

**THE LEGAL PARADIGM OF PROPERTIES ON THE STRATA TITLE OWNERSHIP
BUILT ABOVE THE LAND WITH THE RIGHTS TO CULTIVATE OWNERSHIP**

**PARADIGMA HAK KEBENDAAN KEPEMILIKAN
SARUSUN YANG DIBANGUN PADA
LAHAN HAK GUNA BANGUNAN**

Martin Roestamy*

martin.roestamy@unida.ac.id

(Diterima pada: 01-02-2016 dan dipublikasikan pada: 01-3-2016)

ABSTRACT

Of the title "The Legal Paradigm of the properties on the strata title ownership built above the land with the Right to Cultivate Ownership" research objectives to be at said is knowing why the legal construction of the right material from the strata title built on land rights, attached to the Rights of material the building as common property rights and know how reconstruction material rights on the Strata titles built on building rights or rights of use that reflects justice and legal certainty. With the concept of methodologies theories and research approaches, as well as of the problems of this study concludes that there are a couple of things. First by sticking the land rights of the unit, then Strata titles have a dependency on the bottom right HGB as with all buildings owned and also can weaken the property rights of apartment units as the strongest and most, but became assessors of HGB. This situation raises a negative implication in the community and has created legal uncertainty and considered unfair, weakening the material rights of Strata titles caused dualism applicable law, the law of the land, building law and the law of objects. It affects the mutual intervention and debilitates the material rights as stipulated in the rules of the law of things, namely; droit de suite, droit de preverent, and droit de levering. In construction law, state that debilitates the legal certainty and justice, it can be reconstructed from the perspective of the development of the legal system of the building against the law of the land, or to the development of HGB as of right down with some simulations and restoration of existing government regulations, or reconstruct the principal laws agrarian related lease rights, land rights, and the rights of use by developing existing government regulations become law, so the law on the new ground by adding the rights of others. In a reconstruction of the law of the land, which is more competitive and create legal certainty and fairness.

Keywords: Right material, Unit Flats

ABSTRAK

Dari judul "Paradigma Hak Kebendaan pada Kepemilikan HM Sarusun yang Didirikan diatas Tanah Hak Guna Bangunan (HGB)", tujuan penelitian yang ingin di ungkap adalah mengetahui mengapa konstruksi hukum atas hak kebendaan dari HM Sarusun yang dibangun di atas lahan HGB, melekat dengan berbagai hak kebendaan pada hak bangunan sebagai tanah bersama dan mengetahui bagaimana rekonstruksi hak kebendaan HM Sarusun yang didirikan di atas HGB atau hak pakai yang mencerminkan kepastian hukum dan keadilan. Dengan konsep-konsep teori dan pendekatan metododologi penelitian, serta dari adanya masalah-masalah yang ada kajian ini menyimpulkan beberapa hal. Pertama dengan

* Pascasarjana-Universitas Djuanda Bogor, Jl.Tol Ciawi No 1, Kotak Pos 35 Bogor 16770

pelekatan hak atas tanah terhadap unit, maka HM Sarusun memiliki ketergantungan terhadap HGB sebagai hak bawah dengan segala bangunan yang dimiliki dan sekaligus dapat melemahkan hak milik satuan rumah susun sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, namun menjadi assesoir dari HGB. Keadaan ini menimbulkan implikasi negatif di tengah-tengah masyarakat dan telah mengakhibatkan ketidak pastian atas hukum dan dianggap tidak adil, melemahnya hak kebendaan dari HM Sarusun disebabkan adanya dualisme hukum yang berlaku, yaitu hukum tanah, hukum bangunan, dan hukum benda. Hal tersebut berdampak adanya saling intervensi dan melemahkan fungsi hak kebendaan sebagaimana telah diatur pada kaidah hukum benda, yaitu; droit desuite, droit de preverent, dan droit de levering. Secara konstruksi hukum, keadaan yang melemahkan fungsi kepastian hukum dan keadilan tersebut, dapat direkonstruksi melalui perspektif pengembangan sistem hukum bangunan terhadap hukum tanah, ataupun dengan dengan pengembangan HGB sebagai hak bawah dengan beberapa simulasi dan merestorasi peraturan pemerintah yang ada, atau merekonstruksi undang-undang pokok agraria yang berhubungan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai dengan mengembangkan peraturan pemerintah yang sudah ada menjadi undang-undang, sehingga undang-undang atas tanah yang baru dengan menambahkan hak-hak yang lain. Dalam sebuah rekonstruksi hukum tanah, yang lebih kompetitif dan menciptakan kepastian hukum serta keadilan.

Kata Kunci : Hak Kebendaan, Satuan Rumah Susun

A. PENDAHULUAN

Negara berperan mewujudkan kepastian hukum guna menciptakan perlindungan hukum yang adil sebagaimana diuraikan dalam beberapa Pasal dalam UUD 1945 antara lain dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28 D ayat (1), Pasal-28 G ayat (1), Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 28 I ayat (4)

Di Indonesia, ketentuan mengenai rumah susun diatur pada Undang-undang Rumah Susun (UU Rusun) Nomor 20 Tahun 2011 dan PP-RI Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun (PP Rusun).

Rumah susun terbagi dalam satuan rumah susun yaitu unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat bermukim hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum. Atas unit satuan rumah susun tersebut diberikan tanda buktihak berupa Sertipikat HM Sarusun (SHM Sarusun) yang diterbitkan oleh BPN, sebagai bukti hak kepemilikan benda berupa unit satuan rumah susun.

SHM Sarusun merupakan lembaga pemilikan baru sebagai suatu hak kebendaan

yang terdiri dari hak perorangan atas satuan rumah susun secara terpisah dan hak bersama atas tanah, benda dan bagian bersama yang kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang semuanya merupakan kesatuan hak yang secara fungsional tidak terpisahkan.

Rumah susun yang didirikan di atas tanah dengann bukti hak berupa sertifikat HGB atau Hak Pakai, suatu saat hak atas tanah tempat berdirinya rumah susun tersebut akan berakhir, sedangkan dalam rumah susun tersebut terdapat unit-unit satuan rumah susun yang merupakan benda yang diberikan bukti hak berupa SHM Sarusun.

Masalah akan mulai timbul manakala masa berlaku HGB atau Hak Pakai lahan berdirinya rumah susun berakhir, karena seketika itu Hak kebendaan atas unit satuan rumah susun tidak lagi sesuai dengan sifatnya, yaitu bersifat mutlak dan tidak lagi memberikan kekuasaan serta tidak dapat dipertahankan oleh pemiliknya seperti yang telah dikemukakan di atas. Hal ini terjadi

akibat UU Rusun menganut asas pelekatan, dimana unit satuan rumah susun dikaitkan dengan kepemilikan bersama atas tanah tapak bawah yang memiliki hak dengan jangka waktu terbatas.

Contoh kasus yang menarik perhatian terutama bagi pemilik satuan rumah susun dan penyelenggara pembangunan rumah susun adalah gugatan Nyonya Fifi Tanang, pemilik satuan rumah susun yang juga menjabat sebagai ketua PPRS Mangga Dua Court (PPRS-MDC) kepada PT. Duta Pertiwi Tbk, yang timbul setelah PPRS-MDC mengurus perpanjangan masa berlaku HGB tempat berdirinya rumah susun tersebut. Besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh PPRS dan rumitnya pengurusan karena ternyata SHM Sarusun berdiri diatas HGB yang berada dalam Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemda DKI yang tidak pernah di informasikan oleh pihak PT. Duta Pertiwi Tbk pada saat rumah susun tersebut ditawarkan sampai dengan berlangsungnya jual beli kepada para pemilik satuan rumah susun. hal ini telah menjadi pemicu terjadinya sengketa hukum antara PPRSMDC dan PT. Duta Pertiwi Tbk.¹

Akibat pertentangan antara hak kebendaan atas unit satuan rumah susun dengan pembatasan masa berlaku HGB atau Hak Pakai yang bertentangan menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum terhadap hak kebendaan unit satuan rumah susun sehingga adanya perlindungan hukum terhadap pemilik unit satuan rumah susun yang berada diatas tanah HGB atau Hak Pakai yang telah berakhir masa berlakunya.

Sebagaimana Martin roestamy sebutkan² bahwa untuk menghindari dominasi hukum tanah terhadap pembangunan, maka dalam penelitiannya dikatakan bahwa untuk penyediaan properti bagi asing, dikehendaki adanya pemberian

hak bangunan yang terpisah dari rezim hukum tanah yang diberlakukan, mesti dilepaskan dari rezim hukum bangunan, hal tersebut menggunakan prinsip asas pemisahan horizontal. Pemikiran ini dapat dikembangkan dalam penelitian ini, yaitu dalam rangka merekonstruksi hukum yang ada, dengan dengan cara melepas keterkaitan hukum kepemilikan bangunan gedung dengan hukum kepemilikan tanah dengan mekanisme pengaturan bangunan gedung, dimana dapat menerapkan asas pemisahan horizontal sebagaimana yang diatur dalam undang-undang bangunan gedung; pada pasal 12 yang mengatakan bahwa terhadap hak kepemilikan bangunan gedung dapat diberikan sertifikat kepemilikan bangunan gedung perwakilannya juga diadopsi oleh pasal 47, 48, dan 29 Undang-Undang Rumah Susun Nomor 20 tahun 2011 yang memberikan kemungkinan kepemilikan SKBG terhadap rumah susun yang dibangun di atas tanah milik negara. Hal ini dapat dilakukan dengan berpegang pada Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman Nomor 14 tahun 2016 yang juga menganut asas pemisahan horizontal yang memungkinkan terjadinya perbedaan kepemilikan antara tanah dan rumah. Lebih jauh lagi dijabarkan pada Pasal 15 tentang pembebanan hak atas kepemilikan rumah sebagai jaminan utang menyebutkan: "Pemilikan rumah dapat dijadikan jaminan hutang, khusus untuk rumah yang dibangun di atas tanah milik orang lain dapat dibebankan dengan fidusia. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor: 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (UUJF).

Maka hendaknya pengaturan hukum itu tidak diskriminatif agar pemilik apartemen atau rumah susun dapat juga dilindungi hak-hak kepemilikannya, dengan cara melakukan unifikasi peraturan hukum dan membedakan mana pembangunan agar dipisahkan dari hukum tanah, yaitu dengan penerapan peraturan hukum bangunan terhadap kebendaan bangunan rumah, maka tidak ada lagi pengaruh berakhirnya hak guna bangunan terhadap HM Sarusun

¹

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18735/saling-sikat-di-mangga-dua>, diakses tanggal 24 Maret 2016, pukul 15.20 W.I.B

² Martin Roestamy, *Konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi Asing*, Bandung: Penerbit Alumni, 2009, hlm. 26

sebagaimana diuraikan pada berimplikasinya hukum benda pada kasus Kemayoran atau kasus di Harmoni, di mana BPN tidak mengeluarkan hak guna bangunan dan hak tanggungan terhadap pinjaman yang diangkat oleh nasabah, padahal lahirnya hak guna bangunan adalah berasal dari adanya hak kepemilikan bangunan, yang hingga saat ini menjadi persengketaan antara developer dengan penghuni. Penghuni rumah susun seperti pada kasus Kedoya dan Harmoni serta kasus Taman Rasuna, dimana apartemen yang akan berakhir masa HGBnya terjadi saling melempar tanggung jawab, lalu status kepemilikan bangunan ini apa namanya, apakah hak guna bangunan diperpanjang oleh developer atau oleh pemilik unit?

Usia rumah susun khususnya di Jakarta saat ini rata-rata sudah mencapai mendekati 30 tahun, dan yang menjadi persoalan bagi profesi notaris perbankan, debitur perbankan, serta para developer dalam melakukan backup hukum bangunan, hendaknya diperhatikan faktor-faktor yang berhubungan dengan kepastian hak kepemilikan dan pembuatan sertifikat pembangunan gedung; karena hal tersebut merupakan salah satu indikator yang sangat menentukan dalam kepemilikan; misalnya Dinas Perumahan sebagai pembuat izin bangunan untuk pengguna gedung melihat ada-tidaknya kemungkinan-kemungkinan pengembangan fungsi, lalu kemana fungsi BPN?

Kenyataannya sistem pertanahan di Indonesia sangatlah lemah, mereka pihak asing menghendaki perpanjangan jangka waktu HGB setidaknya menjadi 75 tahun jika dibandingkan dengan negara Singapura, Malaysia, Thailand, atau China sekalipun; maka dapat diketahui persaingan jangka waktu Hak Guna Bangunan ini memang sangat jauh dari harapan. Oleh karena itu, salah satu cara untuk mencegah terjadinya ketertinggalan, diperlukan perbaikan dan pembaharuan sistem hukum Perumahan, dengan memberikan kepastian hukum bagi unit rumah susun; yaitu memperpanjang hak guna bangunan sebagai

tapak bangunan rumah gedung walaupun dilakukan pendaftaran secara terpisah dimana pendaftaran bangunan dipisahkan dari tanah, dan dilakukan secara tersendiri, karena hak kepemilikan tanah tidak harus dikaitkan dengan nilai pembelian profesional, tetapi dapat juga pernyataan secara proporsional memiliki kesamaan dengan penambahan jangka waktu; maka dapat dikatakan bahwasanya HGB itu jika misalnya 50 tahun hingga 100 tahun, dengan demikian berakhir jangka waktu sesuai usia orang itu, semakin panjang jangka waktu itu, akan memberikan dampak positif bagi kepastian hukum tanah di Indonesia. Sebagai konsekuensinya, saat kepastian hukum tanah diberlakukan secara proporsional, maka akan semakin kompetitif dibandingkan dengan negara lain.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis tertarik dan ingin mengetahui lebih lanjut apa yang menjadi penyebab pelemahan hak kebendaan atas unit satuan rumah susun yang berdiri diatas tanah HGB atau Hak Pakai yang masa berlakunya berakhir. Adapun judul penelitiannya ini adalah **“Paradigma Hak Kebendaan atas Kepemilikan HM Sarusun yang Dibangun diatas Tanah Hak Guna Bangunan”**. Dari judul tersebut terdapat beberapa rumusan masalah yang hendak penulis kaji dan jabarkan lebih lanjut, yaitu: Mengapa konstruksi hukum atas hak kebendaan dari HM Sarusun yang dibangun di atas hak guna bangunan, melekat dengan Hak-Hak kebendaan pada hak bangunan sebagai tanah bersama? dan bagaimana rekonstruksi hak kebendaan atas HM Sarusun yang dibangun di atas hak guna bangunan atau hak pakai yang mencerminkan keadilan dan kepastian hukum?

B. PELEKATAN HAK KEBENDAAN DARI UNIT SARUSUN YANG DIBANGUN DI ATAS HGB

1. Asas pelekatan Vertikal

Dalam hukum benda terdapat asas pelekatan yang memiliki perbedaan secara fundamental dengan asas pemisahan

horizontal. Sebelum membahas mengenai konsep asas pelekatan pada sistem hukum benda, terlebih dahulu akan dibahas terlebih dahulu mengenai konsep pelekatan dalam pengertian ketata-bahasaan. Pelekatan berasal dari kata dasar lekat, yang menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia berarti sesuatu yang menempel benar-benar (hingga tidak mudah dilepaskan).³ Imbuhan *pe – an* dalam kata lekat, membentuk pengertian sesuatu yang membuat melekat. Dalam konsep hukum benda, konsep pelekatan diletakkan dalam fungsinya sebagai salah satu asas hukum di dalam hukum benda. Sebagaimana diungkapkan oleh Mariam Darus Badruzaman, yang menyebutkan terdapat beberapa asas umum dalam KUH Perdata, yakni asas tertutup, asas absolut, asas dapat diserahkan, asas mengikuti, asas publisitas, asas individual, asas totalitas, asas pelekatan(asesi) dan asas besit merupakan titel sempurna. Lebih lanjut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas pelekatan memiliki pengertian sebagai asas yang melekatkan benda pelengkap pada benda pokoknya.⁴

Asas pelekatan ini banyak digunakan dalam berbagai sistem hukum di banyak negara di dunia, salah satunya ialah Malaysia dan Singapura.

Asas pelekatan dalam sistem hukum benda di Indonesia memiliki fungsi pengaturan yang terkait dengan hubungan antara benda pokok dengan benda yang melekat dibenda tersebut (benda pelengkap). Hubungan hukum diantara benda pokok dan benda pelengkap bisa dilihat dalam rumusan Pasal 500 KUH Perdata, sebagai berikut: “Segala apa yang karena hukum pelekatan termasuk dalaam sesuatu kebendaan, sepertipun segala hasil dari kebendaan tersebut, baik hasil karena alam, maupun hasil karena pekerjaan orang selama yang akhir ini melekat pada tanahnya,

kesemuanya itu ialah bagian dari pada kebendaan tadi.”⁵

Sehingga berdasarkan rumusan pasal tersebut hubungan antara benda pokok dan pelengkap, harus dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya.⁶

Asas pelekatan di dalam KUH Perdata, terbagi menjadi dua yakni asas pelekatan secara mendatar (*horizontal*) dan asas pelekatan secara tegak lurus (*vertical*). Asas pelekatan horizontal, melekatkan benda sebagai bagian tidak terpisahkan dari benda pokoknya seperti halnya balkoon dengan rumah induknya sebagaimana dinyatakan pada Pasal 588 KUH Perdata.⁷ Sedangkan asas pelekatan vertikal terkait antara hubungan tanah dengan benda (bangunan atau tanah) yang ada di atasnya maupun di dalamnya. Asas pelekatan 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).⁸

Konsekuensi hukum dari asas pelekatan 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.⁹ Sebagaimana dinyatakan pada Pasal 571 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa:

⁵ A S Hutagalung and M Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* (Rajawali Pers, 2008)

<<https://books.google.co.id/books?id=SZUOAQAA MAAJ>>; Lev, Priyono and Lembaga Penelitian.

⁶ R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan...*, *Op. Cit.*, hlm.70.

⁷ Mariam Darus Badruzaman dalam Djuhaendah Hasan, *Op. Cit.*, hlm.71.

⁸ Komar Andasasmita, *Hukum Apartemen (Rumah Susun)*, Ikatan Notaris Indonesia Komisariat Daerah Jawa Barat, 1986, hlm.1.

⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 17-18.

³ WJS. Purwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1999 hlm. 682.

⁴ Mariam Darus Badruzaman dalam Djuhaendah Hasan, *Op. Cit.*, hlm. 62.

“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.¹⁰ 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.¹¹

Luasnya cakupan kepemilikan tanah berdasarkan asas pelekatan 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.¹² Lebih lanjut menurut Boedi Harsono asas pelekatan 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).¹³

a. Asas Pelekatan pada Undang-Undang RUSUN No. 20 Tahun 2011

Berdasarkan Pasal 1 Dalam Undang-Undang Rusun No 20 Th 2011 yang dimaksud dengan Rusun merupakan bangunan ataupun gedung 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 dengan terpisah, khususnya untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, serta tanah bersama. selanjutnya pada Pasal 46 dijelaskan juga Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak miilik atas sarusun yang bersifat perseorangan dan terpisah dengan hak bersama atas bagian-bagian bersama, benda bersama, serta tanah bersama.

Dalam UUBG sebagaimana diterangkan pada Pasal 1 butir (1) disebutkan: “Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, separuh atau seluruhnya yang berada di atas maupun di dalam tanah dst “*Statement dari pasal ini sangat jelas bahwa UUBG menganut asas pelekatan yang tidak ingin memisahkan antara gedung dengan tanah tempat kedudukannya*”. Walaupun pada Pasal 12 ayat (1) PPBG menyebutkan: “*Status kepemilikan bangunan gedung dibuktikan dengan surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah....dst*”. Dengan mana UUBG juga menganut dualisme asa yaitu asa pelekatan vertikal dan asas pemisahan antara gedung dengan tanah sebagai tanda bahwa PPBG dan UUBG tersebut menganut paham yang dianut di dalam asas pemisahan horizontal.

Dalam praktik hukum perdata terutama dalam hukum perjanjian dan hukum tanggungan sebagaimana juga yang dianut di dalam UUHT, maka asas pelekatan masih merupakan fenomena yang tidak bisa dipisah-pisahkan dalam kegiatan transaksi hukum khususnya masyarakat perkotaan dalam setiap pengalihan, pembebanan terhadap tanah yaang tetap dikaitkan dengan 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 dari hak tanggungan adalah: “tanah beserta benda-benda yang melekat di atasnya”. Pemikiran tentang kepemilikan haak atas

¹⁰ Mariam Darus Badruzaman dalam Djuhaendah Hasan, *Op. Cit.*, hlm. 73.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 74.

¹² *Ibid.*, hlm.

¹³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm.18.

tanah meliputi segala sesuatu yang berada di atasnya tersebut menegaskan keberlakuan asas pelekatan dalam masyarakat dalam perspektif hubungan di antara tanah dengan benda-benda yang berada di atasnya.

b. Implikasi Penerapan Asas Pelekatan

Kata implikasi memiliki persamaan kata yang cukup beragam, diantaranya adalah keterkaitan, keterlibatan, efek, sangkutan, asosiasi, maksud, akibat, sugesti, siratan, dan konotasi. Persamaan kosakata implikasi tersebut umum digunakan pada percakapan sehari-hari. Hal ini lebih umum atau cocok digunakan dalam konteks percakapan bahasa ilmiah dan penelitian.

Terkait dengan kajian ini, implikasi dari penggunaan asas pelekatan akan membahas mengenai efek serta akibat ataupun keterkaitannya dengan persoalan yang timbul dari penerapan asas tersebut. Adapun persoalan yang berhasil diidentifikasi dari efek dan akibat penerapan asas pelekatan adalah terjadinya pelemahan HM Sarusun (HM SARUSUN) yang berdiri di atas Hak Guna Bangunan (HGB) karena pembatasan jangka waktu terhadap HGB yang pada akhirnya akan menimbulkan beberapa kerancuan hukum seperti halnya pengakuan status kepemilikan sarusun akan melemah manakala masa berlaku HGB tempat berdirinya bangunan gedung unit sarusun berakhir, bahkan telah mulai melemah saat HGB tersebut akan berakhir. Padahal HMRS adalah bukti hak milik kebendaan atas Unit satuan Rumah Susun. Pelemahan Hak Milik tersebut pada akhirnya mengakibatkan beberapa persoalan bagi pemilik hak seperti:

- 1) Rumah susun (rusun) dengan kepemilikan Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan UU 5/Th 1960 mengenai Peraturan Dasar Poko-Pokok Agraria, masa waktu maksimal HGB ialah 30 tahun dan bisa diperpanjang dengan maksimal 20 tahun. Kewajiban perpanjangan tersebut berlaku meski sudah memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM). Akibatnya dari tidak diperpanjangnya HGB yang telah habis masanya, maka hak-hak pemegang

HGB tanah tersebut secara otomatis hilang karena telah dikuasai negara. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 35 PP 40 thn 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, tertulis bahwa HGB dapat dihapus bila berakhirnya masa waktu sebagaimana dijelaskan didalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya. Selain itu, hal terkait juga ada pada Pasal 37 PP 40 thn 1996.

- 2) HM Sarusun (HM SARUSUN) tidak dapat diterima sebagai jaminan di bank, karena bank akan melihat jangka waktu HGB dengan jangka waktu fasilitas kredit yang akan dijamin oleh HM SARUSUN tersebut;
- 3) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak akan berani membuat akte jual beli atas HM SARUSUN yang telah berakhir atau akan berakhir karena akan terhambat dalam proses balik nama. Apalagi sebelum melaksanakan jual beli PPAT yang bersangkutan harus terlebih dahulu melakukan pengecekan sertifikat HM SARUSUN dikantor Pertanahan darimana sertifikat tersebut diterbitkan;
- 4) Disaat pemilik HM SARUSUN meninggal dan masa waktu HGB berakhir maka status kepemilikan tidak dapat dipindahtangankan pada ahli waris meskipun persuratan mengenai bukti ahli waris telah lengkap.

Dari problematika sebagai implikasi penerapan asas pelekatan di atas, adanya kasus persengketaan antara masyarakat penghuni rusundengan pengembang disaat masa waktu HGB berakhir menjadi masalah utama karena banyak terjadi di Indonesia sebagai contoh sengketa antara Persatuan Penghuni rusun Mangga Dua Court dengan PT Duta Pertiwi Tbk dengan kasus status tanah atau lahan tempat berdirinya Apartemen Mangga Dua Court. Hingga kasus ini sampai ke proses perdata, pidana, dan bahkan tata usaha negara.

Beberapa kasus terjadi juga di beberapa bank antara lain bank mandiri¹⁴ dan

¹⁴ Misalnya kasus tuan ED, PT EP, dimana mereka ingin menyerahkan HM Sarusun miliknya sebagai

beberapa kasus di Medan telah mengesankan bahwa sikap kantor pertanahan terhadap Hak Kebendaan yang ada dari HM SARUSUN jelas sangat posesif terhadap tanah, malahan menurut mereka jika pengembang atau perhimpunan penghuni Rumah susun tidak segera memperpanjang maka HM SARUSUN akan hilang jika terjadi Gempa atau bangunan dirobohkan¹⁵.

Kedaaan ini menunjukkan kelemahan para pemilik HM Sarusun dalam perspektif hukum terjadi ketidak pastian hukum dan diabaikannya prinsip keadilan dan tanggungjawab pemerintah atau developer jika berakhirnya HGB dimaksud, siapakah yang akan bertanggung jawab atas perpanjangan dan menanggung biaya¹⁶ apakah developer atau PPRS, ini terjadi karena sering kali konsumen atau buyer pada saat membeli unit rumah susun tidak pernah dibicarakan atau tidak pernah diinformasikan mengenai status hak-hak yang ada dibawah rumah susun ataupun di atas tanah.

Di beberapa negara sepertihalnya Singapura dan Australia sengketa biasanya diselesaikan dengan mekanisme internal terlebih dahulu seperti di Australia ada lembaga Strata Council yang menjadi forum penyelesaian sengketa. Seorang Guru Besar Fakultas Hukum Stellenbosch University, Afrika Selatan, Prof Cornelius Van Der

Merwe mengatakan sengketa yang terjadi antara penghuni dengan pengelola memang idealnya bisa diselesaikan diluar pengadilan. Pertimbangannya, mekanisme non pengadilan tidak akan menghabiskan banyak biaya. Contoh lain di Afrika Selatan, sengketa seperti ini diselesaikan melalui mekanisme tribunal yang beranggotakan orang-orang yang ahli di bidang kondominium. Selanjutnya tribunal akan menghasilkan banyak rekomendasi yang bersifat mengikat untuk pihak sedang yang bersengketa. Namun jika permasalahannya terkait perbuatan pidana, maka memang seharusnya dilaporkan ke polisi¹⁷.

c. Akibat Hukum Penerapan Asas Perlekatan Vertikal terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

Lahirnya UU No. 5 Thn 1960 mengenai Pokok-Pokok Agraria memberikan dampak timbulnya perubahan-perubahan pada hukum pertanahan di dalam Indonesia. UUPA sebagai perwujudan unifikasi hukum pertanahan menyerap hukum adat pertanahan yang ada di Indonesia dan diakomodir dalam pasal-pasal pada UUPA tersebut, salah satu perubahan yang terjadi dalam hukum pertanahan di Indonesia adalah asas yang berkaitan dengan kepemilikan hak-hak atas tanaah melalui pendaftaran tanah, yaitu asas perlekatan vertikal dan asas pemisahan horizontal.

Asas perlekatan vertikal yang dianut dalam BW Buku II sebagai bagian dari hukum pertanahan yang sebelum lahirnya UUPA, sementara itu asas pemisahan horizontal merupakan asas yang dianut dalam UUPA berkaitan dengan pemilikan hak atas tanah. Asas perlekatan vertikal sebagai mana diketahui sebelumnya merupakan asas yang menganggap bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat

jaminan bank untuk permohonan kredit modal kerja dan kredit konsumen, kegiatan pemasangan hak tanggungan terkendala di kantor pertanahan Kota Administratif Jakarta Pusat telah terjadi penolakan oleh BPN pada waktu pengecekan status keasliannya maupun sitaan ataupun beban diatas HM SARUSUN tersebut, disebabkan karena jangka waktu sertifikat tinggal 1 tahun lagi, jika dikaitkan dengan jangka kredit, BPN mengatakan Hak-Hak tanggungan tidak bisa dibeban dengan alasan HM SARUSUN itempelkan pada HGB tanah bersama, keadan ini sangat merugikan pemilik karena kehilangan kesempatan untuk mendapat pinjaman dari fasilitas bank Kasus ini terjadi di komersial cetera bisnis bank mandiri di jakarta pada tahun 2004 dan 2005

¹⁵ ibid

¹⁶ Para praktisi berpendapat, dibayar oleh penghuni dalam forum penghuni

¹⁷<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ea134641b8b9/sengketa-di-rusun-jangan-langsung-ke-pengadilan>

bukti yang sah atas tanah dan segala yang berdiri di atasnya. Asas pemisahan horizontal adalah asas yang dianut dalam UUPA yang memandang bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah tetapi tidak termasuk segala yang berdiri atau tertanam di atas tanah tersebut.

Asas perlekatan vertikal dan asas pemisahan horizontal sangat berpengaruh dalam kaitannya dengan bukti kepemilikan hak atas tanah. Bukti kepemilikan hak atas tanah didapat melalui proses pendaftaran tanah pada kantor pertanahan setempat.

Pada prakteknya, sertifikat hak atas tanah yang dimiliki masyarakat di Indonesia sekarang ini, sekaligus menjadi bukti kepemilikan untuk segala yang ada atau berdiri di atas tanah tersebut, kecuali pada kepemilikan atas rumah susun atau rumah *strata title* lain seperti apartemen yang mana sertifikat kepemilikannya hanya meliputi kepemilikan atas satuan unit rusun atau apartemennya saja, dan tidak termasuk bukti kepemilikan tanah tempat dimana rusun atau apartemen itu didirikan, dengan demikian ada dualisme hukum terkait alat buktinya. Sebagian sertifikat kepemilikan hak atas tanah merupakan wujud dari asas perlekatan vertikal dan sebagainya sertifikat sebagai perwujudan dari asas pemisahan horizontal. Proses pembuktian hukum atas bukti kepemilikan hak atas tanah menjadi beranekaragam. Seseorang yang memiliki sertifikat hak atas tanah akan menganggap dirinya adalah pemilik atas segala benda tidak bergerak yang berdiri di atasnya, oleh karena itu, peralihan hak atas tanah secara serta merta pula berikut segala sesuatu yang berdiri di atas tanah tersebut. Berbeda dengan satuan unit rusun atau apartemen, maka peralihan hak atas satuan unit rumah susun atau apartemen tersebut tidak serta merta beserta tanah dimana bangunan itu didirikan, karena tanahnya menjadi hak pengelolaan bersama.

Sertifikat hak tanah sebagai perwujudan asas perlekatan vertikal sebagaimana dijelaskan di atas, namun pada beberapa kondisi, untuk kepentingan seperti hak tanggungan, debitur dapat meminta Notaris

PPAT untuk memisahkan pertanggungan hak atas tanah dalam Akta Permasangan Hak Tanggungan (APHT) dengan bangunan yang berdiri di atasnya. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan yaitu: "Hak untuk menjual obyek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri merupakan salah satu wujud dari kedudukan diutamakan yang dipunyai oleh pemegang Hak Tanggungan atau pemegang Hak Tanggungan pertama dalam hal terdapat lebih dari satu pemegang Hak Tanggungan. Hak tersebut didasarkan pada janji yang diberikan oleh pemberi Hak Tanggungan bahwa apabila debitur cidera janji, pemegang Hak Tanggungan berhak untuk menjual obyek Hak Tanggungan dengan cara pelelangan umum tanpa perlu persetujuan lagi dari pemberi Hak Tanggungan dan selanjutnya mengambil pelunasan piutangannya dari hasil penjualan itu lebih dahulu daripada kreditur-kreditur lain. Sementara sisa penjualan tetap harus menjadi hak pemberi Hak Tanggungan."¹⁸

C. PARADIGMA HUKUM ATAS HAK KEBENDAAN DARI HM SARUSUN

Untuk menciptakan konsep yang merekonstruksi hak kebendaan atas HM Sarusun ini, maka diperlukan sebuah penciptaan sistem rezim pendaftaran yang akurat dan terpercaya. Terdapat beberapa kriteria untuk menciptakan sebuah sistem pendaftaran yang demikian:

1. Memberikan kejelasan terhadap kelembagaan hak yang menjadi obyek pendaftaran.
2. Kesesuaian dan keakuratan antara data fisik dari obyek benda dengan data yuridisnya.
3. Kelembagaan yang tepat yang ditugaskan untuk melaksanakan proses pendaftaran tersebut.
4. Syarat-syarat administrasi yang ketat untuk menjamin keakuratan dan data informasi awal mengenai obyek kebendaan tersebut.

¹⁸ Indonesia, Hutagalung and Indonesia.

Adapun keuntungan alternatif ini adalah sebagai berikut:

1. Sistem pendaftaran hak akan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak dalam melakukan transaksi terhadap obyek benda tanah dan bukan tanah.
2. Memberi kedudukan yang kuat dan pasti kepada pemilik bangunan atau rumah dan kepada pemilik tanah
3. Pemilik bebas menggunakan hak kebendaannya atas bangunan atau rumah.
4. Pemilik satuan rumah susun tidak terbebani lagi biaya untuk perpanjangan masa berlaku HGB;
5. Rumah susun menjadi lebih terjangkau bagi kalangan rakyat menengah kebawah karena tidak harus memiliki tanah diatas bangunan atau rumah.

Pada kajian ini, konsep rekonstruksi hak kebendaan atas HM Sarusun yang dibangun diatas HGB merupakan pengembangan dari konsep pembentukan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) yang saat ini sudah digunakan dalam dalam sistem hukum rumah susun, akan tetapi masih terbatas pada rumah susun yang dibangun diatas tanah pemerintah (baik instansi pusat maupun daerah) dan tanah wakaf.

Pembatasan terhadap penerbitan SKBG yang ada saat ini antara lain:

1. SKBG hanya diberikan kepada pemilik rusun khusus atau rusun umum yang berada di tanah status sewa atas tanah milik negara atau tanah wakaf.
2. SKBG tidak akan diberikan kepada pemilik bangunan rusun yang telah memiliki sertipikat hak milik atas satuan rusun.
3. SKBG tidak diberikan kepada pemilik rumah susun yang berdiri diatas tanah dengan status Hak milik, HGB, Hak pakai, karena dengan status hak atas tanah tersebut maka yang diterbitkan adalah bukti pemilikan satuan rusun berikut tanah bersamanya yang terkandung dalam NPP yaitu SHM Sarusun.

Sekiranya pemberian SKBG diberlakukan untuk setiap rumah susun baik yang dibangun diatas tanah milik pemerintah, tanah wakaf maupun tanah dengan bukti hak lainnya maka akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada hak-hak dari pemilik unit satuan rumah susun karena berlakunya asas pemisahan horisontal.

Jika SHM Sarusun menjadi objek hak tanggungan sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan sebelumnya maka SKBG adalah objek fidusia yang pendaftarannya lebih murah dan sederhana yaitu dikantior pendaftaran fidusia di bandingkan dengan pengikatan hak tanggungan di Kantor Badan Pertanahan.

di Inggris dan Australia kelembagaan hak atas tanah dan bangunan (*proprietary rights*), dibagi ke dalam dua tipe, yakni *Estate in land* dan *Interest in land*. Konsep *estate in land* ini kemudian terbagi lagi ke dalam beberapa jenis yakni *fee simple* atau *freehold*, *leasehold*, *fee tail* dan *the life interest*.¹⁹

Berbeda dengan kelembagaan hak kepemilikan bangunan gedung baik UUBG maupun peraturan pelaksanaannya, tidak membagi hak kepemilikan bangunan gedung. Tidak dibaginya kelembagaan hak kepemilikan bangunan gedung, menimbulkan berbagai hambatan di dalam membuat suatu hubungan hukum terkait antara tanah dan bangunan gedung. Hambatan tersebut terutama terdapat pada karakteristik dari konstruksi bangunan yang saling menunjang, bertingkat-tingkat dan saling melekat. Konstruksi bangunan gedung yang demikian, menyebabkan konsekuensi hukum terhadap konsep kepemilikan bagian-bagian dari bangunan gedung tersebut. Terdapat bagian-bagian yang digunakan bersama dan adapula bagian-bagian yang sifatnya pribadi. Untuk memecahkan persoalan kepemilikan terkait dengan persoalan tersebut di atas, sebenarnya bangunan gedung dapat tunduk pada

¹⁹ Martin Dixon, *Modern Land Law*, Cavendish Publishing Ltd, Sydney – London, 2005, hlm. 29

ketentuan mengenai UURS atau setidaknya UURS tersebut dapat dijadikan rujukan dalam melakukan proses pengaturan antara kepemilikan bagian pribadi dan bagian-bersama yang terdapat di dalam suatu bangunan gedung.

Pada dasarnya setiap klasifikasi kelembagaan hak kebendaan didasarkan pada karakteristik khusus dari kepentingan hukum dari subyek hukum dan atau berdasarkan karakteristik khusus dari obyek benda tersebut. Sebagai contoh, dalam rezim hukum mengenai Hak Kekayaan Intelektual (HAKI) yang membagi HAKI kedalam beberapa kelembagaan hak diantaranya adalah hak cipta, desain industri dan lain-lain. Pembagian HAKI yang demikian di dasarkan pendekatan kekhususan dari masing-masing obyek bendanya bukan atau tidak terletak pada pendekatan pembagian kepentingan hukum dari subyek hukumnya. Hal ini berbeda dengan pembagian hak kebendaan yang dianut dalam rezim UUPA, dimana pembagian ini didasarkan pada kepentingan hukum dari subyek.

Seperti kualifikasi subyek hukum yang dapat memiliki suatu kelembagan hak tertentu misalkan di dalam Hak Milik, badan hukum untuk memiliki tanah atas dasar hak ini. Kemudian berdasarkan lama waktu subyek hukum dapat memegang suatu hak, dalam HGB dibatasi waktunya yang menurut UUPA maksimal 30 tahun sampai dengan 90 tahun. Namun demikian, selain hal tersebut UUPA juga menganut pendekatan obyek benda, ketika membagi kelembagaan hak atas tanah dengan menyebutkan HGU, HGB dan Hak Pakai.

Kemunculan, kelembagaan hak ini didasarkan pada aspek pendekatan fungsi dimana HGU difungsikan untuk aktivitas usaha pertanian dan peternakan sedangkan HGB difungsikan untuk bangunan dan Hak Pakai terdapat ketidakjelasan fungsi apa yang dapat masuk dalam Hak Pakai, sehingga pembagian yang terdapat di UUPA menjadi cenderung rumit dan tidak efisien. Berbeda dengan pendekatan pembagian

kelembagaan hak kebendaan atas tanah dan benda di atasnya di beberapa negara.²⁰

Pembedaan antara ketiga kelembagaan hak tersebut, didasarkan pada jangka waktu subyek hukum dapat memiliki/menguasai hak atas tanah tersebut. *Fee Simple* misalnya, tidak dibatasi kepemilikannya sehingga dalam konteks hukum Indonesia ekuivalen dengan hak milik sedangkan *lease hold* terbatas hanya pada waktu-waktu yang sudah diperjanjikan. Berbeda dengan *fee tail*, kualifikasi subyek kepemilikannya dibatasi dengan cara membatasi pewaris dari tanah dan bangunan tersebut hanya kepada keturunan langsung dari orang yang memiliki. Berbeda dengan *the life interest* yang haknya tidak dapat diwariskan, hanya dapat dikuasai oleh orang tersebut selama hidupnya saja dan tidak dapat diteruskan ke pewarisnya. Sedangkan *interest in land* dalam pengertian hukum di Indonesia bukan merupakan hak kebendaan namun merupakan hak perorangan yang timbul dari perjanjian penggunaan tanah antara pemilik tanah dengan pihak lain untuk menikmati tanah dan bangunan tersebut.

Di Jepang pembagian dengan jangka waktu tidak dikenal. Semua tanah berstatus Hak Milik.²¹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam memunculkan atau membagi suatu kelembagaan hak kebendaan dapat dilakukan dua pendekatan, yakni pendekatan kepentingan subyek hukum dan pendekatan berdasarkan obyek bendanya. Untuk melakukan pembagian kelembagaan hak kebendaan bangunan gedung, mencakup keseluruhan dimensi yang sangat luas yang memerlukan pemetaan lebih lanjut terhadap karakteristik dari bangunan gedung baik dari aspek sosial, budaya, hukum dan ekonomi. Mengingat luasnya ruang lingkup penelitian terhadap kelembagaan hak kebendaan, maka

²⁰ Penggabungan tanah dan bangunan menjadi satu obyek kepemilikan yang tidak terpisahkan, disebabkan banyak negara di dunia menganut asas pelekatan. Di Inggris, Australia dan Amerika konsep kepemilikan tanah dan benda di atasnya yang melekat membentuk sebuah konsep yang disebut dengan *Real Property*.

²¹ Martin Roestamy, *loc cit*.

penelitian ini menitik beratkan serta memberikan fokus untuk mencari titik taut model hubungan hukum yang tercipta antara pemilik tanah, pemilik bangunan gedung atau rumah yang selanjutnya disebut juga “bangunan” dan pengguna bangunan gedung.

1. Paradigma Hak Kebendaan dengan Pengembangan Hukum Bangunan dan Hukum Jaminan

Hukum Bangunan pertama kali digagas oleh Djuhaendah Hasan dalam disertasinya Lembaga Jaminan²² yang kemudian dikembangkan oleh Martin Roestamy dengan mengembangkan konsep hukum bangunan.²³ Djuhaendah Hasan bermaksud mengembangkan hukum benda di atas tanah sebagai jaminan, dengan begitu ruang lingkup jaminan baik hak tanggungan dan fidusia, dimaksudkan ke depan benda-benda di atas tanah memiliki perspektif hukum kebendaan dalam hal penjaminan hutang pada bank. Sedangkan Roestamy langsung kepada mekanisme sistem hukum benda, dengan sifatnya yang rigid, berbekal dari amanah pasal 12 Undang-undang Bangunan Gedung Nomor 28 tahun 2002, yang menyebutkan bahwa ada peluang untuk mewujudkan bangunan sebagai benda yang berdiri sendiri yang terlepas dari tanah, karena selama ini telah diikat oleh undang-undang 16 tahun 1985 tentang rumah susun (UURS) yang lama serta KUHPerdato pasal 500, serta dikaitkan pasal 4 ayat 4 undang-undang hak tanggungan (UUHT). Hukum Bangunan dimaksudkan ingin memberikan kedudukan tersendiri sebagai benda yang terlepas dari tanah sehingga terbebas dari rezim Hukum Tanah. Benda yang dimaksud

bersifat mandiri yang ingin penulis dalam tulisan ini, untuk dapat memiliki sifat publisitas, dapat pula menjunjung hak-hak kebendaan, *droit de suite* (hak kebendaan yang mengikuti, termasuk kenikmatan dan kewenangan terhadap benda), *droit de preference* (hak didahulukan dalam sistem hukum jaminan), dan *droit de levering* (sebagaimana Roestamy, yang dapat dialihkan dalam bentuk peralihan benda dalam sistem hukum keperdataan dalam ruang lingkup *benoemde verbinten*is sebagaimana diatur dalam KUHPerdato, menjadi objek peralihan, apakah itu jual beli, hibah, tukar menukar, inbreng, maupun warisan). Oleh karena sifat publisitas berkaitan erat dengan sistem pendaftaran kebendaan, sebagaimana pendaftaran tanah, maka pendaftaran benda akan masuk dalam rezim pendaftaran hak.²⁴

Kedua pikiran di atas akan dikembangkan dalam penelitian pada disertasi yang penulis akan buat dimana pendaftaran hak kebendaan berupa HM Sarusun hendaklah dipisahkan dari pendaftaran atas tanah yang dilakukan oleh instansi yang dibentuk oleh pemerintah, dapat saja instansi tersebut pada tatanan otonomi daerah di Kabupaten/Kota, sehingga dapat menjangkau tidak saja terhadap rumah susun menengah dan ke atas, tetapi juga rumah susun kalangan bawah, atau termasuk di dalamnya rumah-rumah yang dibangun di atas hak milik adat yaitu dimana milik keluarga atau komunitas

²² D Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal: Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan* (Citra Aditya Bakti, 1996).

²³ Martin Roestamy, *Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Rumah Dan Bangunan Gedung Oleh Investor Asing Dikaitkan Dengan Asas Nasionalitas Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, yang dipertahankan dalam sidang terbuka, pada tanggal 12 September 2008 di Universitas Padjadjaran.

²⁴ Martin Roestamy, *Hukum Jaminan Fidusia (Perlindungan Hukum Kepada Kreditur Pemegang Jaminan Fidusia Benda tidak Terdaftar)*, Bogor UNIDA Press, 2009. Hlm 43. Untuk menciptakan kepastian hukum tentang hak kebendaan, maka ke depan Indonesia harus memiliki Pusat Pelayanan Pendaftaran Hukum Hak Kepemilikan di seluruh Kabupaten/Kota. Agar setiap benda memiliki identifikasi dan sifat publisitas maka pendaftaran hak kepemilikan atas semua benda yang ada menjadi keharusan. Dengan pendaftaran itu, tidak ada lagi benda yang tidak terdaftar, termasuk diantaranya akan tetapi tidak terbatas pada benda-benda yang berkaitan dengan unit kios dan pasar-pasar tradisional yang dikelola oleh pemerintah agar rakyat memiliki tanda bukti hak kepemilikan dari tempat usahanya yang selama ini masih sangat tidak akuntabel.

hukum adat dimana masing-masing person dapat membangun rumah sepanjang tersedia lahan tanah.²⁵

Rezim Pendaftaran hak atas bangunan dapat juga dikenal di Negara-negara yang menganut Sistem Hukum Anglo-saxon, seperti Inggris. Karena menurut sistem hukum Inggris, beberapa pendaftaran tersebut memiliki tujuan praktis, sebagaimana Martin Dixon pada *Modern Land Law*²⁶ -citing

Pendaftaran hak milik unit Sarusun terlepas dari tanah adalah sebagai konsepsi hukum bangunan yang terusnya menjadi hukum properti, dengan segala konsekuensi dan keterkaitan pengelolaan properti, pendaftaran, serta hak-hak yang berhubungan dengan kebendaan yang menjadi jaminan seperti fidusia atau hukum jaminan lainnya.

Hukum jaminan yang dapat dipergunakan dari kepemilikan bangunan gedung atau perumahan yang terpisah dari tanah pada dasarnya perbankan dapat menggunakan fidusia, dimana asas publisitas dari pendaftaran fidusia dapat dilakukan pada kantor pendaftaran fidusia untuk kemudian hak-hak jaminan atas fidusia dapat memiliki titel eksekutorial dan kekuatan hukum sempurna yang tidak dapat dibanding dan dikasasi sehingga pengembangan pendaftaran bangunan sebagai objek pendaftaran fidusia tidak dilaksanakan secara kasuistis oleh kantor-kantor notaris yang mengerti hukum bangunan, akan tetapi berkembang menjadi domain umum, sehingga dapat bermanfaat bagi para pemilik bangunan, apakah bangunan di atas hak milik tanah bersama yang merupakan tapak bangunan Rumah Susun yang akan diulas dalam model pengembangan di bawah atau dapat juga bangunan-bangunan

di atas tanah adat seperti disebut di atas, atau bangunan di atas tanah milik pemerintah sebagaimana SKBG yang diatur dalam pasal 48 undang-undang nomor 20 tahun 2011 untuk kepemilikan rumah bagi MBR. Dapat juga sebagaimana praktik di masyarakat bahwa pendaftaran bangunan kios-kios pembangunan pemerintah seperti proyek Tanah abang, atau bangunan-bangunan milik kerjasama, atau juga pada bangunan di atas tanah wakaf pengembangan bangunan serta azas publisitas yang mengikutinya, adalah sebuah penemuan hukum dan pembaharuan hukum yang dikembangkan terus oleh para peneliti-peneliti muda meneruskan penelitian para senior-seniornya.

2. Paradigma Hak Kebendaan dengan Pengembangan Hak Guna Bangunan Sebagai Tanah Bersama

UU Rumah Susun dibuat dengan menganut sistem *condominium*. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 1 ayat (1), (4), (5) dan (6), dimana dinyatakan bahwa dalam rumah susun terdapat bagian bersama yang tidak terpisahkan untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi rumah susun, terdapatnya benda bersama yang bukan merupakan bagian dari rumah susun tetapi dimiliki bersama untuk pemakaian bersama dan terdapatnya tanah bersama dimana bangunan rumah terletak. Juga dengan jelas dapat kita lihat dalam Pasal 25 UU Rusun. Dengan sistem *condominium* jelas sulitlah memisahkan bangunan rusun dengan tanahnya. Karena sebab itu rumah susun termasuk kedalam jenis benda bukan tanah yang bersifat tetap. Dan (sarana rumah susun) melekat pada setiap satuan rumah susun, di sini berlaku asas *accessie*, sehingga tidak ada satuan rumah susun tanpa hak atas sarana bersama tersebut.²⁷

Dalam perkembangan selanjutnya *condominium* berarti sebagai suatu pemilikan sebuah bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing - masing

²⁵ Sebagaimana terjadi di Sumatera Barat Tanah Nagari, DIY Tanah Magersari, dan Sumatera Utara Tanah Grand Sultan yang di atasnya terdapat rumah yang terpisah dari tanah kepemilikannya, akan tetapi sama sekali tidak terdaftar. Menurut penulis bangunan-bangunan tersebut memiliki nilai ekonomis, tetapi sayangnya tidak dapat dijamin, karena tidak memiliki alas hak yang kuat sehingga bank berkeberatan menerimanya sebagai jaminan.

²⁶ M Dixon, *Modern Land Law* (Taylor & Francis, 2013).

²⁷ Muhyanto, "Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Kedudukan Hukum dan Sertipikat Pemilikan Rumah Susun", Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Tahun 1993/1994, hlm. 22.

merupakan kesatuan yang bisa digunakan dan dihuni serta terpisah, serta dimiliki secara individual beserta bagian lain dari bangunan itu dan tanah diatas mana bangunan itu berdiri yang karena fungsinya digunakan bersama- sama oleh pemilik bagian yang dimiliki secara individual tersebut diatas.²⁸

Konsep dasar yang menjadi landasan SHM Sarusun itu sendiri berpangkal pada teori-teori tentang pemilikan atas suatu benda. Menurut hukum, suatu benda/bangunan dapat dimiliki seseorang, dua orang atau bahkan lebih, yang dikenal dengan istilah pemilikan bersama.²⁹

Dalam Rumah Susun terdapat perkumpulan para penghuni rumah susun (PPRS) yang anggotanya adalah para penghuni dari setiap unit satuan rumah susun dengan hak suara satu unit satuan rumah susun, PPRS ini adalah wadah para pemilik rumah susun atas kepemilikan tanah bersama. Setelah semua unit terjual maka HGB termpat berdirinya rumah susun akan dibaliknama oleh nama PPRS dan pada saat masa berlaku HGB akan berakhir maka ayang akan memperpanjang masa laku HGB tersebut adalah PPRS.

Yang bisa menjadi anggota dari PPRS adalah subyek hukum selaku pemilik atau yang memiliki, atau menyewa, atau memakai, atau menyewa beli ataupun yang memanfaatkan satuan rusun terkait yang berkedudukan sebagai penghuni. Pembentukan PPRS tersebut penting, karena memiliki wewenang dan tugas untuk mengelola dan memelihara lingkungan rusun, dan menyusun peraturan mengenai tata tertib bagi seluruh penghuni. Keanggotan perhimpunan penghuni didasarkan pada realita penghuni, maksudnya yang bisa menjadi anggota perhimpunan penghuni ialah mereka yang benar menghuni ataupun menempati satuan rusun baik merupakan pemilikan langsung maupun hubungan lainnya. Apabila pemilik rusun belum menghuni, menggunakan atau

memanfaatkan satuan rusun, maka pemilik dapat menjadi anggota perhimpunan. Dan jika penyelenggara pembangunan dari rusun terkait belum menjual seluruh satuan rusun, maka penyelenggara pembangunan tersebut bisa bertindak menjadi anggota perhimpunan.

Pada kenyataannya, banyak rusun yang masih dikelola langsung oleh PPRS yang notabene adalah juga pengembang, dan seringkali akhirnya kepentingan pengembang tidak sejalan dengan kepentingan dari penghuni. Lalu jika sudah ditetapkan dalam UU, mengapa hingga kini masih banyak penyelewengan.

Badan PPRS dapat mendatangkan keuntungan atau pendapatan untuk pengembang. Selaku PPRS sementara, pengembang memiliki hak dan bahkan wajib untuk dapat mengelola rusun dengan kebijakan yang dapat mereka tentukan atau buat sendiri. Memang tidak semua penghuni berkeberatan dengan kebijakan saat ini, asalkan ada kejelasan mengenai kebijakan tersebut. Sayangnya, kebijakan itu seringkali satu arah dan tanpa adanya komunikasi yang baik dan benar. Dan di sinilah konflik biasanya terjadi.

Banyak penghuni yang kurang peduli dengan adanya PPRS ini. Alasan dasarnya mulai dari kurang atau tidak ada waktu (sibuk kerja) sampai dari kurangnya publikasi. Kebanyakan penghuni biasanya kurang paham pada pentingnya PPRS. Kepedulian itu ada jika ada kebijakan dari PPRS yang tidak cocok.

Benda yang dapat dimiliki dapat berbentuk tanah maupun yang bukan tanah. Hak milik atas tanah telah ditetapkan dalam UU No. 5 Thn 1960 Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), walaupun UUPA belum mengatur secara rinci mengenai hak milik tersebut sehingga UUPA memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai hak milik tersebut dalam suatu Undang-undang tersendiri.³⁰

²⁸ Arie S. Hutagalung, *loc. cit.*, hlm. 3.

²⁹ Arie S. Hutagalung, *Ibid*, hlm. 9.

³⁰ Djuhaendah Hasan *et.all.*, *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, hak kebendaan adalah hak yang mutlak atas benda yang memberikan kekuasaan secara langsung atas benda dan bisa dipertahankan dari siapapun. Hak kebendaan merupakan hak *absolut* yang mengandung sifat yang memaksa dan setiap orang harus menghormatinya, hak kebendaan ini jangka waktunya tidak terbatas, mempunyai sifat *droit de suite* dan memberi wewenang yang luas pada pemilikinya.³¹ Hak kebendaan tidak sama dengan hak perorangan, hak kebendaan memiliki ciri-ciri maupun sifat yang dapat dijaga terhadap pihak ketiga yaitu:

- a. Hak kebendaan adalah hak yang mutlak (*absolut*), yaitu bisa dipertahankan dari siapapun.
- b. Hak kebendaan mengandung asas *droit de suite*, artinya hak tersebut akan mengikuti bendanya di manapun benda itu ada.
- c. Sistem yang tua tingkatannya didahulukan dari yang muda, dalam hal ini diartikan mana yang lebih dulu terjadi mempunyai tingkatan yang lebih tinggi (seperti dalam hipotik).
- d. Mempunyai preferensi (*droit de preference*), yaitu mengandung hak untuk lebih didahulukan dalam pelaksanaan tuntutan daripada pemegang hak perorangan.

Hak kebendaan dapat dialihkan secara sepenuhnya dan tidak terbatas seperti pada hak perorangan.³²

Dibangunnya Rumah susun di atas HGB berkaitan erat dengan kepentingan pembiayaan pembangunan rumah susun bagi pengembang (developer), karena pembiayaan pembangunan rumah susun biasanya bersumber dari pinjaman bank dengan menjaminkan tanah sertifikat HGB dimana rumah susun akan dibangun. Para developer umumnya mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap pemanfaatan tanah HGB sebagai jaminan dan dasar pembebanan hak tanggungan oleh

bank yang akan memberi kredit pembiayaan konstruksi untuk keperluan pembangunan rumah susun.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan adanya pembebanan hak tanggungan terhadap HGB oleh developer mengakibatkan pada keterikatan tanah bersama yang berasal dari HGB tersebut yang merupakan bagian bersama dari setiap pemilik unit satuan rumah susun. Karena UU Rusun menganut asas pelekatan, maka dalam proses jual beli unit satuan rumah susun, baik dilaksanakan secara tunai maupun dengan fasilitas Kredit Pemilikan Apartemen (KPA) harus diawali terlebih dahulu dengan penerbitan surat roya parsial oleh bank karena setiap unit satuan rumah susun dikaitkan dengan kepemilikan bersama terhadap tanah HGB yang terikat hak tanggungan.

Pangkal kekisruhan hukum dari adanya asas pelekatan vertikal dalam pemberian SHM Sarusun yang seharusnya menggunakan asas pemisahan horizontal. Dalam konsep penerapan asas pemisahan horizontal dikemukakannya agar hubungan hukum antara unit-unit satuan rumah susun tidak tergantung kepada tanah tapak pembangunan rumah susun yang umumnya menggunakan HGB.³³

Dalam UUPA Pasal 35 ayat (1) disebutkan bahwa HGB memiliki jangka paling lama 30 tahunan dan bisa diperpanjang selama paling lama 20 tahun. HGB lahir melalui ketetapan pemerintah melalui surat keputusan yang menyatakan pemberian hak. Surat putusan pemberian HGB harus didaftarkan agar sertifikat HGB bisa terbit. Pendaftaran juga harus dilakukan apabila terjadi peralihan atau hapusnya HGB, kecuali hapus karena berakhirnya jangka waktu HGB tersebut.

Masa berlaku HGB hanya 20 tahun terlalu singkat karena HGB tersebut

Hukum Nasional Departemen Kehakiman Tahun 1993/1994, hlm. 26.

³¹ *Ibid*, hlm. 22.

³² *Ibid*, hlm. 23-24.

³³ Martin Roestamy, *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 Bandung Tahun 2008, hlm 40

peruntukannya adalah untuk pembangunan rumah susun, apalagi HGB tersebut berada diatas tanah HPL sedangkan UUPA Pasal 35 ayat (1) telah mengatur dengan jelas mengenai jangka waktu masa berlaku HGB yaitu diberikan paling lama 30 tahun.

Penulis melakukan penelitian atas pengurusan HGB induk untuk pembangunan rumah susun (Apartemen) Green Parkview, yang terletak di Kelurahan Duri Kosambi, Kecamatan Cengkareng, Jakarta Barat, dengan developer PT. Inten Cipta Sejati (ICS), berkedudukan di Jakarta yang juga dibiayai dengan kredit konstruksi BTN Cabang Jakarta Kebon Jeruk. Tanah lokasi pembangunan Apartemen Green Parkview berasal dari 29 (dua puluh sembilan) HGB atas nama ICS, adapun langkah yang ditempuh ICS adalah dengan cara menggabungkan 29 (dua puluh sembilan) HGB atas nama ICS menjadi 1 (satu) HGB atas nama ICS. Masa berlaku 29 (dua puluh sembilan) tahun HGB tersebut terdiri dari 2 kelompok yaitu: pertama, sebanyak 27 (dua puluh tujuh) HGB dengan total luas tanah 35.713 M2 (tiga puluh lima ribu tujuh ratus tiga belas ribu meter persegi) akan berakhir pada tanggal 8 Januari 2038, sedangkan kelompok kedua sebanyak 2 (dua) HGB atau seluas 3.172 M2 (tiga ribu seratus tujuh puluh dua meter persegi) akan berakhir pada tanggal 14 Nopember 2027. Berkenaan dengan perbedaan jangka waktu masa berlaku 29 (dua puluh sembilan) HGB tersebut Badan Pertanahan Nasional meminta surat pernyataan dari ICS yang pada intinya pernyataan bahwa ICS tidak keberatan dengan penetapan jangka waktu HGB hasil penggabungan adalah masa berakhir yang paling cepat yaitu tanggal 14 Nopember 2027 dan surat pernyataan tersebut menjadi persyaratan untuk penerbitan sertifikat. Hasil dari penggabungan tersebut telah terbit 1 (satu) HGB nomor 6798/Duri Kosambi seluas 38.885 (tiga puluh delapan ribu delapan ratus delapan puluh lima meter persegi) atas

nama ICS yang akan berakhir tanggal 14 Nopember 2027.³⁴

Penetapan jangka waktu dengan cara demikian, telah merugikan ICS dan masyarakat, karena telah terjadi pengurangan masa berlaku HGB yang sebelumnya telah diberikan oleh negara kepada ICS, apalagi sebagian besar HGB tersebut akan berakhir tanggal 8 Januari 2038. Semestinya meskipun harus dikurangi masa berlaku HGB tersebut setidaknya-tidaknya dapat dihitung secara proporsional berdasarkan luasan tanah, karena perhitungan uang pemasukan Negara atau BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dasarnya adalah luasan tanah yang akan diberikan hak.

Masa berlaku HGB tersebut menjadi sesuatu yang sangat penting mengingat keterkaitannya dengan SHM Sarusun dan statusnya dengan tanah bersama karena hak kepemilikan atas HGB hanya berlaku seumur HGB itu sendiri sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 40 yang menyatakan bahwa salah satu penyebab HGB hapus adalah karena jangka waktunya berakhir.

Dalam praktik, apabila HGB tempat berdirinya SHM Sarusun telah berakhir atau akan segera berakhir maka SHM Sarusun tersebut tidak dapat dijual, tidak dapat dijaminkan dan tidak dapat dibalik nama baik karena hak waris maupun karena wasiat, hal ini adalah akibat dari dikaitkannya SHM Sarusun dengan HGB tempat berdirinya rumah susun.

Pada saat ini terdapat dualisme lembaga penerbit tanda bukti hak atas unit satuan rumah susun yaitu:

- a. Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten setempat, yang menerbitkan Sertipakat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG Sarusun) untuk satuan rumah susun dalam rumah susun yang dibangun diatas tanah Pemerintah dan tanah wakaf,
- b. Kantor Pertanahan setempat, yang menerbitkan SHM Sarusun untuk satuan

³⁴ Hasil penelitian penulis di Kantor Pertanahan Jakarta Barat.

Rumah Susun yang dibangun diluar tanah pemerintah dan tanah wakaf.

3. Paradigma Hak Kebendaan dengan Pengembangan Hak Guna Bangunan dalam perspektif

Jika keadaan hak yang menyatu dengan tanah atau disebut di atas dengan perlakuan azas pelekatan vertikal mengalami hambatan jika dilakukan restorasi HM Sarusun sebagaimana diurai di atas, maka konsekuensinya adalah masyarakat harus menerima kenyataan bahwa pelekatan tersebut adalah konsekuensi hukum yang harus diterima oleh para pemilik HM Sarusun. Pertanyaannya, apakah keadaan seperti yang dirasakan pada bab implikasi akibat dualisme dan faktor-faktor yang melemahkan HM Sarusun tersebut, maka alternatif jalan tengah yang dapat diambil dalam perspektif pengembangan Hak Guna Bangunan. Dengan beberapa variatif sebagaimana diuraikan di bawah ini.

a. Konversi Hak Guna Bangunan sebagai Hak Bawah

Pertanyaan yang belum terjawab adalah bila terjadi konversi kepemilikan dari developer kepada pemilik baik secara bersama-sama maupun secara kelembagaan, apakah dengan konversi murni, yaitu penerapan balik nama secara otomatis kepada PPRS atau menurut penulis pantasnya adalah *ownership organization*, yang belum terpikirkan baik oleh developer, BPN, ataupun pembeli. Persoalan ini menjadi lingkaran setan, ketika rumah sudah terjual seluruhnya, namun sertifikat masih di tangan developer, bahkan di tangan Bank yang terikat dengan hak tanggungan untuk kepentingan developer. Kelemahan yang paling mendasar, apabila dengan penjualan pertelaan masing-masing unit, selalu diikuti dengan roya-parsial (penghapusan sebagian hak tanggungan seharga unit yang dijual, baik secara tunai maupun Kredit Pemilikan Apartment (KPA)). Walaupun sertifikat HM Sarusun sudah diterbitkan, harus diingat, bahwa Bank masih menahan sertifikat HGB sebagai hak bawah. Pertanyaan berikutnya adalah jika kredit lunas karena roya-parsial,

kepada siapa sertifikat asli HGB harus dikembalikan oleh Bank? Untuk developer beriktikad baik, seharusnya diserahkan kepada PPRS atau dapat juga diserahkan kepada BPN dengan pemasrahan hak HGB dari developer kepada PPRS. Pemasrahan ini seharusnya tidak dibebankan biaya, baik BPHTB maupun PPH, karena bagian yang melekat pada unit yang terbeli, sudah dibayar BPHTB dan PPHnya yang dihitung dari NJOP dari masing-masing unit. Banyak kejadian sebagaimana diuraikan di atas, developer justru tidak menyerahkan HGB tersebut kepada BPN ataupun PPRS sebagai pihak yang berkepentingan, seperti kasus di Klender sebagaimana diuraikan dalam Thesis Shinta pada FH Universitas Indonesia.³⁵

Sebagai hak bawah, dari awal ketika akta pertelaan ditandatangani kemudian diikuti dengan penerbitan sertifikat unit HM Sarusun, maka developer, BPN dan bank, harus mempersiapkan proses hukum apakah dilakukan persiapan konversi menjadi HGB yang baru sejak misalnya minimal telah terjadi hand-over sebesar lebih dari 50% dari total seluruh unit. Jika persiapan ini dilakukan, maka setidaknya-tidaknya para pemilik unit Sarusun lebih dini telah mendapatkan perlindungan jika status HGB sebagai hak bawah telah berjalan sebelum proses pembangunan, dengan konversi HGB yang baru, diharapkan umur HGB akan dapat berlangsung selama 30 tahun, karena sejak konversi dianggap tahun HGB baru dimulai (nol KM). cara konversi seperti ini dianggap lebih adil, supaya developer lebih transparan kepada pembeli, demikian juga BPN sebagai regulator dan sekaligus eksekutor dapat memberikan perlindungan hukum kepada para calon pembeli sekaligus memberikan rasa keadilan, karena hak-hak atas HGB sudah diperhatikan lebih awal, dengan mekanisme hukum melalui peraturan presiden sebagai penjabaran dari peraturan-peraturan tanah

³⁵ Shinta Mareti Purwaningtyas (FH/Universitas Indonesia), 'Tinjauan Yuridis Terhadap Perpanjangan Hak Guna Bangunan Bersama Atas Rumah Susun Klender', *thesis*, 2011. Hlm. 61-64

nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

b. Perpanjangan Jangka Waktu HGB

Sebagaimana diatur pada UUPA pasal 35 yang berbunyi: “(1) HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, dengan masa waktu paling lamanya 30 tahun. (2) Atas permintaan dari pemegang hak juga dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu selama-lamanya 20 tahun.”

Kemudian dikaitkan dengan PP nomor 40 thn 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah, bagian keempat pasal 25 ayat 1, yang berbunyi: “HGB sebagaimana dalam Pasal 22 diberikan untuk masa waktu selama-lamanya 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama dua puluh tahun.”

Pada dasarnya HGB dapat memiliki jangka waktu sampai 50 tahun, jika direkonstruksi kedua pasal yaitu pasal 35 UUPA dan pasal 25 PP Nomor 40 tahun 1996 tersebut. Hanya saja sebagai penjabaran dari UUPA dapat saja developer atas nama pemilik mengajukan sekaligus perpanjangan otomatis terhadap jangka waktu 30 tahun ditambah 20 tahun menjadi 50 tahun. Jangka waktu 50 tersebut tetap tidak melanggar UUPA, dengan membuat amandemen dari PP 40 dengan merubah pasal 25 ayat (2) yang memberikan kemungkinan kepada pengguna HGB yang mengajukan perpanjangan dibuka (lebih dahulu) bersamaan dengan diterbitkannya SHGB sebagaimana dimaksud. Mengingat semangat UUPA yang membuka peluang 50 tahun perubahan PP 40 mengenai jangka waktu sebagaimana dimaksud, bukanlah sesuatu yang melanggar hukum. Akan tetapi, menurut hemat penulis, jika keadaan yang lebih ideal dalam rangka menciptakan kepastian hukum dan rasa keadilan bagi konsumen pembeli unit sarusun, maka tidak salah jika PP 40 ditingkatkan menjadi Undang-undang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Pakai dengan memperhatikan tingkat kompetisi mengenai jangka waktu hak di negara-negara seperti

Singapura dengan *leasehold* selama 95 tahun atau *freehold* selama 99 tahun,³⁶ bahkan lebih dari itu *free-hold* di Inggris dan negara-negara persemakmuran berkisar antara 99 hingga 125 tahun.³⁷

Gambaran perbandingan di atas, hendaknya dapat dijadikan referensi bagi negara Indonesia untuk mereformasi hukum pertanahan menjadi hukum yang lebih kompetitif secara *multiplayer effect*, sekaligus memberikan perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemilik properti di Indonesia. Tingkat kompetisi hukum tanah di Indonesia sebagaimana Hajime Kinoshita, adalah faktor penghambat dari investasi di Indonesia.³⁸

D. KESIMPULAN

1. Hak kebendaan dari HM Sarusun sebagaimana dimiliki melalui unit sarusun meliputi; hak atas unit merupakan milik pribadi, hak atas bagian bersama adalah milik bersama, dan hak atas bersama dari tanah sebagai akibat pelekatan berlakunya asas pelekatan vertikal setiap HM sarusun yang diberikan Nilai Perbandingan Proporsional (NPP) terhadap Hak Guna Bangunan (HGB) yang memiliki jangka waktu tertentu. Dengan pelekatan hak atas tanah terhadap unit, maka HM Sarusun memiliki ketergantungan terhadap HGB sebagai hak bawah dengan segala bangunan yang dimiliki dan sekaligus dapat melemahkan hak milik satuan rumah susun sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, namun menjadi *assessor* dari HGB. Keadaan ini menimbulkan implikasi negatif di tengah masyarakat dan telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan dianggap tidak adil.

³⁶ <http://www.singaporelaw.sg/sglaw/laws-of-singapore/commercial-law/chapter-29> diakses pada 6 Januari 2017

³⁷ <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/06/economist-explains-5> diakses pada 6 Januari 2017

³⁸ Martin Roestamy, *op.cit.*

2. secara teori, melemahnya hak kebendaan dari HM Sarusun disebabkan adanya dualisme hukum yang berlaku, yaitu hukum tanah, hukum bangunan, dan hukum benda. Dampaknya yang tak dapat dihindari adalah adanya saling intervensi dan melemahkan fungsi hak kebendaan sebagaimana diatur dalam kaidah hukum benda, yaitu; *droit de suite*, *droit de preverent*, dan *droit de levering*. Secara konstruksi hukum, keadaan yang melemahkan fungsi kepastian hukum dan keadilan tersebut, dapat direkonstruksi melalui perspektif pengembangan sistem hukum bangunan terhadap hukum tanah, ataupun dengan dengan pengembangan

HGB sebagai hak bawah dengan beberapa simulasi dan merestorasi peraturan pemerintah yang ada, atau merekonstruksi undang-undang pokok agraria yang berhubungan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai dengan mengembangkan peraturan pemerintah yang sudah ada menjadi undang-undang, sehingga undang-undang atas tanah yang baru dengan menambahkan hak-hak yang lain. Dalam sebuah rekonstruksi hukum tanah, yang lebih kompetitif dan menciptakan kepastian hukum serta keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- (Indonesia), Tim Pengkajian Bidang Hukum Adat, *Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat Tahun 1984/1985* (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1986) <<https://books.google.co.id/books?id=TOQdAAAAIAAJ>>
- Bogor, Balai Penelitian Perkebunan, Algemeen Landbouw Syndicaat, and Bogor (Indonesia). Balai Penyelidikan Perkebunan Besar, *Menara Perkebunan* (Balai Penelitian Perkebunan Bogor., 1993) <<https://books.google.co.id/books?id=DVBMAAAAYAAJ>>
- Dixon, M, *Modern Land Law* (Taylor & Francis, 2013) <<https://books.google.co.id/books?id=kMjQDOWIKBMC>>
- Fauzi, Y, Y E Widyastuti, I Satyawibawa, and R H Paeru, *KELAPA SAWIT: (Penebar Swadaya Grup)* <<https://books.google.co.id/books?id=U8FNCgAAQBAJ>>
- Hasan, D, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal: Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan* (Citra Aditya Bakti, 1996) <<https://books.google.co.id/books?id=kcuxAAAACAAJ>>
- Hutagalung, A S, and M Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* (Rajawali Pers, 2008) <<https://books.google.co.id/books?id=SZUOAQAAMAAJ>>
- Indonesia, Shinta Mareti Purwaningtyas (FH/Universitas, 'Tinjauan Yuridis Terhadap Perpanjangan Hak Guna Bangunan Bersama Atas Rumah Susun Klender', 2011
- Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum, D Hutagalung, and Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum Di Indonesia: Pedoman Anda Memahami Dan Menyelesaikan Masalah Hukum* (YLBHI, 2009) <<https://books.google.co.id/books?id=Y1oghffVI2cC>>
- Kelsen, H, *Pure Theory of Law*, California Library Reprint Series (University of California Press, 1978) <<https://books.google.co.id/books?id=uWB2ehH5Ce0C>>
- Lev, D S, A E Priyono, and Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (Indonesia) Lembaga Penelitian, *Hukum Dan Politik Di Indonesia: Kesenambungan Dan Perubahan* (LP3ES, 1990) <<https://books.google.co.id/books?id=MYm-AAAACAAJ>>
- Risza, I R S, *Masa Depan Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia* (Penerbit Kanisius, 2010) <<https://books.google.co.id/books?id=Y8W1HPm546sC>>
- A S Hutagalung and M Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* (Rajawali Pers, 2008) <<https://books.google.co.id/books?id=SZUOAQAAMAAJ>>;

- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubahan Hukum*, Penerbit Prenada Media, 2005
- Arie S. Hutagalung, *Kondominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 9.
- Balai Penelitian Perkebunan Bogor, Algemeen Landbouw Syndicaat and Bogor (Indonesia). Balai Penyelidikan Perkebunan Besar, *Menara Perkebunan* (Balai Penelitian Perkebunan Bogor., 1993).
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, edisi 2005.
- Bogor, Balai Penelitian Perkebunan, Algemeen Landbouw Syndicaat, and Bogor (Indonesia). Balai Penyelidikan Perkebunan Besar, *Menara Perkebunan* (Balai Penelitian Perkebunan Bogor., 1993) <<https://books.google.co.id/books?id=DVBMAAAAYAAJ>>
- D S Lev, A E Priyono and Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (Indonesia) Lembaga Penelitian, *Hukum Dan Politik Di Indonesia: Kesenambungan Dan Perubahan* (LP3ES, 1990) <<https://books.google.co.id/books?id=MYm-AAAACAAJ>>.
- Djuhaenah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal: Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan* (Citra Aditya Bakti, 1996).
- Dixon, M, *Modern Land Law* (Taylor & Francis, 2013) <<https://books.google.co.id/books?id=kMjQDOWIKBMC>>
- Djuhaendah Hasan *et.all.*, *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Tahun 1993/1994
- Fauzi, Y, Y E Widyastuti, I Satyawibawa, and R H Paeru, *KELAPA SAWIT: (Penebar Swadaya Grup)* <<https://books.google.co.id/books?id=U8FNCgAAQBAJ>>
- H Kelsen, *Pure Theory of Law*, California Library Reprint Series (University of California Press, 1978). terjemahan Raisul Muttaqin, Bandung: Penerbit Nuansa Media
- Hasan, D, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal: Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan* (Citra Aditya Bakti, 1996) <<https://books.google.co.id/books?id=kcuxAAAACAAJ>>
- Hutagalung, A S, and M Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* (Rajawali Pers, 2008) <<https://books.google.co.id/books?id=SZUOAQAAMAAJ>>
- Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum, D Hutagalung, and Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum Di Indonesia Pedoman Anda Memahami Dan Menyelesaikan Masalah Hukum* (YLBHI, 2009) <<https://books.google.co.id/books?id=Y1oghffVI2cC>>
- Johnny Ibrahim, 2008, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua (Malang, Jawa Timur: Bayu Media Publishing)
- Kelsen, H, *Pure Theory of Law*, California Library Reprint Series (University of California Press, 1978) <<https://books.google.co.id/books?id=uWB2ehH5Ce0C>>
- Komar Andasmita, *Hukum Apartemen (Rumah Susun)*, Ikatan Notaris Indonesia Komisariat Daerah Jawa Barat, 1986, hlm.1.
- Lev, D S, A E Priyono, and Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (Indonesia) Lembaga Penelitian, *Hukum Dan Politik Di Indonesia: Kesenambungan Dan Perubahan* (LP3ES, 1990) <<https://books.google.co.id/books?id=MYm-AAAACAAJ>>
- M Dixon, *Modern Land Law* (Taylor & Francis, 2013).
- Martin Dixon, *Modern Land Law*, Cavendish Publishing Ltd, Sydney – London, 2005
- Martin Roestamy, *Hukum Jaminan Fidusia (Perlindungan Hukum Kepada Kreditur Pemegang Jaminan Fidusia Benda tidak Terdaftar)*, Bogor UNIDA Press, 2009.

- Martin Roestamy, *Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Rumah Dan Bangunan Gedung Oleh Investor Asing Dikaitkan Dengan Asas Nasionalitas Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, yang dipertahankan dalam sidang terbuka, pada tanggal 12 September 2008 di Universitas Padjadjaran.
- Martin Roestamy, *Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Rumah Dan Bangunan Gedung Oleh Investor Asing Dikaitkan Dengan Asas Nasionalitas Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia* (Disertasi tidak di publikasikan) Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung Tahun 2008, hlm 40
- Martin Roestamy, *Konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi Asing*, Bandung: Penerbit Alumni, 2009
- Martin Roestamy, Rita Rahmawati dan TN Syamsah. Prosiding hasil Penelitian Stranas dengan Topik Penyediaan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah pada tahun 2014/2015 “pengembangan Penelitian tersebut dilanjutkan dengan penelitian penyediaan Rumah bagi MBR tahun 2016.”
- Mochtar Kusuma Atmaja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni. 2002.
- Muhyanto, “*Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Kedudukan Hukum dan Sertipikat Pemilikan Rumah Susun*”, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Tahun 1993/1994, hlm. 22.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam Djuhaedah Hasan, lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1985
- Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan*, Penerbit Sinar Grafika, 2011
- Risza, I R S, *Masa Depan Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia* (Penerbit Kanisius, 2010) <<https://books.google.co.id/books?id=Y8W1HPm546sC>>
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1991
- Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum* (Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press)
- Shinta Mareti Purwaningtyas, ‘Tinjauan Yuridis Terhadap Perpanjangan Hak Guna Bangunan Bersama Atas Rumah Susun Klender’, *thesis*, Jakarta: (FH/Universitas Indonesia) 2011.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Benda*, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1947
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Liberty, Yogyakarta
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 2005
- Tim Pengkajian Bidang Hukum Adat (Indonesia), *Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat Tahun 1984/1985* (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1986).
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Universitas Islam Indonesia, Fakultas Hukum Program Pascasarjana, Total Media, 2009
- Y Fauzi and others, *KELAPA SAWIT*: (Penebar Swadaya Grup). Hlm.23; I R S Risza, *Masa Depan Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia* (Penerbit Kanisius, 2010). Hlm.47
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, D Hutagalung and Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Panduan Bantuan Hukum Di Indonesia: Pedoman Anda Memahami Dan Menyelesaikan Masalah Hukum* (YLBHI, 2009) <<https://books.google.co.id/books?id=Y1oghffVI2cC>>.
- WJS. Purwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1999
- Website:
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18735/saling-sikat-di-mangga-dua>, diakses tanggal 24 Maret 2016, pukul 15.20 W.I.B

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ea134641b8b9/sengketa-di-rusun-jangan-langsung-ke-pengadilan>

<https://plato.stanford.edu/entries/thomas-kuhn/> diakses pada hari Senin, 9 Januari 2017

<http://www.singaporelaw.sg/sglaw/laws-of-singapore/commercial-law/chapter-29> 6 Januari 2017

<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/06/economist-explains-5> 6 Januari 2017