan konsekuensi dari kepemilikan bangunan dan hak atas tanah yang pada dasarnya terpisah namun karena dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka terjadi perlekatan kepemilikan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan. Akan tetapi, secara de jure bukti kepemilikan kedua hak tersebut harus dipisahkan. Perlekatan vertikal terjadi semata-mata karena secara de facto, subyek hukum tersebut memiliki hak atas bangunan dan hak atas tanah. Jadi asas perlekatan vertikal yang dimaksud terjadi karena penguasaan kedua hak oleh subyek hukum yang sama.²²

20 M.Rizal, *op. cit.*, hlm 64.

21 Mochtar Kusuma Atmaja, *Pemantapan Cita Hukum dan asas-asas Hukum Nasional di masa kini dan masa yang akan datang*, dikutip dari Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm 106.

22 *Ibid.*, hlm. 302.



Selanjutnya Martin Roestamy mengemukakan bahwa dialog untuk memecahkan persoalan pemisahan antara tanah dengan bangunan yang di atasnya merupakan keniscayaan dalam ilmu hukum, agar kedudukan hukum antara keduanya menjadi jelas, sejalan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat, sejak dulu (sejak hukum adat) sampai sekarang (era globalisasi).²³ Menurut hemat penulis penerapan pemisahan horizontal menjadi salah satu pilihan memudahkan MBR untuk membeli rumah karena dengan penerapan asas ini harga arumah akan menjadi lebih murah.

Penerapan asas pemisahan horizontal yang sejalan dengan UUPA yang walaupun tidak menyebut UUPA dalam konsideran mengingat sebagai dasar pertimbangannya tetapi pada pasal 18 ayat 1 butir b menetapkan bahwa “*setiap bangunan gedung harus diberikan status bangunan gedung*”. mengenai isi pasal tersebut diperjelas dalam PPBG pasal 12 ayat 1 yang menyatakan bahwa “*status kepemilikan bangunan gedung dibuktikan dengan surat surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah*” .

Pemisahan kepemilikan rumah dengan tanah, menciptakan sebuah kompleksitas di dalam hubungan hukum antar subyek hukum yang terkait dengan benda tanah dan rumah, baik dari pendekatan kepentingan hukum (kepemilikan dan penggunaan). Dalam makalah ini penulis membahas berdasarkan pendekatan kepentingan hukum dalam tiga model subyek hukum. Pertama, ialah subyek hukum pemilik tanah, kedua subyek hukum pemilik rumah dan ketiga subyek hukum MBR. Adapun yang dimaksud dengan subyek hukum pemilik tanah, ialah orang perorangan atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah. Kemudian subyek hukum pemilik rumah ialah orang-perorangan atau badan hukum yang memiliki bukti kepemilikan atas rumah dan subyek hukum MBR yang berdasarkan hubungan hukum tertentu merupakan pihak yang secara nyata menjadi subjek pengguna rumah tersebut.

23 *Ibid*, 131.

Pembagian subyek hukum yang demikian dalam penguasaan dan kepemilikan bangunan rumah atau tanah akan menciptakan hubungan hukum tertentu antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Terdapat beberapa kemungkinan hubungan antara ketiga subyek hukum tersebut di atas. Pertama, subyek hukum adalah pemilik tanah, sekaligus pemilik rumah dan juga MBR. Kedua, subyek hukum adalah pemilik tanah serta pemilik rumah namun bukan MBR. Ketiga, pemilik tanah bukan pemilik rumah dan juga bukan MBR. Dari kemungkinan tersebut, dapat deskripsikan sebagai berikut: Pertama, penguasaan dan pemilikan rumah dan tanah terhimpun ke dalam satu subyek hukum. Kedua, antara pemilik rumah dan pemilik tanah terhimpun di dalam satu subyek hukum namun subyek hukum tersebut tidak menggunakan rumah tersebut. Ketiga, kepemilikan atas tanah dan rumah serta MBR terpisah ke dalam beberapa subyek hukum yang berbeda.

Kepentingan hukum merupakan kepentingan yang sifatnya tidak bergantung/melekat pada subyek hukum tertentu, satu subyek hukum bisa memiliki kepentingan hukum dalam kepentingan sebagai pemilik tanah, pemilik rumah dan MBR. Namun juga bisa hanya satu subyek hukum yang memiliki satu kepentingan hukum, misalkan hanya sebagai MBR saja atau sebagai pemilik tanah saja atau sebagai pemilik tanah saja.

Pembedaan kedua konsep tersebut memiliki konsekuensi pada model-model hubungan hukum antara tanah dan bangunan rumah. Subyek hukum mewakili satu orang/badan hukum atau beberapa orang/badan hukum tertentu, yang memiliki kapasitas/kecakapan untuk melakukan sebuah hubungan hukum. Inti dari model hukum yang akan dikembangkan ialah, terletak pada mengatur hak dan kewajiban dari subyek-subyek hukum tersebut di atas. Sedangkan isi dari hak dan kewajiban dikembangkan dari masing-masing kepentingan-kepentingan hukum tersebut.

Adapun kepentingan hukum tersebut, didasarkan pada peran subyek hukum dalam menikmati hak kebendaan ter-

hadap tanah dan rumah. Dalam gambar tersebut di atas, penulis melakukan identifikasi setidaknya terdapat 3 (tiga) kepentingan hukum, subyek hukum untuk menikmati hak kebendaan tanah dan bangunan rumah. Pertama, pemilik tanah, Kedua pemilik rumah dan Ketiga MBR.

Kepentingan hukum dari pemilik tanah, tidak dapat dilepaskan dari bentuk serta kompensasi/imbal balik yang didapat atas penggunaan tanah untuk mendirikan rumah. Setidaknya terdapat beberapa perlindungan hukum yang harus diberikan kepada pemilik tanah, terkait dengan kepemilikan jangka waktu penggunaan tanah dan perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah apabila pihak pemilik rumah melakukan tindakan-tindakan hukum terhadap rumah yang dimilikinya, seperti perbuatan hukum penjaminan ataupun perbuatan hukum lainnya terkait dengan kepemilikan rumah tersebut.

Kepentingan hukum dari pemilik rumah, tidak berbeda dengan kepentingan dari kepentingan pemilik tanah, terutama terkait dengan jaminan hukum bila terjadi tindakan pengalihan (pemindahan hak), penjaminan atas tanah yang di atasnya didirikan rumah. Sedangkan kepentingan hukum MBR, ialah jaminan terhadap kelangsungan dari hak-haknya untuk menggunakan atau mengeksploitasi kenikmatan atas rumah sebagai benda, tidak diganggu oleh pihak lain meskipun terjadi perbuatan hukum, baik yang dilakukan oleh pemilik tanah maupun pemilik rumah.

C. HUKUM PERUMAHAN BAGI MBR

Berdasarkan hasil penelitian penulis di beberapa kota, yaitu Jakarta Utara, Kabupaten dan Kota Bogor dan Kota Depok diperoleh data kelayakan rumah yang diharapkan oleh responden (masyarakat MBR) yaitu layak secara teknis, sosial dan ekonomi. Layak secara teknis artinya harus memenuhi unsur-unsur, sebagai berikut:

- a. Rumah sederhana berukuran Type 21/60, Type 36/72, atau di atas 100 m².
- b. Bangunan rumah harus mempunyai konstruksi yang kuat

- c. Rumah harus awet dan kuat.
- d. Rumah harus indah dan nyaman dihuni.
- e. Tersedianya pembuangan air kotor dan kotoran (sanitasi), serta unsur kebersihan dan kesehatan menjadi utama.
- f. Sekurang-kurangnya mempunyai 3 ruang (kamar) yang tertutup, yang berfungsi sebagai 1 ruang untuk kamar tidur, 1 ruang kamar mandi dan toilet, serta 1 ruang serbaguna yang bisa berfungsi sebagai ruang tamu, ruang keluarga atau bahkan ruang makan dan dapur.

Sedangkan kelayakan secara sosial dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Keadaan lingkungan hunian berdekatan dengan tetangga dan saling kenal
- b. Rumah yang minimal mampu menampung keluarga INTI yaitu ayah ibu dan anak
- c. Adanya persyaratan khusus bagi sebuah bangunan rumah untuk mbr, yaitu: kebersihan sebagai faktor utama kenyamanan
- d. Arah Rumah menyesuaikan dengan tradisi budaya masyarakat setempat.
- e. Lingkungan pemukiman (perumahan) dipersyaratkan memiliki fasilitas peribadatan sebagai fasilitas utama dilingkungan tersebut. Selanjutnya baru pemukiman tersebut memiliki akses yang dekat dengan fasilitas pendidikan dan olah raga, baru pertimbangan berikutnya adalah fasilitas transportasi yang baik dan fasilitas belanja yang bisa dijangkau dengan fasilitas transportasi yang baik.

Adapun kelayakan secara ekonomi yang dimaksud adalah rumah yang menyiapkan segala kebutuhan standar rumah, namun dapat diperoleh dengan harga terjangkau. Walau demikian, surat-surat kepemilikan atas rumah/ bangunan menjadi faktor penting yang menjadi pertimbangan dari MBR dalam memilih sebuah rumah hunian.

Salah satu faktor masalah pemilikan rumah bagi MBR tersebut adalah faktor penyediaan tanah yang semakin hari semakin sulit,

karena terbatasnya lahan dan semakin tingginya harga tanah terutama di perkotaan mengakibatkan MBR tidak memiliki akses penuh kepada pemilikan rumah karena harus membeli tanah dengan harga yang cukup tinggi.

Di perkotaan, terjadi apa yang disebut dengan *gentrification*, yakni proses kelas menengah menggerogoti tanah-tanah yang secara 'tradisional' dikuasai oleh penduduk asli dan penduduk kelas bawah. Hal ini terjadi seiring dengan meningkatnya nilai lahan atau ketidakmampuan masyarakat kecil menyewa rumah di lokasi domisili sebelumnya. Di negara-negara latin muncul gerakan yang memperjuangkan hak atas kota (*el derecho a ciudad* atau *right to the city*). Frase ini digunakan untuk mengkampanyekan hak setiap orang terutama penduduk miskin untuk hidup di daerah perkotaan dan mendapatkan semua keuntungan yang dihasilkan oleh proses pembangunan di perkotaan. Sementara di daerah pedesaan, terjadi proses penciptaan lahan sebagai komoditas bak *cabe kriting*. Pada kondisi inilah proses *Land Administration Project* (LAP) mendapat banyak kritik. Proses pensertifikatan tanah telah menjadi alat penghancuran budaya-budaya kepemilikan komunitas masyarakat adat (*indigenous people*). Tahap berikutnya, pemilik kapital akan menggerogoti tanah dengan jalan jual beli. Tahap selanjutnya, masyarakat adat pun tersingkir dari tanah leluhurnya, sama halnya dengan apa yang terjadi dalam situasi *gentrification* di daerah perkotaan.²⁴

Dengan penerapan asas pemisahan horizontal dalam hukum tanah, tidak berarti asas perlekatan vertikal tidak dapat diterapkan. Dalam hal bangunan dan hak atas tanah dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka diterapkan asas perlekatan vertikal. Dalam hal ini, asas perlekatan vertikal merupakan konsekuensi dari kepemilikan bangunan dan hak atas tanah yang pada dasarnya terpisah namun karena dimiliki oleh subyek hukum yang sama, maka terjadi perlekatan kepemilikan antara hak atas tanah dengan hak atas bangunan. Akan tetapi, secara *de jure* bukti kepemilikan kedua hak tersebut harus dipisahkan. Perlekatan vertikal terjadi semata-mata karena secara

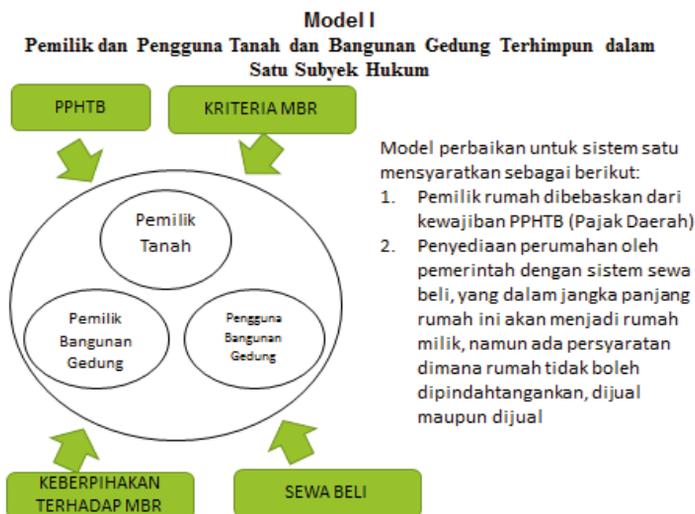
24 A. Patra. M.Zen, Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah, tanpa tahun, hlm. 4.

de facto, subyek hukum tersebut memiliki hak atas bangunan dan hak atas tanah. Jadi asas perlekatan vertikal yang dimaksud terjadi karena penguasaan kedua hak oleh subyek hukum yang sama.

Untuk mengatasi hal tersebut kiranya sebuah model dengan pendekatan asas pemisahan horizontal dapat dijadikan solusi penyediaan tanah. Dengan pendekatan ini, MBR tidak perlu mengeluarkan biaya untuk penyediaan tanah akan tetapi tanah tersebut disediakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan berbagai mekanisme yang sudah diatur, baik dalam UUPKP maupun UURS, dengan demikian akses MBR terhadap rumah layak akan cepat terpenuhi karena MBR akan mampu memiliki rumah tanpa harus membayar tanah. Hal tersebut dimungkinkan karena dengan model tersebut kepemilikan antara tanah dan rumah merupakan kepemilikan yang terpisah.

Berdasarkan tiga prasyarat kelayakan di atas, maka dirumuskan model sistem hukum perumahan yang dapat mempercepat tersedianya rumah hunian MBR, sebagai berikut:

DESAIN MODEL

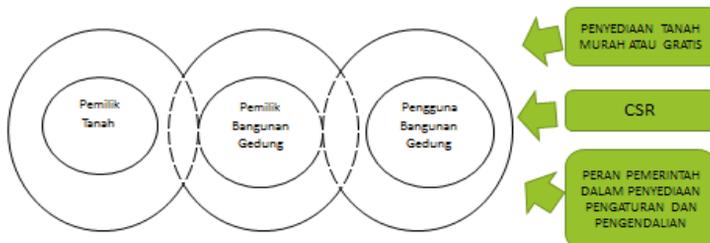


Model II
Satu Subyek Hukum Berhimpun di dalam Dua Kepentingan Hukum dan
Subyek Hukum Lainnya Hanya Memiliki Satu Kepentingan Hukum



Kepemilikan rumah masih terbebani dengan kewajiban membayar pajak PPHTB, begitupun dengan pembangunan rumah susun dikenakan pajak PPHTB/bea Perolehan atas tanah dan bangunan.

Model III
Pemilik Tanah, Pemilik Bangunan Gedung dan Pengguna Bangunan Gedung
Terpisah



Perbaikan model 3:

1. Tanah yang digunakan berasal dari tanah-tanah dengan harga murah
2. Bangunan dimiliki atau dikelola oleh pemerintah
3. Penyedia tanah dan bangunan dananya bisa berasal dari dana CSR sebuah perusahaan sehingga MBR yang berada pada lingkungan dimana perusahaan itu berada dapat memiliki rumah murah, rumah milik sendiri tetapi tidak dapat dialih tangankan kepada orang lain
4. Dana CSR ini dapat diberikan kepada pemerintah atau dikelola sendiri oleh perusahaan dan digunakan untuk membangun gedung perumahan dan diberikan kepada MBR.

Model IV
Pemilik Tanah Terpisah dari Pemilik Bangunan Gedung dan Pengguna
Bangunan Gedung



1. Pemerintah harus berintervensi pada perwujudan perumahan MBR dengan penyediaan tanah oleh Pemerintah.
2. Adapun MBR akan menjadi pemilik dan pengguna bangunan. Sampai pada akhirnya secara bertahap kepemilikan tanah dapat diberikan kepada MBR, sehingga tanah, bangunan dan pengguna bangunan pada akhirnya berada di satu tangan.
3. Penyediaan perumahan oleh Perusahaan

Catatan : Irisan lingkaran subyek hukum yang satu dengan yang lainnya menunjukkan diperlukannya perbuatan hukum yang menciptakan hubungan hukum antar subyek hukum tersebut

Dalam keempat model tersebut di atas dapat dikemukakan, bahwa antara subyek hukum dan kepentingan hukum, dalam model tersebut merupakan dua konsep yang terpisah. Kepentingan hukum merupakan kepentingan yang sifatnya tidak bergantung/melekat pada subyek hukum tertentu, satu subyek hukum bisa memiliki kepentingan hukum dalam kepentingan sebagai pemilik tanah, pemilik bangunan gedung dan pengguna bangunan gedung. Namun juga bisa hanya satu subyek hukum yang memiliki satu kepentingan hukum, misalkan hanya sebagai pengguna bangunan gedung saja atau sebagai pemilik tanah saja atau sebagai pemilik tanah saja.

Pembedaan kedua konsep tersebut memiliki konsekuensi pada model-model hubungan hukum antara tanah dan bangunan gedung. Subyek hukum mewakili satu orang/badan hukum atau beberapa orang/badan hukum tertentu, yang memiliki kapasitas/kecakapan untuk melakukan sebuah hubungan hukum. Inti dari model hukum yang akan dikembangkan ialah, terletak pada mengatur hak dan kewajiban dari subyek-subyek hukum tersebut di atas. Sedangkan isi dari hak dan kewajiban dikembangkan dari masing-masing kepentingan-kepentingan hukum tersebut.



Adapun kepentingan hukum tersebut, didasarkan pada peran subyek hukum dalam menikmati hak kebendaan terhadap tanah dan bangunan gedung. Dalam model tersebut di atas, penulis melakukan identifikasi setidaknya terdapat 3 (tiga) kepentingan hukum, subyek hukum untuk menikmati hak kebendaan tanah dan bangunan gedung. Pertama, pemilik tanah, Kedua pemilik bangunan gedung dan Ketiga pengguna bangunan gedung.

Kepentingan hukum dari pemilik tanah, tidak dapat dilepaskan dari bentuk serta kompensasi/imbal balik yang didapat atas penggunaan tanah untuk mendirikan suatu bangunan gedung. Setidaknya terdapat beberapa perlindungan hukum yang harus diberikan kepada pemilik tanah, terkait dengan kepemilikan jangka waktu penggunaan tanah dan perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah apabila pihak pemilik bangunan gedung melakukan tindakan-tindakan hukum terhadap bangunan gedung yang dimilikinya, seperti perbuatan hukum penjaminan ataupun perbuatan hukum lainnya terkait dengan kepemilikan bangunan gedung tersebut.

Kepentingan hukum dari pemilik bangunan, tidak berbeda dengan kepentingan dari kepentingan pemilik tanah, terutama terkait dengan jaminan hukum bila terjadi tindakan pengalihan (pemindahan hak), penjaminan atas tanah yang di atasnya didirikan bangunan gedung. Sedangkan kepentingan hukum pengguna bangunan gedung, ialah jaminan terhadap kelangsungan dari hak-haknya untuk menggunakan atau mengeksploitasi kenikmatan atas bangunan gedung sebagai benda, tidak diganggu oleh pihak lain meskipun terjadi perbuatan hukum, baik yang dilakukan oleh pemilik tanah maupun pemilik bangunan gedung.

Sebelum membahas mengenai model-model hubungan hukum yang mungkin diciptakan, terlebih dahulu perlu membahas mengenai kelembagaan hak dari masing-masing obyek kebendaan. Baik kelembagaan hak atas obyek benda tanah maupun kelembagaan hak atas obyek benda bangunan gedung. Kelembagaan hak tidak terlepas dari pengertian konsep hak penguasaan atas suatu benda yang memiliki pengertian sebagai serangkaian wewenang, kewajiban dan larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu terhadap obyek yang dihaki. Dalam pengertian tersebut, maka suatu model hubungan hukum atas suatu benda tidak bisa terlepas dari hak penguasaan

yang dihaki oleh seseorang, yang pada dasarnya suatu model hubungan hukum atas suatu hak kebendaan, tidak hanya meliputi (sebagai obyek perjanjian) obyek bendanya secara materiil namun juga meliputi kelembagaan hak yang diletakkan di dalam benda tersebut.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB V

BANK TANAH UNTUK RUMAH TERJANGKAU

Tanah adalah asal mula manusia, kemudian setelah mati kembali ke tanah, dan akan dibangkitkan dari tanah pula. Dengan demikian setidaknya Islam meyakini peran tanah dan hubungannya dengan manusia sejalan dengan keyakinannya bahwa manusia diciptakan Tuhan dari tanah dan akan kembali ke tanah dan dibangkitkan dari tanah. Seperti ayat Surat Taha Bab 20 ayat 53 & 55

“[Dia] yang menjadikan untukmu bumi sebagai hamparan [yang dihamparkan] dan disisipkan di dalamnya untukmu jalan-jalan dan diturunkan dari langit, hujan dan dengan air itu dihasilkan bermacam-macam tumbuhan.”

“Dari bumi Kami menciptakan kamu, dan ke dalamnya Kami akan mengembalikan kamu, dan darinya Kami akan mengeluarkan kamu di lain waktu.”

Mengenai tanah, ada lebih dari 20 kali disebutkan dalam kitab suci Al-Qur’an. Dengan meyakinkan dan sah bahwa tanah adalah milik Tuhan, tidak ada orang atau negara yang dapat mengklaim tanah sebagai penguasa mutlak, baik pemilik tanah atas dunia.

Pendirian negara pada dasarnya harus memiliki wilayah yang dikuasai baik darat maupun laut, yang keduanya juga merupakan karunia Tuhan.

Dalam perspektif Islam, tanah diciptakan dan diamanatkan kepada manusia sebagai tempat membangun kehidupan dan melanjutkan eksistensi kehidupan. Dari tanah manusia bisa hidup karena tanah itu menyimpan rejeki dari langit dan memiliki rejeki juga, yang keduanya juga dari Tuhan.

Penguasaan wilayah dimaksudkan agar suatu negara dapat mempergunakan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang



menyebutkan: “Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat”

Kata-kata “dikuasai negara” menunjukkan penegasan bapak pendiri pandangan monoteistik tentang tanah, bahwa negara bukanlah pemilik tanah seperti negara-negara kerajaan seperti Inggris, Malaysia, Arab Saudi; di mana raja memegang domain atas tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UU) pasal 1 disebutkan bahwa: “bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pada ayat 2 dikatakan: hanya rakyat Indonesia yang mempunyai hubungan langsung dengan tanah. Ayat ini menunjukkan bahwa dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, pemegang domain tanah adalah rakyat, dengan demikian tanah pada dasarnya adalah untuk rakyat.

Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah: “melindungi bangsa dan menumpahkan darah” dan “memajukan kebaikan bersama”, dua dari empat tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia menekankan pentingnya negara untuk melindungi bangsa dan tanah air untuk menyejahterakan setiap rakyat Indonesia. Konsekuensinya, jelas jika diambil dari sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kemudian secara filosofis, yuridis, dan politis, yang pemerintah mendapat amanat penyelenggara negara, menjadikan tanah untuk kemakmuran masyarakat.

Seperti diberitakan di banyak media elektronik maupun sosial saat ini pemerintah kesulitan menyediakan lahan untuk pembangunan infrastruktur, termasuk infrastruktur perumahan, sejalan dengan Oswar Mungkasa mengungkapkan, sangat sulit mencari lahan untuk infrastruktur, hampir tidak mungkin membangun perumahan di Kabupaten Jakarta.¹ Mengingat harga tanah yang semakin mahal dan akan memberatkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) untuk membeli setiap unit rumah. Dalam perspektif ini,

1 Oswar Mungkasa, Penyediaan Tanah sBagi Perumahan LIP melalui Bank Tanah (*Land Bank*) Berbasis Tata Ruang (Kasus: DKI Jakarta), pada Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh The HUD Institute of Indonesia, Grand Zury Hotel Tangerang pada tanggal 15 Juni 2017

Mungkasa melihat melalui pendekatan prinsip praktik perlekatan vertikal, di mana setiap unit dalam rumah susun yang diberi nama Rusunami disiapkan untuk MBR, terdapat pula nilai tanah yang proporsional dengan praktik pembelian tanah. barang milik satuan rumah susun yang termasuk bagian dari tanah bersama dalam sertifikat hak milik atas satuan rumah susun, maka setiap pembelian satuan rumah, harus juga membeli tanah sesuai dengan NPP (komponen HMSRS).

Keadaan ini tidak terlepas dari konsekuensi pelaksanaan praktik pemerintahan di bidang pertanahan yang menyimpang dari prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Kasus sengketa tanah di pengadilan bahkan sampai ke Mahkamah Agung, dan saat ini menurut sumber Mahkamah Agung kasus sengketa tanah menguasai sebagian besar kira-kira 50% dari seluruh kasus sampai ke Mahkamah Agung. Sengketa tersebut menguras energi bangsa, karena menimbulkan disparitas ekonomi dan kecemburuan, sebagaimana dimuat di berbagai media massa seperti kasus Potanigrah, kasus Meruya, kasus Kedoya, kasus Tanjung Priok, kasus Batang Luar, dan sebagainya dengan total putusan pengadilan perdata 7861 keputusan dalam 10 tahun terakhir.²

Dengan penguasaan tanah yang begitu luas, dapat dipastikan bahwa perusahaan real estate yang menguasai tanah latifundia, yaitu secara teoritis hukum pertanahan, penguasaannya telah melanggar Pasal 17 atau 7 UU latifundia (mendapatkan lengkap) selain melanggar latifundia ban, melakukan praktek absensi, yaitu penguasaan tanah dan penguasaan tanah di luar wilayah domisilinya. Ada dua faktor yang menjadi kendala terbesar dalam penyediaan lahan untuk pembangunan rumah bagi masyarakat.

Sebagaimana Mungkasa menyebutkan, ada juga kekhawatiran di kalangan pengusaha tentang sikap tanah terlantar akibat pelanggaran asas latifundia dan absensi tersebut di atas. Pertanyaannya, bagaimana pemerintah sebagai pemegang hak menguasai negara, mengambil langkah untuk mewujudkan kewajiban dasar

2 <https://putusan.mahkamahagung.go.id/pengadilan/mahkamah-agung/direktori/perdata/tanah/index-1.html> diakses pada 11 Mei 2017, waktu: 17.25

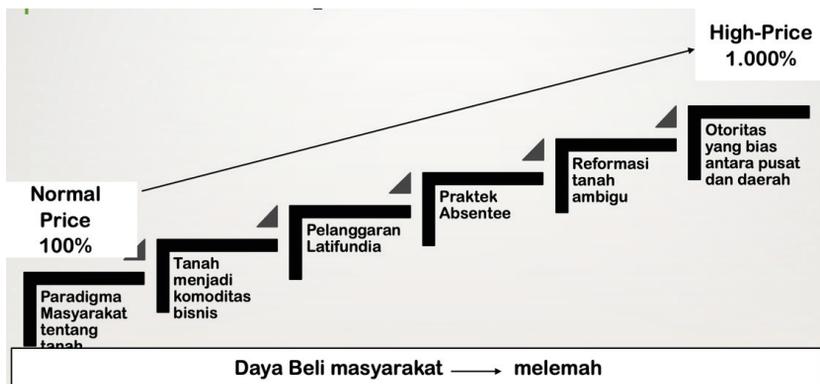
menyediakan tanah untuk pembangunan rumah bagi MBR sehingga dapat terwujud cita-cita konstitusi yaitu tanah kemakmuran rakyat. Kedua; bagaimana langkah strategis pemerintah untuk memfasilitasi akses bank tanah untuk memperoleh sumber tanah dalam rangka menyediakan tanah untuk pembangunan rumah untuk MBR?

A. FENOMENA PENDUDUKAN LAHAN DI INDONESIA

Penguasaan tanah di Indonesia dilaksanakan melalui kewenangan Hak Menguasai Negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), yang meliputi hak untuk mengatur peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan tanah, dan hak untuk mengatur hubungan hukum antara subyek hukum dengan tanah, sehingga kewenangan pemberian hak atas tanah sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah dalam hal ini melalui instansi yang bertanggung jawab, antara lain Badan Pertanahan Nasional sebagai *leading sector* di samping instansi lain seperti Badan Pertanahan Nasional. Pemerintah, instansi pusat seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Melihat banyaknya instansi yang terlibat dalam pengelolaan pertanahan, hal tersebut merupakan gagasan UUD, bahwa tanah sebagai anugerah Tuhan kepada negara yang seharusnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan lebih mudah dicapai. Sebaliknya bagi masyarakat, tanah semakin tidak terjangkau, semakin tinggi ke langit dan harganya tidak terkendali, yang pada akhirnya seperti banyak pejabat pemerintah yang kesulitan mendapatkan tanah untuk membangun infrastruktur, termasuk di dalamnya. penyediaan lahan untuk perumahan yang terjangkau bagi masyarakat. Di bawah ini adalah gambar yang menggambarkan beberapa proses yang membuat urusan pertanahan semakin menjauh dari rakyat. karena banyak pejabat pemerintah yang kesulitan mendapatkan lahan untuk membangun infrastruktur, termasuk penyediaan lahan untuk perumahan yang terjangkau bagi masyarakat. Faktanya, beberapa proses yang membuat urusan pertanahan semakin menjauh dari rakyat, karena memang pemerintah sangat kesulitan mendapatkan lahan untuk membangun infrastruktur, termasuk penyediaan lahan untuk perumahan yang terjangkau

bagi masyarakat. Menurut temuan penulis, masalah utama dari penilaian tanah yang tidak terkendali seperti yang digambarkan di bawah ini:

Gambar 5.1 - Fluktuasi dalam Penilaian Lahan



Dari gambar di atas dapat dilihat dari penilaian tanah terkait dengan kurangnya pengelolaan tanah, karena Hak Negara (HMN) oleh UUPA kepada pemerintah tidak berfungsi dengan baik. Ini adalah beberapa masalah yang disebabkan oleh fluktuasi penilaian tanah:

1. Paradigma tanah di mata masyarakat Indonesia yang pada mulanya tanah adalah sesuatu yang sakral, religius, magis, bermartabat dan terhormat, terutama di daerah pedesaan, karena tanah adalah milik marga dan kerabat. Namun sebaliknya, di masyarakat perkotaan, tanah dianggap sebagai status sosial misalnya kesuksesan, kekayaan, dan kemakmuran.
2. Tanah meningkatkan komoditas bisnis dan investasi;
3. Praktik tenurial yang berlebihan, melanggar asas larangan latifundia, dimana penguasaan tanah di Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya dikuasai segelintir orang atau korporasi besar;
4. Praktek penguasaan tanah absensi, mengakibatkan banyaknya tanah yang terbengkalai, terutama di daerah sekitar kota-kota besar;
5. Penyimpangan dari tata guna lahan, khususnya di bidang pertanian, sehingga mengabaikan prinsip landreform;



6. Lemahnya pengelolaan lahan, konflik kepentingan dan masalah penguasaan lahan,
7. Profesionalisme aparaturnya pemerintah dengan kewenangan yang ambigu antara pemerintah pusat dan daerah;

B. BANK TANAH DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA

1. Bank Tanah di Indonesia

Pada dasarnya bank tanah belum lahir di Indonesia, namun wacana tentang bank tanah berkembang dalam Kongres Perumahan dan Permukiman II, pada tanggal 28-29 April 2009 tentang “Percepatan Pembangunan Perumahan dan Permukiman di Indonesia”, dimana sebelumnya pada pra kongres di Batam penulis membuka wacana Land Bank untuk pembangunan rumah layak huni bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)³, saat itu Direktur Utama PERUMNAS (Ir. Himawan Arief Sugoto) yang kemudian menjabat sebagai Ketua Tim Ahli Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional pada Divisi Bank Tanah memberikan dukungan terhadap wacana pendirian bank tanah sebagai fasilitator penyediaan lahan untuk pembangunan perumahan terjangkau.

Bank Tanah pada dasarnya dapat berfungsi sebagai sarana penyediaan tanah dengan dukungan beberapa sumber pendanaan dan model imbreng (penghasilan). Dengan adanya bank tanah diharapkan masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dapat menghilangkan kegiatan spekulasi dalam penyediaan tanah.

Masalah pengadaan tanah dengan menggunakan Bank Tanah telah diajukan oleh Supraba Sekarwati Wijayani (2003) dalam disertasinya merancang rekomendasi Bank Tanah dalam rangka pembangunan perumahan berkelanjutan

3 Martin Roestamy, Seminar Paper, Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Indonesia Masa lalu, Kini dan Ke dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan, disampaikan pada dialog regional III, di Batam tanggal 31 Maret 2009.

yang menekankan pada konsep supremasi hukum sebagai fondasi bangunan Bank Tanah dan pengembangan hak penguasaan negara di bawah Model Pengembangan kawasan industri seperti Pulogadung di Jakarta atau Rungkut di Surabaya, yang dapat digunakan sebagai embrio tahap awal penyediaan lahan.⁴

Untuk kawasan pemukiman dan permukiman khususnya untuk MBR, menurut hemat penulis, penyediaan Lingkungan Siap Bangun (LISIBA) dan Kawasan Siap Bangunan (KASIBA) oleh Perum Perumnas pada kasus Driyorejo Gresik dapat dijadikan sebagai model awal.⁵ Proyek tersebut merupakan hasil kerjasama Perum Perumnas dengan kelompok BUMN “Karya” yang saat itu berada di bawah pengawasan Kementerian Pekerjaan Umum. Kemudian dengan ketentuan yang berlaku saat itu, program LISIBA dan KASIBA dilaksanakan dengan model Kerjasama Pembangunan dan Pemasaran (KSPP), yang telah ditunjuk oleh pihak ketiga sebagai pelaksana pembangunan perumahan dan permukiman, seperti Permukiman untuk MBR.

Kemudian di proyek lain, Perum Perumnas juga bekerja sama dengan beberapa pengembang dalam pembangunan perumahan dan permukiman di kawasan Cengkareng, sehingga Cengkareng berkembang seperti sekarang ini. Model Cengkareng dengan mengembangkan program LISIBA

4 Supraba Sekarwati, Pembangunan Pembentukan Bank Tanah (Land Bank) dalam rangka pembangunan dan pembangunan mengenai yang berkelanjutan di Indonesia, Disertasi UNPAD, 2003, hal. 131

5 Pembangunan rumah oleh PERUMNAS dengan model Driyorejo, Gresik, Jawa Timur pada tahun 2002 dimulai dari lahan seluas 800 hektar awalnya Perumnas hanya bertindak sebagai pembangun rumah, sedangkan infrastruktur dibangun oleh pemerintah daerah Gresik, kemudian melalui kerjasama dengan negara -Badan Usaha Milik Grup Karya membentuk konsorsium untuk mengembangkan bangun bangun siap lingkungan (LISIBA) dan Siap Bangun (KASIBA) yang melibatkan lahan kurang lebih 2000 hektar. Dengan demikian tugas Perumnas sebagai pembangunan perkotaan menjadi lebih ringan karena kegiatan pembangunan perumahan dapat diintegrasikan dengan program pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah. Melalui kedua pola tersebut, harga rumah dapat ditekan karena biaya pembangunan tidak lagi dibebani biaya pengadaan infrastruktur yang mahal, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0304/30/eko5.htm> oleh Bambang Tri Subeno, diakses pada 5 September 2017, pukul 20:58.

melalui Kavling Siap Pakai (KTM). Oleh karena itu, model yang dibuat Perumnas baik proyek Gresik maupun proyek Cengkareng mungkin dapat dijadikan acuan awal atau eLIPyo pendirian Land Bank.

2. Tugas pokok dan fungsi bank tanah

Lembaga bank tanah merupakan bagian dari penyelenggaraan negara dan bagian dari Hak Milik Pemerintah, karena dalam konteks kegiatannya mempunyai tugas pokok merencanakan, melaksanakan, mengendalikan setiap pemangku kepentingan di atas tanah. Kegiatan tersebut meliputi peruntukan, penggunaan, dan penyediaan tanah untuk kepentingan umum, dan untuk kepentingan umum pada khususnya. Tidak ada ruang lingkup yang mencakup seluruh ruang lingkup UUPA ke-14 yang menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban merencanakan, menginventarisasi, dan menggunakan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan untuk rakyat Indonesia. sepanjang waktu. Pasal ini merupakan perwujudan dari semangat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Bank tanah dapat menampung segala kebutuhan yang berkaitan dengan tanah, untuk semua kegiatan pembangunan termasuk prasarana dan jalan, penunjang umum yaitu pasar, rumah sakit, sekolah, perkantoran, sarana olah raga, waduk dan sarana transportasi. Dan dalam tulisan ini, penulis ingin menambahkan untuk bidang investasi yang besar khususnya Penanaman Modal Asing (PMA), termasuk untuk kepentingan perumahan MBR.

Dalam menjalankan tugasnya, bank tanah harus mempertimbangkan beberapa isu yang sensitif dan rawan konflik, yang dapat dirumuskan dalam beberapa pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki aturan atau payung hukum yang jelas tetapi dalam proses pengadaan tanah masalah masalah Sosiologis Hukum, Budaya Hukum. Dan pelaksanaan prinsip *Good Governance* oleh aparat yang bertanggung jawab

masih perlu ditingkatkan karena masih banyak terjadi sengketa dan keterlambatan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terutama infrastruktur yang diperlukan, pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman.

- b. Mengingat paradigma tanah di mata sebagian masyarakat Indonesia yang masih menganggap tanah sebagai sesuatu yang sakral, sensitif, agama magis. Di sisi lain, ada individu yang mengubah paradigma yang menjadikan tanah sebagai objek investasi bahkan spekulasi. Tidak mengherankan jika pengadaan tanah dengan tujuan apapun tidak lepas dari konflik, apalagi pelaksanaannya tidak dilakukan oleh pihak yang berkompeten baik secara keilmuan maupun kewenangan.
- c. Gagasan perlunya lembaga tertentu, seperti Bank Tanah, sebagai alternatif pengadaan tanah, atau lembaga lain dengan mengembangkan kewenangan kelembagaan yang ada, seperti Perum Perumnas, Pengelola Kawasan Industri, merupakan alternatif yang dapat dikembangkan sebagai sarana pengadaan tanah untuk mencapai kepastian hukum.

Suharso Monoarfa⁶ menegaskan penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sulit dilakukan tanpa ketersediaan land bank. Namun, pemerintah daerah harus menyediakan lahan. Pendapat ini dapat dibenarkan karena tugas utama bank tanah adalah menggunakan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus dihindari keterlibatan swasta. Dikhawatirkan pemberian wilayah kepada MBR, perumahan menjadi tempat spekulasi, karena tidak bisa ditolak bahwa masalah perumahan rakyat adalah masalah pengadaan tanah.

Proses pendirian bank tanah sekurang-kurangnya dapat memenuhi standar minimal fungsi bank tanah yang meliputi:

6 <https://forum.rumah123.com/article-3237-anggota-wantimpres-minta-daerah-siapkan-bank-tanah-perumahan#jbc1eLWyITZuk3gR.99>



- a. Penjaga tanah, dengan mengumpulkan lengkaptanah-data seperti kepemilikan tanah, kepemilikan, perencanaan penggunaan tanah termasuk tanah terlantar yang disimpan di bank data tanah. Data harus akurat, faktual, dan lengkap.
- b. Jaminan tanah, dalam hal ini bank tanah harus memperhatikan rencana tata ruang, termasuk ruang terbuka hijau, karena bank tanah mempersiapkan proses pengadaan tanah melalui jual beli, tukar menukar, atau pelepasan hak seperti biasa. Namun dapat juga dilakukan dengan pengembangan model seperti yang akan dijelaskan di bawah ini. Dalam hal ini, bank tanah harus memperhatikan kepentingan pemerintah daerah, termasuk rencana tata ruang wilayah.
- c. Land bank sebagai penguasaan penguasaan tanah, menyangkut kegiatan perencanaan dan penggunaan tanah pada butir (a.) di atas dapat mengendalikan harga tanah, sehingga penetrasi pasar dapat dilakukan untuk mencegah penguasaan tanah bagi kelompok tertentu.
- d. Land bank sebagai propertipenilai. Salah satu tujuan utama pendirian bank tanah adalah untuk mengatasi keterbatasan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum. Salah satu faktor kelangkaan tanah adalah aktivitas para spekulan, yang menyimpantahan untuk mengatur harga tanah maka agar harganya sulit dikendalikan. Jika hanya mengacu pada nilai objek kena pajak (NJOP), sulit menemukan kesepakatan karena spekulan menggunakan harga pasar yang mencapai dua hingga tiga kali harga wajar. Maka dalam tugas ini, pendirian bank tanah memerlukan komitmen yang kuat dari pemerintah karena salah satu tujuan didirikannya bank tanah adalah untuk mengimbangi para spekulan yang merupakan korporasi besar sebagaimana disebutkan pada pendahuluan sebelumnya, yang mengatur harga tanah. Baru-baru ini, kelompok oligopoli telah berlabuh kepada pemerintah khususnya di DKI Jakarta yang telah berkontribusi terhadap kenaikan Harga

Properti (NJOP) hingga 200%.⁷ Sangat berbahaya bagi masyarakat dan pemerintah, karena masyarakat semakin menjauhkan harga tanah.

- e. Bank tanah sebagai penyalur, dalam urutan ini bank tanah dapat membantu pemerintah melakukan distribusi tanah terutama untuk pembangunan yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat, antara lain penyediaan tanah untuk pembangunan rumah layak huni. Sumber pengadaaan tanah untuk kegiatan distribusi tanah akan dideskripsikandi bab berikutnya. Dalam urutan ini, bank tanah juga dapat bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk memperoleh tanah, dengan cara yang lebih mudah dan murah agar pembangunan untuk kepentingan umum tidak terhambat, karena ketersediaan lahan seperti yang disampaikan oleh Presiden dan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Dalam hal ini diperlukan kesiapan permodalan dan kejelian para ahli pertanahan sebagai ahli untuk melakukan kajian dan penelitian terhadap sumber-sumber tanah, tidak dapat dipungkiri dalam kegiatan pengumpulan dan pembagian tanah sering terjadi konflik kepentingan internal. Oleh karena itu, pihak yang ditunjuk sebagai pemberi kuasa bank tanah harus memiliki integritas, kapabilitas, dan semangat pengabdian tanpa memandang orientasi bisnis. Diperlukan seleksi yang komprehensif untuk melibatkan tenaga ahli dalam kegiatan bank tanah.
- f. Bank tanah sebagai pengelola pertanahan, sebagai lembaga resmi yang secara langsung mengelola penyimpanan, penetapan, perencanaan, penggunaan, dan penyediaan tanah, unsur pengawasan juga merupakan bagian terpenting untuk mengatur kesemrawutan penyediaan tanah, bagaimana peran Penguasaan Negara

⁷ Laporan Penelitian Pusat Studi Hukum Pertanahan Universitas Djuanda, September 2010



bisa dibilang dengan bank tanah, dan jika perlu akan mengambil sebagian peran BPN dalam masalah pertanahan, karena masalah pertanahan tidak lepas dari pegawai BPN yang tidak terkendali, sehingga perencanaan dan penggunaan tanah dapat dijadikan sebagai acuan pengembangan pengelolaan lahan oleh land bank sebagai alternatif dan rahasia untuk menghindari spekulasi.

Dengan tugas pokok dan fungsi tersebut di atas, maka pengembangan kelembagaan bank tanah tidak hanya difokuskan pada penyediaan tanah untuk infrastruktur dan utilitas umum tetapi juga harus diarahkan hingga penyediaan lahan untuk kepentingan umum tempat pembangunan perumahan bagi masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah (MBR). Menurut Supraba Sekarwati, secara umum kegiatan bank tanah memiliki tiga tahapan, yaitu: (1) tahap persiapan; (2) tahap implementasi; (3) tahap kontrol. Dia ingin pembentukan satu badan atau badan pelaksana yang melakukan kegiatan bank tanah.⁸ Kemudian badan pengelola dilisensikan untuk memperoleh properti dengan rencana rinci tata ruang, luas rencana tanah yang ditempati, dan rencana pembangunan infrastruktur. Kemudian mengadakan pengendalian meliputi tiga kegiatan utama, yaitu; penyediaan tanah, pematangan daerah, dan pembagian tanah.⁹

Dan terdapat empat cara untuk memperoleh sumber tanah: konsolidasi tanah, jual beli, pertukaran, dan pelepasan hak milik. Menurut hemat penulis, untuk pengadaan tanah untuk perumahan yang terjangkau, model pengadaan tanah yang dibenarkan secara hukum dengan melihat lebih dalam, antara lain: tanah yang ditinggalkan oleh praktik latifundia dan absen misalnya, atau pemanfaatan aset daerah, dan pembangunan pada pusatnya didirikan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai perwujudan dari lembaga bank

8 Supraba Sekarwati, *Op.cit.*, hal. 229

9 Supraba Sekarwati, *Ibid*, hal. 230

tanah, maka di daerah harus diikuti dengan pengembangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan juga dapat menggunakan dana APBD. Demikian pula, pemerintah pusat dapat menggunakan APBN sebagai sumber pengadaan tanah untuk pengembangan kelembagaan bank tanah. Harus diingat, dengan harga properti yang menjulang tinggi tanpa modal dan keinginan yang kuat dari pemerintah bisa jadi lembaga land bank seakan ompong macan. Di sini diperlukan payung hukum yang kuat untuk pendirian bank tanah seperti yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

3. Entitas Bank Tanah

Dalam beberapa pertemuan yang diadakan oleh kementerian atau lembaga sosial seperti LSM, beberapa pengertian penting antara lain bentuk entitas bank tanah dalam bentuk lembaga pemerintah di bawah Kementerian Agraria dan Badan Pertanahan Nasional atau di bawah Kementerian Perumahan Rakyat. Ada juga ide untuk membuat badan usaha milik negara yang mengelola bank tanah, dan ide lain dalam bentuk Badan Layanan Umum (BLU) dengan dua bentuk; baik Badan Pusat yang berkedudukan di ibu kota maupun Badan Daerah yang berkedudukan di Ibukota Provinsi dan Kabupaten. Sehingga dapat disimpulkan beberapa alternatif seperti yang dapat dirinci pada tabel berikut;

Tabel 1 - Entitas Bank Tanah Alternatif

	Agen pemerintah	Badan Usaha Milik Negara	Badan Layanan Umum
Dasar Hukum	Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005.	Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 juncto 74/2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
Badan Hukum	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	Bank Pertanahan Pusat (Perusahaan Pemerintah, Badan Hukum)	Badan Layanan Umum Pertanahan (bukan Badan Hukum)

Cakupan	Penataan perencanaan, peruntukan, penggunaan, perolehan, dan pemantapan tanah untuk menjual tanah mengalami hambatan mengenai ketentuan tentang kekayaan negara (Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah), Hak Pakai dan Hak Pakai instansi pemerintah, juga bisa dipinjam-pakai.	Mengatur perencanaan, peruntukan, penggunaan, perolehan tanah, pemantapan tanah, pemindahan dan pemindahan tanah, serta penempatan harta berupa penghasilan ke dalam Perseroan (inbreg), juga dapat mengadakan kontrak pengelolaan hak yang berorientasi pada keuntungan dan konsesi profitabilitas seperti Hak Guna Usaha (HGU).	Mengatur perencanaan, peruntukan, penggunaan, penempatan tanah, pemantapan tanah, pemindahan dan pemindahan tanah, dan penempatan tanah, membuat konsesi penggunaan tanah, perjanjian penggunaan non-profit.
---------	---	---	--

Sebagai badan usaha yang bergerak di bidang pengadaan tanah, bank tanah tidak diragukan lagi dilengkapi dengan modal yang tinggi, seperti badan usaha pada umumnya kecilnya perusahaan tergantung pada modal dasar, modal ditempatkan, atau keuangan yang disisihkan. Dalam berbagai focus group discussion baik pemerintah maupun LSM, termasuk yang dilakukan oleh The HUD Institute, telah mengurungkan ground capital sebesar Rp 3 triliun yang bersumber dari APBN. Menurut hemat penulis, penempatan modal tersebut harus mempertimbangkan faktor fluktuasi harga tanah dan kecepatan dan ketepatan dalam memperoleh tanah dan dana yang dibutuhkan untuk membangun infrastruktur daerah, dari sumber tanah yang diperoleh bank tanah. Sehingga penempatan modal yang sangat sedikit, sehingga ruang gerak bank tanah tidak fleksibel dan terbatas, sebaiknya modal dasarditempatkan oleh pemerintah paling sedikit Rp. 10 triliun, karena harga tanah yang cukup fluktuatif terutama di Jakarta dan sekitarnya. Untuk mendapatkan harga tanah Rp 5 juta per meter hampir dikatakan tidak mungkin, di kawasan bisnis harga tanah berkisar Rp 50 juta hingga Rp 150 juta per meter. Sedangkan harga tanah di kawasan Bogor, Tangerang, Bekasi, dan sekitarnya berkisar sekitar Rp 2 juta per meter.

Sebagai badan usaha yang bergerak di bidang pengadaan tanah, bank tanah tentunya dilengkapi dengan modal yang kuat, sebagaimana badan usaha pada umumnya, kecilnya

usaha pun tergantung pada modal dasar, modal ditempatkan, atau keuangan yang disisihkan. Dalam berbagai diskusi kelompok terarah yang diadakan baik oleh pemerintah maupun LSM, termasuk yang dilakukan oleh The HUD Institute, telah mengecilkan modal dasar modal Rp 3 triliun (setara dengan Rp 222 juta) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menurut hemat penulis, penempatan modal tersebut harus mempertimbangkan faktor fluktuasi harga tanah dan kecepatan dan ketepatan dalam memperoleh tanah dan dana yang dibutuhkan untuk membangun infrastruktur tanah, dari sumber tanah yang diperoleh bank tanah. Sehingga penempatan modal tersebut sangat sedikit, sehingga ruang gerak bank tanah tidak fleksibel dan terbatas, sebaiknya modal dasar yang ditempatkan oleh pemerintah paling sedikit adalah Rp. 10 triliun, karena harga tanah yang cukup fluktuatif terutama di Jakarta dan sekitarnya. Untuk mendapatkan harga tanah Rp 5 juta per meter hampir dikatakan tidak mungkin, di kawasan bisnis harga tanah berkisar Rp 50 juta hingga Rp 150 juta per meter.¹⁰

Di Amerika Serikat, pengaturan Bank Tanah sebagai sarana pengelolaan tanah dapat diatur oleh Undang-Undang Negara Bagian, sehingga dimungkinkan bagi pemerintah Kota, Desa atau Kota untuk membentuk Perbankan Tanah.¹¹ Di Indonesia ada wacana pembentukan Bank Tanah melalui Peraturan Pemerintah dan ada pula yang mengusulkan sebagai Badan Hukum harus dibentuk melalui mekanisme Undang-Undang, namun menurut hemat penulis hal tersebut tidak baik dan sebaiknya dihindari pembentukan berdasarkan Keputusan Presiden. Regulasi, karena entitas Bank Tanah akan menguasai wacana pertanahan nasional yang substansial, maka wacana bank tanah berbentuk

10 Laporan Penelitian Pusat Studi Hukum Pertanahan Universitas Djuanda, September 2010

11 Sungkana, SH, LLM, Konsep Dasar Land Banking/Bank Tanah; Makalah tentang DJKN, 2015

Badan Layanan Umum (BLU) maka di daerah dapat berbentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). , adalah sebagai sesuatu yang sangat mungkin. Yang perlu diperhatikan adalah status badan hukum sebagai orang yang memiliki hak dan kewajiban harus jelas, oleh karena itu Bank Tanah harus terpisah dari satu instansi pemerintah, dari kepentingan politik, dan kepentingan bisnis. Ini adalah situasi yang sangat krusial sejak awal dan harus dipertimbangkan. Dan dalam pembahasan awal, status entitas bank tanah menjadi hal yang menarik.

C. MODEL PENGADAAN TANAH UNTUK PERUMAHAN TERJANGKAU

1. Metode Pembebasan Lahan

Langkah awal bank tanah adalah merencanakan, menggunakan, menetapkan dan menyediakan tanah untuk setiap kawasan sesuai dengan rencana tata ruang dan rencana tata ruang wilayah. Dalam perencanaan awal, tentunya tidak bisa dilepaskan perencanaan tata guna lahan untuk kepentingan umum lainnya, tidak semata-mata untuk kepentingan perumahan. Kepentingan umum tersebut, sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang tentang Penyediaan tanah, antara lain meliputi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kesejahteraan Umum, yang mengatur tentang 18 jenis kesejahteraan umum, sedangkan mengenai Penyediaan tanah untuk kepentingan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah diatur dalam pasal 10 angka (o) menyebutkan bahwa penataan kawasan perkotaan dan/atau pemantapan tanah, dan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa. .

Setelah mempersiapkan dan menentukan Lokal Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) memandu harga dasar kemudian dilakukan sosialisasi kepada masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan kemudian ke diproses dengan model transaksi, seperti jual beli atau pembebasan hak milik. Selama ini pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum-

selesai oleh bank tanah, karena bank tanah itu sendiri masih dalam proses pendirian, badan atau badan juga masih dalam perdebatan, diharapkan hanya memperhatikan beberapa indikator yang dijelaskan pada tabel 2 di atas. Secara umum, kegiatan pengadaan tanah dilakukan oleh inisiatif penggunaan lahan, atau pengguna lahan, seperti: instansi pemerintah, badan usaha milik negara, atau perusahaan nasional untuk perumahan, infrastruktur, dan infrastruktur lainnya.

Sejauh ini, pengadaan tanah untuk pengadaan tanah dilengkapi dengan kondisi peraturan Undang-Undang Pertanahan. Bank tanah jika melakukan kegiatan dalam batas-batas pembebasan sebagaimana dimaksud, dengan pendekatan konsolidasi tanah, juga telah selesai, tidak ada yang baru kecuali pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh bank tanah, untuk menghindari spekulasi seperti yang dijelaskan sebelumnya, itu adalah diperlukan untuk pemilihan pengambil keputusan dan pengelolaan bank tanah secara hati-hati. Mengingat kompleksnya pertanahan di Indonesia, model yang paling aman menurut hemat penulis adalah model Badan Layanan Umum (BLU Pusat) yang berkedudukan di Ibu Kota dan dapat membuka Badan Layanan Umum Daerah (BLU Daerah), dengan ketentuan bahwa pembentukannya harus berdasarkan Undang-Undang, sehingga memiliki kedudukan dan lingkup pekerjaan yang lebih kuat dapat dirinci dan memiliki ikatan hukum.

2. Pengadaan Tanah untuk Land Bank

Pertanyaan selanjutnya adalah pengadaan tanah luar yang dilakukan seperti yang telah dibahas pada bab sebelumnya, bagaimana mengembangkan penyediaan lahan untuk land bank terutama untuk penyediaan lahan untuk pembangunan perumahan yang terjangkau, seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

Beberapa pemikiran dari hasil penelitian yang penulis lakukan, prospek pengembangan model pengadaan tanah untuk pembangunan rumah, dapat dioptimalkan antara lain:



a. Pemanfaatan lahan terlantar

Jika melihat data pada pembahasan sebelumnya, ada 5,1 juta hektar yang dimiliki oleh para taipan di Indonesia, dari para taipan pemilik perkebunan, masih ada 2 juta hektar yang belum tergarap, tentunya antara lain menjadi terabaikan. Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Terlantar yang mengatur tentang kriteria tanah terlantar; pertama, tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik; kedua, tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan pemberian hak tersebut.

Lahan terlantar tidak hanya dari lahan perkebunan tetapi banyak juga di kawasan sekitar kota antara lain di sekitar kawasan JABODETABEK yaitu Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi. Di sekitar kawasan GERBANG KERTOSUSILO yaitu, Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan. Atau daerah MABIDE yaitu Medan, Tanjung Morawa, Binjai, dan Deli Serdang. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Hukum Properti, setiap lahan kosong yang tidak bekerja pada, hampir bisa dikatakan orang Taipan memiliki segalanya, yakni di Jakarta, Surabaya, atau Medan. Inilah yang disebut akibat yang berlebihan dari penguasaan tanah dengan melanggar larangan latifundia, sebagaimana diatur dalam UUPA pasal 7 yang menyatakan bahwa: “Agar tidak merugikan kepentingan umum, pemilikan dan penguasaan tanah yang ditumbuhi tidak diperbolehkan. .” juga dengan pagu diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 18/2016 tentang Penguasaan Lahan Pertanian. Berdasarkan kepadatan penduduk dengan batasan maksimum individu sebagai berikut:

- 1). 20 ha (acre) untuk area non-padat,
- 2). 12 ha di daerah yang kurang padat,

- 3). 9 ha di daerah padat penduduk, serta
- 4). 6 ha di daerah padat penduduk.

Pembatasan wilayah ini hampir sama dengan aturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Berikut ini adalah aturan dasar larangan latifundia yang diatur dalam UUPA, namun jika melihat fakta dalam pembahasan pengadaan tanah, situasinya menjadi ironi, apalagi dikaitkan dengan penguasaan tanah oleh sekelompok kecil taipan dengan melanggar asas pertanahan. batas kepemilikan yang diatur dalam asas latifundia dan lebih ironisnya lagi kepemilikan tanah tersebut sebagian besar telah melanggar larangan absensi sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Republik Indonesia yang berbunyi: “Setiap orang dan badan hukum yang berhak atas tanah pertanian wajib mengusahakannya secara aktif untuk mencegah tindakan pungli. Dua pelanggaran pemilikan tanah oleh latifundia dan absensi adalah asal usul tanah terlantar dan fluktuasi harga tanahtanahharga dan kenaikan yang semakin tidak terkendali. Akibatnya, terjadi kelangkaan lahan untuk pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang dikeluhkan para pejabat tinggi pemerintah, termasuk manfaat penyediaan lahan untuk perumahan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Karena itu, itudisebabkan dengan semakin tingginya harga tanah, dan tanah menjadi komoditas bisnis dan spekulasi pemilik modal sehingga akhirnya tanah tersebut menjadi ter-bengkalai.

Di bawah regulasi tersebut pada dasarnya ada aturan larangan latifundia, namun jika melihat fakta dalam pembahasan pengadaan tanah, maka situasinya menjadi ironi, apalagi dikaitkan dengan penguasaan tanah oleh sekelompok kecil taipan dengan melanggar prinsip kepemilikan tanah. batas kepemilikan tanah



yang diatur dalam asas latifundia dan lebih ironisnya lagi kepemilikan tanah tersebut sebagian besar telah melanggar larangan absensi sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Republik Indonesia yang berbunyi: “ Setiap orang dan badan hukum yang memiliki hak atas tanah pertanian wajib mengusahakannya secara aktif untuk mencegah tindakan pengli.asal usul tanah terlantar dan fluktuasi harga tanah serta kenaikan yang semakin tidak terkendali. Akibatnya, terjadi kelangkaan lahan untuk pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang dikeluhkan para pejabat pemerintah di atas, termasuk pentingnya menyediakan lahan untuk perumahan yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Oleh karena itu disebabkan oleh harga tanah yang semakin mahal dan tanah tersebut menjadi komoditi bisnis dan spekulasi para pemilik modal, sehingga pada akhirnya tanah tersebut menjadi terbengkalai.

Untuk menghindari ketidakadilan dan mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemanfaatan tanah terlantar telah terjadi di tengah-tengah para pemangku kepentingan perumahan di setiap *Focus Group Discussion* penyediaan rumah bagi masyarakat miskin dan MBR, wacana pemanfaatan lahan terlantar dan lahan tak terpakai akibat praktik latifundia dan absensi merupakan sumber potensial pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya pembangunan rumah untuk MBR. Menurut hemat penulis, sesuai dengan asas keadilan yang dipandang oleh UU Pengadaan Tanah dikaitkan dengan sila kelima PANCASILA, sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, berdasarkan landasan yuridis pasal 33 ayat (3) konstitusi Indonesia, tanah latifundian merupakan sumber prioritas penyediaan tanah dan tugas utama bank tanah yang akan segera didirikan. Dengan model BLU, pengalihan fungsi tanah ke model pemberian tanah sukarela para taipan penguasa tanah di Republik Indonesia merupa-

kan tindakan kehormatan dan patriotik Pancasila. Jika mereka tidak menghendaki penyerahan secara sukarela sebagaimana dimaksud, maka pemerintah harus mengeluarkan keputusan tentang penangguhan penguasaan hak atas tanah untuk kepentingan rakyat, sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Inilah yang disebut dengan tema “Siap Berbagi Tanah dengan Rakyat.”¹²

b. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan

Bagi kawasan industri, BUMN, atau perusahaan multinasional yang memiliki lahan luas di sekitar pabriknya, gagasan penyisihan bagi hasil dengan sistem *Corporate Social Responsibility* (CSR) atau tanggung jawab sosial perusahaan dapat dilakukan dengan menyisihkan sebagian lahan industri atau perkebunan untuk diberikan kepada bank tanah. , agar dapat dimanfaatkan sebagai sumber penyediaan lahan bagi pekerja masing-masing perusahaan dan dapat dibangun perumahan pekerja di sekitar lokasi usaha. Langkah ini harus diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang kewajiban menyediakan lahan bagi pekerja pabrik yang dapat dikonversi menjadi biaya CSR atau dapat juga berupa pajak dapat dikurangkan.

Selama ini, perusahaan-perusahaan besar membangun asrama untuk pekerja dan karyawan dengan ketentuan, setelah pensiun atau berhenti bekerja, pekerja harus mengosongkan rumah, dan banyak kejadian, penghuni harus dipindahkan secara paksa atau dengan juru sita. Cara ini tidak manusiawi, mengingat selama bekerja, pekerja telah memberikan kontribusi positif bagi perusahaan, maka sudah saatnya berpikir dengan pendirian bank tanah, kantor pertanahan di setiap lahan perkebunan, kawasan industri atau

12 Martin Roestamy, Majalah HUD, edisi pertama, Jakarta: 2011, kunjungi <http://hudindonesia.org/index.php/hudmagz>



perusahaan besar, baik multinasional maupun nasional. perusahaan, ada kewajiban untuk menyisihkan minimal 5% dari tanah untuk kepentingan ‘pekerja dan perumahan pekerja, dengan ketentuan bahwa pemberian tanah baik hibah atau pinjam pakai, hanya perlu mempertimbangkan konsep terpisah kepemilikan bangunan dan tanah seperti yang dijelaskan pada bab lain.

c. Aset Daerah

Aset daerah dimiliki oleh Kota/Kabupaten atau Provinsi yang terdiri dari aset bergerak dan tidak bergerak. aset tetap, termasuk tanah, bangunan dan fasilitas lain yang sudah ada sebelumnya. Aset daerah dikelola oleh Badan Pengelola Aset Daerah dengan tujuan agar aset daerah dapat bermanfaat khususnya bagi pendapatan daerah.

Di antara kawasan aset tanah, ada yang terlantar dan terlantar, hal ini karena pemerintah daerah kurang serius mengurus, seperti dokumen hukum yang tidak jelas, pemekaran dan pembangunan daerah, sehingga keamanan relatif lemah. Akibatnya, banyak lahan yang tidak dimanfaatkan atau digarap oleh pihak ketiga.

Tanah yang dimanfaatkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan dapat menjadi modal awal pendirian bank tanah di daerah, baik yang bernama Bank Pertanian Daerah maupun Badan Layanan Umum Daerah, tergantung dari bentukan pemerintah pusat. Untuk daerah di Pulau Jawa yang memiliki tanah kas desa, seperti tanah bengkok, kitsitir, tanah gogolan, misalnya daerah yang berubah dari desa ke kota, tentunya kas desa tidak digunakan oleh mantan kepala desa atau keluarganya, tetapi harus diserahkan ke daerah untuk aset daerah. Daerah padat penduduk di Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Banten dapat memanfaatkan lahan eks kas desa sebagai sumber penyediaan lahan untuk land bank. Khusus untuk daerah yang memiliki tanah eks-swapraja yaitu Sultan Agung, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, Surakarta, Cirebon, Medan,

dan daerah lainnya, masing-masing dapat memanfaatkan tanah yang belum dimanfaatkan untuk diserahkan kepada bank tanah untuk penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan yang terjangkau. Disini dibutuhkan kebesaran jiwa dan patriotisme tanah eks kesultanan khususnya bagi keturunan eks kraton yang memegang peran pemerintahan di daerah. Misalnya Paku Alam atau Sultan Hamengkubuwono.

d. Pendapatan Anggaran Daerah & Nasional

Pemerintah daerah harus didorong untuk mulai membeli tanah untuk rumah rakyat, salah satu cara yang diterapkan untuk mendorong daerah membeli tanah perumahan adalah dengan menyalurkan Dana Alokasi Khusus (DAK) kepada pemerintah kabupaten/kota dan provinsi dalam bentuk uang sebagai selama tanah dibeli untuk membangun rumah MBR.¹³ Pemerintah Amerika Serikat mengalokasikan sebagian besar anggaran negara untuk bank tanah yang diserahkan ke setiap negara bagian. Tanah-tanah yang dikuasai negara sebagian besar digunakan untuk pembangunan rumah-rumah penduduk. Di Singapura, *Housing Development Board* (HDB) dipercayakan dengan tugas menyediakan perumahan bagi penduduk pulau itu.

Misalnya dalam RPJMD, politik pertanahan dapat dirumuskan untuk kesejahteraan rakyat dengan menyisihkan 5% (lima persen) dari APBD kota/kabupaten atau provinsi khusus untuk pemanfaatan pengadaan tanah menjadi aset daerah untuk kepentingan bank tanah. untuk pembangunan rumah layak huni bagi masyarakat.

13 Anggota Wantimpres Minta Daerah Siapkan Bank Tanah PerumahanBaca selengkapnya di <https://forum.rumah123.com/article-3237-anggota-wantimpres-minta-daerah-siapkan-bank-tanah-perumahan#jbC1eLWyITZuk3gR.99>



e. **Model Enclaving dan Redistribusi eks Hak Guna Usaha**

Enclave adalah wilayah, atau bagian dari suatu wilayah, yang seluruhnya dikelilingi oleh wilayah satu negara lain. Perairan teritorial memiliki atribut kedaulatan yang sama dengan daratan, dan oleh karena itu enklave mungkin ada di dalam perairan teritorial. *Exclave* adalah bagian dari negara bagian atau teritori yang secara geografis terpisah dari bagian utama oleh wilayah asing di sekitarnya (dari satu atau lebih negara bagian). Banyak *exclave* juga merupakan *enclave*. Enklave terkadang digunakan secara tidak tepat untuk menunjukkan wilayah yang hanya sebagian dikelilingi oleh negara bagian lain. Contohnya Kota Vatikan dan San Marino, yang dilingkupi oleh Italia. Atau contoh lain Lesotho, yang dikurung oleh Afrika Selatan, adalah satu-satunya negara yang sepenuhnya terkurung. Tidak seperti *enclave*, *exclave* dapat dikelilingi oleh beberapa negara bagian, seperti *Exclave Azeri* di Nakhchivan.

Pengertian *enclave* dalam tulisan ini diprioritaskan untuk tanah-tanah HGU, khususnya tanah-tanah perkebunan di sekitar kota, seperti di Sumatera Utara yang memiliki banyak tanah perkebunan besar, yaitu Deli Serdang, Serdang Bedagai, Simalungun, dan Kota Medan atau di sekitar Wilayah Jabodetabek yang dikelilingi oleh perkebunan teh eks PTPN atau milik swasta eks Belanda yang lahannya cukup luas jika ingin dijadikan sumber lahan untuk landbank. Menurut penulis, pemerintah hanya cukup menghentikan keabsahan HGU, sehingga tidak perlu ada gejolak dari dalam perusahaan maupun dari masyarakat sekitar. Kawasan *enclave* ini pada dasarnya sebagian sudah berada di sekitar pemukiman, seperti di kawasan Cisarua Bogor, Subang, Sukabumi, Jawa Barat atau Helvetia Deli Serdang Sumatera Utara, Medan dan sekitarnya.

Yang terjadi selain *ruislag* juga ada perladangan liar oleh masyarakat sekitar dengan membangun bangunan liar, baik itu hotel, villa, maupun pusat pendidi-

kan, yang tidak bermanfaat bagi masyarakat sekitar, terutama masyarakat miskin. Inilah yang dimaksud penulis redistribusi tanah setelah berakhirnya masa HGU tidak diperpanjang oleh pemerintah. Disinilah pemerintah menjalankan fungsi HMN, mengembalikan fungsi tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Proyek redistribusi tanah, dapat dilakukan dengan inisiasi masing-masing pemerintah kota/kabupaten atau provinsi. Dengan proyek redistribusi tanah, tidak boleh diserahkan kepada individu-individu, tetapi tanah diserahkan kepada bank tanah.

f. Tanah Ulayat

Tanah ulayat adalah sebidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat suatu masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat adalah suatu kewenangan yang menurut hukum adat dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas suatu wilayah tertentu yang menjadi lingkungan warganya, dimana kewenangan tersebut memungkinkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, di daerah tersebut. Untuk kelangsungan hidupnya. Masyarakat dan sumber daya yang bersangkutan mempunyai hubungan lahir dan batin yang bersifat lahiriah dan batiniah antara masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan.¹⁴

Tanah ulayat adalah tanah milik anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak atas tanah masyarakat hukum adat dikenal dengan Hak Ulayat. Hak ulayat adalah seperangkat wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan tanah yang berada di dalam wilayahnya.¹⁵

Asas Pengakuan Hak Adat Masyarakat Adat bermula dari pernyataan bahwa hukum agraria yang berlaku di

14 https://id.wikipedia.org/wiki/Tanah_ulayat diakses pada 08 September 2017

15 www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6522/tanah-ulayat diakses pada 08 September 2017



bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat (Pasal 5 UUPA). Selain itu peraturan tersebut juga mengakui adanya hak ulayat atau hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat dengan syarat selama kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan tujuan nasional.

Artinya tanah ulayat adalah milik bersama, bukan milik perseorangan. Pengacara masyarakat adat yang diakui dan berwenang dapat bekerjasama dengan bank tanah, dengan melakukan pemindahan tanah adat untuk dikembangkan dan dilengkapi dengan sarana prasarana, yang kemudian di atas tanah tersebut dapat dibangun perumahan bagi anggota persekutuan atau marga.

Di Sumatera Barat, inisiasi membangun rumah di atas tanah ulayat sudah ada sebelum zaman kemerdekaan, oleh karena itu masyarakat Sumatera Barat sudah mengetahui kepemilikan rumah masing-masing keluarga di atas tanah milik ulayat atau ulayat. Dengan demikian, dalam hal penggunaan tanah ulayat dapat berupa prakarsa pengadaan tanah yang dilakukan oleh perkumpulan-perkumpulan hukum adat, dalam hal ini pemindahan hak atas bank tanah, bukan transaksi hak. Model perawatan tanah dapat digunakan sebagai alternatif yang paling layak.

g. Eks reklamasi Teluk Jakarta

Reklamasi pantai teluk Jakarta menjadi fenomena di tahun 2016 hingga saat ini, semua media cetak nasional membuat pemberitaan tentang reklamasi ini terutama media sosial yang pemberitaannya menembus batas dunia mengalahkan media mainstream. Iklan rencana reklamasi kota teluk Jakarta tersebar di China, Singapura, Malaysia, Jepang, Hongkong, Eropa dan Amerika Serikat. Pertanyaan oleh orang-orang adalah: bagaimana iklan menyebar ke luar negeri? Bukankah yang akan dibangun adalah perumahan di atas tanah hak pengelolaan masing-masing pengembang? Bu-

kankah pemberian hak berdasarkan prinsip Hak Milik Negara dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Pemerintah Republik Indonesia? Pertanyaan-pertanyaan tersebut semakin menjadi milik masyarakat yang pada akhirnya memberikan kesan dan kesimpulan bahwa reklamasi pantai teluk Jakarta yang menutup kesempatan nelayan melaut dan menutup akses masyarakat terhadap laut, bukanlah untuk kesejahteraan rakyat Indonesia, sebaliknya, justru untuk kepentingan pihak asing, investasi, dan kepentingan bisnis para taipan. Ada 17 pulau yang akan dibangun oleh mayoritas grup properti raksasa Indonesia. Sesuai dengan Peraturan Daerah No.1 Tahun 2012 tentang Penataan Ruang DKI Jakarta 2030, kawasan reklamasi yang direncanakan meliputi 17 pulau dengan luas kurang lebih 5.100 ha. Cakupannya meliputi wilayah yang tersebar di 4 (empat) kecamatan.¹⁶

Dari perencanaan penggunaan reklamasi, iklan pembangunan kota reklamasi seperti yang digambarkan di media telah sampai ke mancanegara (iklan tersebut tidak menjadi fokus pembahasan ini, termasuk ruang lingkup pemasarannya), namun perlu diperhatikan bahwa rencana penggunaan reklamasi terlihat lebih dominan kepentingan bisnis investor dan arah ke asing, bahkan tidak ada satu kata pun yang memberikan catatan dan patut dicurigai kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah atau miskin. Bagaimana nasib penduduknya? Dari iklan dan dari perencanaan dan peruntukannya belum terlihat jelas.

Jika mengacu pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, sesuai dengan pasal 28H. yang mengatur tentang hak dasar masyarakat untuk memiliki rumah dan tempat tinggal merupakan

16 (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2014)



kewajiban pemerintah sekurang-kurangnya lebih dari 50% dari jumlah rumah yang akan dibangun, adalah untuk kepentingan masyarakat khususnya masyarakat miskin kota dan masyarakat berpenghasilan rendah. Sembari menunggu kericuhan antar stake holders, juga antara investor dan pemerintah, khususnya gubernur terpilih DKI, referensi yang paling menguntungkan dalam konteks pengadaan tanah adalah terkait embrio land bank, pemikiran menyerahkan 50% lahan reklamasi tanah untuk kepentingan rakyat untuk land bank adalah jalan tengah, dengan ketentuan lebih dari 50% rumah susun merupakan perumahan rakyat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah. Ide ini lebih Pancasila daripada mengiklankan reklamasi untuk kepentingan asing menyebar ke luar negeri, sehingga tanah kembali berfungsi sesuai dengan amanat para pendiri negara, sebagaimana disebutkan dalam konstitusi di atas. Sebaliknya, jika gagasan untuk mengembalikan tanah kepada rakyat, terutama tanah reklamasi yang rakyatnya tidak memiliki kesempatan atau akses tempat tinggal yang layak sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945, proyek reklamasi pantai Teluk di Jakarta dapat dikatakan bertentangan dengan asas keadilan dan tentunya bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila.

Presiden Republik Indonesia dalam rangka menegakkan Pancasila dan UUD 1945 dipandang perlu mengambil sikap yang tegas dan pro rakyat, dengan resiko pemerintah bersedia mengganti kerugian investasi yang ditanamkan oleh penanam modal, sebagaimana sepanjang investor mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepada investor yang sengaja melanggar ketentuan, jika perlu presiden bisa mengeluarkan dekrit yang mengamanatkan penderitaan rakyat, sesuai dengan janjinya saat kampanye di masa lalu.

3. Perumahan Terjangkau

a. Harga pemerintah dan simulasi harga

Perumahan yang terjangkau adalah perumahan yang dianggap terjangkau oleh mereka yang memiliki pendapatan rumah tangga rata-rata seperti yang dinilai oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah oleh indeks keterjangkauan perumahan yang diakui. Sebagian besar literatur tentang perumahan yang terjangkau mengacu pada hipotek dan sejumlah bentuk yang ada di sepanjang rangkaian – dari tempat penampungan darurat, perumahan transisi, sewa non-pasar (juga dikenal sebagai perumahan sosial atau bersubsidi), hingga sewa formal dan informal, penduduk asli perumahan, dan diakhiri dengan kepemilikan rumah yang terjangkau. Di Indonesia, yang termasuk rumah terjangkau adalah rumah bersubsidi, misalnya rumah sejahtera tapak dan rumah sejahtera susun dengan luas minimum 21 meter persegi dan maksimum 36 meter persegi¹⁷, yang ditetapkan harganya oleh pemerintah. Rumah sejahtera tapak adalah rumah yang dibangun di atas tanah tapak (*landed house*), sedangkan rumah sejahtera susun adalah rumah bangunan gedung yang dibangun berbentuk rumah susun.

Dalam tulisan ini antara rumah terjangkau disebut juga rumah bagimasyarakat berpenghasilan rendah (MBR), pengertian keduanya sama. Pemerintah menetapkan rumah terjangkau berdasarkan dua pendekatan yaitu rumah tapak dan rumah susun, untuk rumah tapak yang ditetapkan masing-masing wilayah seperti pada tabel 3, sedangkan untuk rumah susun pada tabel 4 tidak ditentukan harga, hanya harga per meter persegi tergantung luasnya, apakah 21 meter persegi atau 36 meter persegi yang ditentukan, baik harga rumah susun maupun harga kaki rumah berbeda di setiap

17 Keputusan Menteri PUPR No. 552/KPTS/M/2016



daerah, semakin tinggi harga produksi rumah semakin tinggi harga jual rumah. Khusus untuk wilayah JABODETABEK harga per meter rumah bertingkat berbeda atau lebih mahal, Hal ini mengingat harga tanah di daerah tersebut semakin mahal sejak tahun 2014 saat Gubernur DKI Jakarta dipegang oleh Joko Widodo harga tanah di Jakarta dan sekitarnya mengalami lonjakan yang cukup signifikan. Di beberapa kawasan segitiga emas Jakarta, lonjakannya menjadi dua kali lipat atau naik 200% dari harga semula. Hal ini juga berimbas pada kawasan BODETABEK (Bogor Depok Tangerang dan Bekasi) hampir rata-rata kompleks perumahan (real estate), harganya pun ikut naik sebagai imbas kenaikan dari Jakarta.

Harga yang ditetapkan oleh pemerintah ini adalah harga rumah dan tanah, karena prinsip pemerintahan khususnya masyarakat perkotaan masih menganut prinsip perkotaan, dimana kepemilikan rumah dan tanah masih menyatu. Untuk rumah susun, setiap unit akan mendapatkan proporsi tanah secara proporsional dengan Nilai Perbandingan Proporsional (NPP) yang dihitung dari pembagian antara: lebar unit dibagi dengan lebar bangunan dikalikan dengan luas tanah gabungan. Kekhawatiran atas penerapan prinsip keterikatan vertikal, menjadi pertimbangan dalam studi yang telah berjalan selama empat tahun ini, dimana penerapan prinsip vertikal mengakibatkan beban berat bagi masyarakat, karena mereka harus membayar harga tanah ditambah risikonya. membeli di lingkungan perumahan karena harus menanggung biaya investasi, dilakukan oleh pengembang perumahan. Akibatnya harga rumah terjangkau menjadi semakin mahal dan juga menyebabkan semakin besarnya backlog perumahan, turunnya daya beli masyarakat, sebagaimana tergambar pada fluktuasi harga tanah akibat beberapa masalah tanah seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

Di bawah ini dibuat tabel harga rumah baik tapak maupun tower sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2016 Tentang Kemudahan dan/atau Bantuan Perolehan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah seperti pada tabel berikut:

Tabel 2 - Batas Harga Rumah Sejahtera Tapak Tertinggi (2016-2018)

Wilayah	Prinsip Akses Vertikal		Memisahkan Prinsip Horizontal		Perbedaan Tabungan	Persentase
	Harga per M ²	Harga per unit	Harga per M ²	Harga per unit (5 level)		
Kota Jakarta Barat	8.900.000	320.400.000	4.000.000	144.000.000	176.400.000	55,06%
Kota Jakarta Selatan	9.200.000	331.200.000	4.500.000	162.000.000	169.200.000	51,09%
Kota Jakarta Timur	8.800.000	316.800.000	4.000.000	144.000.000	172.800.000	54,55%
Kota Jakarta Utara	9.600.000	345.600.000	4.500.000	162.000.000	183.600.000	53,13%
Pusat Kota Jakarta	9.300.000	334.800.000	4.500.000	162.000.000	172.800.000	51,61%
Tangerang dan Kota Tangerang Selatan	8.400.000	302.400.000	3.800.000	136.800.000	165.600.000	54,76%
Kota Depok	8.500.000	306.000.000	3.800.000	136.800.000	169.200.000	55,29%
Kota/Kabupaten Bogor	8.600.000	309.600.000	3.800.000	136.800.000	172.800.000	55,81%
Kota/Kabupaten Bekasi	8.400.000	302.400.000	3.800.000	136.800.000	165.600.000	54,76%

Sumber: Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 552/KPTS/M/2016 tanggal 28 Juli 2016

Tabel 3 - Batas Harga Jual Rumah Sejahtera Putaran Tertinggi (2016-2018) di Provinsi

No.	Wilayah	Harga Jual/m ² Perkiraan (Rp)	Harga Jual /unit Perkiraan (RP)
1	Nangroe Aceh Darussalam	8.500.000	306.000.000
2	Sumatera Selatan	7.800.000	280.800.000
3	Sumatera Barat	8.800.000	316.800.000
4	Riau	9.500.000	342.000.000
5	Kepulauan Riau	10.000.000	360.000.000
6	Jambi	8.800.000	316.800.000
7	Bengkulu	8.000.000	288.000.000
8	Sumatera Selatan	8.700.000	313.200.000



9	Bangka Belitung	8.900.000	320.400.000
10	Lampung	8.000.000	288.000.000
11	Banten (Kecuali Kota/Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang Selatan)	7.600.000	273.600.000
12	Jawa Barat (kecuali Kota Depok, Distrik kota Bogor, Kota/ Kabupaten Bekasi)	7.300.000	262.800.000
13	Jawa Tengah	7.200.000	259.200.000
14	DIY Yogyakarta	7.300.000	262.800.000
15	Jawa Timur	7.900.000	284.400.000
16	Bali	8.300.000	298.800.000
17	Nusa Barat Tenggara	7.400.000	266.400.000
18	Nusa Timur Tenggara	8.600.000	309.600.000
19	Kalimantan Barat	9.700.000	349.200.000
20	Kalimantan Tengah	9.400.000	338.400.000
21	Kalimantan Selatan	9.800.000	352.800.000
22	Kalimantan Timur	9.900.000	356.400.000
23	Kalimantan Utara	9.000.000	324.000.000
24	Sulawesi Selatan	7.800.000	280.800.000
25	gorontalo	8.300.000	298.800.000
26	Sulawesi Tengah	6.900.000	248.400.000
27	Sulawesi Tenggara	8.200.000	295.200.000
28	Sulawesi Barat	8.700.000	313.200.000
29	Sulawesi Selatan	7.300.000	262.800.000
30	Maluku	7.600.000	273.600.000
31	Maluku Utara	9.600.000	345.600.000
32	Papua	15.700.000	565.200.000
33	Papua Barat	10.700.000	385.200.000

Kabupaten/Kota

No.	Wilayah	Harga Jual /m2 Terbaru (Rp)	Harga Jual/unit Terbaru (Rp)
1	Kota Jakarta Barat	8.900.000	320.400.000
2	Kota Jakarta Selatan	9,200.000	331.200.000
3	Kota Jakarta Timur	8.800.000	316.800.000
4	Kota Jakarta Utara	9.600.000	345.600.000

5	Pusat Kota Jakarta	9.300.000	334.800.000
6	Distrik kota Tangerang dan Selatan Tangerang	8.400.000	302.400.000
7	Kota Depok	8.500.000	306.000.000
8	Kota/Kabupaten Bogor	8.600.000	309.600.000
9	Kota/Kabupaten Bekasi	8.400.000	302.400.000

Sumber: Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 552/KPTS/M/2016 tanggal 28 Juli 2016

Tabel 4 - Batasan Target Pendapatan KPR Subsidi

No.	Batasan Target Pendapatan KPR Subsidi	Penghasilan bulanan maksimum
1	KPR Sejahtera Tapak	Rp 4.000.000,-
	KPR Sejahtera Syariah Tapak	
	KPR SSB Tapak	
	KPR SSM Tapak	
2.	KPR Sejahtera Susun	Rp 7.000.000,-
	KPR Sejahtera Syariah Susun	
	KPR SSB Susun	
	KPR SSM Susun	

Sumber: Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 552/KPTS/M/2016 tanggal 28 Juli 2016

Tabel pendapatan adalah ukuran subsidi setiap pembeli, subsidi dalam bentuk harga melalui uang muka dan bunga bank jika pembeli menggunakan hipotek Perbankan.

b. Rumah Tanpa Tanah dan Simulasi Versi Penelitian

Yang dimaksud dengan rumah tanpa tanah adalah rumah milik orang yang terlepas dari rezim hukum per-tanahan dengan menerapkan asas separasi horizontal, maka kepemilikan rumah tersebut dapat dipisahkan atau berbeda dengan pemilik tanah. Penelitian tentang rumah tanpa tanah telah dilakukan oleh penulis sela-

ma dekade terakhir dengan urutan penelitian sebagai berikut:

1. Pemberian hak milik atas bangunan sebagai milik suatu rumah (harta) yang terpisah dari tanah dengan menerapkan asas separasi horizontal,¹⁸
2. Konsep Kepastian Hukum Kepemilikan Barang Bagi Orang Asing,¹⁹
3. Model Pengembangan Hukum Perumahan untuk Penyediaan Rumah bagi MBR,²⁰
4. Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan dilanjutkan dengan Model Pengembangan Paradigma Masyarakat Kepemilikan Rumah Lahan untuk Percepatan Penyediaan Rumah bagi MBR,²¹
5. Paradigma Baru Perumahan Terjangkau Bagi MBR.²²

Penelitian mengenai pemberian hak atas bangunan gedung berupa sertifikasi kepemilikan bangunan gedung merupakan tujuan awal dari penelitian penulis, yang semula bertujuan untuk mencegah penyelundupan hukum oleh orang asing dengan cara membeli tanah melalui nominee, dummy, dan model strowman, mendorong penulis untuk melihat kepemilikan asing terhadap penerapan asas horizontal, setelah proposisi diterima maka penelitian dilanjutkan dengan melihat

18 Kepastian Hukum Kepemilikan Rumah dan Bangunan oleh Penanam Modal Asing Dalam Kaitannya Dengan Asas Kebangsaan Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia, Disertasi Ph.D, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008

19 Martin Roestamy, Konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi Asing, Bandung: Penerbit Alumni, 2009

20 Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, Laporan Penelitian Stranas dengan topik: Model Pengembangan Sistem Hukum Perumahan bagi LIP yang layak secara Teknis, Ekonomi dan Sosial, UNIDA 2014

21 Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, Research Report: Model Pengembangan Paradigma Masyarakat bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah untuk Penyediaan Rumah bagi LIP, 2015.

22 Martin Roestamy, Penyediaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Penelitian STRANAS, Universitas Djuanda, 2016

dan mendorong Perubahan Undang-Undang Rumah Susun dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 menjadi Undang-Undang nomor 20 Tahun 2011, dan setelah melakukan diskusi di berbagai kalangan dan pemangku kepentingan, pemegang termasuk parlemen, ide ini telah diterima dalam UU baru 47, 48, dan 49 apartemen baru, yang telah membuka peluang untuk kepemilikan rumah dan tanah secara terpisah. Namun dalam pelaksanaan UU tersebut masih banyak instansi pemerintah yang belum memahami, mengingat paradigma lama masih tertinggal di benak mereka, dimana tanah menyatu dengan tanah, seperti yang dianut oleh Belanda dalam KUHPerdara yang menyatakan tentang akasi vertikal.²³ Akibat penerapan prinsip ini, maka semua tanah yang dikuasai Belanda berdampak nilai tambah dengan apapun yang ada dan ada yang dimiliki atau diusahakan oleh penduduk asli (*inlander*) pada waktu itu. Oleh karena itu, bagi orang pribumi, Belanda menerapkan asas pemisahan horizontal, khususnya asas ini berlaku di pedesaan dan di bidang hukum adat.²⁴

Dengan keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif baik secara ilmiah maupun praktis untuk dapat memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat yang membutuhkan rumah namun memiliki keterbatasan kemampuan finansial untuk membeli rumah. atau untuk membayar kembali kredit. Jika skema fasilitas yang diberikan oleh Kementerian di atas diterapkan dengan prinsip separasi horizontal, maka rumah terjangkau tersebut akan semakin dekat dan harga rumah tidak akan lebih tinggi, karena skema

23 Lihat Pasal 500 KUHPerdara yang berbunyi: Apapun karena hukum keterikatan termasuk dalam hal materiil seperti semua hasil materi, baik hasil alam maupun hasil karya orang lain, sepanjang yang terakhir itu ada. melekat pada materi seperti akar yang menempel pada tanah, yang semuanya merupakan bagian dari materi.

24 Soepomo, Sejarah Politik Hukum Adat, Jakarta, Djambatan, 1964, hal. 85

pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah melalui tugas dan fungsi bank tanah seperti dijelaskan di atas.

Kemungkinan memperoleh pasokan tanah bagi bank tanah untuk mewujudkan pembangunan perumahan yang terjangkau masyarakat, selama ini sulit ditemukan rumusnya jika masih dibebankan kepada masyarakat untuk membeli tanah. Hanya saja, ide ini tidak populer di mata para pengembang perumahan. Karena sebagian besar pengembang, termasuk pengembang perumahan kaya dan lugas dimaksud, masih mempertahankan tanah sebagai salah satu motif keuntungan; sebaliknya, pengembang mengambil keuntungan sebanyak-banyaknya dari harga tanah. Ada kecurigaan dari masyarakat bahwa ini juga perlu dibuktikan seperti harga tanah yang melambung tinggi sehingga pemerintah kewalahan menyediakan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum,

Kemungkinan memperoleh pasokan lahan untuk land bank dalam rangka mewujudkan pembangunan perumahan yang terjangkau masyarakat, selama ini sulit ditemukan formulasinya jika masih dibebankan kepada masyarakat untuk membeli tanah. Hanya saja, ide ini tidak populer di mata para pengembang perumahan. Karena sebagian besar pengembang, termasuk pengembang rumah sejahtera dan sederhana menyebut tanah sebagai salah satu motif keuntungan, justru pada dasarnya para pengembang mengambil keuntungan sebesar-besarnya dari harga tanah. Adanya kecurigaan dari masyarakat bahwa hal ini juga perlu dibuktikan seperti harga tanah yang melambung tinggi sehingga pemerintah kewalahan menyediakan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum, ada permainan atau hubungan penguasaan tanah dengan melanggar latifundia dan absensi prinsip-prinsip seperti yang disebutkan dalam bab sebelumnya.

Di bawah ini disajikan simulasi harga tanah dengan memainkan peran bank tanah sebagai penyedia

tanah untuk pembangunan perumahan terjangkau seperti dijelaskan di atas:

Tabel 5 - Simulasi Harga Rumah Tanpa Tanah

Wilayah	Prinsip Akses Vertikal		Memisahkan Prinsip Horizontal		Perbedaan Tabungan	Persentase
	Harga per M ²	Harga per unit	Harga per M ²	Harga per unit (5 level)		
Kota Jakarta Barat	8.900.000	320.400.000	4.000.000	144.000.000	176.400.000	55,06%
Kota Jakarta Selatan	9.200.000	331.200.000	4.500.000	162.000.000	169.200.000	51,09%
Kota Jakarta Timur	8.800.000	316.800.000	4.000.000	144.000.000	172.800.000	54,55%
Kota Jakarta Utara	9.600.000	345.600.000	4.500.000	162.000.000	183.600.000	53,13%
Pusat Kota Jakarta	9.300.000	334.800.000	4.500.000	162.000.000	172.800.000	51,61%
Tangerang dan Kota Tangerang Selatan	8.400.000	302.400.000	3.800.000	136.800.000	165.600.000	54,76%
Kota Depok	8.500.000	306.000.000	3.800.000	136.800.000	169.200.000	55,29%
Kota/Kabupaten Bogor	8.600.000	309.600.000	3.800.000	136.800.000	172.800.000	55,81%
Kota/Kabupaten Bekasi	8.400.000	302.400.000	3.800.000	136.800.000	165.600.000	54,76%

Sumber: Peneliti

Dari tabel diatas dapat dijelaskan terlebih dahulu bahwa rumah yang dimaksud simulasi berdasarkan prinsip pemisahan horizontal adalah rumah susun bertingkat 5, artinya untuk menghindari penggunaan elevator atau elevator, penggunaan tangga untuk lalu lintas naik turun adalah diasumsikan memadai.

Pada awal pembangunan perumahan untuk kalangan bawah, di Malaysia dan di Singapura juga menyediakan rumah dengan 5 lantai. Luas bangunan 36 meter persegi dengan harapan dua kamar tidur satu ruang tamu serta satu ruang makan dan dapur. Penetapan harga tanah yang wajar, berdasarkan riset yang dilakukan untuk 5 lantai di kawasan JABODETABEK, penerapan harga Rp 3.800.000 per meter persegi merupakan hasil riset untuk beberapa proyek dengan harga



optimis, kontraktor kelas B, dengan bahan bangunan kualitas pertama dan kedua.²⁵

Dengan perbandingan harga jika hasil penelitian ini diterima oleh pemerintah sebagai pedoman untuk membuka akses masyarakat untuk mendapatkan rumah dengan tugas pokok dan fungsi bank tanah seperti tersebut di atas, maka penghematan biaya ekonomi rata-rata lebih dari 50% dari harga jika menerapkan prinsip adhesi vertikal, dimana masyarakat harus membiayai tanah untuk membeli rumah. Diharapkan pula dengan konsep penyediaan lahan cadangan lahan untuk pembangunan perumahan, sebagaimana diuraikan dalam makalah ini, tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan aksesibilitas dan aksesibilitas sekaligus mengurangi backlog perumahan bagi masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah sejalan dengan tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa dan darah, kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut serta dalam perdamaian abadi bagi seluruh rakyat dan dunia akan semakin dekat tercapai.

25 Wawancara dengan Kontraktor Perumahan Kelas B di JABODETABEK.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Patra. M. Zen, *Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah*, tanpa tahun.
- A.P. Parlindungan, 1983, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- _____, 1992, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung,
- Arie S. Hutagalung, *Kondominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Abdul Manan, 2005, *Aspek-Aspek Pengubahan Hukum*, Penerbit Prenada Media.
- Arie S. Hutagalung, 2003, *Kondominium dan Permasalahannya*, Jakarta: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arie. S. Hutagalung, 2003, *Condominium dan permasalahannya*, Kampus UI Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia,
- Andi Hamzah, *et all.* 2006, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Jakarta: PT. Rineka.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan,.
- Berita Resmi Statistik, 2012, *Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2012*, Nomor 45/07/Th.XV,2 Juli 2012, Badan Pusat Statistik, Jakarta
- Bushar Muhammad, 2002, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradya Paramita, Jakarta, cetakan kedelapan.
- Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Jakarta Selatan: Pustaka Margaretha.
- Bernhard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka.
- Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*, Jakarta Selatan: Margaretha Pustaka.
- B. Arief Sidharta, 2008, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT. Refika Aditama.



- Bagir Manan, Politik Perundang-undangan dalam rangka mengantisipasi Liberalisme Perekonomian
- Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djuhaendah Hasan *et.all.*, 1994, *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman.
- Darmawan Tribowo, 2006, *Mimpi Negara-Negara Kesejahteraan LP3ES*, Jakarta .
- Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Djarot Widya Muliawan, 2015, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*. Buku Litera, Yogyakarta.
- Erwin Kalo, 2009, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Jakarta: Minerva Athena Pressindo.
- Frans Wirjanto Jomo, 1986, *Membangun Masyarakat*, Bandung,: PT. Alumni.
- Harsanto Nursadi, 2015, *Sistem Hukum Indonesia*, Tangerang: Universitas Terbuka.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18735/saling-sikat-di-mangga-dua>
- Iman Sudiyat, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta.
- IDHAM, 2004, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung: P.T. Alumni.
- Jeremi benthan, 2006, *the teory of legislation (teori perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi. Hukum Perdata dan Hukum Pdana, diterjemahkan oleh Nuhadi Bandung: Nusa Media & Nuansa)*
- Lihat, Bab I tentang Kerangka Pemikiran dalam konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan yang digagas oleh Mochtar.

- Martin Roestamy, 2011, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*, Bandung: PT. Alumni.
- Markus Lukman eksistensi peraturan kebijakan dalam bidang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah
- M. Rizal, 2009, *Analisis Kepemilikan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, Bandung: CV Nuansa Aulia
- Mariam Darus Badruzaman, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, BPHN- DEPKEH kerja sama dengan penerbit Alumni, Bandung.
- Mahadi, 2003, *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1954*, Alumni, Bandung, cetakan ketiga.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Majalah Hukum Nomor: 1 Tahun 1995*, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Martin Dixon, 2005, *Modern Land Law*, Sydney – London : Cavendish Publishing Ltd.
- Martin Roestamy, 2008, *Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Rumah Dan Bangunan Gedung Oleh Investor Asing Dikaitkan Dengan Asas Nasionalitas Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indoensia* (Disertasi tidak di publikasikan) Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran.
- Muhyanto, 1994, *Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Kedudukan Hukum dan Sertipikat Pemilikan Rumah Susun*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman.
- Rachmadi Usman, 2011, *Hukum Kebendaan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1947, *Hukum Benda*, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1974, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Yogyakarta: Liberty.
- Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Saafroeding Bahar (ed), 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persia-*

- pan Kemerdekaan Indonesia PPKI, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Suriansyah Murhaini, 2015, *Hukum Rumah Susun Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan: LaksBang Grafika*, Jawa Timur dan Indonesia Timur.
- Suherli Kusmana, 2010, *Merancang Karya Tulis Ilmiah*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Tanpa pengarang, 2006, *Lahirnya PancasilaKumpulan Pidato BPUPKI*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Tan Kamelo, *Hukum Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2004.
- Ter Haar, 2001, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, diterjemahkan oleh oleh K.Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, cetakan ketigabelas.
- Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Jakarta: Total Media.
- Yasin Dutton, 2003, *Asal Mula Hukum Islam*, Jogjakarta: Islamika.
- Urip Santoso, 2014, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Media Group.
- Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Urip Santoso , 2014, *Hukum Perumahan* , Kencana Prenamedia, Jakarta ,
- Undang-Undang Tentang Rumah Susun No. 20 Tahun 2011
- Undang-Undang Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman No. 1 Tahun 2011

PERKEMBANGAN HUKUM PROPERTI INDONESIA

Sebuah Catatan Tentang Prospek

Buku ini merupakan kelanjutan dari buku pengantar hukum properti yang juga sebagai sebuah catatan tentang prospek hukum properti di Indonesia. Penulis memulai dengan pembahasan terkait prospektif perkembangan hukum bangunan di Indonesia yang merinci secara prinsip bagaimana pemisahan antara hukum tanah dan hukum bangunan gedung atau benda yang berada di atas tanah. Hukum Perdata dan Hukum Adat memiliki dua prinsip dasar yang berbeda; yaitu asas perlekatan dan asas pemisahan, baik tanah maupun bangunan gedung atau tanaman atau benda lain yang ada di atas tanah. Dua prinsip ini yang kemudian menjadi perdebatan yang sangat menarik untuk dianalisis, sehingga pembaca dapat memahami bagaimana proses kesimpulan dapat dilahirkan.

Terdapat berbagai dinamika dan dialektika terjadinya program-program pengembangan properti yang diinisiasi oleh pemerintah, seperti program sejuta rumah, RUSUNAMI, RUSUNAWA, HGB di atas HPL, bahkan sengketa antara developer dan perhimpunan pemilik dan penghuni satuan rumah susun (PPPSRS), serta simpang siur pengelolaan rumah susun (building management). Selain itu, diketengahkan juga dinamika hukum wakaf tanah yang hingga hari ini masih menjadi perhatian segenap rakyat, sehingga diperlukan satu terobosan yang dapat memberikan dampak nyata bagi umat Islam.

Pada bagian akhir buku ini menyajikan bagaimana peran bank tanah yang menjadi fasilitator di dalam penyediaan tanah bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki rumah terjangkau. Peran bank tanah juga dapat menjadi penghimpun atas tanah wakaf dan tanah terlantar lainnya yang dapat dioptimalkan guna mencapai tujuan hukum yaitu demi terciptanya perdamaian, ketertiban, kebahagiaan, keadilan, dan kesejahteraan.

Semoga dengan terbitnya buku ini, perkembangan hukum rumah susun di Indonesia semakin dapat dirasakan manfaatnya oleh segenap rakyat Indonesia, yang tidak saja menguntungkan pihak-pihak tertentu. Sehingga tanah air Indonesia tetap menjadi tanah air milik rakyat Indonesia secara bersama-sama, dengan berlandaskan kepada Pancasila yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.



**RAJAWALI
BUANA PUSAKA**



**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA

