

LAPORAN PENELITIAN

**PERMASALAHAN HUKUM PENERBITAN SERTIFIKAT SATUAN
RUMAH SUSUN NON HUNIAN**



Diajukan Oleh

Dr.Hj.Erlina, S.H.,M.H

Lies Ariany, SH,MH

Rizky Juliani Wulansari,S.H

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
BANJARMASIN
FEBRUARI 2019**

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan akan perumahan dan pemukiman terutama di perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh.¹ Melalui pembangunan rumah susun optimasi penggunaan tanah secara vertikal sampai beberapa tingkat akan lebih efektif daripada optimasi penggunaan tanah secara horizontal.²

Pemerintah menganggap perlu untuk mengembangkan konsep pembangunan perumahan yang dapat dihuni bersama di dalam suatu gedung bertingkat, dimana satuan-satuannya dapat dimiliki secara terpisah.³

Berdasarkan fungsinya, rumah susun terbagi menjadi 3 jenis, yaitu fungsi hunian, non hunian atau campuran. Pembagian fungsi rumah susun ini terdapat perbedaan dalam pengaturannya.

Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UU 20 Tahun 2011) menyebutkan

¹ Arie S. Hutagalung. 1998. *Condominium dan Permasalahannya*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 2.

² Ridwan Halim. 1990. *Hak Milik, Kondominium dan Rumah Susun*. Jakarta: Puncak Karma, hlm. 299.

³ Arie S. Hutagalung, *Dinamika Pengaturan Rumah Susun atau Apartemen*, Nomor 4 Tahun XXXIV edisi Oktober-Desember 2004, hlm.317

fungsi rumah susun adalah hunian atau campuran. Dalam undang-undang tersebut tidak menyebutkan fungsi non hunian.

Salah satu hal kontroversial terkait undang-undang rumah susun adalah pengaturan tentang fungsi rumah susun, yaitu untuk hunian dan campuran, namun tidak mengakomodir tentang rumah susun non hunian. Di sisi lain, pengembang tetap melaksanakan pembangunan dan penjualan terhadap rumah susun yang tidak berbentuk hunian seperti pusat perdagangan (*trade center*) atau perkantoran.⁴

Kemudian pada tanggal 30 Desember 2014, Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (Kempera) Republik Indonesia mengeluarkan surat Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian sebagai tindak lanjut atas Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta perihal Permohonan Penjelasan Atas Fungsi Rumah Susun.

Pada intinya isi surat tersebut menyatakan bahwa fungsi non hunian sarusun yang terdapat dalam PP 4 Tahun 1988 bertentangan dengan UU 20 Tahun 2011, sehingga proses sertifikasi untuk sarusun dengan fungsi non hunian tidak dapat di proses setelah terbitnya UU 20 Tahun 2011.

Kebijakan Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (Kempera) Republik Indonesia telah meresahkan berbagai pihak, misalnya pembeli terancam tidak dapat memiliki sertifikat hak milik (SHM) atas unit yang sudah dibeli secara sah (unit perkantoran, ritel dan trade center), sedangkan

⁴ Eddy Leks, *Hunian atau Campuran*, Property & Bank, edisi 116-2015

kerugian bagi perbankan karena bank terancam kehilangan hak tanggung padahal kredit konstruksi dan kredit pemilikan unit satuan rusun telah dikucurkan.

Berdasarkan hal diatas, perlu dikaji tentang pengaturan satuan rumah susun non hunian lebih lanjut dan dilakukan penelitian dengan judul **“Pengaturan Permasalahan Hukum Penerbitan Sertifikat Satuan Rumah Susun Non Hunian”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasar latar belakang diatas, yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kedudukan Surat Menteri terkait ketentuan rumah susun non hunian?
2. Bagaimana pengaturan sertifikat untuk satuan rumah susun non hunian setelah berlakunya UU 20 Tahun 2011?

C. KEASLIAN PENELITIAN

Sejauh hasil penelusuran kepustakaan yang Peneliti lakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat dan melalui pencarian di media internet, tulisan mengenai “Permasalahan Hukum Penerbitan Sertifikat Satuan Rumah Susun Non Hunian” belum pernah ditulis atau diteliti oleh orang lain.

D. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Memetakan kedudukan Surat Menteri terkait ketentuan rumah susun non hunian.

2. Mengetahui dan menganalisis pengaturan satuan rumah susun non hunian setelah berlakunya UU 20 Tahun 2011.

Kegunaan dari penelitian ini ialah:

1. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum pertanahan terkait satuan rumah susun non hunian setelah berlakunya UU 20 Tahun 2011.

2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperjelas pengaturan satuan rumah susun non hunian agar dapat diterapkan dalam permasalahan yang terjadi.

E. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian tentang “Permasalahan Hukum Penerbitan Sertifikat Satuan Rumah Susun Non Hunian” merupakan suatu penelitian hukum normatif⁵, yaitu penelitian yang mengkaji persoalan-persoalan hukum dari sudut pandang ilmu hukum secara mendalam terhadap norma hukum yang dibentuk.

Penelitian hukum yang dilakukan peneliti dimulai dengan inventarisasi peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah maupun

⁵ Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani. 2009. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 9.

referensi lainnya terkait pengaturan sarusun non hunian untuk kemudian diterapkan dalam permasalahan yang terjadi.

2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan beberapa pendekatan, diantaranya:

a. Pendekatan peraturan perundangan (*statute approach*)

Penelitian ini menelaah peraturan perundang-undangan terkait rumah susun, khususnya sarusun non hunian.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Analisis yang ada dalam penelitian ini menggunakan asas-pengaturan sarusun non hunian.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif analisis, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.⁶ Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan pengaturan sarusun non hunian agar menjamin asas kepastian hukum.

4. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

⁶ Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 22.

Bahan hukum primer meliputi sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4843);
- c. Undang-undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5252);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 7);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696);
- f. Surat Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (Kempera) Republik Indonesia mengeluarkan surat Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian tanggal 30 Desember 2014.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diambil dari sumber-sumber seperti, buku hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel hukum, hasil

penelitian yang berkaitan dengan sarusun non hunian. Sedangkan bahan hukum tersier, berupa kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tehnik pengumpulan bahan hukum akan dilakukan secara tertulis dengan cara melakukan penelitian pustaka (*library research*).

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum untuk kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan dan dianalisis sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam bentuk sistem kartu (*card system*).

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Dalam menjawab permasalahan digunakan penalaran secara deduksi, yang diawali dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum maupun teori-teori hukum yang ada, kemudian diterapkan dalam kasus sehingga menghasilkan jawaban yang bersifat khusus. Untuk sampai pada jawaban yang bersifat khusus tersebut, digunakan cara interpretasi.

Penelitian ini menggunakan metode interpretasi sistematis. Penafsiran sistematis merupakan penafsiran menurut sistem yang ada dalam rumusan hukum itu sendiri (*systematische interpretative*). Penafsiran sistematis juga dapat terjadi jika naskah hukum yang satu dan naskah hukum yang lain, di mana keduanya mengatur hal yang sama, dihubungkan dan dibandingkan satu sama lain. Jika misalnya yang ditafsirkan itu adalah

pasal dari suatu undang-undang, maka ketentuan-ketentuan yang sama, apalagi satu asas dalam peraturan lainnya, harus dijadikan acuan.⁷ Metode interpretasi ini dilakukan dengan cara mengkaitkan peraturan perundang-undangan terkait pertanahan, khususnya tentang sarusun non hunian yaitu antara UU 20 Tahun 2011 dengan PP 4 Tahun 1988.

⁷ Utrecht. 1983. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur dan direvisi oleh Moh. Saleh Djindang cet. XI. Jakarta: Ichtiar Baru, hlm. 212-213.

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL DAN TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENGATURAN PERMASALAHAN HUKUM PENERBITAN SERTIFIKAT SATUAN RUMAH SUSUN NON HUNIAN

A. Konsep Negara Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian tentang negara hukum masih terus berkembang sampai sekarang. Kata negara hukum merupakan pengertian dari suatu kata majemuk, yaitu negara dan hukum. Dalam memberikan pengertiannya, setiap orang dapat memberikan bobot penilaian yang berlebihan, baik terhadap kata hukum maupun terhadap kata negara. Demikian juga halnya dengan bobot nilai dari masing-masing unsur negara hukum.⁸

Menurut Muhammad Tahir Azhary dalam kepustakaan terdapat lima macam konsep negara hukum antara lain:⁹

1. Negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi islam;
2. Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*). Model ini diterapkan dinegara Belanda, Jerma, Perancis;
3. Konsep *Rule of Law* yang diterapkan di N egara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika Serikat;
4. Konsep *Socialist Legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai salah satu Negara komunis;
5. Konsep Negara hukum Pancasila.

⁸ Sunaryati Hartono. 1996. *Apakah The Rule of Law Itu*, Bandung: Alumni, hlm. 12.

⁹ Muhammad Tahir Azhary, 2003. *Negara hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Edisi Kedua, Kencana: Jakarta, hlm.2

Di Indonesia, pengertian negara hukum mengintrodusir perkembangan pemikiran baik dari tradisi hukum *rechtsstaat* maupun tradisi hukum *the rule of law*, tetapi tetap memiliki karakteristik yang khas sebagaimana diperlihatkan dalam UUD 1945.¹⁰

Dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) pengertian negara hukum banyak dipengaruhi oleh pemikiran Eropa Kontinental (*civil law*) dengan pemahaman *rechtsstaat*. Hal ini dapat diamati dalam Penjelasan UUD 1945 maupun pemikiran pembentuknya Muhammad Yamin yang mempersepsikan kata “negara hukum” sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, dengan mengatakan:¹¹

“Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*Macthstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang”.

Pengertian negara hukum sebagaimana di sampaikan oleh Muhammad Yamin tersebut sama dengan pemahaman yang di anut oleh Penjelasan UUD 1945, walaupun demikian sebelum Amandemen UUD 1945 pengertian negara hukum sendiri tidak disebutkan secara eksplisit karena hanya ada dalam Penjelasan UUD 1945.

Dalam perjalanan ketatanegaraan selanjutnya setelah dilakukan amandemen UUD 1945 maka konsep negara hukum ini semakin dipertegas dan

¹⁰ Imam Soebech, 2010. *Implikasi Penerapan Teori Norma Hukum Berjenjang Dalam Uji Materiil Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Mahkamah Agung*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, hm 41.

¹¹ *Ibid.*

dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “ Negara Indonesia adalah Negara hukum” .

Menurut teori negara hukum, pemerintah negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep *rule of law* juga dikenal dengan supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*). Hal ini menjelaskan bahwa segala aktifitas negara dan pemerintah harus didasarkan pada hukum. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam suatu negara hukum, kekuasaan negara dibatasi dan ditentukan oleh hukum, demikian pula alat-alat perlengkapannya (termasuk pemerintah) harus bersumber dan berakar dalam hukum.¹²

Selanjutnya dalam Simposium Universitas Indonesia tahun 1966 sebagaimana dikutip Rukmana Amanwinata menyebutkan bahwa ciri-ciri khas negara hukum adalah:¹³

- c. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan.
- d. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak di pengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun.
- e. Legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.

Sebagaimana diuraikan tersebut di atas, seperti tersebut dalam point c yang menyangkut legalitas maka hal ini tercermin dari dengan adanya peraturan perundang-undangan, sehingga dapat kiranya di katakan bahwa hakekat dari suatu

¹² Rukmana Amanwinata, 1996. *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 29 UUD 1945*. Bandung, Disertasi Universitas Padjadjaran. hlm.125.

¹³ *Ibid.* hlm. 29.

perundang-undangan menempati peran yang penting dalam konsep negara hukum. Karenanya negara hukum tidak akan terbentuk bilamana tidak dibentuk peraturan perundang-undangan untuk mengatur tindakan penguasa dan warga negara.¹⁴

Berkaitan dengan implikasi peraturan perundang-undangan terhadap eksistensi negara hukum, Rukmana Amanwinata menyatakan bahwa:¹⁵

“negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterikatan serta tindakan sewenang-wenang penguasa (absolutisme). Atas dasar itulah, maka negara/penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaannya harus di batasi...pembatasan itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Inilah yang dinamakan asas legalitas dari negara hukum”.

Sistem hukum Indonesia yang menghasilkan peraturan perundang-undangan selayaknya dapat berfungsi sebagai aturan dasar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan system hukum nasional, kiranya harus dibentuk dan dibangun dengan terintegritasi agar dapat berjalan dengan teratur sehingga pada akhirnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum, kemanfaatan serta terpenuhinya keadilan dan juga kemakmuran sebagaimana termaktub dalam UUD 1945.

B. Kekuatan Hukum Sertifikat

Sebutan "sertipikat" atau "sertifikat" atau *certificate (ing)*, *certificaat/certifikaat(bld)*, adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu

¹⁴ Imam Soebech. *Op. cit.* hlm 22.

¹⁵ Rukmana Amanwinata. *Op. cit.* hlm. 122-123.

dengan tujuan tertentu. Dalam kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian. Misalnya, sertifikat kelahiran yang lazim disebut Akta kelahiran diartikan sebagai surat bukti adanya kelahiran. Sertifikat kelulusan lazim disebut ijazah. Demikian juga, jika berkaitan dengan tanah maka disebut sertifikat tanah. Sehingga makna kata sertifikat tanah seperti halnya sertifikat-sertifikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah. sertifikat–sertifikat tersebut tidak akan mempunyai arti apa-apa apabila diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang tidak mempunyai kewenangan yang diberikan Negara atau hukum untuk itu. Dengan kata lain bahwa sertifikat akan mempunyai kekuatan yuridis apabila memang diterbitkan oleh lembaga yang memperoleh kewenangan untuk itu. Dapat pula dikatakan bahwa sertipikat merupakan suatu dokumen formal yang dijadikan tanda dan instrument yuridis adanya hak kepemilikan atas suatu barang atau benda (*thing*). Dalam konsep hukum barang atau benda ini dibedakan benda bergerak (*personal property*) dan benda yang tidak bergerak (*real property*). Hal yang sama sebagaimana disebutkan dalam kamus **Black's law** menyebutkan bahwa: " *certificate a document in which fact is formally attested (death certificate) "*, dalam halaman lain disebutkan: " *certificate of title a document indicating ownership of real or personal property*".¹⁶

Selanjutnya khusus untuk sertifikat tanah maka sertifikat hak atas tanah merupakan produk hukum Pejabat Tata Usaha Negara (TUN), pejabat yang

¹⁶ Boedi Jatmiko, 1 September 2009. *Sertifikat dan Kekuatan Pembuktiannya*. <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/sertipikat-hak-dan-kekuatan.html>. Diakses 1 Februari 2019.

dimaksudkan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Panitia Ajudikasi dan Pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka produk hukum yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang berlaku ketentuan Hukum Administrasi Negara.

Adapun Manfaat Sertipikat Hak Atas Tanah adalah: pertama, Manfaat bagi pemegang hak untuk Memberikan rasa aman, Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya, Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak, Harga tanah menjadi lebih tinggi, Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru, Kedua, Manfaat bagi Pemerintah: Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan, Dapat memperlancar kegiatan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan, Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah liar. Ketiga, Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur, dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi obyek perbuatan hukum mengenai tanah.¹⁷

Adapun pengertian sertifikat berdasarkan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP 24 Tahun 1997) adalah surat tanda bukti hak atas tanah, hak pengeloan, tanah wakaf, hak milik satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

¹⁷ Bronto Susanto. Agustus 2014. *Kepastian Hukum Sertipikat Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*. Volume 10 Nomor 20. Surabaya; jurnal Ilmu Hukum. Hlm. 80.

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis.¹⁸ Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, term asuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya (Pasal 1 angka 6 PP 24 Tahun 1997). Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Pasal 1 angka 7 PP 24 Tahun 1997).

Pengertian sertifikat hak milik sarusun diatur tersendiri dalam Pasal 1 angka 11 UU 20 Tahun 2011 sebagai berikut:

“Sertifikat hak milik sarusun yang selanjutnya disebut 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”.

C. Pengaturan Tentang Rumah Susun

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) 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. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab untuk menjamin pemenuhan hak akan tempat tinggal dalam bentuk rumah yang layak dan terjangkau.

¹⁸ Sri Hayati dkk. 2017. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 309.

Pemenuhan atas kebutuhan rumah merupakan penjabaran dari amanat yang terkandung di dalam UUD 1945 dan juga hak azasi manusia yang dijamin oleh UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam Pasal 40 menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak”. Tidak hanya itu, terpenuhinya kebutuhan perumahan akan memberi rasa aman bagi setiap orang dan percaya diri atas kemampuan ekonomi untuk membina keluarga dan menyiapkan generasi masa datang yang lebih baik.

Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia. Selain sebagai pelindung terhadap gangguan alam maupun cuaca serta makhluk lainnya, rumah juga memiliki fungsi sosial sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya, nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungan pemukimannya, maka terlihat bahwa kualitas sumber daya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan pemukiman dimana manusiamenempatnya. Perumahan dan permukiman merupakan salah satu faktor strategis dalam upaya membangun manusia seutuhnya, yang memiliki kesadaran untuk selalu menjalin hubungan antara sesama manusia, lingkungan tempat tinggal, berperan sebagai pendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, dan senantiasa bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Namun seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk maka muncul masalah baru karena bertambahnya jumlah penduduk kiranya perlu dibarengi

dengan kebutuhan akan lahan dan tanah untuk membangun perumahan dan permukiman. Rumah dan perumahan merupakan kebutuhan yang mendasar bagi setiap warga kota. Dalam upaya pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal tersebut, diperlukan suatu lingkungan siap bangun dan kawasan siap bangun, disertai sarana dan prasarana pendukungnya. Namun terbatasnya lahan perkotaan menyebabkan harga rumah tersebut menjadi tinggi, sementara daya beli masyarakat, terutama masyarakat yang berpenghasilan rendah sangat terbatas. Tingginya harga rumah menyebabkan tantangan lainnya dalam upaya pengembangan dan pembangunan permukiman yang layak bagi warga kota. Oleh karena di kota besar lahan dan tanah itu terbatas dan walaupun ada pasti harganya mahal maka untuk mengatasi permasalahan tersebut pembangunan rumah susun menjadi alternatif bagi pemecahan masalah masyarakat di kota besar untuk mengatasi keterbatasan lahan dan tanah. Pemerintah menganggap perlu untuk mengembangkan konsep pembangunan perumahan yang dapat dihuni bersama di dalam suatu gedung bertingkat, dimana satuan-satuannya dapat dimiliki secara terpisah baik vertical maupun secara horizontal.

Pembangunan rusun di kawasan perkotaan didasarkan pada konsep pembangunan berkelanjutan, yang menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan. Dalam pelaksanaannya, menggunakan prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Tata Kelola perusahaan yang baik (*corporate governance*).¹⁹

¹⁹ Subekti. 2015. *Konsep Kepastian Hukum Dalam Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Konsumen*. Volume 1 No. 1. Surabaya: Hukum Bisnis dan Administrasi Negara Jurnal Magister Ilmu Hukum Universitas Soetomo. Hlm.46.

Keberadaan rumah susun itu sendiri prinsip dasar pembangunannya meliputi:²⁰

- a. Keterpaduan: pembangunan Rusun dilaksanakan prinsip keterpaduan kawasan, sektor antar pelaku, dan ketepaduan dengan sistem perkotaan;
- b. Efisiensi dan Efektivitas: memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal, melalui peningkatan intensitas penggunaan lahan dan sumber daya lainnya;
- c. Penegakan hukum mewujudkan adanya kepastian hukum dalam bermukim bagi semua pihak, serta menjunjung tinggi nilai-nilai kearifan yang hidup ditengah masyarakat;
- d. Keseimbangan dan berkelanjutan: mengindahkan keseimbangan ekosistem dan kelestarian sumberdaya yang ada;
- e. Partisipasi: mendorong kerjasama dan kemitraan Pemerintah dengan badan usaha dan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pembangunan, pengawasan, operasi dan pemeliharaan, serta pengelolaan rusun;
- f. Kesetaraan menjamin adanya kesetaraan peluang bagi masyarakat berpenghasilan menengah-bawah untuk dapat menghuni rusun yang layak bagi peningkatan kesejahteraannya;
- g. Transparansi dan Akuntabilitas: menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah, badan usaha dan masyarakat melalui penyediaan

²⁰ *Ibid.*

informasi yang memadai, serta dapat mempertanggungjawaban kinerja pembangunan kepada seluruh pemangku kepentingan.

Sebagai negara hukum maka untuk itu mengingat potensi semakin berkembangnya rumah susun maka perlu dibarengi dengan pengaturan hukumnya. Pengaturan secara legalitas tentang Rumah susun sebelumnya di undangkan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun diundangkan pada tanggal 31 Desember 1985 dalam Lembaran Negara RI nomor 75/1985. Undang-undang ini dapat disebut dengan undang-undang kondominium Indonesia yang menjadi landasan hukum untuk mengatur rumah susun. Selanjutnya untuk peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988. Mulai tanggal tersebutlah masalah hukum mengenai rumah susun mendapat kepastian hukum.

Seiring berjalannya waktu maka dengan pertimbangan bahwa bahwa Undang-Undang 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. Untuk menjawab perkembangan hukum serta kebutuhan masyarakat yang belum terakomodir oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tersebut maka pada tanggal 10 Nopember 2011 melalui sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat resmi mengesahkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Pengertian rumah susun berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 20 Tahun 2011 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.

Pengertian satuan rumah susun yang selanjutnya disebut sarusun berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 20 Tahun 2011 adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Dalam Penjelasan Pasal 1 angka 1 UU No. 20 Tahun 2011 menegaskan bahwa rumah susun yang dimaksudkan dalam UURS ini adalah istilah yang memberikan pengertian hukum bagi bangunan bertingkat yang senantiasa mengandung sistem pemilikan perseorangan dan hak bersama, yang penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian, secara mandiri ataupun terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan.

Lebih lanjut penjelasan UU No. 20 Tahun 2011 disebutkan bahwa UU no. 12 Tahun 2011 ini menciptakan dasar hukum yang tegas berkaitan dengan penyelenggaraan rumah susun dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keterjangkauan dan kemudahan, keefisienan dan kemanfaatan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta keamanan, ketertiban, dan keteraturan. Dalam undang-undang ini penyelenggaraan rumah susun bertujuan

untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Pengaturan dalam undang-undang ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun.

BAB III

PEMBAHASAN TENTANG PENGATURAN PERMASALAHAN HUKUM PENERBITAN SERTIFIKAT SATUAN RUMAH SUSUN NON HUNIAN

A. Kedudukan Surat Kementerian Perumahan Rakyat Terkait Ketentuan Rumah Susun Non Hunian

Saat ini muncul keresahan bagi Pembeli *strata office*, *strata trade center*, dan *strata mall* terancam tidak dapat memiliki sertifikat hak milik (SHM) satuan rumah susun (Sarusun). Hal itu terjadi menyusul keluarnya kebijakan pemerintah mengenai fungsi rumah susun (rusun) yang seiring dengan kebijakan pemerintah melalui Surat Pejabat Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian. Pada akhirnya Surat Menteri tersebut menimbulkan keresahan para pengembang, terutama konsumen dan pihak perbankan mengenai nasib sertifikatnya, dari sisi konsumen muncul keresahan terkait bagaimana nanti nasib dari propertinya, selanjutnya dari pihak perbankan sendiri terancam kehilangan hak tanggung, padahal kredit konstruksi dan kredit pemilikan sarusun telah dikucurkan

Surat menteri itu pada awalnya bertujuan menjawab surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta, nomor 3375/11-31.300/XI/2014 tertanggal 28 November 2014 perihal Permohonan Penjelasan Atas Fungsi Rumah Susun. Selanjutnya dalam Surat Kemenpera itu menyatakan, terhadap permohonan penelaahan satuan rumah susun dalam rangka sertifikasi SHM Sarusun untuk fungsi non hunian, setelah tanggal 10 November 2011

(ditandai dengan tanggal penerbitan izin layak huni sebelum tanggal tersebut) tidak dapat dilayani penerbitan SHM sarusun dengan fungsi non hunian.

Namun terlepas dari persoalan pro dan kontra serta dampak positif dan negatif yang ditimbulkan dari keluarnya Surat Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian. Maka melalui penelitian ini dicoba untuk menelaah tentang kedudukan dari Surat Kemenpera itu sendiri dalam kaitannya dengan hukum yang berlaku di Indonesia.

Sebelum membahas lebih jauh tentang kedudukan Surat kementerian Perumahan Rakyat tentang rumah susun non hunian tersebut, kiranya perlu dibahas terlebih dahulu bagaimana pembentukan hukum di Indonesia. Seperti diketahui bersama bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam arti umum, negara berdasarkan hukum adalah dalam negara tersebut ada rasa saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Rakyat percaya pemerintah tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya, dan sebaliknya pemerintah percaya bahwa dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah akan dipatuhi dan diakui oleh rakyat. Sedangkan dalam arti khusus, negara berdasarkan hukum diartikan bahwa semua tindakan negara atau pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.²¹

²¹ Chrisdianto Eko Purnomo, *Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2008, hlm. 32-33.

Sebagai konsekuensi logisnya, maka tata kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada norma-norma hukum. Hukum ditempatkan sebagai “panglima” diatas bidang-bidang yang lain seperti politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain. Adapun ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan budaya.
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga
- c. Legalitas dalam arti segala bentuk²²

Penegasan kunci pokok pertama tersebut dapat dipandang sebagai perspektif resmi atau dasar utama dari politik hukum nasional. Dengan penegasan tersebut, berdasarkan perspektif resmi, maka secara jelas memperlihatkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu harus memainkan peranan yang menentukan atau menjadi sentral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia.

Secara sederhana pengertian *rechtsstaat* adalah negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam *rechtsstaat* maka ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas atau pun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.²³ Dalam Negara

²² Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Yogyakarta : UII Press. 2005, hlm. 9.

²³ Abdul Latief. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 15.

hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kenegaraan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen” (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna). Artinya sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrument dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.²⁴

Menurut M.C Burkens syarat-syarat dari suatu negara hukum *rechstaat*, yaitu:²⁵

1. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus di dasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*werrelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintah. Dalam tindakan ini, pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.

²⁴ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo. hlm. 20.

²⁵ M.C Burknes et. Al. 1990. *Beginnselen van de Democratische Rechtstaat* , Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 29 dipetik oleh Philipus M hadjon. 1996. *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Dalam Bagir Manan (Editor), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan essay guna menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo. Jakarta: Gaya Media Pratama. Hlm. 78-79.

3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

Untuk itu dalam negara hukum tindakan konkret ini diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan. Jika bicara tata urutan perundang-undangan secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain "*command of the sovereign*" kehendak yang berkuasa.²⁶ Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.²⁷

Lebih lanjut, Hans Kelsen mengemukakan bahwa terkait dengan fungsi dasar dari negara atau kekuasaan dalam suatu negara mengemukakan:

²⁶ Ni'matul Huda, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum No. 1 Volume 13 Januari 2006, hlm. 29.

²⁷ *Ibid.*

“As we have seen, there are not three but two basic function of the state: creation and application (execution) of law, and these function are not coordinated but sub-and supra-ordinated. Further, it is not possible to define boundary line separating these function from each order, since the distinction between creation and application of law-under lying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense)- has only a relative character, most act of state being at the same time law creating and law applying acts.”²⁸

(seperti telah kita lihat, fungsi dasar dari negara bukannya tiga melainkan dua: pembentukan dan penerapan (pelaksanaan) hukum, dan fungsi-fungsi ini bukan dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (super ordinasi dan sub ordinasi). Selanjutnya, tidak mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi ini satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang mendasari dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas)- hanya bersifat relatif; sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-tindakan membentuk dan menerapkan hukum)

Lebih jauh lagi Hans Kelsen dalam bukunya *General theory of Law and State* menyatakan:²⁹

“The statement that law is an order of human behavior does not mean that the legal order is concerned only with human behavior; that nothing but human behavior enters into the content of legal rules...facts which are not facts of human behavior may enter into the contents of a legal rule. But they may do so only as related to human behavior, either as its condition or as its effect.”

(Pernyataan bahwa hukum adalah perintah perilaku manusia tidak berarti bahwa tatanan hukum hanya berkaitan dengan perilaku manusia, bahwa apa-apa selain perilaku manusia masuk ke dalam isi dari aturan-aturan hukum.. fakta-fakta yang bukan fakta perilaku manusia dapat masuk ke dalam isi suatu aturan hukum. Tetapi fakta-fakta itu hanya dapat berkaitan dengan perilaku manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai efek).

Dari apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut diatas, sebenarnya hanya ada dua fungsi (bukan organ atau alat perlengkapan negara) kekuasaan yang ada dalam suatu negara yaitu fungsi pembentukan hukum dan penerapan hukum. Kedua fungsi tersebut tidak dalam posisi yang sederajat artinya adalah

²⁸ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1973, hlm. 269-270.

²⁹ *Ibid*, hlm.3

kedua fungsi kekuasaan tersebut ada yang berkedudukan sub-ordinasi dan ada yang berkedudukan sebagai super-ordinasi. Yang dimaksud dengan fungsi kekuasaan yang berkedudukan super-ordinasi adalah fungsi kekuasaan negara dalam pembentukan hukum, sedangkan yang memiliki kedudukan sub-ordinasi adalah fungsi kekuasaan Negara dalam penerapan hukum. Alasan sederhananya adalah bahwa tidak mungkin untuk melaksanakan atau menerapkan hukum apabila belum ada hukum yang akan diterapkan artinya adalah fungsi pembentukan hukum harus terlebih dahulu berjalan (ada hukum yang telah dibentuk oleh organ yang mengemban fungsi pembentukan hukum) baru kemudian fungsi penerapan hukum dapat dilaksanakan oleh organ yang mengemban fungsi penerapan hukum.

Terkait dengan pembentukan norma hukum dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu *pertama* norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang lebih rendah; *kedua*, menentukan sendiri prosedur pembentukan serta isi dari norma yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya sendiri. Suatu norma yang lebih tinggi sekurang-kurangnya menentukan organ yang membuat norma yang lebih rendah. Suatu norma yang pembentukannya sama sekali tidak ditentukan oleh suatu norma lain,³⁰

³⁰ Yohanes Golot Tuba Helan, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, hlm. 113.

Untuk itu tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai kepada tingkat tertentu dengan memperhatikan persyaratan-persyaratan sebagai berikut:³¹

1. Hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum.
2. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus mengetahui isi aturan-aturan tersebut.
3. Hukum harus dapat dimengerti, agar orang dapat tahu apa yang diperbuatnya.
4. Hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang, dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu.
5. Hukum tidak boleh saling bertentangan.
6. Hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan.
7. Hukum tidak boleh saling berubah.
8. Penguasa/pemerintah harus mentaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya.

Suatu norma bukan pernyataan tentang realita. Validitas norma tidak karena keberlakuannya. Sebagai kesatuan sistem, tata hukum sifatnya berjenjang, validitas aturan merupakan syarat mutlak pemberlakuan aturan perundang-undangan. Validitas adalah eksistensi norma secara spesifik. Suatu norma valid merupakan pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma tersebut dan

³¹ *Ibid*, hlm. 39.

norma itu memiliki kekuatan mengikat (*binding force*) terhadap orang yang perilakunya diatur. Aturan adalah hukum dan hukum yang valid adalah norma.³²

Bicara tentang pembentukan norma hukum yang berlaku di Indonesia maka sesungguhnya selaras dengan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang terkait dengan norma hukum berjenjang, ini dapat di lihat pada Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

- (1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
 - c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
 - d. *Peraturan Pemerintah;*
 - e. *Peraturan Presiden;*
 - f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
 - g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

- (2) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai fungsi sendiri-sendiri sesuai dengan kewenangan. Selanjutnya berdasarkan ketentuan di atas, dengan sendirinya diasumsikan bahwa suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di bawah, tidak akan menyalahi atau bertentangan dengan bentuk peraturan perundang-undangan di atasnya.

Maka dengan berdasarkan pada hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kedudukan dari Surat Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian. Maka

³² Imam Soebech.2010. *Implikasi Penerapan Norma Hukum Berjenjang Dalam uji Materiil Perda Pajak dan Retribusi Daerah Di Mahkamah Agung*. Disertasi : Program Studi Doktor ilmu Hukum Fakultas Hukum Unpad, hlm 135.

secara hirarki peraturan perundang-undangan adalah lemah dan tidak memiliki dasar hukum yang kuat, dikatakan demikian karena Surat Edaran Kemenpera itu sendiri bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang berlaku di Indonesia. Selain itu pula jika dicermati dan dianalisis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun masih tetap berlaku hingga hari ini, meskipun Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1988 yang sesungguhnya merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang rumah susun yang lama yaitu Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, namun sepanjang belum dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang baru berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011. Untuk itu siapapun juga tidak dapat menyimpangi peraturan perundang-undangan di atasnya yang masih berlaku.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana berbunyi:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

Maka semakin jelas bahwa kedudukan dari Surat Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor

750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian belum termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Namun perlu pula di perhatikan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara hukum modern bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Oleh sebab tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Untuk melaksanakan semua tugas tersebut, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaraannya belum ada yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.³³

Dengan demikian dengan dianutnya konsep negara hukum modern atau *welfare staat*, tidak menjadikan asas legalitas yang merupakan ciri negara hukum klasik atau negara hukum formal yang mengharuskan semua tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang (*wet matigheid van het bestuur*) dikesampingkan atau setidaknya pemerintah dimungkinkan untuk melaksanakan kegiatan tertentu walaupun tidak atas kuasa undang-undang, asalkan ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Pengertian asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasar atas undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*), bergeser menjadi pemerintah berdasar atas hukum (*rechtsmatigheid van het bestuur*).³⁴

³³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hlm.23.

³⁴ Muhammad Fauzan, 2005. *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana UNPAD, hlm. 83.

Sejalan dengan hal tersebut di atas maka jika ditelaah lebih lanjut sesungguhnya Surat Edaran Menteri termasuk dalam peraturan kebijakan '*beleidsregels*' (*policy rules*). Peraturan kebijakan sendiri bertumpu pada aspek '*doelmatigheid*' sebagai bentuk pelaksanaan prinsip '*freis ermessen*' atau '*beordelingsvrijheid*', yaitu prinsip kebebasan dalam bertindak yang diberikan kepada Pemerintah. Berdasarkan prinsip ini maka pemerintah diberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di mana tugas-tugas tersebut tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan secara rinci.³⁵

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. Karenanya dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)". dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.³⁶

Peraturan Kebijakan '*beleidsregels*' (*policy rules*) disebut sebagai "aturan" karena isinya mengatur, tetapi bentuknya tidak dituangkan dalam bentuk peraturan tertentu yang bersifat resmi. Surat Menteri merupakan salah satu bentuk quasi peraturan atau legislasi semu yang tidak dapat dikategorikan dalam bentuk,

³⁵ Imam Soebech. *Ibid.* hlm.147

³⁶ Arif Christiono Subroto. *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional /Kepala Bappenas.* Kata Sambutan. http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf, diakses 21 Januari 2019.

tetapi isinya bersifat mengatur atau berisi pengaturan (*regeling*). Surat Kemenpera merupakan suatu produk aturan yang dikeluarkan sejalan dengan kewenangan yang dimiliki dan melekat pada badan pejabat tata usaha negara atau pemegang jabatan administrasi untuk menetapkan aturan-aturan kebijakan.³⁷

Apabila dikaji lebih jauh Surat Menteri, maka dapat diurai beberapa Kedudukan Surat Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian maka Surat Kemenpera selain diuraikan sebelumnya bukan Peraturan Perundang-undangan karena jelas tidak termasuk dalam bagian dari peraturan perundang-undangan. Yang kedua bahwa Surat Kemenpera adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Namun kiranya surat Kemenpera tersebut tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan di atasnya yakni Peraturan Pemerintah meskipun dalam Kemenpera tersebut ada menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 masih tetap berlaku, kecuali fungsi mengenai rumah untuk non hunian yang dimaknai sebagai bertentangan. Hal ini jelas ada terdapat konflik norma dalam Kemenpera tersebut karena satu sisi mengakui bahwa PP No. 4 Tahun 1988 masih berlaku tapi di sisi lain malah menyatakan bahwa aturan yang mengenai rumah non hunian tidak berlaku lagi padahal, jelas bukan kewenangan Kemenpera untuk mencabut keabsahan peraturan Pemerintah

³⁷ Imam Soebech. *Loc. Cit.*

no. 4 Tahun 1988 tersebut yang nota bene memiliki kedudukan yang lebih tinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Walaupun dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun aturan tentang rumah non hunian tidak di sebutkan namun bukan serta merta sesuatu yang tidak di atur itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu jelas bahwa kedudukan Surat Kemenpera tidak memiliki kewenangan dan keabsahan untuk menyatakan rumah non hunian bertentangan karena kedudukan peraturan Pemerintah jelas lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia di bandingkan Surat Kemenpera tersebut. Mengingat isi Surat Menteri Semestinya hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir Peraturan Pemerintah.

Seharusnya Surat Kemenpera hanya semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat Kemenpera sebaiknya hanya memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada bukan malah bertindak melampaui kewenangannya dengan membatalkan dan menyatakan rumah non hunian bertentangan dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2011. Semestinya sebuah Surat seperti Surat Kemenpera tersbut hanyalah bersifat pemberitahuan, karena bukan norma.

Lebih lanjut jika menilik Surat kemenpera tersebut merupakan suatu Perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya. Namun dalam Surat Kemenpera ini justru di tujukan kepada pihak eksternal di luar institusinya dalam hal ini Kepala BPN padahal apalagi secara formal yang menandatangani surat tersebut bukan Menteri Perumahan Rakyat yang sekarang dikenal dengan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) karena dalam surat tersebut yang menandatangani justru hanyalah kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat, padahal secara administrasi pada umumnya yang punya hak dan kewenangan untuk mengeluarkan surat keputusan adalah Menteri ataupun Pejabat Pelaksana Tugas Menteri.

B. Pengaturan sertifikat untuk satuan rumah susun non hunian setelah berlakunya UU No. 20 Tahun 2011

Pada tanggal 10 November 2011 terbit Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat menjadi UU 20 Tahun 2011). Terbitnya UU 20 Tahun 2011 tersebut mencabut dan menyatakan tidak berlaku undang-undang rumah susun yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Penggantian Undang-Undang ini karena Undang-Undang Rumah Susun yang lama dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang dan partisipasi masyarakat serta tanggung jawab dan kewajiban Negara dalam penyelenggaraan rumah susun. Di samping itu, pengaruh globalisasi, budaya dan kehidupan masyarakat serta dinamika masyarakat menjadikan undang-undang tersebut tidak memadai lagi sebagai pedoman dan pengaturan penyelenggaraan rumah susun.

Penyusunan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 ini merupakan pelaksanaan amanat Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28 H ayat (1) menyebutkan 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. Oleh karena itu, Negara

bertanggung jawab untuk menjamin pemenuhan hak akan tempat tinggal dalam bentuk rumah yang layak dan terjangkau.³⁸

Pada bagian konsideran disebutkan bahwa Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia; bahwa setiap orang dapat berpartisipasi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal melalui pembangunan rumah susun yang layak, aman, harmonis, terjangkau secara mandiri dan berkelanjutan dan bahwa Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Undang-undang ini menciptakan dasar hukum yang tegas berkaitan dengan penyelenggaraan rumah susun dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keterjangkauan dan kemudahan, keefisienan dan kemanfaatan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta keamanan, ketertiban dan keteraturan.

Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para

³⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepemilikan, pengelolaan dan kepemilikan rumah susun.

Kewenangan yang luas diberikan kepada Pemerintah di bidang penyelenggaraan rumah susun dan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan rumah susun di daerah sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan yang diberikan tersebut didukung oleh pendanaan yang berasal dari APBN maupun APBD.

Undang-Undang ini mengatur penyelenggaraan rumah susun secara komprehensif meliputi pembinaan, perencanaan, pembangunan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan, pengelolaan, peningkatan kualitas, pengendalian, kelembagaan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, pendanaan dan system pembiayaan serta peran masyarakat.

Hal mendasar yang diatur dalam Undang-Undang ini antara lain mengatur mengenai jaminan kepastian hukum kepemilikan dan kepemilikan atas satuan rumah susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah; adanya badan yang menjamin penyediaan rumah susun umum dan rumah susun khusus; pemanfaatan barang milik Negara/ daerah yang berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf; kewajiban pelaku pembangunan rumah susun komersial untuk menyediakan rumah susun umum; pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus; bantuan kemudahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah; serta perlindungan konsumen.

Menurut Undang – Undang RI No.20 Tahun 2011 pengertian Rumah Susun, Rumah Susun Umum, Rumah Susun Khusus, Rumah Susun Negara, dan Rumah susun Komersial adalah sebagai berikut:

- 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.
- Rumah Susun Umum adalah Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- Rumah Susun Khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
- Rumah Susun Negara adalah rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
- Rumah Susun Komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Adapun di dalam Undang – Undang yang sama tercantum pula pengertian Satuan Rumah Susun, Tanah bersama, Bagian bersama, dan Benda Bersama dengan pengertian sebagai berikut :

- Satuan Rumah Susun yang selanjutnya di sebut dengan sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.
- 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.
- Bagian Bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun.
- Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.

Di dalam sebuah rumah susun selain bangunan juga terdiri dari Pemilik, Penghuni, Pengelola, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Sarusun dengan pengertian sebagai berikut :

- Pemilik adalah setiap orang yang memiliki sarusun.
- Penghuni adalah orang yang menempati sarusun, baik sebagai pemilik maupun bukan pemilik.
- Pengelola adalah suatu badan hukum yang bertugas untuk mengelola rumah susun.
- Perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun yang selanjutnya disebut PPPSRS adalah badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni sarusun.

Rumah susun dilihat dari penggunaannya terdiri dari dua macam, yaitu :³⁹

- a. Rumah susun hunian, adalah rumah susun yang seluruhnya berfungsi sebagai tempat tinggal; dan
- b. Rumah susun non hunian, adalah rumah susun yang seluruhnya berfungsi sebagai tempat usaha dan/ atau kegiatan sosial.

Pasal 50 UU 20 Tahun 2011 mengatur bahwa pemanfaatan rumah susun dilaksanakan sesuai dengan fungsi:

- a. hunian; atau
- b. campuran.

Fungsi campuran sesuai penjelasan Pasal 50 UU 20 Tahun 2011 adalah campuran antara fungsi hunian dan bukan hunian.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat diketahui bahwa UU 20 Tahun 2011 hanya mengakomodir fungsi rumah susun untuk hunian atau campuran (hunian dan bukan hunian), tidak termasuk rumah susun dengan fungsi hanya untuk non hunian.

³⁹ A.Suriyaman, *Hukum Perumahan dan Pemukiman*, http://www.scribd.com/Hartono_Tasir_4762/d/56075091 Diakses pada tanggal 28 Desember 2018

Di Indonesia, khususnya di kota-kota Besar seperti Jakarta, Surabaya banyak terdapat rumah susun dengan fungsi non hunian yang dipergunakan untuk pusat perbelanjaan maupun perkantoran. Akibat tidak diakomodirnya fungsi non hunian dalam UU 20 Tahun 2011, menimbulkan keresahan di masyarakat. Terlebih lagi, Pemerintah melalui beberapa surat pada intinya menyatakan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan rumah susun fungsi non hunian tidak dapat lagi diakomodir berdasarkan UU 20 Tahun 2011. Adapun beberapa surat tersebut diantaranya:

A. Surat Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (Kempera) Republik Indonesia Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian tanggal 30 Desember 2014, sebagai tindak lanjut atas Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta perihal Permohonan Penjelasan Atas Fungsi Rumah Susun. Surat tersebut berisi hal-hal sebagai berikut:⁴⁰

1. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun pada tanggal 10 November 2011, maka setiap orang dianggap mengetahui peraturan perundang-undangan tersebut (Azas Fiksi Hukum).
2. Sesuai ketentuan Pasal 118 huruf b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini, sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun tetap berlaku kecuali ketentuan mengenai fungsi rumah susun non hunian yang sudah tidak diatur lagi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 hal ini dimaknai sebagai yang 'bertentangan'.

⁴⁰ Seminar Internasional. 2016. *Tinjauan Yuridis Terhadap Kepemilikan Atas Bangunan Strata Title: Kekuatan dan Kelemahannya*. Surabaya: DPN & DPC PERADI.

3. Berdasarkan hal tersebut diatas, terhadap permohonan pertelaan satuan rumah susun dalam rangka sertifikasi SHM Sarusun untuk fungsi non hunian dilakukan sebagai berikut:
 - a. Permohonan sebelum tanggal 10 November 2011 (ditandai dengan tanggal penerbitan izin layak huni sebelum tanggal tersebut) yang sampai saat ini belum selesai tetap dapat diselesaikan prosesnya, dapat diterbitkan SHM sarusun untuk fungsi rumah susun non hunian.
 - b. Permohonan setelah tanggal 10 November 2011 (ditandai dengan tanggal penerbitan izin layak huni setelah tanggal tersebut) tidak dapat dilayani penerbitan SHM sarusun dengan fungsi non hunian.
- B. Surat Direktur Rumah Susun Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI Nomor : PR. 01.03-RS/137 tanggal 06 Oktober 2015 pada poin 8 (delapan) di jelaskan bahwa PP No. 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun sebagai Peraturan Pelaksanaan dari UU Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan. Namun perlu dipahami bahwa UU Nomor 20 Tahun 2011 tidak mengatur lagi fungsi Rumah Susun Non Hunian, sehingga dapat diartikan bahwa segala muatan pengaturan PP No. 4 Tahun 1988 terkait Rumah Susun Non Hunian bertentangan dengan UU No. 20 Tahun 2011. Oleh karenanya muatan PP tersebut tidak dapat diberlakukan lagi bagi pengaturan Rumah Susun Non Hunian (penerbitan SHM Sarusun, Perhitungan NPP, Penentuan Hak Suara, dsb);
- C. Surat Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat RI Nomor : HK.05.01-Mn/106 tanggal 16 Februari 2016 pada poin 1 (satu) dikatakan sesuai Pasal 50 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, hanya mengatur fungsi Rumah Susun sebagai tempat hunian dan campuran akibatnya tidak ada lagi aturan yang mengatur tentang rumah susun non hunian secara khusus. Namun untuk fungsi non hunian dapat masuk dalam

kualifikasi diluar fungsi hunian keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Dengan demikian terhadap rumah susun untuk non hunian pengesahan pertelaannya dapat mengacu pada UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Kebijakan Pemerintah melalui surat-surat diatas pada intinya adalah pengaturan rumah susun dengan fungsi non hunian pengaturan Rumah Susun Non Hunian, termasuk penerbitan SHM Sarusun, Perhitungan NPP, Penentuan Hak Suara, dsb tidak dapat lagi diproses berdasarkan UU 20 Tahun 2011.

Saat ini banyak konsumen (pembeli) murni rusun non hunian yang tidak dapat melakukan transaksi Akta Jual Beli (AJB). Notaris senior, Buntario Tigris mengemukakan saat ini banyak calon klien mereka yang resah karena sudah membeli unit perkantoran, ritel dan trade center namun sertifikat kepemilikan belum bisa diurus akibat Badan Pertanahan Nasional (BPN) DKI Jakarta menghold (tunda) proses pengurusan sertifikasi akibat adanya larangan dari Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat (sebelum nomenklatur penggabungan dengan Kementerian Pekerjaan Umum) tanggal 30 Desember 2014.⁴¹ Menurut dia, dengan adanya larangan itu pembeli terancam tidak dapat memiliki sertifikat hak milik (SHM) atas unit yang sudah dibeli secara sah, sedangkan kerugian bagi perbankan karena bank terancam kehilangan hak tanggung padahal kredit konstruksi dan kredit pemilikan unit satuan rusun telah dikucurkan.⁴²

⁴¹ Liputan 6, "Pembeli Unit Kantor dan Mal Resah Tak Bisa Urus Sertifikat", <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2250491/pembeli-unit-kantor-dan-mal-resah-tak-bisa-urus-sertifikat>. Diakses pada 02 Januari 2019.

⁴² *Ibid.*

Permasalahan hukum yang terjadi dalam kasus ini adalah adanya pertentangan norma hukum yang ada. Metode yang dapat diterapkan dalam kasus ini adalah dengan penemuan hukum (*rechtvinding*). *Rechtvinding* berkaitan dengan norma yang terdapat dalam satu ketentuan undang-undang. *Rechtvinding* dibutuhkan karena konsep norma yang terbuka (*open texture*) dan norma yang kabur (*vague norm*).⁴³

Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit. Ini merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang umum dengan mengingat peristiwa konkrit.⁴⁴

Penemuan hukum yang dapat diterapkan dalam permasalahan ini adalah dengan menggunakan asas preferensi, yaitu asas *lex posteriori derogate legi priori*. Hartono Hadisoeparto memberikan penjelasan mengenai asas *lex posteriori derogate legi priori* dengan pengertian bahwa undang-undang baru itu merubah atau meniadakan undang-undang lama yang mengatur materi yang sama.⁴⁵ Asas ini berlaku terhadap 2 peraturan yang mengatur masalah yang sama dalam hierarki yang sama. Jadi, apabila suatu masalah yang diatur dalam suatu undang-undang kemudian diatur kembali dalam suatu undang-undang baru,

⁴³ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 31.

⁴⁴ Van Eikema Hommes. *Logica en rechtsvinding*. Vrije Universiteit. hlm. 32 dilihat dalam Sudikno Mertokusumo. 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 162.

⁴⁵ Sudikno Mertokusumo. 2007. *Mengenal Hukum*, Cetakan ke-3. Yogyakarta: Liberty, hlm. 287.

meskipun pada undang-undang baru tidak mencabut atau meniadakan berlakunya undang-undang lama itu, dengan sendirinya undang-undang lama yang mengatur hal yang sama tidak berlaku.⁴⁶

BAB XIX Ketentuan Penutup Pasal 118 UU 20 Tahun 2011 mengatur sebagai berikut :

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- b. Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun telah dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan adanya UU 20 Tahun 2011. Sehingga segala muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Hal ini berbeda dengan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 yang masih dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan UU 20 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat menjadi PP 4 Tahun 1988) merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang rumah susun yang lama yaitu

⁴⁶ Hartono Hadisoeparto. 2001. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Cetakan ke-4. Yogyakarta: Liberty, hlm. 26.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Sampai saat ini, belum terdapat peraturan pelaksana baru dari UU 20 Tahun 2011. Pengaturan rumah susun bukan hunian tercantum dalam uraian pasal-pasal PP 4 Tahun 1988.

Merupakan asas umum dalam perundang-undangan bahwa jika terjadi perubahan hukum, peraturan-peraturan hukum yang lama tidak berlaku lagi dalam hukum yang baru. Akan tetapi, biasanya hukum yang baru itu belum seluruhnya lengkap pada saat mulai berlaku. Maka untuk mencegah apa yang dinamakan kekosongan hukum, biasanya hukum yang baru tersebut, selama belum ada peraturan yang menggantinya, masih terus memberlakukan peraturan-peraturan yang lama tanpa ada atau disertai pembatasan-pembatasan tertentu. Peraturan-peraturan yang lam dalam hukum yang baru tersebut masih dilakukan dengan mengadakan apa yang disebut peraturan-peraturan peralihan (peraturan-peraturan transitor).⁴⁷

Oleh karena dalam UU 20 Tahun 2011 tidak mengatur terkait rumah susun dengan fungsi non hunian, maka untuk mengisi kekosongan hukum tersebut adalah dengan cara memberlakukan peraturan yang lama, yaitu memberlakukan PP 4 Tahun 1988. Kebijakan Pemerintah yang menyatakan rumah susun fungsi non hunian tidak dapat lagi diakomodir berdasarkan UU 20 Tahun 2011 karena bertentangan dengan jiwa undang-undang tersebut kurang tepat dilakukan. Kebijakan Pemerintah tersebut tidak sesuai dengan cita hukum. Ajaran Cita Hukum (*idee desrecht*) menyebutkan adanya tiga unsur cita hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan

⁴⁷ Boedi Harsono. 1997. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 137.

(*gerechtigheit*) dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*).⁴⁸ Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.⁴⁹

Kebijakan Pemerintah yang tidak mencerminkan adanya kepastian hukum akan menimbulkan keresahan dalam dunia bisnis untuk rumah susun non hunian. Seharusnya Pemerintah memberikan solusi terbaik atas kekosongan hukum terkait rumah susun non hunian agar tidak merugikan banyak pihak. Di samping itu, pada Pasal 119 Undang-Undang No 20 Tahun 2011 telah dinyatakan bahwa, “Peraturan Perundang-undangan pelaksanaan yang diamanatkan dalam Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Satu tahun waktu yang diamanatkan Undang-Undang Rumah Susun untuk membentuk peraturan perundang-undangan pelaksanaan, tetapi kemudian tidak dilaksanakan sampai saat ini. Hal inilah yang kemudian menjadi polemik dan menimbulkan penafsiran yang beragam tentang pengaturan sertifikat rumah susun non hunian.

Sehingga dengan demikian, pengaturan pengurusan sertifikat Rumah Susun Non Hunian setelah berlakunya UU 20 Tahun 2011 mengacu pada Peraturan

⁴⁸ Fence M. Wantu. 2007. *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*. Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol *Ibid.*,19 No.3 Oktober 2007. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 388.

⁴⁹ hlm. 193.

Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun sebagaimana yang disebutkan pada Ketentuan Penutup yang menyatakan Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

Pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, Sertifikat Hak Milik Sarusun (SHMSRS) diatur pada Pasal 47 dan 48.

Pasal 47 :

- (1) 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.
- (2) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.
- (3) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas :
 - a. Salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
 - c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

- (4) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/ Kota.
- (5) SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 48 :

- (1) Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik Negara/ daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan SKGB sarusun.
- (2) SKGB sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas :
- (3) SKGB sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh instansi teknis kabupaten/ kota yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang bangunan gedung.
- (4) SKGB sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani fidusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) SKGB sarusun yang dijadikan jaminan utang secara fidusia harus didaftarkan ke Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Kemudian pada Pasal 49 disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk SHM sarusun dan SKGB sarusun dan tata cara penerbitannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dan Pasal 48 diatur dengan peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun mengatur ketentuan-ketentuan mengenai persyaratan teknis dan administratif. pembangunan rumah susun, izin layak huni, pemilikan satuan rumah susun, penghunian, pengelolaan dan tata cara pengawasannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Surat Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) Republik Indonesia, tertanggal 30 Desember 2014, Nomor 750a/Hk.01.03/12/2014 perihal fungsi Rumah Susun (Rusun) Non Hunian belum termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. jika ditelaah lebih lanjut sesungguhnya Surat Edaran Menteri termasuk dalam peraturan kebijakan *'beleidsregels'* (*policy rules*). Peraturan kebijakan sendiri bertumpu pada aspek *'doelmatigheid'* sebagai bentuk pelaksanaan prinsip *'freis ermessen'* atau *'beordelingsvrijheid'*, yaitu prinsip kebebasan dalam bertindak yang diberikan kepada Pemerintah. Surat Kemenpera tidak memiliki kewenangan dan keabsahan untuk menyatakan rumah non hunian bertentangan karena kedudukan peraturan Pemerintah jelas lebih tinggi derajatnya dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia di bandingkan Surat Kemenpera tersebut. Mengingat isi Surat Menteri Semestinya hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi

muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Kemenpera tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut jika menilik Surat kemenpera tersebut merupakan suatu Perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya. Namun dalam Surat Kemenpera ini justru di tujukan kepada pihak eksternal di luar institusinya dalam hal ini Kepala BPN padahal apalagi secara formal yang menandatangani surat tersebut bukan Menteri Perumahan Rakyat yang sekarang dikenal dengan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) karena dalam surat tersebut yang menandatangani justru hanyalah kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Kementerian Perumahan Rakyat, padahal secara administrasi pada umumnya yang punya hak dan kewenangan untuk mengeluarkan surat keputusan adalah Menteri ataupun Pejabat Pelaksana Tugas Menteri.

2. Pengaturan pengurusan sertifikat Rumah Susun Non Hunian setelah berlakunya UU 20 Tahun 2011 mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun sebagaimana yang disebutkan pada Ketentuan Penutup yang menyatakan Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

B. Saran

1. Agar Kementerian-Kementerian terkait melakukan koordinasi, persamaan visi dan persepsi serta penafsiran dengan tepat sebuah peraturan agar terjadi keadilan dan kemanfaatan hukum;
2. Hendaknya pemerintah perlu mengeluarkan dan mensahkan Peraturan Pemerintah yang baru sesuai dengan semangat yang dibangun oleh UU No. 22 Tahun 2011 untuk menggantikan PP No. 4 Tahun 1988 dan juga untuk mempertegas dan menyelesaikan persoalan menyangkut rumah susun non hunian.

DAFTAR PUSTAKA

- Amanwinata, Rukmana 1996. *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 29 UUD 1945*. Bandung, Disertasi Universitas Padjadjaran
- Azhary, Muhammad Tahir, 2003. *Negara hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Edisi Kedua, Kencana: Jakarta
- Burknes, M.C et. Al. 1990. *Beginselen van de Democratische Rechtstaat*, Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 29 dipetik oleh Philipus M hadjon. 1996. *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Dalam Bagir Manan (Editor), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan essay guna menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Fauzan, Muhammad 2005. *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana UNPAD
- Hadisoeparto, Hartono. 2001. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Cetakan ke-4. Yogyakarta: Liberty
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Halim, Ridwan. 1990. *Hak Milik, Kondominium dan Rumah Susun*. Jakarta: Puncak Karma.
- Harsono, Boedi. 1997. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- Hartono, Sunaryati. 1996. *Apakah The Rule of Law Itu*, Bandung: Alumni
- Hayati, Sri dkk. 2017. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press
- Helan, Yohanes Golot Tuba *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad
- Hommel, Van Eikema. *Logica en rechtsvinding*. Vrije Universiteit

- dilihat dalam Sudikno Mertokusumo. 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty
- Huda, Ni'matul, *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum No. 1 Volume 13 Januari 2006
- Hutagalung, Arie S.. 1998. *Condominium dan Permasalahannya*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Hutagalung, Arie S. *Dinamika Pengaturan Rumah Susun atau Apartemen*, Nomor 4 Tahun XXXIV edisi Oktober-Desember 2004
- HR, Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo. hlm. 20.
- Jatmiko, Boedi 1 September 2009. *Sertifikat dan Kekuatan Pembuktiannya*. <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/sertipikat-hak-dan-kekuatan.html>. Diakses 1 Februari 2019.
- Kelsen, Hans *General Theory Of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1973
- Latief, Abdul. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijakan (beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Mertokusuma, Sudikno. 2007. *Mengenal Hukum*, Cetakan ke-3. Yogyakarta: Liberty
- Muhjad, Hadin dan Nunuk Nuswardani. 2009. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Purnomo, Chrisdianto Eko *Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2008
- Soebech, Imam 2010. *Implikasi Penerapan Teori Norma Hukum Berjenjang Dalam Uji Materiil Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Mahkamah Agung*, Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad
- Subekti. 2015. *Konsep Kepastian Hukum Dalam Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Konsumen*. Volume 1 No. 1. Surabaya: Hukum Bisnis dan Administrasi Negara Jurnal Magister Ilmu Hukum Universitas Soetomo.
- Subroto, Arif Christiono. *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah*

peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional /Kepala Bappenas. Kata Sambutan.

Suriyaman, A, *Hukum Perumahan dan Pemukiman*, http://www.scribd.com/Hartono_Tasir_4762/d/56075091 Diakses pada tanggal 28 Desember 2018

Susanto, Bronto. Agustus 2014. *Kepastian Hukum Sertipikat Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*. Volume 10 Nomor 20. Surabaya; jurnal Ilmu Hukum.

Sutiyoso, Bambang dan Sri Hastuti Puspitasari. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Yogyakarta : UII Press. 2005

Utrecht. 1983. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, disadur dan direvisi oleh Moh. Saleh Djindang cet. XI. Jakarta: Ichtiar Baru

Wantu , Fence M.. 2007. *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*. Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol *Ibid.*,.19 No.3 Oktober 2007. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Seminar Internasional. 2016. *Tinjauan Yuridis Terhadap Kepemilikan Atas Bangunan Strata Title: Kekuatan dan Kelemahannya*. Surabaya: DPN & DPC PERADI.

Liputan 6, “Pembeli Unit Kantor dan Mal Resah Tak Bisa Urus Sertifikat”,

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/2250491/pembeli-unit-kantor-dan-mal-resah-tak-bisa-urus-sertifikat>. Diakses pada 02 Januari 2019.
http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf, diakses 21 Januari 2019.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah
Susun.