

## ANALISA PROBLEMATIKA YURIDIS YANG MENGHAMBAT KEPASTIAN HUKUM BAGI KEPEMILIKAN PARA PEMBELI SATUAN RUMAH SUSUN KOMERSIAL

**Unita Christina Winata**

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Indonesia

[unita\\_winata@yahoo.com](mailto:unita_winata@yahoo.com)

**Mutia Kirana Aprilia**

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Indonesia

### **Abstract**

*The apartment is one of the results of human innovation to meet the needs of business activities and residential places, this is due to the problem of population growth from year to year which continues to increase, resulting in an increasing need for residential and business places, while the amount of land area never increases. The research problem is how the regulation of apartments in positive law in Indonesia, how is the implementation of regulations on apartments in practice, and what is the ideal apartment regulation. The research aims to understand the development of legal certainty on the ownership of commercial apartment unit buyers and to examine the content of legislation on apartments and to complete the content of the law to better guarantee legal certainty and provide legal protection to buyers and parties related to apartment ownership in society. The type of research used by the author is normative legal research. The results of the study are: first, in the context of apartment regulation, there are fundamental problems in the context of Article 43 of the Apartment Law, including weaknesses in the implementation of Law Number 11 of 2011 concerning Apartments. Second, in the context of the implementation of apartment regulation, there are problems including the issue of setting a timeline from booking fee payment to completion of certificates, the issue of regulation of Resident Associations, the issue of Construction Credit regulation and Buyer Payment regulation, and the issue of fund regulation for completion of statements and certificates.*

**Keywords:** *Legal Certainty; Apartment; Ownership*

### **Abstrak**

Rumah susun merupakan salah satu hasil karya inovasi manusia untuk memenuhi kebutuhan akan tempat melakukan kegiatan usaha dan tempat tinggal. Permasalahan penelitian yaitu bagaimanakah pengaturan rumah susun dalam hukum positif di Indonesia, bagaimana implementasi aturan tentang rumah susun dalam praktek, dan bagaimanakah aturan rumah susun yang ideal. Tujuan penelitian adalah memahami perkembangan kepastian hukum atas kepemilikan para pembeli satuan rumah susun komersial dan mengkaji isi perundang-undangan tentang rumah susun dan melengkapi isi dari undang-undang agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum kepada para pembeli dan pihak yang berkaitan dengan kepemilikan rumah susun di masyarakat. Adapun jenis penelitian yang digunakan penulis yaitu penelitian hukum normatif. Hasil penelitian adalah: *pertama*, dalam konteks pengaturan rumah susun terdapat masalah mendasar dalam konteks Pasal 43 UU Rumah Susun antara lain adanya kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. *Kedua*, dalam konteks implementasi pengaturan rumah susun terdapat problematika antara lain isu pengaturan jadwal (*timeline*) sejak pembayaran booking fee sampai dengan selesainya sertipikat, isu pengaturan Perhimpunan Penghuni, isu

pengaturan Kredit konstruksi dan pengaturan Pembayaran Pembeli, serta isu pengaturan dana untuk penyelesaian pertelaan dan sertipikat.

**Kata Kunci:** Kepastian Hukum; Rumah Susun; Kepemilikan

## A. Pendahuluan

Kebutuhan utama manusia adalah sandang, pangan dan rumah. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut manusia selalu berusaha untuk menciptakan hal-hal baru (berusaha untuk berinovasi). Pada dasarnya membangun bangunan vertikal yaitu Satuan Rumah Susun atau Condominium atau strata title menjadi salah satu cara memenuhi kebutuhan akan rumah tinggal dan tempat usaha di mana bangunan tersebut mengandung unsur kepemilikan bersama yaitu Tanah Bersama, Bagian Bersama, Benda Bersama. Mengingat adanya kepemilikan bersama atas tanah, benda dan bangunan dari rumah susun maka diperlukan adanya perangkat perundang-undangan yang mengatur secara baik agar kepentingan bersama dari para pihak yang terlibat baik Pelaku Pembangunan, Pembeli dan Penghuni tidak terlanggar yaitu peraturan perundang-undangan yang berisi kaidah-kaidah yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pihak-pihak terkait terutama pada perlindungan terhadap hak dari para pembeli.

Peningkatan ruang di area terbuka merupakan salah satu cara untuk menangkal dampak negatif perumahan dan urbanisasi terhadap penggunaan lahan. Selain sebagai suatu cara untuk bertempat tinggal, perumahan dan permukiman lebih tepat dipahami sebagai suatu proses pemukiman manusia. Selain sebagai tempat bertempat tinggal yang praktis, perumahan dan permukiman juga merupakan proses menetapnya manusia. Pembangunan Rumah Susun bertujuan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, dengan meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah-daerah yang berpendudukan padat dan hanya tersedia luas tanah yang terbatas. Pengertian rumah susun bermacam-macam. Rumah susun disebut juga Flat/Apartemen/Condominium.<sup>1</sup> Rumah susun merupakan salah satu bentuk bangunan yang berdiri di atas tanah yang dimiliki seseorang atau badan hukum secara bersama-sama dengan para pemilik lainnya. Beberapa istilah yang dipakai di Negara lain antara lain condominium, Apartemen, Strata Title dan lain-lain. UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun mengatur beberapa macam rumah susun yang terdiri atas

---

<sup>1</sup> Muhammad Exel Bagus Nugroho, Arsin Lukman, and Rury Octaviani, "Perlindungan Hukum Peralihan Kepemilikan Hak Atas Satuan Rumah Susun Terkait Perbuatan Melawan Hukum dalam Proses Jual Beli Tanpa Akta Jual Beli: (Studi Kasus Putusan Nomor 182/Pdt.G/2023/PN.Jkt.Tim)," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025), <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i4.955>.

Rumah Susun Umum, Rumah Susun Khusus, Rumah Susun Negara dan Rumah Susun Komersial.<sup>2</sup>

Pada dasarnya, hukum yang berlaku untuk mengatur tata cara kehidupan di rumah susun terbagi atas dua kelompok, yaitu aturan-aturan yang bersifat formal dan aturan-aturan yang bersifat informal. Aturan formal adalah aturan yang jelas tertulis dan harus dipatuhi oleh warga penghuni, sementara itu aturan informal adalah aturan yang tidak tertulis namun berlaku dan harus dipatuhi oleh penghuni rumah susun.<sup>3</sup> Aparatur hukum melalui peradilan dalam kasus rumah susun sebagaimana pernah terjadi dalam putusan Mahkamah Agung terkait satuan rumah susun belum bisa digunakan karena bermasalah hukum mencerminkan aparaturnya yang melaksanakan fungsi hukum untuk mencapai tujuan negara yang berkepastian hukum.<sup>4</sup> Untuk mencapai tujuan pendirian negara, maka aktivitas aparaturnya sangat berpengaruh dalam menjalankan fungsinya.<sup>5</sup> Untuk itu, setiap tindakan atau aktivitas pejabat atau badan pemerintahan harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari rakyat, melalui pelembagaan aspirasi, cita-cita dan keinginan rakyat dalam bingkai formalistik peraturan perundang-undangan. Justifikasi keinginan dan kehendak rakyat ini secara langsung dan tidak langsung diwakili oleh wakil-wakilnya di parlemen yang akan melahirkan undang-undang.<sup>6</sup> Undang-undang akan menciptakan kepastian hukum bagi keseluruhan warga dengan koridor negara hukum.

Kepastian hukum di dalam masyarakat hanya akan tercapai apabila masyarakat hidup dalam lingkungan suatu negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum dalam

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

<sup>3</sup> Edie Toet Hendratno, "Pluralisme Hukum Dalam Kehidupan Di Rumah Susun: Studi Kasus Penghuni Rumah Susun Kemayoran, Jakarta," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 29, no. 3 (2026), <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol29/iss3/1>.

<sup>4</sup> *Putusan Mahkamah Agung No. 230/Pdt.Sus/2010*.

Penegakan hukum oleh aparat hukum dengan basis jalur peradilan sebagai *the last bastion of legal order* atau benteng terakhir tertib hukum.

Lihat uraian Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003), 5. Lihat pula uraian bahwa Negara berkewajiban menjamin tercapainya suatu keadilan sosial dan kebebasan, kemerdekaan, penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia; Adanya tata cara yang jelas dalam proses untuk mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa; Adanya peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan dan kekuatan apapun juga, sebagaimana pemikiran Soerjono Soekanto, terkait dengan Rule of Law dalam Bawa Ragawino, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2007), 15.

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986), 25. Lihat pula uraian A.M. Bos, *Methoden van Onderzoek'en Begripsvorming in het Recht* (Netherlands: Riksuniversiteit te Groningen, tanpa tahun) dalam Soerjono Soekanto and Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Perbedaan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 3.

<sup>6</sup> Agus Salim Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007), 110. Asas legalitas menjadi unsur penting dalam negara hukum karena mempunyai kedudukan yang tinggi dalam hukum administrasinya, yang diwujudkan dalam asas *Wetmatigheid Van Bestuur* yang kemudian berkembang menjadi asas *Rechtmatigheid Van Bestuur*. Asas legalitas dipahami dalam makna bahwa setiap tindakan pejabat atau badan tata usaha negara harus berdasarkan atas undang-undang formal atau hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

rangka ketertiban dan keamanan warga masyarakat.<sup>7</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>8</sup> Dengan demikian pengakuan akan adanya negara hukum menjadi dasar dalam pembentukan hukum termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan rumah susun. Negara hukum diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyat didasarkan atas hukum untuk mencegah tindakan yang sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.<sup>9</sup> Dalam rangka mencegah terjadinya kesewenang-wenangan hukum maka dalam lingkup rumah susun memerlukan kerangka perundang-undangan rumah susun yang memadai dalam rangka kepastian hukum di bidang penyelenggaraan rumah susun.

Undang-undang yang memberikan kepastian hukum kepada para pembeli yang merasakan diperlakukan secara baik dan mendapat kepastian hukum yang baik akan tertarik untuk membeli dan bermukim di rumah susun, yaitu mereka mendapatkan kepemilikan atas satuan rumah susun yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kondisi bangunan telah sesuai spesifikasi yang telah diperjanjikan oleh Pelaku Pembangunan pada waktu dilakukan penawaran (*launching*). Pembahasan tentang kepastian hukum dari UU Rumah Susun tidak dapat dilepaskan dari UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.<sup>10</sup> Konsumen dalam penulisan ini adalah para pembeli dari satuan rumah susun. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa serta sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.

---

<sup>7</sup> Kepastian hukum menjadi tuntutan masyarakat dalam suatu perubahan tatanan hukum. “Lalu lintas hukum mensyaratkan kepastian hukum diatas segalanya. Apa yang kita maksud dengan kepastian hukum sudah jelas. Kepastian hukum adalah bahwa praktek kehidupan hukum tahu yang dapat diharapkan (*verwachten*).” Lihat uraian Sudikno Mertokusumo and A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), 107. Gustav Radbruch berpendapat bahwa nilai keadilan adalah materi yang harus menjadi isi aturan hukum. Sedangkan aturan hukum adalah bentuk yang harus melindungi nilai keadilan, sebagaimana uraian Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, and Markus Y. Hage, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, 3rd ed. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 129–130.

<sup>8</sup> Pasal 1 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

<sup>9</sup> Moh. Kusnardi and Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Ghalia Media Pratama, 1993), 91. Lihat pula uraian Padmo Wahyono et al., *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarta: Komisi Ad Hoc Persahi, Pustaka Sinar Harapan, 1989), 7.

<sup>10</sup> *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Terdapat problematik secara umum dalam implementasi UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, antara lain undang-undang tentang rumah susun belum dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat akan adanya kepastian hukum dan belum memadai sebagai pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan rumah susun. Di samping hal-hal problematik secara umum, terdapat pula hal-hal khusus yang menjadi problematika antara lain sebagaimana berikut. Pertama, problematik pengaturan rumah susun dalam hukum positif di Indonesia. Kedua, implementasi undang-undang tentang rumah susun dalam praktek kehidupan sehari-hari terdapat masalah yang mendasar terkait kepastian hukum atas kepemilikan rumah susun bagi para pembeli satuan rumah susun.

Dalam penerapan UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Penulis berdasarkan pengamatan awal menemukan beberapa persoalan yang timbul dalam masyarakat oleh karena belum atau tidak sempurnanya undang-undang rumah susun sebagai berikut: Pertama, terkait sertifikat tanah bersama, bahwa pada umumnya saat pembebasan tanah Pelaku Pembangunan membeli tanah dalam keadaan tanah sudah bersertipikat. Tanah yang dibeli Pelaku Pembangunan itulah yang akan dijadikan Tanah Bersama dari rumah susun, akibatnya para pembeli satuan rumah susun hanya mendapat sisa masa berlaku dari Tanah Bersama dari rumah susun yang akan dibelinya, misalnya tidak lagi dengan jangka waktu 30 tahun tetapi hanya 5 tahun. Pemerintah seharusnya mengatur jangka waktu minimal dari sertipikat yang akan dijadikan Tanah Bersama misalnya minimal 25 tahun agar lebih menjamin kepastian hukum bagi para pembeli untuk hak atas tanah dari satuan rumah susun yang dibelinya.

Kedua, terkait Perjanjian Pengikatan Jual Beli, bahwa pada saat pembelian rumah susun Akta Jual Beli belum bisa dibuat antara Penjual dan Pembeli karena kemungkinan beberapa alasan, antara lain karena sertifikat hak milik atas satuan rumah susun belum diterbitkan oleh pemerintah atau karena pembayaran oleh pembeli kepada Pelaku Pembangunan belum lunas, sehingga Pelaku Pembangunan dan Pembeli membuat Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) mendahului pembuatan Akta Jual Beli. Pasal 43 UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menetapkan bahwa Perjanjian Pengikatan Jual Beli baru dapat dilakukan setelah keterbangunan 20% (kalau dari segi fisik bangunan lebih kurang bangunan sudah mencapai lantai 6). Untuk mencapai keterbangunan 20% (atau lantai 6) butuh waktu lebih kurang 6 bulan, sementara pembeli hanya memegang surat pemesanan unit saja. Akibatnya, baik Pelaku Pembangunan maupun pembeli serta bank pemberi kredit pemilikan rumah belum/tidak mempunyai ikatan yang kuat yang melindungi kepentingannya.

Ketiga, terkait adanya keterlambatan serah terima satuan rumah susun. Bahwa keterlambatan serah terima Satuan Rumah Susun dari pihak Pelaku Pembangunan kepada para pembeli dapat merugikan pembeli karena tidak bisa menempati atau menyewakan Satuan Rumah Susun. Selanjutnya ada kemungkinan terjadinya perubahan suku bunga Bank bagi pembeli yang mendapatkan Kredit Pemilikan Rumah. Dalam hal ini Pemerintah harus membuat peraturan yang jelas tentang keterlambatan serah terima satuan rumah susun dari Pelaku Pembangunan kepada para pembeli.

Keempat, terkait dengan tempat parkir, di mana tempat parkir dijadikan benda bersama tidak sesuai dengan rasa keadilan karena belum tentu semua pemilik Satuan Rumah Susun memiliki mobil. Bagi yang tidak memiliki mobil maka dia bisa merasa dirugikan untuk membayar biaya *maintenance* termasuk Pajak Bumi dan Bangunan atas lahan parkir yang tidak dipergunakan. Kelima, terkait dengan beda luas, bahwa dalam konteks beda luas terdapat perbedaan cara perhitungan luasan satuan rumah susun antara yang ditawarkan oleh Pelaku Pembangunan dan luasan yang terdapat pada sertipikat hak milik satuan rumah susun.

Berdasarkan beberapa persoalan tersebut maka perlu dipikirkan adanya upaya-upaya hukum yang setidaknya memberikan terobosan untuk memberdayakan para pembeli sehingga pembeli mempunyai kemampuan untuk membela hak dan kepentingannya serta terlindungi hak-haknya sebagai pembeli yang pada akhirnya tercipta kepastian hukum bagi kepemilikan para pembeli satuan rumah susun tersebut.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis problematika yuridis yang menghambat kepastian hukum bagi kepemilikan para pembeli satuan rumah susun komersial. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan penelitian hukum normatif.<sup>11</sup> Dalam suatu penelitian ilmiah, metodologi penelitian merupakan salah satu tolok ukur dari obyektifitas peneliti di dalam melakukan penelitian, sehingga setiap pemilihan cara, alat dan bahan perlu diberikan alasan secara jelas. Metodologi adalah pengetahuan tentang metode-metode, jadi metodologi penelitian adalah pengetahuan tentang berbagai metode yang dipergunakan dalam penelitian. Salah satu metode yang harus ditentukan dalam metodologi penelitian ini adalah metode penelitian.<sup>12</sup> Metode penelitian hukum normatif

---

<sup>11</sup> Perihal penelitian lihat uraian Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 295. Lihat pula uraian Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1981), 10.

<sup>12</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2009), 328.

adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>13</sup>

## B. Pembahasan

### B.1 Pengaturan tentang Rumah Susun

Pada dasarnya secara teori hukum diperlukan kepastian hukum baik dalam konteks pengaturan tentang rumah susun, implementasi peraturan perundang-undangan terkait rumah susun komersial serta peraturan perundang-undangan rumah susun komersial yang ideal.<sup>14</sup> Arief Sidharta menjelaskan bahwa berlakunya asas kepastian hukum akan terkait dengan Negara Hukum yang bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah asas legalitas, konstusionalitas, dan supremasi hukum. Kemudian asas UU menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.<sup>15</sup> Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>16</sup> Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum tidak tertulis, dengan demikian, berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), 35; Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 15.

<sup>14</sup> Secara teori hukum berbasis pemikiran hukum sebagaimana uraian Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011)*, 4–5. Lihat pula P. M. Rondonuwu, *Teori Hukum: Dari Eksistensi ke Rekonstruksi* (Depok: Rajawali Pers, 2021), 17–23.

<sup>15</sup> B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum,” *Jentera (Jurnal Hukum)* 2, no. 3 (November 2004): 124–125. Lihat pula uraian Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional* (Bandung: Binacipta, 1986), 8.

<sup>16</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002), 82–83.

yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan dua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.<sup>17</sup>

Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang bersifat baku akan menimbulkan implikasi hukum bagi para pihak yang terlibat dalam lingkup satuan rumah susun.<sup>18</sup> Asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian harus dihormati dalam lingkup satuan rumah susun tersebut.<sup>19</sup> Subekti menjelaskan bahwa perikatan adalah suatu hubungan hukum antara dua orang atau pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut.<sup>20</sup> Dalam hukum perdata Indonesia, jual beli didefinisikan adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.<sup>21</sup> Jika tidak jelas hubungan hukum para pihak maka akan terjadi masalah kepastian hukum yang berujung pada perlindungan hukum. Implikasi adanya kepastian hukum adalah adanya perlindungan hukum bagi setiap warga termasuk dalam perlindungan bagi kepemilikan para pembeli satuan rumah susun komersial.<sup>22</sup> Hukum

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), 157–158. Lihat pula uraian B. Arief Sidharta (ed.), *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), 450.

<sup>18</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit di Indonesia* (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), 67. Sutan Remy menjelaskan bahwa dalam pustaka hukum ada beberapa istilah bahasa Inggris yang digunakan untuk perjanjian baku yaitu *standardized agreement*, *standardized contract*, *pad contract*, *standart contract*. Istilah *contract of adhesion* dibawa ke Amerika Serikat oleh Petterson melalui bukunya *The Delivery of a Life Insurance Policy* yang diterbitkan pada tahun 1919. Istilah tersebut aslinya dirumuskan oleh Saleiles dengan istilah *contract d'adhension* dalam bukunya *De la Declaration de Volonte 229* yang diterbitkan pada tahun 1901.

<sup>19</sup> Perihal asas tersebut dapat dijelaskan bahwa asas kebebasan berkontrak di dalam pustaka-pustaka yang berbahasa Inggris dituangkan dengan istilah *Freedom of Contract* atau *Liberty of Contract* atau *Party Autonomy*. Asas kebebasan berkontrak merupakan suatu asas yang universal sifatnya, artinya dianut oleh hukum perjanjian di semua negara pada umumnya sebagaimana uraian Essel Ray Dillavou and Charles Gerard Howard, *Principles of Business Law* (New Jersey: Prentice Hall, 1962), 52.

<sup>20</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: PT Intermasa, 1996), 1. Lihat pula uraian R. Wirjono Projodikoro, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-persetujuan Tertentu* (Bandung: Sumur, 1981), 24.

<sup>21</sup> Pasal 1457 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.

<sup>22</sup> C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), 102. Kansil menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.

menjadi hidup melalui upaya masyarakat untuk menafsirkan dan memahaminya dan melalui cara bagaimana mereka menggunakan sekaligus menegakkannya.<sup>23</sup>

Dengan berdasarkan pemikiran tersebut maka dalam kehidupan bermasyarakat hukum diperlukan jaminan kepastian hukum yang secara maksimal dapat menutup kekurangan/kelemahan yang merugikan bagi pencapaian tujuan hukum itu sendiri untuk memberikan ketertiban dan rasa aman dan damai bagi setiap orang. Pembahasan tentang kepastian hukum dalam undang-undang rumah susun tidak terlepas pula dari undang-undang Perlindungan Konsumen. Pemerintah dalam mengemban salah satu tugasnya untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum termasuk perlindungan hak kepada segenap bangsa Indonesia.

Undang-undang yang pertama kali mengatur tentang rumah susun adalah UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.<sup>24</sup> Ketentuan mengenai rumah susun yang diatur dengan UU Nomor 16 Tahun 1985 dalam perkembangannya sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang dalam penghunian, kepemilikan, dan pemanfaatan rumah susun. Di samping itu, pengaruh globalisasi, budaya, dan kehidupan masyarakat serta dinamika masyarakat menjadikan undang-undang tersebut tidak memadai lagi sebagai pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan rumah susun. Selanjutnya pada tanggal 10 November 2011, Pemerintah telah mengesahkan UU Nomor 20 Tahun 2011 yang telah diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108.

UU Rumah Susun menjelaskan bahwa 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. Pertimbangan adanya UU Rumah Susun antara lain adalah sebagaimana berikut.<sup>25</sup> *Pertama*, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. *Kedua*, negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dalam

---

<sup>23</sup> Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum. Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Filsafat Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 4 November 2010* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), 36.

<sup>24</sup> Undang-undang yang pertama kali mengatur tentang rumah susun adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

<sup>25</sup> Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Ketiga, setiap orang dapat berpartisipasi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal melalui pembangunan rumah susun yang layak, aman, harmonis, terjangkau secara mandiri, dan berkelanjutan. Keempat, negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kelima, UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang, dan partisipasi masyarakat serta tanggung jawab dan kewajiban negara dalam penyelenggaraan rumah susun sehingga perlu diganti.

UU Rumah Susun memperkenalkan suatu lembaga pemilikan baru sebagai suatu hak kebendaan yaitu Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) yang terdiri dari hak perorangan atas unit Satuan Rumah Susun (SRS) dan hak bersama atas tanah, benda dan bagian bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan.<sup>26</sup> Pada dasarnya UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun telah mengatur lebih terperinci dan lebih banyak hal yang berkaitan dengan rumah susun sebagaimana dicantumkan pada Pasal 4 UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, lingkup pengaturan UU ini meliputi pembinaan; perencanaan; pembangunan; penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan; pengelolaan; peningkatan kualitas; pengendalian; kelembagaan; tugas dan wewenang; hak dan kewajiban; pendanaan dan sistem pembiayaan; dan peran masyarakat. Lingkup pengaturan UU tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyediaan kepemilikan dan kepemilikan rumah susun kepada masyarakat.<sup>27</sup>

Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sebagaimana dimaksud Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dihitung berdasarkan atas NPP.<sup>28</sup> Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas tanah negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diterbitkan SHM sarusun. SHM sarusun sebagaimana dimaksud Pasal 47 pada ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun diterbitkan bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. SHM sarusun sebagaimana dimaksud Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah

<sup>26</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran: Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), 9.

<sup>27</sup> Pasal 3 huruf h *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

<sup>28</sup> Pasal 46 ayat (1) dan (2) *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

Susun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas salinan buku tanah, surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki, pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Sertifikat hak milik sarusun sebagaimana dimaksud Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota. SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup> Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun. Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun sebagaimana dimaksud Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas salinan buku bangunan gedung, salinan surat perjanjian sewa atas tanah, gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki, dan pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan.

Tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan.<sup>30</sup> Dalam konteks sertifikasi tanah, sertifikat hak milik sarusun (SHM sarusun) adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan. Sertifikat kepemilikan bangunan gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.<sup>31</sup> Nilai perbandingan proporsional yang selanjutnya disebut NPP adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara sarusun terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu Pelaku Pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan

---

<sup>29</sup> Pasal 47 ayat (1) sampai dengan (5) *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

<sup>30</sup> Pasal 1 angka 4 *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 11 dan 12 *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

untuk menentukan harga jualnya.<sup>32</sup> Apabila sertifikasi tanah berjalan lancar maka hal tersebut telah sesuai dengan tujuan penyelenggaraan rumah susun yaitu antara lain untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Pemanfaatan rumah susun dilaksanakan sesuai dengan fungsi hunian atau campuran. RezimUU Rumah Susun menjelaskan bahwa hal yang dimaksud dengan “fungsi campuran” adalah campuran antara fungsi hunian dan bukan hunian. Pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dapat berubah dari fungsi hunian ke fungsi campuran karena perubahan rencana tata ruang. Perubahan fungsi yang diakibatkan oleh perubahan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menjadi dasar mengganti sejumlah rumah susun dan/atau memukimkan kembali pemilik sarusun yang dialihfungsikan. Pihak yang melakukan perubahan fungsi rumah susun sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2011 wajib menjamin hak kepemilikan sarusun.

Setiap orang yang menempati, menghuninya, atau memiliki sarusun wajib memanfaatkan sarusun sesuai dengan fungsinya. Setiap orang dapat menyewa sarusun. Penyewaan sarusun sebagaimana dimaksud Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun meliputi hak orang perseorangan atas sarusun dan pemanfaatan terhadap bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Sarusun umum yang memperoleh kemudahan dari pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR. Setiap orang yang memiliki sarusun umum sebagaimana dimaksud Pasal 54 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 hanya dapat mengalihkan kepemilikannya kepada pihak lain dalam hal: pewarisan; perikatan kepemilikan rumah susun setelah jangka waktu 20 (dua puluh) tahun; atau pindah tempat tinggal yang dibuktikan dengan surat keterangan pindah dari yang berwenang.

Pengertian atas tanah bersama dan benda bersama adalah sebagai berikut. Pertama, Tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan.<sup>33</sup> Kedua, benda bersama

---

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 13 *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

<sup>33</sup> Pasal 1 ayat (4) *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.<sup>34</sup>

Rezim UU Rumah Susun menjelaskan bahwa hal yang dimaksud dengan "pewarisan" adalah peralihan hak yang terjadi karena hukum dengan meninggalnya pewaris. Selanjutnya hal yang dimaksud dengan "pindah tempat tinggal" antara lain karena pindah domisili, mengalami perubahan taraf hidup, lokasi pekerjaan pindah, dan terkena pemutusan hubungan kerja. Pengalihan sebagaimana dimaksud Pasal 54 ayat (2) huruf b dan huruf c UU Nomor 20 Tahun 2011 hanya dapat dilakukan kepada badan pelaksana. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan sebagaimana dimaksud Pasal 54 ayat (2) dan (3) UU Nomor 20 Tahun 2011 diatur dalam peraturan pemerintah. Rezim UU Rumah Susun menjelaskan bahwa hal yang dimaksud dengan "pengalihan" adalah pengalihan pemilikan dan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT untuk SHM sarusun dan oleh notaris untuk Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun. Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara pemberian kemudahan kepemilikan sarusun umum sebagaimana dimaksud Pasal 54 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 diatur dengan peraturan Menteri.

## **B.2. Implementasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Rumah Susun Komersial**

Salah satu penyebab keterlambatan serah terima Rumah Susun adalah perubahan desain bangunan atau penambahan unit satuan rumah susun pada saat pembangunan. Apabila pada saat penjualan dilakukan dan banyak peminat atas ratuan rumah susun tersebut, biasanya pelaku pembangunan akan membangun bangunan dari rumah susun tersebut sesuai dengan banyaknya permintaan calon pembeli, sehingga hal tersebut mengakibatkan terlambatnya proses serah terima. Penambahan unit satuan rumah susun tersebut memungkinkan berdasarkan ketentuan UU dengan cara merubah Izin Mendirikan Bangunan sepanjang tetap memenuhi ketentuan tentang KDB dan KLB.<sup>35</sup> Keterlambatan serah terima juga dapat disebabkan oleh: Pertama, hal-hal dalam kendali developer (*management*). Ada kasus di mana developer tidak transparan melaporkan kepada konsumen tentang status tanah dari rumah susun yang berdiri. Misalkan sebenarnya rumah susun tersebut dibangun di atas tanah Hak Pakai, tetapi developer mengatakan kepada konsumen bahwa rumah susun tersebut dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan. Ditengah perjalanan pembangunan rumah susun terdapat penggantian pemilik. Dalam beberapa kasus developer mengubah *design* dari rumah susun tersebut. Kedua, terkait perizinan, contoh pada kasus MTH Square Cawang di

<sup>34</sup> Pasal 1 ayat (6) *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Ibu L (Seksi Pembangunan Pelayanan Terpadu Satu Pintu), Jakarta, 20 Desember 2017.

mana developer merencanakan di awal bahwa bangunan tersebut akan dibangun 18 lantai, namun karena bangunan tersebut dekat dengan bandara maka izin yang didapat dari dinas keselamatan penerbangan hanya 15 lantai.<sup>36</sup>

Keterlambatan serah terima Satuan Rumah Susun dari pihak Pelaku Pembangunan kepada para pembeli dapat merugikan pembeli karena tidak bisa menempati atau menyewakan Satuan Rumah Susun. Ada kemungkinan terjadinya perubahan suku bunga Bank bagi pembeli yang mendapatkan Kredit Pemilikan Rumah. Pemerintah harus membuat peraturan yang jelas tentang keterlambatan serah terima satuan rumah susun dari Pelaku Pembangunan kepada para pembeli. Implementasi Pengaturan Rumah Susun Konteks Pembeli akan sangat berhubungan pula dengan status pembeli sebagai suatu pihak yang berada dalam teks konsumen. Sementara implementasi pengaturan rumah susun konteks penjual akan sangat berhubungan pula dengan status pelaku usaha. Konsumen memerlukan perlindungan konsumen.<sup>37</sup> UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa Perlindungan konsumen bertujuan:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;

---

<sup>36</sup> Wawancara dengan Bapak S (Sekertaris I Yayasan Perlindungan Konsumen Indonesia Pusat), Jakarta, 2 Februari 2018.

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 1 sampai dengan 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

- f. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.<sup>38</sup>

Hasil penelitian yang dilakukan penulis adalah bahwa tahapan pelaksanaan proses jual beli Satuan Rumah Susun pada intinya melalui tahap-tahap sebagai berikut: Pertama, tahap pemasaran yang dilakukan sebelum pembangunan rumah susun. Istilah yang biasa digunakan pada tahap pemasaran ini adalah *launching*. Pembeli akan membeli atau mendapatkan semacam tiket atau *priority pass* dan hadir pada pelaksanaan *launching* untuk menentukan pilihan nomor unit. Pada tahap pemasaran ini biasanya Pelaku Pembangunan membuat istilah mengenai produk yang akan dijualnya. Biasanya iklan oleh perusahaan iklan dibuat untuk menarik minat pembeli. Kedua, tahap pemesanan unit, Pembeli melakukan pemesanan unit dengan pembayaran *booking fee* disertai dengan pemilihan cara pembayaran. Pada saat pembeli mendapatkan unit yang sesuai dengan pilihannya maka pembeli akan menandatangani surat pemesanan unit disertai pembayaran *booking fee*.

Ketiga, pada pelaksanaan harga yang ditawarkan kepada pembeli yang melakukan pembayaran secara tunai mendapat harga yang lebih murah sehingga banyak pembeli yaitu yang melakukan pembayaran secara tunai. Pembayaran tunai tersebut dilakukan pada awal pembelian. Pembeli yang melakukan pembayaran tunai baik tunai (*cash*) langsung ke Pelaku Pembangunan maupun melalui angsuran bertahap kepada Pelaku Pembangunan pada saat melakukan pembayaran akan mendapatkan surat bukti pemesanan unit. Keempat, penandatanganan Perjanjian Pengikatan Jual Beli, hal ini merupakan cikal bakal lahirnya kepemilikan atas satuan rumah susun sebagai kelanjutan dari adanya kesepakatan tentang harga dan unit satuan rumah susun sebagai perwujudan dari kesepakatan maka para pihak menandatangani perjanjian pengikatan jual beli. Pada Perjanjian Pengikatan Jual Beli inilah dirinci dan diuraikan hak dan kewajiban para pihak yaitu Pelaku Pembangunan dan pembeli. Kelima, Izin Layak Huni yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Penerbitan Izin Layak Huni baru dapat dilaksanakan apabila telah dilakukan pemeriksaan lapangan. Keenam, penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST). Penandatanganan BAST dilakukan setelah pembangunan Satuan Rumah Susun selesai dilakukan. Ketujuh, proses serah terima Satuan Rumah Susun dari penjual kepada pembeli. Kedelapan, proses pembuatan Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang diterbitkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat dan diserahkan kepada Pelaku Pembangunan. Sertipikat tersebut

---

<sup>38</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

merupakan tanda bukti kepemilikan satuan rumah susun, kepemilikan seseorang atau tanah dibuktikan dengan sertifikat hak atas tanah yang terdaftar atas nama pemegang haknya baik berupa orang perorangan ataupun badan hukum tergantung jenis hak dan kewenangan pemegang haknya.

Hasil wawancara dengan Responden Pelaku Pembangunan adalah sebagai berikut. Pertama, PPJB yang dibuat oleh Pelaku Pembangunan sudah mematuhi isi panduan menteri perumahan dan isinya mengandung pengaturan yang lebih rinci dan lengkap termasuk denda-denda yang akan diberlakukan baik kepada Pelaku Pembangunan maupun kepada pembeli. Kedua, bila dikaitkan dengan kepentingan untuk melindungi pembeli, ada suatu jadwal untuk pembayaran hal ini memberikan kepastian hukum kepada pihak Pelaku Pembangunan karena mereka mengkaitkan kewajiban pembeli dengan suatu denda dan pada akhirnya suatu sanksi pembatalan. Ketiga, terkait PPJB, tidak ada yang mengatur kewajiban tanggal penyelesaian seripikat dan hal ini yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pembeli. Dalam hal ini semua pembeli menghendaki adanya sertifikat hak milik atas satuan rumah susun agar mereka dapat dengan tanpa kesulitan yang berarti untuk menjual satuan rumah susun miliknya kepada pihak lain satuan rumah susun serta menjaminkan hak milik atas satuan rumah susun kepada pihak bank karena dengan ada sertifikat hak milik atas satuan rumah susun maka dapat dibebani hak tanggungan setelah pembangunan.

Pada dasarnya Penulis melihat adanya hal-hal yang menjadi masalah dalam hal implementasi pengaturan rumah susun konteks penjual sebagaimana uraian berikut. Pertama, sanksi yang ditetapkan dalam UU Rumah Susun relatif ringan dan belum ada peraturan pelaksanaannya yang secara tegas menetapkan adanya sanksi yang berat.<sup>39</sup> Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 UU Nomor 20 Tahun 2011 dapat berupa: peringatan tertulis; pembatasan kegiatan pembangunan dan/atau kegiatan usaha; penghentian sementara pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan; penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan rumah susun; pengenaan denda administratif; pencabutan IMB; pencabutan sertifikat laik fungsi; pencabutan Sertifikat Hak Milik sarusun atau Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun; perintah pembongkaran bangunan rumah susun; atau pencabutan izin usaha. Pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011 tidak menghilangkan tanggung jawab pemulihan dan pidana. Kedua, kewajiban pelaku pembangunan untuk

---

<sup>39</sup> Pasal 107 *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun*. Setiap orang yang menyelenggarakan rumah susun tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1), Pasal 30, Pasal 39 ayat (1), Pasal 40 ayat (1), Pasal 51 ayat (3), Pasal 52, Pasal 59 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66, Pasal 74 ayat (1) dikenai sanksi administratif

membangun rumah susun umum. Pasal 16 ayat (2) UU Rumah Susun mengatur bahwa Pelaku Pembangunan rumah susun komersial wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun. Pasal 16 ayat (3) UU Rumah Susun mengatur bahwa hal tersebut dapat dilakukan di luar lokasi kawasan rumah susun komersial pada kabupaten/kota yang sama. Pasal ini sulit bahkan tidak mungkin dilaksanakan, harga jual dari para Pelaku Pembangunan pasti bertambah karena harus mengcover bagi pembangunan rumah susun umum tersebut. Implementasi pengaturan rumah susun konteks penjual akan sangat berhubungan pula dengan status pelaku usaha. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.<sup>40</sup> Dalam konteks rezim hukum perlindungan konsumen, pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain.

Dalam upaya mempertahankan dan membela kepentingannya, konsumen (pembeli unit satuan rumah susun) dapat menempuh beberapa upaya hukum sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen dan UU Peradilan Umum. Salah satu upaya hukum yang dapat ditempuh dari para pembeli satuan rumah susun yang merasa hak-haknya tidak terpenuhi, yaitu adalah melakukan pengaduan kepada Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), salah satunya adalah Yayasan Perlindungan Konsumen Indonesia (YLKI), untuk dapat dilakukan penyelesaian dengan cara mediasi. Tugas dari YLKI dalam membantu menyelesaikan sengketa konsumen adalah mencoba menyelesaikan kasus yang dilaporkan oleh konsumen dengan cara mediasi.<sup>41</sup> Untuk permasalahan yang bersifat sistemik YLKI memberikan rekomendasi kebijakan untuk perbaikan regulasi ke pemerintah, misalnya untuk kasus rumah susun YLKI mengajukan rekomendasi ke dinas perumahan.

### **B.3 Peraturan Perundang-undangan Rumah Susun Komersial yang Ideal**

Dalam rangka menyelesaikan beragam problematika secara garis besar diperlukan revisi UU Rumah Susun yang mana terdapat hal-hal sebagaimana berikut: Pertama, untuk menjawab isu pengaturan jadwal (*timeline*) sejak pembayaran *booking fee* sampai dengan

---

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 3 *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*.

<sup>41</sup> Hasil wawancara dengan Bapak S (sekertaris I Yayasan Perlindungan Konsumen Indonesia Pusat) pada tanggal 2 Februari 2018.

selesainya sertipikat. Diperlukan suatu aturan terkait dengan jadwal yang diterbitkan oleh pemerintah yang mengatur jadwal (*timeline*) sejak pembayaran booking fee sampai dengan selesainya sertipikat yang tidak lebih dari 3–4 tahun. Kedua, untuk menjawab isu Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang bersifat baku maka harus ada badan pengawas yang mengawasi dan menyelidiki isi dari perjanjian baku yang telah dibuat oleh Pelaku Pembangunan agar tidak melanggar hak-hak para pembeli sebagai konsumen yang sudah selayaknya harus dilindungi. Ketiga, untuk menjawab isu pengaturan Perhimpunan Penghuni, terutama dalam lingkup Perhimpunan Penghuni yang diberi kuasa oleh Pelaku Pembangunan. Diperlukan suatu aturan terkait dengan Pembeli melalui Perhimpunan Penghuni diberi kuasa oleh Pelaku Pembangunan untuk mengurus pertelaan dari sertipikat bila terdapat kegagalan pengurusan dari Pelaku Pembangunan serta Melaksanakan Akta Jual Beli. Keempat, untuk menjawab isu pengaturan Kredit konstruksi. Diperlukan suatu aturan terkait dengan Kredit konstruksi yang diatur masanya dengan *timeline* 3–4 tahun. Kelima, untuk menjawab isu pengaturan Pembayaran Pembeli. Diperlukan suatu aturan terkait dengan Pembayaran Pembeli semua dimasukkan ke Escrow Account dicairkan sesuai tahap pembangunan. Keenam, untuk menjawab isu pengaturan dana untuk penyelesaian pertelaan dan sertipikat. Diperlukan suatu aturan terkait dengan hal yang menyatakan bahwa setelah bangunan selesai di Escrow Account harus disiapkan dana untuk penyelesaian pertelaan dan sertipikat. Ketujuh, untuk menjawab isu pengaturan terkait pemindahan dana ke proyek lainnya. Diperlukan suatu aturan terkait dengan hal yang menyatakan bahwa Pelaku Pembangunan tidak diperkenankan memindahkan suatu dana ke proyek yang lain. Selanjutnya diperlukan suatu aturan terkait dengan hal yang menyatakan bahwa Pengawasan dilaksanakan oleh Lembaga independen dan Asosiasi Pembeli (Perhimpunan Penghuni). Kedelapan, untuk menjawab isu pengaturan terkait pendidikan tentang rumah susun. Diperlukan suatu aturan terkait dengan pendidikan tentang rumah susun kepada birokrat agar mengerti tentang rumah susun dan dapat mengatasi persoalan-persoalan yang timbul.

### C. Kesimpulan

Pertama, dalam pengaturan rumah susun terdapat masalah mendasar, yaitu Pasal 43 UU Rumah Susun harus diubah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi riil penyelenggaraan rumah susun yang memerlukan perubahan signifikan. Terdapat kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan Pasal 43 ayat (2) huruf d UU Rumah Susun. Kedua, dalam konteks implementasi pengaturan rumah susun terdapat problematika yang memerlukan antisipasi lanjutan, yaitu: Adanya solusi terkait dengan hal-hal antara lain isu pengaturan jadwal (*timeline*) sejak

pembayaran *booking fee* sampai dengan selesainya sertipikat; isu pengaturan Perhimpunan Penghuni, terutama dalam lingkup Perhimpunan Penghuni yang diberi kuasa oleh Pelaku Pembangunan; serta isu pengaturan Kredit konstruksi dan pengaturan Pembayaran Pembeli.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, saran yang dapat Penulis berikan adalah: Pertama, pengaturan rumah susun memerlukan aturan yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat sehingga selayaknya lembaga berwenang melaksanakan revisi undang-undang rumah susun untuk menjawab beragam isu yang muncul. Kedua, implementasi pengaturan rumah susun menunjukkan adanya beragam isu yang memerlukan penanganan serius dari para pembuat keputusan hukum terkait dengan aturan rumah susun. Praktek yang merugikan masyarakat menimbulkan masalah kepastian hukum berkepanjangan jika tidak diambil tindakan yang bijaksana dari pembuat aturan. Ketiga, Penulis menyarankan adanya aturan yang ideal terutama terkait dengan aturan jadwal yang diterbitkan oleh pemerintah yang mengatur jadwal (*timeline*) sejak pembayaran *booking fee* sampai dengan selesainya sertipikat; pengaturan Perhimpunan Penghuni; mengurus pertelaan dan Akta Jual Beli; aturan terkait dengan Kredit konstruksi; aturan terkait dengan Escrow Account; dana untuk penyelesaian pertelaan dan sertipikat; pemindahan suatu dana ke proyek yang lain; pengawasan dilaksanakan oleh lembaga independen dan Asosiasi Pembeli (Perhimpunan Penghuni); serta pendidikan tentang rumah susun. Untuk melindungi kepastian hukum bagi para pembeli, dalam hal penguasaan fisik dan penguasaan hak secara hukum yaitu dalam bentuk sertipikat, kepada Pelaku Pembangunan disarankan untuk dapat menerbitkan Bank Garansi sehingga jika terjadi kegagalan dari Pelaku Pembangunan, Pemilik dapat mencairkan dana Bank Garansi untuk membiayai pembangunan secara fisik maupun dalam hal penyelesaian sertipikat. Terhadap Perhimpunan Penghuni, Penulis menyarankan agar Perhimpunan Penghuni memiliki kewenangan dan kuasa untuk melanjutkan pembangunan rumah susun dengan dana hasil pencairan *performance bond* apabila mendapati pelaku pembangunan yang gagal dalam menyelesaikan pembangunan rumah susun. Serta Perhimpunan Penghuni juga mendapatkan kewenangan untuk mengurus perelaan dan menyelesaikan pengurusan sertipikat apabila Pelaku Pembangunan mengalami kegagalan dalam hal tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.*

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.*

*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

*Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

*Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318.

*Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5252.

*Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.* Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

### Buku

Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis.* Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.

Dillavou, Essel Ray and Charles Gerard Howard. *Principles of Business Law.* New Jersey: Prentice Hall, 1962.

Gadjong, Agus Salim. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007.

Himawan, Charles. *Hukum Sebagai Panglima.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003.

Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran: Seputar Masalah Hukum Tanah.* Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif.* Malang: Bayumedia Publishing, 2006.

Indarti, Erlyn. *Diskresi dan Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum.* Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Filsafat Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 4 November 2010. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010.

- Kansil, C. S. T. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Kusnardi, Moh., and Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Ghalia Media Pratama, 1993.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta, 1986.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1986.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. *Teori Hukum*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011.
- Mertokusumo, Sudikno, and A. Pitlo. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Projodikoro, R. Wirjono. *Hukum Perdata tentang Persetujuan-persetujuan Tertentu*. Bandung: Sumur, 1981.
- Ragawino, Bewa. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Universitas Padjadjaran, 2007.
- Rondonuwu, P. M. *Teori Hukum: Dari Eksistensi ke Rekonstruksi*. Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Sidharta, B. Arief (ed.). *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.
- Soekanto, Soerjono, and Purnadi Purbacaraka. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Subekti, R. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT Intermedia, 1996.
- Suriasumantri, Jujun S. *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2009.
- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak, and Markus Y. Hage. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. 3rd ed. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Wahyono, Padmo, Albert Hasibuan, Harry Tjan Silalahi, J.C.T. Simorangkir, Oemar Seno Adji, Sunaryati Hartono, A.M.W. Pranarka, Satijipto Rahardjo, Punardi Purbacaraka,

and Mardjono Reksodiputro. *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*. Jakarta: Komisi Ad Hoc Persahi, Pustaka Sinar Harapan, 1989.

### **Jurnal Ilmiah**

Arief Sidharta, B. “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum.” *Jentera (Jurnal Hukum)* 2, no. 3 (November 2004).

Hendratno, Edie Toet. “Pluralisme Hukum Dalam Kehidupan Di Rumah Susun: Studi Kasus Penghuni Rumah Susun Kemayoran, Jakarta.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 29, no. 3 (2026). <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol29/iss3/1>.

Nugroho, Muhammad Exel Bagus, Arsin Lukman, and Rury Octaviani. “Perlindungan Hukum Peralihan Kepemilikan Hak Atas Satuan Rumah Susun Terkait Perbuatan Melawan Hukum dalam Proses Jual Beli Tanpa Akta Jual Beli: (Studi Kasus Putusan Nomor 182/Pdt.G/2023/PN.Jkt.Tim).” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 9 (2025). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i4.955>.

### **Putusan Pengadilan**

*Putusan Mahkamah Agung Nomor 230/Pdt.Sus/2010.*