

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rumah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi setiap orang yang harus dipenuhi. Kebutuhan akan rumah, menempatkan urutan kedua setelah makanan. Tanpa rumah manusia akan kedinginan dan kepanasan sehingga akan mengancam kelangsungan hidup setiap manusia. Maka dari itu setiap manusia akan berusaha memenuhi kebutuhan akan perumahan sesuai dengan kemampuan dan dengan kondisi yang ada pada masing-masing.

Dalam perkembangan pembangunan di Indonesia, terutama di kota besar seperti di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, terlihat kecenderungan pada pembangunan vertikal. Hal tersebut dapat dimaklumi mengingat jumlah penduduk terus bertambah tetapi tanah atau lahan untuk kebutuhan perumahan tidak pernah bertambah. Apabila pembangunan kota dibiarkan berkembang secara horizontal, maka akan menghabiskan tanah-tanah pertanian yang subur di sekitar kota tersebut.¹

Pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternative dari pemecahan masalah terkait kebutuhan perumahan terutama di daerah yang jumlah penduduknya semakin lama semakin meningkat seperti di perkotaan. Pembangunan rumah susun ini dapat mengurangi penggunaan tanah dan dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk pemerataan kota bagi daerah yang kumuh.

¹ Imam Kuswahyono, *Hukum Rumah Susun : Suatu Pengantar Pemahaman*, Jakarta, Banyumedia Publishing, 2004, hlm 3.

Rumah susun menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun adalah bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.

Saat ini sedang marak sekali pembangunan rumah susun yang menimbulkan persaingan yang sangat ketat dalam menarik pembeli, sehingga timbullah dampak yang mana pengembang mempunyai cara yang praktis serta cepat dalam memasarkan properti entah itu berupa perumahan, rumah susun atau bahkan perkantoran. Cara tersebut dikenal dengan istilah sistem *Pre Project Selling*, biasanya rumah susun yang dipasarkan masih dalam bentuk gambar atau denah rumah susun saja, perizinan yang diwajibkan belum tuntas diurus, bahkan tidak tidak jarang terjadi pada saat masih direncanakan dan pematangan tanah juga masih belum jelas lokasi tepatnya berada dimana.² Sebenarnya sistem penjualan seperti ini sudah dikenal di Eropa, salah satunya di Perancis. Sejak tahun 1967, hukum Perancis telah berurusan dengan penjualan unit dari suatu rencana pembangunan menggunakan tipe perjanjian yang khusus, yang dikenal sebagai penjualan sebuah bangunan yang akan

² Lintang Yudhantaka, “Keabsahan Kontrak Jual Beli Rumah Susun dengan Sistem *Pre Project Selling*” Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Vol. 32 No. 1, Januari 2017.

dibangun (*a sale of a building to be constructed/vente d'immeuble a`construire*)³

Berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, menurut Pasal 42 ayat (2) *Pre Project Selling* dimungkinkan untuk melakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan asalkan *developer* memiliki sekurang-kurangnya kepastian peruntukan tanah, kepastian hak atas tanah, kepastian status penguasaan rumah susun, perizinan pembangunan rumah susun, dan adanya jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Sebagaimana diketahui tujuan *dibuatnya* perjanjian standar tersebut dilakukan adalah untuk memberikan kemudahan (kepraktisan) bagi para pihak yang bersangkutan, namun mengingat yang membuat Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya disebut PPJB) tersebut adalah pihak pengembang, tentunya ada kecenderungan faktor subjektifitas pengembang, kepentingan pengembang yang lebih dominan dan menguntungkan pihak pengembang, kadangkala tidak dapat dihindari, misalnya dalam perjanjian baku tersebut ada kewajiban-kewajiban tertentu bagi pihak *developer* yang sengaja tidak dicantumkan, ataupun dicantumkan tidak secara jelas dan tegas, dengan tujuan untuk melindungi pengembang dari kewajiban-kewajiban tertentu ataupun menghindarkan atas aturan-aturan tertentu yang dapat mengikat dan menghilangkan hak-hak pembeli sehingga hal ini dapat merugikan pihak pembeli.

³ *Ibid*, hlm. 85

Sebagai perjanjian standar, biasanya PPJB tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi pembeli rumah susun karena dibuat secara sepihak oleh pengembang. Kedudukan pembeli dan pengembang tidak dalam kondisi yang seimbang. Posisi pengembang yang dominan ini membuka peluang untuk cenderung menyalahgunakan kedudukannya. Salah satu bukti ketidakseimbangan kedudukan antara pengembang dengan pembeli dapat terlihat pada saat proses PPJB, banyak informasi yang tidak diberikan secara terbuka, misalnya status kepemilikan tanah bersama, spesifikasi bangunan, bagaimana jika terjadi keterlambatan penyerahan, pelanggaran hak-hak pembeli oleh pengembang dan pelanggaran hak-hak kolektif pembeli rumah susun yang dilakukan oleh pihak pengembang, misalnya luas tanah dan taman serta fasilitas yang diperjanjikan. Dari contoh di atas yang paling penting dan menjadi perhatian adalah status kepemilikan bersama atas tanah rumah susun, karena bisa saja rumah susun tersebut bersertifikat kepemilikan atas satuan rumah susun tetapi berdiri di atas tanah bersertifikat hak milik yang dikuasai oleh pihak lain dan bukan dari tanah negara. Seperti pada kasus Apartemen The Frontage Surabaya yang dikembangkan oleh PT Trikarya Graha Utama (selanjutnya disebut PT TGU) dengan dibantu oleh PT Panca Wira Usaha (selanjutnya disebut PT PWU) selaku BUMD Jawa Timur yang mengalami masalah, dimana apartemen tersebut berada diatas tanah milik Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dalam brosur tertera, apartemen The Frontage dijual dengan sistem *Strata Title* atau hak milik atas satuan rumah susun padahal tanahnya adalah aset daerah alias milik Pemprov Jawa Timur. Menurut Adrian

Sutedi Strata Title adalah suatu sistem yang memungkinkan pembagian tanah dan bangunan dalam unit-unit yang disebut satuan (*parcels*) yang masing-masing merupakan hak yang terpisah, namun disamping pemilikan secara individual itu dikenal pula adanya tanah, benda, serta bagian yang merupakan milik bersama (*common property*). Permasalahannya adalah bagaimana status hak kepemilikannya apabila hak yang menjadi dasar atas tanah sertifikat hak milik satuan rumah susun tersebut berupa Hak Guna Bangunan tidak dapat diperpanjang ataupun jika pihak yang memiliki Hak Pengelolaan menolak untuk memperpanjang atau memberikan syarat yang memberatkan untuk dapat memperpanjang penggunaan hak tersebut. Atau bagaimana jika yang menjadi dasar tanah sertifikat hak milik sarusun tersebut berupa hak guna bangunan diatas hak pengelolaan yang tanahnya tidak bisa dimiliki statusnya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diatas, maka rumusan permasalahan hukum yang akan diangkat dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah PT Trikaya Graha Utama mempunyai kewenangan melakukan *Pre Project Selling* terhadap Apartemen The Frontage?
2. Dapatkah diberikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun pada Apartemen The Frontage yang dibangun di atas tanah Hak Pengelolaan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penulisan skripsi adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji lebih dalam terkait kewenangan pengembang dalam memasarkan apartemen dengan konsep *Pre Project Selling*.
2. Untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan apakah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dapat diberikan kepada pembeli Apartemen The Frontage yang tanahnya di atas Hak Pengelolaan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diperoleh dari adanya penulisan skripsi ini antara lain sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat dipergunakan sebagai pengembangan ilmu hukum Perdata khususnya pada hukum tanah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan nantinya dapat dipergunakan sebagai pedoman dan panduan baik terhadap ilmunan, dan juga bagi warga masyarakat tentang sistem pemasaran *Pre-Project Selling* pada Rumah Susun serta status kepemilikan tanah setelah terjadinya proses jual beli.

1.5 Keaslian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan sebelumnya terdapat judul yang terkait *Pre Project Selling* Pada Rumah Susun atas Status Kepemilikan Tanahnya antara lain sebagai berikut :

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah
1.	Seto Darminto, Skirpsi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012	Perlindungan Hukum bagi Pembeli dalam Penjualan Satuan Rumah Susun secara <i>Pre Project Selling</i> (Studi Kasus: Apartemen Dukuh Golf (PT. Megacity Development))	1. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur jual beli atas satuan rumah susu secara <i>Pre Project Selling</i>? 2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pembeli yang diatur dalam PPJB pada penjualan satuan rumah susun Apartemen Dukuh Golf secara <i>Pre Project Selling</i>? 3. Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pembeli (kreditor) untuk mendapatkan uangnya kembali akibat <i>developer</i> (debitor) wanprestasi?
2.	Miranti Amiruddin, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia	Tinjauan Yuridis Mengenai Transaksi Jual Beli Satuan Rumah Susun Melalui Sistem <i>Pre Project Selling</i>	1. Aspek-aspek legalitas apakah yang harus diperhatikan sebelum melakukan transaksi jual beli satuan rumah susun melalui

			Sistem <i>Pre Project Selling</i>? 2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Milk Atas Satuan Rumah Susun dalam rangka pembangunan rumah susun dengan tanah bersama Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan?
--	--	--	---

Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yakni fokus penelitian yang dibahas pada penelitian sebelumnya adalah mengenai perlindungan hukum pada pembeli yang diatur dalam PPJB pada penjualan secara *Pre Project Selling*, selain itu juga mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pembeli (kreditor) untuk mendapatkan uangnya kembali akibat *developer* (debitor) wanprestasi akibat dari penjualan secara *Pre Project Selling*, kemudian status kepemilikan rumah susun yang dimiliki diatas tanah Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Sekretariat Negara.

Sedangkan penelitian ini fokus pembahasannya lebih kepada kewenangan pengembang dalam memasarkan apartemen dengan konsep *Pre Project Selling*, kemudian dapatkah pembeli diberi Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan status tanah di atas Hak Pengelolaan. Sedangkan pada penelitian sebelumnya hanya membahas mengenai bentuk

perlindungan hukumnya terhadap pembeli. Oleh karena itu, penelitian ini tidak memiliki kesamaan dengan penelitian sebelumnya.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yakni menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁴ Dalam hal ini yang diteliti adalah

- 1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian, BW, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan

⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 34

Hak Atas Tanah dan Bangunan, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Cara Pembuatan Buku Tanah Serta Penerbitan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode yang akan digunakan oleh ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang akan ditangani.⁵ Dalam penelitian ini diteliti Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-poko agrarian, BW, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2016, hlm. 133.

Tanah dan Bangunan, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Cara Pembuatan Buku Tanah Serta Penerbitan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

1.6.3 Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam skripsi ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif* yang memiliki otoritas sebagai bahan hukum utama yang bersifat mengikat dan merupakan cerminan dari hukum itu sendiri yang berupa peraturan perundang-undangan. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini antara lain :

- 2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
- 3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
- 4) Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

- 5) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
- 6) Burgelijk Wetboek (BW).
- 7) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Praturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 8) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999
- 9) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi publikasi hukum seperti artikel dan makalah yang berasal dari media cetak dan media elektronik berupa data-data dari Koran dan internet, jurnal terkait *Pre Project Selling*.

1.6.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, diantaranya

bahan dari media internet yang relevan serta kejadian-kejadian penegakan hukum.

1.6.4 Analisis Bahan hukum

Skripsi ini menggunakan metode analisis yuridis sistematis. Metode analisis yuridis sistematis adalah menganalisis secara sistematis dan komprehensif terhadap bahan hukum yang dikumpulkan, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun tersier yang selanjutnya diolah dan disimpulkan untuk menjawab pembahasan yang diajukan. Peter Mahmud menjabarkan langkah-langkah analisis sebagai berikut :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang endak dipecahkan.
- b) Mengumpulkan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga dengan bahan non hukum.
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- d) Menarik kesimpulan dalambentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum.
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.⁶

⁶ *Ibid*, hlm. 171.