

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Setiap Manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), papan (rumah). Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik diperkotaan maupun perdesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun demikian, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian.<sup>1</sup>

Komarudin menyatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia. Dalam rangka memenuhinya perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur penunjang pembangunan perumahan.<sup>2</sup>

Pengertian Rumah di sebutkan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011, yaitu bangunan gedung yang

---

<sup>1</sup> Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso-I), *Hukum Perumahan*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, h. 2.

<sup>2</sup> Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Pemukiman*, Yayasan REI-Rakasindo, Jakarta, 1997, h.46.

berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana binaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya. Rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian bukan sekedar rumah melainkan rumah yang layak huni.

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 ditetapkan bahwa rumah dapat berfungsi sebagai:<sup>3</sup>

- a. Pemenuhan kebutuhan dasar;
- b. Tempat tinggal atau hunian;
- c. Aset (kekayaan) bagi pemiliknya;
- d. Status sosial dan ekonomi bagi pemiliknya;
- e. Tempat untuk mendapatkan penghasilan atau keuntungan;
- f. Sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat bagi pemiliknya;
- g. Penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

Rumah yang jumlahnya lebih dari satu buah disebut perumahan. Berdasarkan pada Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011, perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan

---

<sup>3</sup> Urip Santoso-I, *Op.Cit*, h. 5

dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.<sup>4</sup>

Berdasarkan Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011, jenis rumah dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian, yaitu:

a. Rumah komersial

Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan. (Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011)

b. Rumah swadaya

Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dengan upaya masyarakat. (Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011)

c. Rumah umum

Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. (Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011)

d. Rumah khusus

Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. (Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011)

e. Rumah negara

Rumah negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang

---

<sup>4</sup> A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan-1), *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-Undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung, 1997, h. 30

pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. (Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011)

Berdasarkan bentuknya, menurut Pasal 22 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 beserta penjelasannya rumah dibedakan menjadi ada 3 (tiga) macam, yaitu:

a. Rumah tunggal

Rumah tunggal adalah rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kaveling.

b. Rumah deret

Rumah deret adalah beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing-masing mempunyai kaveling sendiri.

c. Rumah susun

Rumah susun adalah bangunan 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 secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.

Perumahan dapat dibangun oleh Perseorangan, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Otorita, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Keagamaan, Badan Sosial, dan Perusahaan swasta. Perumahan dapat dibangun di atas tanah yang berstatus:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Bangunan, baik di atas tanah negara maupun di atas tanah Hak Pengelolaan;
- c. Hak Pakai atas tanah negara.

Salah satu penyelenggara pembangunan perumahan adalah BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas). Tipe rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) adalah Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS). Bentuk rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) adalah Rumah Tunggal dan Rumah Susun. Rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas), status tanahnya adalah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan.

Rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) dapat dijual kepada masyarakat dengan cara Kredit Pemilikan Rumah (KPR) maupun pembelian secara lunas. Seseorang yang membeli rumah yang dibeli dari Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) mempunyai hak. Hak yang dimiliki oleh pemilik rumah yaitu:

- a. Menempati atau menggunakan rumah sesuai dengan fungsinya;
- b. Memberikan persetujuan kepada pihak lain untuk menghuni rumahnya dengan cara bukan sewa;
- c. Menyewakan rumahnya kepada pihak lain;

- d. Menjual rumahnya kepada orang lain;
- e. Menghibahkan rumahnya kepada pihak lain;
- f. Menukarkan rumahnya kepada rumah milik orang lain;
- g. Melelang rumahnya dengan kaitannya dengan pelunasan utang;
- h. Menjaminkan rumahnya ke dalam utang piutang;
- i. Mewarisi rumahnya kepada ahli waris.<sup>5</sup>

Menjaminkan rumah beserta hak atas tanahnya atas suatu utang piutang, maksud penjaminan utang tersebut dapat digunakan untuk keperluan tertentu atau untuk mengembangkan usaha pemilik rumah. Penjaminan rumah beserta hak atas tanah tersebut dibebani Hak Tanggungan. Rumah mempunyai nilai ekonomis sehingga rumah dapat dijadikan sebagai jaminan utang kepada bank. Jaminan utang bilamana menilik dari Pasal 8 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan penjelasannya jaminan utang dalam hal ini merupakan jaminan pemberian kredit. Jaminan pemberian kredit diartikan sebagai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitor untuk melunasi utangnya sesuai dengan yang diperjanjikan.<sup>6</sup>

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalahnya yaitu:

---

<sup>5</sup> Urip Santoso-I, *Op.Cit*, h.272

<sup>6</sup> Trisadini P. Usanti, dan Leonora Bakarbesy, *Hukum Jaminan*, Revka Petra Media, Surabaya, 2013, h.11

- a. Apakah penjaminan hak milik atas rumah yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan itu sah bilamana tanpa persetujuan dari Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas)?
- b. Bagaimana eksekusi jaminan Hak Milik atas rumah yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan bilamana debitor wanprestasi?

### **3. Tujuan Penelitian**

- a. Menganalisis keabsahan penjaminan Hak Milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).
- b. Menganalisis upaya eksekusi Hak Milik atas rumah sebagai jaminan utang yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) jika debitor wanprestasi.

### **4. Manfaat Penelitian**

Manfaat teoritik yang dapat diperoleh dari penelitian ini dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Pengetahuan mengenai penjaminan Hak Milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).
- b. Pengetahuan mengenai prosedur eksekusi penjaminan Hak Milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) jika debitor wanprestasi.

Manfaat praktis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini disebutkan sebagai berikut :

- a. Dapat dijadikan masukan kepada masyarakat yang akan melakukan penjaminan Hak Milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).
- b. Dapat dijadikan masukan kepada bank yang akan memberikan penjaminan terhadap Hak Milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

## **5. Metode Penelitian**

### **a. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>7</sup> Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu meneliti keabsahan penjaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang dicapai bukanlah menerima atau menolak hipotesis yang diajukan, melainkan memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu hukum yang

---

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 35.

diajukan.<sup>8</sup> Penelitian ini dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan keabsahan penjaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

#### **b. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dimaksudkan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), disini adalah menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penjaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas). Dimaksudkan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), adalah menelaah konsep yang dikemukakan oleh para ahli dan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan penjaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

#### **c. Sumber Bahan Hukum**

Ada 2 (dua) bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

---

<sup>8</sup>Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", *Majalah YURIDIKA*, Vol. 16 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2001, h. 103.

2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2004 tentang Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku, jurnal ilmu hukum, majalah ilmu hukum, makalah, dan laporan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **d. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penjaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) dikumpulkan melalui metode inventarisasi dan katagorisasi. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui pemilahan berdasarkan topik dalam penelitian ini.

Pengolahan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan melalui pengelompokan dan dipilah berdasarkan topik dalam penelitian ini.

Dengan pemilahan ini diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang diteliti.

#### **e. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan tahap akhir dalam suatu penelitian, yaitu mengumpulkan dan mengolah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sehingga menjadi suatu laporan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran atau interpretasi. Analisis juga mempergunakan pendapat para ahli sehingga dapat memperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti.

### **6. Pertanggungjawaban Sistematika**

BAB I merupakan PENDAHULUAN menguraikan apa yang menjadi latar belakang masalah penulisan skripsi isu hukum yang diangkat diuraikan dalam rumusan masalah, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian, manfaat yang diperoleh dari hasil penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika yang dipergunakan dalam penulisan ini.

Bab II tentang KEABSAHAN PENJAMINAN HAK MILIK ATAS RUMAH DIBANGUN OLEH PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEMBANGUNAN PERUMAHAN NASIONAL (PERUMNAS). Bab II merupakan pembahasan dari rumusan masalah pertama, yang menguraikan tentang keabsahan penjaminan dan lembaga jaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional

(Perumnas). Alasan Bab II adalah ingin menjelaskan lembaga jaminan yang membebani atas jaminan hak milik atas rumah yang dibangun oleh Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas).

Bab III tentang EKSEKUSI ATAS HAK MILIK ATAS RUMAH YANG DIBANGUN OLEH PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEMBANGUNAN PERUMAHAN NASIONAL (PERUMNAS) JIKA DEBITOR WANPRESTASI.

Bab III merupakan pembahasan rumusan masalah kedua, yang menguraikan tentang cara eksekusi penjaminan bilamana debitor wanprestasi. Alasan Bab III adalah ingin menjelaskan upaya yang dapat ditempuh oleh kreditor untuk memperoleh haknya bilamana debitor wanprestasi.

Bab IV tentang PENUTUP yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban atas permasalahan yang diteliti, sedangkan saran merupakan rekomendasi yang dapat disampaikan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian.