

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang Masalah**

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa “ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Seiring berkembangnya suatu teknologi dan kebutuhan masyarakat akan kebutuhan primer yaitu papan ( tempat tinggal) tidak harus dibangun secara horizontal. Hal ini guna mencegah keterbatasan tanah yang ada. Tidak jarang, terjadi perebutan tanah tempat bermukim maupun untuk usaha menimbulkan sengketa antar masyarakat terutama di kota-kota besar.

Di pinggir perkotaan lahan-lahan yang produktif untuk kegiatan pertanian maupun perkebunan berubah fungsi menjadi tanah perindustrian, perkantoran atau bahkan menjadi pusat perbelanjaan. Jika hal ini tidak dapat dihentikan maka terjadi banyak masalah di berbagai aspek kehidupan. Jika pembangunan tersebut dibiarkan secara horizontal, maka akan menghabiskan pengeluaran biaya pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana serta utilitas kota yang lebih mahal. Masyarakat akan menanggung beban transportasi yang mahal dan kemacetan yang luar biasa akan terjadi.

Dengan intensitas transportasi yang meningkat membuat biaya hidup di kota semakin mahal bagi penghuninya. Salah satu upaya untuk mengurangi permasalahan tersebut adalah dengan membangun rumah yang bernilai ekonomis

baik untuk hunian atau non hunian yang manfaatnya akan mengurangi penggunaan tanah dan memperpendek jaringan prasarana dan utilitas kota.

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau didalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus<sup>1</sup>, oleh sebab itu bangunan gedung termasuk bentuk dari rumah yang digunakan oleh masyarakat.

Rumah dibedakan menjadi 5 (lima) jenis yaitu<sup>2</sup> :

- Rumah komersial, yaitu rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan
- Rumah swadaya, yaitu rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat
- Rumah umum, yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah
- Rumah khusus, yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134),Ps 1 (1). Selanjutnya disebut UU No.28 Tahun 2002

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188). Selanjutnya disebut UU No.1 tahun 2011

- Rumah negara, yaitu rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/ atau pegawai negeri.

Salah satu jenis rumah yang dibutuhkan masyarakat adalah rumah dan toko, merupakan sebutan bangunan-bangunan bertingkat di Indonesia biasanya terdiri dari beberapa lantai, dimana lantai yang bawah biasanya digunakan untuk kegiatan usaha dan lantai paling atas digunakan sebagai tempat tinggal. Ruko ini dapat ditemui di kota-kota besar dan biasanya ditempati oleh orang-orang kalangan menengah<sup>3</sup>. Pembangunan rumah dan toko ditujukan agar seluruh rakyat Indonesia menempati rumah dan toko sesuai dengan dengan perencanaan tata ruang kota, aman, serasi dan teratur<sup>4</sup>.

Selain itu, pembangunan rumah susun juga mulai berkembang seiring bertambahnya jumlah penduduk yang ada di kota-kota besar. Ridwan Halim menyatakan bahwa :

“ Dengan pembangunan rumah susun, sebidang tanah dapat digunakan secara optimal untuk menjadi tempat tinggal bertingkat yang dapat menampung sekian dan sebanyak mungkin orang. Melalui pembangunan rumah susun, optimasi penggunaan tanah secara vertikal sampai beberapa tingkat akan lebih efektif daripada optimasi penggunaan tanah secara horizontal<sup>5</sup>”.

---

<sup>3</sup> Syam Rizky Puruhita, *Perubahan Perjanjian Jual Beli Rumah Toko Secara Sepihak Oleh Developer (Pengembang)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, h.2

<sup>4</sup> Siswono Judohusodo, *Rumah untuk seluruh rakyat*, INKOPOL, Unit Percetakan Bhakerta, Dalam Yuridika Vol.18 No.4 Juli 2003, Jakarta, 1991, h.27

<sup>5</sup> Ridwan Halim, *Hak Milik, Kondominium, dan Rumah Susun*, Puncak Karma, Jakarta, 1990, h. 229

Sesuai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun<sup>6</sup> bahwa Rumah susun dapat dibangun diatas tanah hak milik ,hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara, dan hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan. Dalam hal pengembang berbentuk Perseroan Terbatas, maka salah satu alas hak atas rumah susun yang dimungkinkan yaitu dalam bentuk Hak Guna Bangunan.

Pasal 15 dan Pasal 16 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun bahwa pembangunan rumah umum maupun komersial dapat dilaksanakan oleh setiap orang, lembaga nirlaba dan badan usaha. Bagi pembangunan rumah susun komersial wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun.

Di Indonesia di kenal beberapa tipe rumah susun antara lain <sup>7</sup>:

- a. Rumah susun mewah yang penghuninya sebagian besar tenaga kerja asing
- b. Rumah susun golongan menengah yang dihuni masyarakat berpenghasilan menengah ke atas
- c. Rumah susun sederhana yang dihuni oleh masyarakat golongan berpenghasilan menengah dan rendah.
- d. Rumah susun murah yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah ke bawah.

Dalam hal ini, penulis akan membahas mengenai rumah toko dan rumah susun yang mana memiliki pengaturan yang berbeda. Rumah toko merupakan

---

<sup>6</sup> Selanjutnya disebut UU No.20 Tahun 2011

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Pengaturan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Dalam Hukum Nasional*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Vol.18,No.4, Juli 2003,h.328

rumah yang digunakan untuk melakukan kegiatan usaha dan menghasilkan keuntungan. Banyak kegiatan usaha yang dapat dilakukan dalam rumah toko antara lain CV (*Comanditaire Venootschap*), Firma atau UD (*Unit Dagang*).

Seiring perkembangan jaman, rumah toko dibuat layaknya rumah bertingkat yang mana hampir mirip dengan rumah susun. Biasanya dibuat hingga tiga sampai empat lantai. Hal ini dilakukan oleh pengembang guna efisiensi tempat dalam melakukan kegiatan ekonomi bagi calon pembeli. Namun dalam transaksinya jual beli rumah toko sama halnya dengan jual beli rumah pada umumnya. Adanya sertifikat hak milik atas tanah dan bangunannya serta akta-akta yang berkaitan dengan tanah dan bangunan tersebut.

Berbeda dengan rumah susun, disini rumah susun memiliki pengaturan yang berbeda. Rumah susun hanya dapat dijual belikan berdasarkan satuan rumah susun saja, tidak dengan tanah dan benda di sekitar satuan rumah susun. Karena adanya pertelaan yang memisahkan antara tanah bersama, benda bersama dan bagian bersama. Transaksi jual beli antara rumah toko dengan rumah susun juga berbeda. Jual beli antara rumah toko dan rumah susun dapat melalui perjanjian pengikatan jual beli dimana hal ini dilakukan sebagai perjanjian pendahuluan sebelum terjadi pelunasan. Perjanjian pengikatan jual beli dapat dilakukan apabila pembeli belum mampu melunasi pembelian tersebut dan memberikan sejumlah uang yang dimiliki sebagai uang muka atau uang tanda jadi. Biasanya, calon pembeli melakukan perjanjian jual beli tersebut karena merasa tertarik dengan jenis rumah yang ditawarkan oleh pengembang.

Dalam kasus ini, pengembang menawarkan rumah toko kepada calon pembeli dan tertarik untuk memiliki rumah toko yang ditawarkan oleh pengembang. Calon pembeli dan pengembang sepakat untuk melakukan jual beli karena rumah yang ingin dibeli oleh pembeli belum selesai dibangun. Pembeli hanya diberi gambar oleh pengembang sebagai metode promosi penjualan. Oleh sebab itu, untuk melindungi kepentingan para pihak dibuatkan perjanjian pengikatan jual beli. Hal ini dilakukan untuk memberikan kepastian hukum kepada pembeli agar rumah yang dipesan tidak dijual lagi tanpa sepengetahuan dari pembeli dan pembeli dapat melunasi pembayaran pembelian secara berkala sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat. Perjanjian pengikatan jual beli juga memberikan kepastian hukum bagi pengembang yaitu obyek yang dijualbelikan sudah laku dengan dibuatkannya perjanjian jual beli. Bila nanti pembeli tidak sanggup membayar lunas, maka pengembang dapat menjual kembali rumah tersebut kepada pembeli yang lain.

Setelah terjadi pelunasan ternyata pengembang memberikan sertifikat strata title yang merupakan sertifikat satuan rumah susun. Pengembang berdalih bahwa pengembang hanya menjual toko saja bukan rumah toko. Padahal dalam perjanjian dan promosi tersebut pengembang mengatakan menjual rumah toko beserta tipe-tipe rumah yang ditawarkan. Padahal yang diperjanjikan dalam jual beli tersebut adalah rumah toko bukan tokonya saja. Tentu saja pembeli tidak mau menerimanya karena merasa dirugikan oleh pengembang.

## 2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, penulis merumuskan masalah-masalah sebagai berikut:

- a. Apakah karakteristik antara rumah toko dengan rumah susun?
- b. Apakah akibat hukum dari perjanjian pengikatan jual beli bagi pengembang dan pembeli apabila objek yang diperjanjikan tidak sesuai dengan yang disepakati?

## 3. Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini bertujuan :

- a. Untuk mengetahui perbedaan antara rumah toko dengan rumah susun mulai dari pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang terkait hingga prosedur jual beli.
- b. Untuk mengetahui akibat hukum dari perjanjian pengikatan jual beli yang tidak sesuai dengan objek yang diperjanjikan dan kebasahan perjanjian pengikatan jual beli menurut hukum tanah nasional

## 4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, sebagaimana yang ditulis oleh Peter Mahmud Marzuki<sup>8</sup> bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki , *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 35

Oleh karena itu, pilihan metode penelitian ini berkaitan dengan peraturan perundang - undangan yang berkaitan dengan hukum rumah susun. Selanjutnya Metode Penelitian berawal dari pendekatan masalah hingga analisis bahan hukum dengan penjabaran dan penjelasan sebagai berikut :

#### 4.1 Pendekatan Masalah

Berdasarkan dengan adanya penulisan skripsi ini, maka penulis menggunakan beberapa pendekatan masalah sebagai berikut :

1. *Statute Approach*, yaitu dilakukan dengan menelaah Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang bersangkutan dengan isu hukum yang dihadapi dengan mencari ratio legis dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan tersebut, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumah toko dan rumah susun.
2. *Conceptual Approach*, yaitu metode pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dengan Ilmu Hukum sehingga menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep Hukum, dan asas-asas hukum terkait dengan Isu Hukum yang dihadapi dan dijadikan sandaran dalam membangun argumentasi hukum dengan memecahkan isu hukum yang dihadapi.
3. *Case Study*, merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum<sup>9</sup> . Dengan studi kasus ini, diharapkan penulis mendapatkan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*h.134

data yang akurat berdasarkan fakta materiil yang ada sehingga dapat mempertajam analisa dan hasil penelitian.

Dengan menggunakan kedua metode pendekatan tersebut, penulis dalam penulisan skripsi ini akan melakukan pengkajian mendalam mengenai peraturan perundang-undangan antara lain :

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman,
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun,
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung,
- Burgerlijk Wetboek ( BW) atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Peraturan Pemerintah No.4 tahun 1988 Tentang Rumah Susun,
- Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,
- dan peraturan yang berkaitan lainnya

#### 4.2 Sumber Bahan Hukum

Adapun dalam penelitian ini adalah prosedur penelusuran atau menginventaris bahan hukum, baik hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Morris L. Cohen menyatakan bahwa hukum primer akan terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai macam bentuk

kepustakaan dalam bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk didalamnya pandangan-pandangan dari Ilmuwan Hukum<sup>10</sup>.

Bahwa bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan adalah :

- Bahan hukum primer : BW (*Burgelijk Wetboek*) , Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.
- Bahan hukum sekunder : buku-buku tentang hukum agraria, perumahan dan rumah susun, makalah, jurnal, catatan kuliah, dan seminar.

#### 4.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang penulis lakukan dalam penyusunan skripsi ini melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum yang terkumpul tersebut kemudian dipelajari dan dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian.

#### 4.4 Analisa Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang telah penulis peroleh sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya, kemudian penulis menganalisis sumber bahan hukum tersebut dengan metode interpretasi. Intepretasi yang digunakan ialah intepretasi gramatikal yang merupakan upaya untuk menemukan arti dari suatu naskah undang-undang dan interpretasi sistematis yang merupakan cara penafsiran yang dilakukan dengan menghubungkan - hubungkan suatu ketentuan atau aturan dengan

---

<sup>10</sup> Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Mandar Maju, Jakarta, 1999, hal. 167

aturan yang lain, baik aturan-aturan yang dikaitkan itu berada dalam undang-undang yang sama atau tidak dengan maksud memperoleh suatu pemahaman yang utuh.

## **5. Pertanggung Jawaban Sistematika**

Penulisan Pertanggung jawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memudahkan dalam mengetahui secara menyeluruh uraian singkat tentang tulisan ini, yang mana sistematika penulisan ini terdiri dari empat bab.

Bab I, dalam Bab ini penulis membahas tentang latar belakang permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Metode penelitian. Hal tersebut diletakkan dalam Bab I karena berisikan landasan-landasan pemikiran dan fakta-fakta hukum yang mendasari penulisan ini yang juga menjadi pedoman bagi penulisan di Bab-Bab selanjutnya, sehingga akan menjadi kesatuan yang utuh.

Bab II, akan membahas mengenai perbedaan antara rumah toko dengan susun. Mulai dari pengertian, karakteristik dan tujuan, dan prosedur jual beli antara rumah toko dan rumah susun.

Bab III akan membahas akibat hukum apabila dalam perjanjian pengikatan jual beli tidak sesuai dengan objek yang diperjanjikan dan keabsahan perjanjian pengikatan jual beli menurut hukum tanah nasional.

Bab IV merupakan penutup yang merupakan akhir dari penulisan skripsi ini. Pada bab ini terdapat kesimpulan serta sumbangan pemikiran berupa saran terhadap pokok permasalahan yang dibahas, diharapkan dapat dipergunakan untuk tambahan referensi di bidang hukum agraria terutama dibidang hukum perumahan dan rumah susun.