

TESIS

**PEMANFAATAN RUANG DI ATAS BANGUNAN GEDUNG
UNTUK PERUMAHAN (*LANDED HOUSE*)**

***SPATIAL UTILIZATON ABOVE THE BUILDING FOR HOUSING
(LANDED HOUSE)***



Oleh:

CUT HARDIYANTI PANGERANG

B012181022

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

TESIS

**PEMANFAATAN RUANG DI ATAS BANGUNAN GEDUNG UNTUK PERUMAHAN
(LANDED HOUSE)**

Disusun dan diajukan oleh:

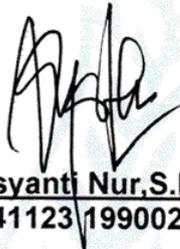
**CUT HARDIYANTI PANGERANG
B012181022**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada Tanggal 23 September 2020
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

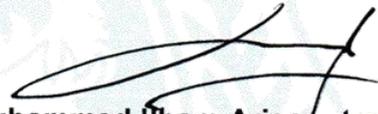
Menyetujui,
Komisi Penasehat

Ketua

Sekretaris



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H. M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Cut Hardiyanti Pangerang

NIM : B012181022

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Pemanfaatan Ruang Di Atas Bangunan Gedung Untuk Perumahan (*Landed House*)** adalah benar benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 23 September 2020

Yang membuat pernyataan,



Cut Hardiyanti Pangerang

B012181022

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrahmanirrahiim, Alhamdulillah Rabbi Alaamiin.

Segala puji bagi Allah SWT Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan Ridho, Rahmat, dan Hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dalam rangka tugas akhir studi magister. Shalawat dan Salam senantiasa penulis panjatkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW yang telah menjadi suritauladan bagi kita semua.

Melalui tulisan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih yang sebesar besarnya kepada semua pihak yang telah berperan penting dalam penyelesaian tesis ini. Tesis ini secara khusus penulis persembahkan kepada Ibunda tercinta, Dra. Hj. Arsiami Arsyad dan Ayahanda tercinta, Dr. H. M. Aris Pangerang, S.H., M.H. Terimakasih atas doa yang tiada hentinya kepada penulis, pengorbanan, cinta dan kasih sayang serta segalanya yang telah Ibunda dan Ayahanda berikan, yang sampai kapanpun penulis tidak dapat membalasnya. Tiada kata yang dapat menggambarkan betapa beruntungnya penulis terlahir dari orang tua yang sangat suportif dan selalu memberikan kepercayaan yang begitu besar kepada penulis.

Ucapan terimakasih tak lupa penulis haturkan untuk nenek tercinta Hj. Ardiyah dan kakek tercinta Alm. Ilyas Opu Dg. Mattola yang senantiasa menyayangi, mendukung dan mendoakan penulis. Serta adik-adik penulis, Yusril Pangerang Al Vayed dan Cahyani Zalsabila Pangerang.

Terimakasih telah menjadi adik yang sangat pengertian, dan memberikan kasih sayang serta doa kepada penulis.

Secara khusus, penulis ingin menghaturkan terimakasih yang setinggi tingginya kepada Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku pembimbing yang sangat bijaksana. Terimakasih atas kebaikan hati Ibu dan Bapak di tengah kesibukan dan aktivitasnya senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan arahan, bimbingan dan bantuan kepada penulis sedari awal penyusunan tesis hingga tesis ini dapat terselesaikan. Kepada dewan penguji, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum. atas segala saran, masukan dan nasehat yang sangat berharga dalam penyusunan tesis ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Ibu dan Bapak dengan pahala yang berlipat ganda.

Melalui tulisan ini, penulis juga ingin menghaturkan ucapan terimakasih yang setinggi tingginya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi. Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya. Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
4. Seluruh Dosen / Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis.
5. Seluruh Staf Administrasi dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang banyak memberikan bantuan dari masa studi penulis hingga tesis ini terselesaikan.
6. Pihak Kementrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, khususnya kepada Bapak Abdul Kamarzuki selaku Direktorat Jenderal Tata Ruang.
7. Pihak Dinas Cipta Karya, Tata Ruang dan Pertanahan Provinsi DKI Jakarta, khususnya kepada Bapak Heru Sunawan selaku Kepala Bidang Pemanfaatan Ruang dan Bapak Ahmad Sobirin selaku Staf Bidang Pengawasan Bangunan Gedung.
8. Pihak pengelola mal *Thamrin City, Mall of Indonesia*, Perumahan *Cosmo Park* dan Perumahan *The Villas*.
9. Bapak Irman Putra Sidin yang telah banyak memberikan ide dan masukan dalam penyelesaian tesis ini.

10. Teman-teman S2 Ilmu Hukum angkatan 2018, khususnya bidang keperdataan serta sahabat-sahabat seperjuangan pada kelas Agraria.
11. Sahabat-sahabat yang selalu ada dan memberikan semangat kepada penulis yang namanya tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
12. Muhammad Tri Utama M, S.H. atas segala bentuk motivasi, bantuan dan dukungan dari segi apapun. Terimakasih telah menjadi partner yang sangat suportif.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang menunjang bagi perbaikan tesis ini. Harapan penulis, semoga tesis ini berguna bagi semua pihak yang memerlukan data dan dapat memberi masukan kepada pihak terkait yang mendukung ke arah yang lebih baik.

Makassar, 23 September 2020

Cut Hardiyanti Pangerang

ABSTRAK

Cut Hardiyanti Pangerang, *Pemanfaatan Ruang di Atas Bangunan Gedung Untuk Perumahan Landed House* (dibimbing oleh **Sri Susyanti Nur** dan **Muhammad Ilham Arisaputra**).

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan pengaturan mengenai pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung komersil untuk perumahan dan menelaah konsep kepemilikan hak untuk perumahan yang terbangun di atas bangunan gedung.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan lokasi penelitian di DKI Jakarta tepatnya di perumahan *Cosmo Park* dan perumahan *The Villas*. Penelitian ini menggunakan data primer yaitu informasi yang diperoleh melalui wawancara langsung dengan narasumber dan data sekunder yaitu informasi yang diperoleh dari buku, karya ilmiah, jurnal serta beberapa peraturan perundang-undangan, selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan diuraikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pengaturan mengenai pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung komersil untuk perumahan saat ini mengacu pada RTRW dan RDTR setempat yang alokasi pemanfaatannya berdasarkan dengan izin yang telah ditetapkan. Bentuk pemberian izin berupa izin lokasi, izin pemanfaatan ruang dan izin mendirikan bangunan sesuai dengan peraturan berskala lokal yang berlaku. Namun untuk perumahan *Cosmo Park* dan *The Villas* di DKI Jakarta terdapat ketidak sesuaian antara IMB awal dengan penggunaan bangunan saat ini. Pembangunan perumahan di atas bangunan gedung komersil kedepannya tetap mengacu pada IMB yang sesuai dengan realisasi pembangunannya saat ini. Konsep kepemilikan hak untuk perumahan yang terbangun di atas bangunan gedung yakni Hak Milik Satuan Rumah Susun (*strata title*). *Strata title* merujuk pada kepemilikan individual secara proporsional sebagian dari sebuah bangunan gedung baik itu secara horizontal maupun vertikal. Hal penting dalam kepemilikan *strata title* adalah pertelaan karena dari pertelaan tersebut akan muncul satuan satuan yang terpisah secara hukum melalui proses pembuatan akta pemisahan yang harus berdasarkan pada izin mendirikan bangunan.

Kata Kunci: Perumahan; Bangunan Gedung; Izin Mendirikan Bangunan; Hak Milik Satuan Rumah Susun.

ABSTRACT

Cut Hardiyanti Pangerang, *Spatial Utilization Above The Building For Housing Landed House* (supervised by **Sri Susyanti Nur** and **Muhammad Ilham Arisaputra**).

This research aims to find the regulation regarding to the spatial utilization above a commercial building for housing and to examine ownership rights concept for housing built on top of the building.

This research is an empirical legal research with research locations in DKI Jakarta, precisely at the Cosmo Park and The Villas housing. This research uses primary data which are information obtained through direct interviews with sources and secondary data which are information obtained from books, scientific papers, journals and several laws and regulations, then analyzed qualitatively and described descriptively.

The results of this research indicate that the current regulation regarding the spatial utilization above commercial buildings for housing refers to the local RTRW and RDTR whose spatial utilization allocations based on the permits that have been determined. Permits are granted in the form of location permits, space utilization permits and building construction permits in accordance with applicable local scale regulations. For the Cosmo Park and The Villas housing in DKI Jakarta, there is a mismatch between the initial IMB and the current use of the building. In the future, residential development on commercial buildings will still refer to the IMB in accordance with the current construction realization. Ownership rights concept for housing built on top of the building, namely the property rights for flat units (strata title). Strata title refers to individual ownership of a proportionally part of a building either horizontally or vertically. The important thing in strata title ownership is description because from these descriptions will emerge legally separate units through the deed separation process which must be based on building construction permits.

Keywords: *Housing; Building; Building Construction Permits; Proprietary Rights For Flats.*

DAFTAR ISI

	Halaman
BAB I	PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA
A. Hak Hak Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional...	15
B. Hukum Tata Ruang dan Penatagunaan Tanah.....	17
C. Pemanfaatan Ruang dan Hak Guna Ruang Atas Tanah.....	24
D. Tinjauan Umum tentang Perumahan dan Permukiman.....	29
E. Tinjauan Umum tentang Rumah Susun dan Apartemen.....	33
F. <i>Landed House</i>	38
G. Asas Pemisahan Horizontal.....	39
H. Landasan Teori.....	42
1. Teori Kepastian Hukum.....	42
2. Teori Hukum Responsif.....	44
I. Alur Pikir.....	46
Kerangka Pikir.....	48
J. Definisi Operasional.....	48
BAB III	METODE PENELITIAN
A. Tipe Penelitian.....	51
B. Lokasi Penelitian.....	51
C. Pendekatan Penelitian.....	52
D. Jenis Dan Sumber Data.....	52
E. Analisis Data.....	54

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Pengaturan Pemanfaatan Ruang Di Atas Bangunan Gedung Untuk Perumahan.....	55
	B. Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah Untuk Perumahan Di Atas Bangunan Gedung.....	87
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	107
	B. Saran.....	108

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Matriks perbandingan perizinan yang menjadi dasar pembangunan perumahan <i>Cosmo Park</i> dan <i>The Villas</i>	62
Tabel 4.2	Matriks perbandingan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perumahan di atas bangunan gedung.....	79
Tabel 4.3	Matriks perbandingan tata ruang dan pembangunan vertikal di negara lain.....	103

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1	Kedudukan RTBL dalam Pengendalian Bangunan Gedung dan Lingkungan.....	77
------------------	---	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.¹ Tanah sebagai salah satu sumber daya agraria merupakan kekayaan nasional yang manfaatnya diperuntukkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Sebagai wujud peranan hukum dalam pengaturan penggunaan tanah agar dapat bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat, maka landasan

¹ Muhammad Ilham Arisaputra. 2015. *Reforma Agraria di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 55.

hukum pertanahan nasional kita adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (untuk selanjutnya disingkat UUPA), yang pada Pasal 2 secara garis besar menyebutkan bahwa dengan mengingat wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara (HMN), dan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka Pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, penggunaan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Selanjutnya dalam Pasal 14 UUPA, mengamanatkan pemerintah untuk menyusun perencanaan agrarian (*agrarian use planning*), rencana penggunaan tanah (*land use planning*), rencana penggunaan air (*water use planning*), dan rencana penggunaan ruang angkasa (*air use planning*) yang mengakomodasi seluruh kepentingan rakyat dengan pertimbangan kesatuan dan persatuan bangsa.²

Istilah ruang menjadi istilah yang dominan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (untuk selanjutnya disingkat UUPR). Disebutkan dalam undang-undang tersebut pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Penataan ruang yang baik perlu diwujudkan agar kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga

² Sri Susyanti Nur. 2006. *Aspek Hukum Pelaksanaan Penataan Ruang Kota Dalam Mewujudkan "Kota Mandiri" Tanjung Bunga (GTC) di Kota Makassar*. Penelitian Dosen Muda. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar. Hal. 5.

keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemanfaatan tanah dalam artian ruang harus diatur karena dengan adanya hak pemanfaatan ruang dari seseorang, dapat mengganggu hak dari orang lain bahkan hak dari komunitas yang lebih besar.³ Dalam memanfaatkan ruang, setiap orang wajib menaati rencana tata ruang, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin yang telah ditetapkan, mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.⁴ Ketentuan mengenai pemanfaatan ruang diatur dalam bagian kedua UUPR pada Pasal 32 dan Pasal 33.

Seiring dengan laju perkembangan pembangunan terutama di kota besar yang begitu pesat, pemanfaatan tanah tidak hanya terbatas pada permukaan bumi saja tetapi juga telah berkembang dengan memanfaatkan ruang atas tanah dan ruang bawah tanah melalui pendirian bangunan tiga dimensi (*above the land, on the land, and under the land*). Tiga dimensi yang dimaksudkan adalah pendirian bangunan selain memanfaatkan bidang/permukaan bumi, juga ruang udara di atas permukaan bumi, serta ruang di bawah tanah/dalam tubuh bumi. Pada

³ M. Arszandi Pratama. et.al. 2015. *Menata Kota Melalui Rencana Detail Tata Ruang*. Yogyakarta: ANDI. Hal. 5

⁴ COLUPSIA Project. 2012. *Buku Saku Pengetahuan Tentang Tata Ruang*. Bogor: CIRAD and Partners.

konteks pemanfaatan ruang atas tanah inilah secara sederhana bahwa bangunan berdiri di atas tiang tiang atau tonggak tonggak, sehingga terdapat ruang antara bangunan dengan permukaan tanah atau bangunan tidak melekat secara langsung pada permukaan tanah.⁵

Salah satu ciri dari kawasan perkotaan adalah banyaknya bangunan gedung yang terbangun. Pengaturan mengenai bangunan gedung diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang ini dinyatakan bahwa “Penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah tanah untuk bangunan gedung harus memiliki izin penggunaan sesuai ketentuan yang berlaku.” Izin yang disebutkan tersebut merujuk pada perizinan yang diatur dalam peraturan yang berskala lokal. Pembangunan gedung harus berdasarkan persyaratan teknis yang meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Persyaratan keandalan yang dimaksud meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan. Dengan banyaknya bangunan gedung yang terbangun maka penataan dan pemanfaatan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian yang khusus, terutama yang terkait dengan penyediaan wilayah perumahan dan permukiman agar suatu daerah tidak menjadi kacau akibat tidak tertata dengan baik.

Perumahan dan permukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya terus diupayakan agar semakin

⁵ Mushawwir Arsyad. 2014. *Pemanfaatan Ruang Atas Tanah di Atas Jalan Raya di Kota Makassar*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar. Hal. 3.

besar lapisan masyarakat dapat menempati rumah dengan lingkungan permukiman yang layak, sehat, aman dan serasi. Apalagi dalam Pasal 28 H UUD 1945 diamanahkan, bahwa rumah adalah salah satu hak dasar rakyat dan oleh karena itu, setiap warga Negara berhak untuk bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁶ Saat ini, pengaturan mengenai perumahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman selanjutnya disingkat UU Perumahan.

Pasal 22 UU perumahan mengklasifikasikan bentuk bentuk rumah yaitu; rumah tunggal, rumah deret, dan rumah susun. Pengklasifikasian ini berarti membedakan definisi antara ketiga bentuk rumah tersebut. Pada bagian penjelasan Pasal 22 disebutkan:

Yang dimaksud dengan “rumah tunggal” adalah rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kaveling. Yang dimaksud dengan “rumah deret” adalah beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing masing mempunyai kaveling sendiri.

Selanjutnya Pasal 38 ayat (4) UU Perumahan menyebutkan bahwa pembangunan rumah dan perumahan harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Artinya setiap pembangunan perumahan harus berdasarkan izin lokasi yang mengacu pada Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disingkat RTRW) dimana perumahan tersebut akan dibangun.

⁶ Sri Susyanti Nur, et al. 2014. *Kegiatan Bank Tanah Sebagai Bentuk Penyediaan Tanah Untuk Permukiman Rakyat*. Jurnal Analisi. Vol.3 No.1. Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Hal. 30.

Selama ini pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian di perkotaan dilakukan melalui pembangunan perumahan secara horizontal. Cara pemenuhan kebutuhan ini tidak dapat dilakukan secara terus menerus disebabkan oleh persediaan tanah di perkotaan yang sangat terbatas. Maka dari itu, sudah saatnya pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian di perkotaan ditempuh melalui pembangunan rumah susun.⁷ Pengaturan mengenai rumah susun diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang rumah susun menyebutkan:

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.

Definisi ini tentu membedakan rumah susun dengan perumahan yang mencakup rumah tunggal dan rumah deret dimana perumahan berdiri dengan bangunan yang terpisah-pisah dan menapak langsung dengan tanah karena memiliki kavling sendiri. Berbeda dengan rumah susun yang merupakan satuan-satuan tempat tinggal yang berada dalam suatu bangunan gedung bertingkat.

⁷ Urip Santoso. 2014. *Hukum Perumahan*. Jakarta: Prenadamedia Group. Hal. 401.

Kepemilikan atas rumah susun berbeda dengan rumah tunggal atau rumah deret yang biasa kita kenal dengan rumah tapak (*landed house*). Dalam Pasal 43 Undang-Undang perumahan, status hak yang didapatkan oleh pemilik *landed house* dapat diberikan hak milik dan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Sedangkan kepemilikan untuk rumah susun bersifat *strata title*, dengan kepemilikan sebatas satuan unit rumah susun yang dimiliki, tidak mencakup seluruh bangunan dari rumah susun dan tidak termasuk tanah di dalam lingkungan rumah susun dan apa yang ada di bawahnya serta apa yang ada di atasnya.⁸

Salah satu contoh perumahan yang berkembang di Indonesia adalah Perumahan *Cosmo Park* berdiri di atas *Mall Thamrin City* tepatnya di lantai 10. Uniknya, perumahan ini terbangun dengan bentuk rumah tapak yang berkonsep *town house* (rumah perkotaan) namun berada di atas mal. Akses untuk sampai ke perumahan *Cosmo Park* tidak semudah rumah tapak pada umumnya, karena setiap orang yang ingin masuk harus memiliki akses khusus. Namun pemilik atau penyewa rumah tetap dapat memarkirkan kendaraannya di garasi yang disediakan tepat di depan rumah dengan naik melalui gedung parkir *Mall Thamrin City*.

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu DKI Jakarta mengatakan⁹ status kepemilikan rumah mewah tersebut seperti apartemen, yaitu *strata title* dan sudah mengantongi Izin

⁸ Adrian Sutedi. 2010. *Hukum Rumah Susun & Apartemen*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 146.

⁹ Media Indonesia. *Hunian di Atap Mal, Bukan Rumah Tapi Apartemen*. Sumber: https://www.medcom.id/properti/news/properti/yKXG8D6k_hunian_di_atap_mal_bukan_rumah_tapi_apartemen diakses pada tanggal 26 November 2019, pukul 21:50 WITA.

Mendirikan Bangunan (IMB) yang dikeluarkan oleh Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan DKI Jakarta. IMB yang dikeluarkan sudah menjadi satu kesatuan dengan IMB mal dan apartemen *Thamrin City*. Hal yang sama juga dikemukakan oleh salah satu agen penjual properti *Cosmo Park* yang mengatakan¹⁰ meskipun berbentuk rumah, namun *Cosmo Park* tetap digolongkan pada hunian bertingkat. Oleh karena itu sistem kepemilikannya pun sama dengan pembelian apartemen yakni *strata title*.

Tidak hanya pada perumahan *Cosmo Park*, hal yang sama juga ditemui pada perumahan *The Villas* yang berdiri di atas *Mall of Indonesia* tepatnya di lantai 5. Kedua perumahan ini terbangun dengan konsep *town house* berbentuk rumah tapak karena bangunannya terpisah dengan rumah lainnya. Lingkungan perumahannya pun dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas yang lengkap seperti di *cluster* perumahan mewah pada umumnya. Prasarana, sarana dan utilitas yang tersedia seperti jalan aspal, ruang terbuka hijau dan sarana olahraga. Kedua perumahan ini juga dilengkapi dengan akses khusus menuju mal.

Hal penting dalam pembangunan perumahan dengan konsep yang sama seperti perumahan *The Villas* dan *Cosmo Park* adalah memperhatikan aspek keamanan dan keselamatan sesuai dengan persyaratan keandalan bangunan dalam Undang-Undang bangunan

¹⁰ Jawapos. *Viral Perumahan Mewah di Atas Gedung Thamrin City, Begini Faktanya*. Sumber: https://www.jawapos.com/jabodetabek/26/06/2019/viral_perumahan_mewah_di_atas_gedung_thamrin_city_begini_faktanya/ diakses pada tanggal 26 November 2019, pukul 21:56 WITA.

gedung. Jika terdapat kesalahan pada konstruksi bangunan, maka yang menjadi taruhan adalah kepentingan orang banyak dan kerugian terhadap pemilik hak atas tanah yang ada di bawahnya. Ketentuan mengenai Sertifikat Laik Fungsi (SLF) sesuai Undang-Undang bangunan gedung tentunya harus terpenuhi karena perumahan ini telah difungsikan. Selain itu, aspek zonasi peruntukan yang sesuai dengan Perda RTRW DKI Jakarta juga menjadi perhatian yang khusus.

Terlebih lagi belum ada peraturan yang spesifik mengatur tentang pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung untuk perumahan. Karena belum adanya aturan maka bisa saja setiap pengembang dapat dengan bebas membangun perumahan dengan konsep sama tanpa memperhatikan aspek keselamatan, namun hanya memikirkan keuntungan (*benefit*) semata. Terkait IMB yang dikeluarkan oleh pemerintah DKI Jakarta, yang menjadi pertanyaan adalah apakah yang menjadi acuan dalam pemberian izin untuk pembangunan perumahan *Cosmo Park* dan *The Villas*, mengingat belum adanya aturan mengenai hal tersebut, lalu izin yang digunakan adalah izin kolektif untuk wilayah komersil yang mencakup apartemen dan mal.

Berdasarkan peraturan yang berskala lokal yang ada yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 7 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung dalam Pasal 47 menyatakan bahwa:

- (1) Ruang prasarana dan sarana di lantai atap, dapat dibangun apabila digunakan sebagai ruangan untuk melindungi peralatan mekanikal elektrikal, tangki air, dan fasilitas penunjang fungsi bangunan gedung lainnya.
- (2) Luas ruang prasarana dan sarana di lantai atap sebagaimana dimasud pada ayat (1) yang melebihi 50% (lima puluh per seratus) dari luas lantai di bawahnya diperhitungkan sebagai penambahan jumlah lantai.

Perumahan bukan termasuk ruang untuk melindungi peralatan mekanikal elektrikal dan bukan merupakan fasilitas penunjang fungsi bangunan gedung yang berada di bawahnya. Kemudian kedua perumahan tersebut juga menggunakan 100% dari bangunan gedung yang ada di bawahnya, sehingga dapat diperhitungkan sebagai penambahan jumlah lantai. Artinya, dalam hal ini kelayakan fungsi dari bangunan gedung tersebut dipertanyakan karena ketentuan koefisien dasar bangunan (KDB) dan koefisien lantai bangunan (KLB) tidak lagi sesuai dengan keandalan dari konstruksi bangunan gedung tersebut, dalam hal ini gedung *Thamrin City* dan *Mall of Indonesia*.

Pengaturan mengenai pemanfaatan ruang atas tanah untuk perumahan yang tidak menapak langsung dengan tanah seharusnya hadir untuk memberikan kepastian hukum mengenai dasar hukum atas berdirinya kedua perumahan di atas mal tersebut. Jika dilihat dari bentuk bangunannya, kedua perumahan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai rumah sesuai Undang-Undang perumahan karena konsep yang diusung adalah konsep *town house* dengan bentuk rumah tapak (*landed house*). Namun jika dilihat dari sisi esensial, kedua perumahan tersebut berdiri di atas atas bangunan gedung namun tidak dapat dikategorikan sebagai

rumah susun karena perbedaan konsep dengan rumah susun, dimana rumah susun tidak berkonsep *landed house* dengan bangunan yang terpisah pisah namun rumah susun berada dalam suatu bangunan gedung bertingkat. Dalam hal ini terjadi *recht vacuum* (kekosongan hukum) sebab secara fakta, belum ada aturan spesifik mengenai pembangunan perumahan di atas atas sebuah bangunan gedung.

Hal penting lainnya adalah mengenai status kepemilikan setiap unit rumah yang ada dalam perumahan tersebut. Kedua perumahan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk rumah sesuai UU perumahan dan permukiman, dan konsep yang diusung oleh pengembang adalah konsep *town house*. Namun hak yang diperoleh pemilik berupa *strata title*. Konsep kepemilikan *strata title* ini tidak diatur dalam UUPA dan konsep kepemilikan *strata title* ini adalah untuk rumah susun. Selanjutnya jika kepemilikan atas rumah tersebut adalah *strata title* selayaknya apartemen atau rumah susun, maka seharusnya pengembang kedua perumahan tersebut wajib memenuhi ketentuan pada Pasal 16 ayat (2) UU rumah susun yang mewajibkan pelaku pembangunan rumah susun komersial menyediakan rumah susun umum sekurang kurangnya dua puluh persen dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun. Dalam konteks ini penulis juga akan mengkaji perbandingan konsep *strata title* di Indonesia dengan Negara lain.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan mengenai pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung komersil untuk perumahan?
2. Bagaimana konsep kepemilikan hak atas tanah untuk perumahan yang terbangun di atas bangunan gedung?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan pengaturan mengenai pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung komersil untuk perumahan.
2. Untuk menelaah konsep kepemilikan hak atas tanah untuk perumahan yang terbangun di atas bangunan gedung.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam kajian hukum agraria, dan menjadi referensi dalam pemanfaatan ruang atas tanah untuk pembangunan perumahan yang tidak menapak langsung dengan tanah.
2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada semua pihak dalam hal pemanfaatan ruang atas tanah untuk pembangunan perumahan, khususnya Pemerintah dalam mengeluarkan izin, kebijakan dan/atau peraturan perundang-undangan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian lain yang berkaitan dengan penelitian ini adalah:

1. Tesis yang berjudul “Pemanfaatan Ruang Atas Tanah di Atas Jalan Raya di Kota Makassar” oleh Mushawwir Arsyad pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tahun 2014. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui pengaturan penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah yang didirikan di atas jalan raya di Kota Makassar dan untuk mengetahui implikasi hukum pemanfaatan ruang atas tanah di kota Makassar. Dan membahas tentang penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah yang didirikan di atas jalan raya. Berbeda dengan penelitian penulis yang membahas tentang pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung, dalam hal ini mal di DKI Jakarta. Perbedaan selanjutnya yaitu objek penelitian Mushawwir Arsyad adalah Sarana Penyebrangan Multiguna Makassar Trade Centre (SPM MTC) dan Panakkukang Square di Kota Makassar, sedangkan objek penelitian penulis adalah perumahan *Cosmo Park* dan perumahan *The Villas* di DKI Jakarta.
2. Tesis yang berjudul “Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah dan Atas Tanah dalam Pelaksanaan Pembangunan *Mass Rapid Transit* Ditinjau dari Segi Hukum Tanah Nasional” oleh Febrina Kusuma Putri pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2012. Penelitian tersebut bertujuan

untuk mengetahui dasar hukum yang digunakan untuk pembangunan proyek MRT di DKI Jakarta. Berbeda dengan penelitian penulis yang mengkaji tentang pengaturan mengenai pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung untuk perumahan, berkaitan dengan apa yang mendasari pemerintah dalam mengeluarkan izin dan apa yang menjadi dasar hukum dalam pembangunan perumahan tersebut. Selain itu, objek penelitian Febrina Kusuma Putri adalah MRT Jakarta, berbeda dengan objek penelitian ini yaitu perumahan *Cosmo Park* dan perumahan *The Villas* di DKI Jakarta.

3. Jurnal yang berjudul Pengaturan Pemanfaatan Ruang di Atas Tanah dalam Penerapan Kadaster 3 Dimensi oleh Hendriatiningsih dkk pada tahun 2012. Jurnal tersebut mengumpulkan data fisik dan data yuridis kadaster 3D yang dijadikan sebagai acuan dalam perancangan bentuk hak dan data spasial pemanfaatan ruang di atas tanah. Perancangan bentuk tersebut menghasilkan suatu lembaga hak baru yaitu Hak Guna Ruang di atas Tanah (HGRAT). Berbeda dengan penelitian penulis yang fokus mengkaji tentang pengaturan dan hak *strata title* yang diberikan bagi perumahan di atas bangunan gedung komersil.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diwakunya. Hak penguasaan atas tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.¹¹

Dasar hukum hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA. Pengertian hak atas tanah yang dirumuskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA adalah:

“Hak yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang orang, baik sendiri maupun bersama sama dengan orang lain serta badan badan hukum untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Maria S.W. Sumardjono dalam makalahnya yang berjudul “Redefinisi Hak Atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di Bawah Tanah dan di Ruang Udara”, disampaikan dalam Seminar Nasional

¹¹ H.M.Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 82.

Hak Atas Tanah dalam konteks masa kini dan yang akan datang, diselenggarakan atas kerja sama Fakultas Hukum UGM BPN, Yogyakarta, 15 Oktober 1991 mengatakan pengertian hak atas tanah didefinisikan sebagai: "Hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas batas menurut UUPA dan peraturan peraturan hukum lain yang lebih tinggi".¹²

Berlakunya UUPA menghapus segala jenis hak pada masa kolonial. Sebagai ganti dari hak hak berdasar hukum kolonial adalah jenis jenis hak yang disebut dalam UUPA dan peraturan lainnya. Hak hak atas tanah tersebut berasal dari konversi hak, penegasan/pengakuan hak dan pemberian hak.¹³ Dalam hukum agraria nasional, khusus mengenai hukum tanah terdapat macam macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam hierarkhi sebagai berikut:¹⁴

- a. Hak Bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1 UUPA;
- b. Hak Menguasai Negara diatur dalam Pasal 2 UUPA;
- c. Hak Ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada diatur dalam Pasal 3 UUPA;
- d. Hak hak individu atau hak hak perorangan yang terdiri dari:
 - 1) Hak hak atas tanah diatur dalam Pasal 4, berupa:
 - a) Hak primer, yaitu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) terdiri dari: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak hak lain yang tidak

¹² *Ibid.* Hal. 84.

¹³ Waskito dan Hadi Arnowo. 2017. *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*. Jakarta: Prenadamedia Group. Hal. 26.

¹⁴ H.M.Arba, *op.cit.*, hal. 85 86.

- termasuk dalam hak hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- b) Hak sekunder (hak hak yang bersifat sementara) yang diatur dalam Pasal 53 yang terdiri dari: Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.
 - 2) Hak hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (2), yaitu: Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa.
 - 3) Hak Wakaf yang diatur dalam Pasal 4, yang diatur lebih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
 - 4) Hak Tanggungan yang diatur dalam Pasal 23, 33, 39, 51 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.

B. Hukum Tata Ruang dan Penatagunaan Tanah

Tata ruang, dengan penekanan pada kata “tata” adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah, daerah atau kawasan sehingga tercipta persyaratan persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial, budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.¹⁵ Dengan penekanan tersebut diharapkan dapat mengembangkan fungsi Negara yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan hubungan hukum antara orang orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

¹⁵ Yunus Wahid. 2014. *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta: Prenadamedia Group. Hal. 6.

- c. menentukan dan mengatur hubungan hubungan hukum antara orang orang dan perbuatan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tata ruang, dengan penekanan pada kata “ruang” adalah wadah dalam tiga dimensi (trimatra) yang memiliki tinggi, lebar dan kedalaman menyangkut bumi, air (sungai, danau dan lautan), serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dan udara di atasnya secara terpadu, sehingga peruntukan, pemanfaatan, dan pengelolaannya mencapai taraf yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.¹⁶

Ruang perlu ditata karena terbatasnya sumber daya alam, sedangkan kebutuhan tumbuh semakin banyak dan beragam. Bentuk dari ruang yang akan ditata tersebut melahirkan suatu pengertian yang dikenal dengan tata ruang. Pengertian tata ruang menurut UUPR adalah adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dengan demikian, bicara mengenai tata ruang berarti harus melihat bagaimana pola ruang dan struktur ruang di suatu wilayah.¹⁷

Tata ruang sebagai wujud penataan ruang merupakan sarana (instrumen hukum) untuk menjamin dan mengharmoniskan berbagai kepentingan pembangunan ekonomi, sosial, budaya, maupun kepentingan ekologi dalam arti yang luas.¹⁸ Tata ruang sebagai wujud penataan ruang pada intinya merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Pembangunan itu tidak saja untuk memecahkan masalah peningkatan kesejahteraan masa sekarang tetapi juga peningkatan

¹⁶ *Ibid.* Hal. 7.

¹⁷ Waskito dan Hadi Arnowo. *op.cit.* Hal. 39.

¹⁸ Yunus Wahid. *op.cit.* Hal. 8.

kesejahteraan jangka panjang. Konsep pembangunan berkelanjutan mengakomodasikan tujuan pertumbuhan ekonomi, tujuan pengentasan kemiskinan, dan pengelolaan sumber alam dan lingkungan dalam rangka pemenuhan kebutuhan jangka panjang dan tujuan tersebut konsisten satu sama lain.¹⁹

Dasar dan sumber hukum penataan ruang wilayah nasional dapat dilihat dari UUD 1945 pada alinea keempat yang menyatakan: “kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum,” Ketentuan ini menegaskan “kewajiban Negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi segenap sumber sumber insani Indonesia dalam lingkungan hidup Indonesia, yakni segenap bangsa Indonesia sebagai komponen manusia, dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagai komponen sumber daya alam *hayati* (satwa dan tumbuhan) serta sumber daya alam *nonhayati* (tanah, air, udara dan mineral) sebagai komponen fisik. Tujuannya adalah untuk kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia dan umat manusia pada umumnya.

Selanjutnya, pemikiran dasar tersebut dirumuskan secara lebih konkret dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang dengan tegas memberikan “hak penguasaan” kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan “kewajiban kepada Negara” untuk

¹⁹ *Ibid.* Hal. 11.

menggunakannya bagi sebesar besar kemakmuran rakyat.²⁰ Pada 11 Maret 1982, lahir Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Pasal 10 ayat (3) UULH ini terkandung amanat mengenai pengaturan dan peruntukan sumber daya alam dan sumber daya buatan Indonesia. Artinya, mengamanatkan supaya diadakan penataan ruang guna mewujudkan keserasian dan keseimbangan. Inilah yang merupakan dasar dan sumber hukum secara langsung bagi penataan ruang wilayah yang pertama bagi Indonesia. Tindak lanjut dari amanat ini ialah diundangkannya Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LN RI Tahun 1992 No. 115 TLN RI No. 3501) tanggal 13 Oktober 1992 yang juga merupakan Undang-Undang Penataan Ruang pertama bagi Indonesia (UUPRL).²¹

Pada tanggal 26 April 2007 kembali diundangkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (LN RI Tahun 2007 No. 68 TLN RI No. 4725). . . . UUPR menetapkan jangka waktu berlakunya RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota secara *seragam*, yakni masing masing 20 tahun. RTRW Nasional ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan untuk RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

²⁰ *Ibid.* Hal. 74.

²¹ *Ibid.* Hal. 75.

Sejalan dengan ketentuan dalam UUPR tersebut, pada 10 Maret 2008 diundangkan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang selanjutnya disebut "PPTR". Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) inilah yang menjadi pedoman bagi penyusunan RTRW Provinsi dan Kabupaten Kota selama kurun waktu 2008 2028. Disamping itu, RTRWN ini juga menjadi pedoman bagi pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antarsektor; penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan penataan ruang kawasan strategis nasional.²²

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang tata Ruang disebutkan bahwa "Perencanaan tata ruang, struktur, dan pola tata ruang yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya alam lainnya". Sehubungan dengan hal tersebut, penatagunaan tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penataan ruang, atau subsistem dari penataan ruang. Pada saat ini penatagunaan tanah merupakan unsur yang paling dominan dalam proses penataan ruang.²³

Pengertian penatagunaan tanah terdapat pada PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu pola pengelolaan tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan

²² *Ibid.* Hal. 76 77.

²³ Hasni. 2016. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal. 24.

kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.²⁴

Tata guna tanah sebagai bagian dari manajemen pertanahan (*Land Management*) sekaligus juga merupakan subsistem dari penataan ruang. Penatagunaan tanah adalah bentuk kegiatan dari tata guna tanah yang merupakan bagian proses pemanfaatan ruang dalam rangka penataan ruang. Sesuai dengan Pasal 33 UUPR dinyatakan bahwa dalam pemanfaatan ruang diantaranya dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, melalui penyusunan dan penetapan neraca penggunaan tanah.

Hal ini kemudian dipertegas dalam (PPGT) yang telah menjawab pelaksanaan Pasal 33 UUPR menyangkut pola pengelolaan tata guna tanah. Pengelolaan tata guna tanah meliputi aspek penggunaan, pemanfaatan, dan penguasaan tanah. Tugas pemerintah dalam penatagunaan tanah meliputi dua hal yakni: 1) Penetapan kebijaksanaan penatagunaan tanah; 2) Penyelenggaraan penatagunaan tanah.²⁵

Dalam konteks hukum agraria, penatagunaan tanah ini sama halnya dengan tata guna tanah. Penatagunaan tanah dilaksanakan oleh pemerintah sesuai amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Amanat tersebut kemudian ditegaskan lagi dalam UUPA pada Pasal 2 ayat (2)²⁶ dan Pasal

²⁴ Waskito dan Hadi Arnowo. *op.cit.* Hal. 221.

²⁵ Sumbangan Baja. 2012. *Perencanaan Tata Guna Lahan dalam Pengembangan Wilayah*. Yogyakarta: ANDI. Hal. 166 167.

²⁶ Yunus Wahid. *op.cit.* Hal. 205.

14 ayat (1) dan (2). Penatagunaan tanah diawali dengan penyusunan rencana tata guna tanah. Kegiatan penatagunaan tanah meliputi tiga hal, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian. Dalam rangka menyerasikan penatagunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, ketiga hal tersebut perlu dikoordinasikan dengan instansi instansi terkait di pusat dan di daerah. ²⁷

Penataan ruang wilayah mengandung komitmen untuk penataan secara konsekuen dan konsisten dalam rangka kebijakan pertanahan berdasarkan UUPA dan UUPR (Penjelasan Umum PPGT). Dengan demikian, jelaslah bahwa penatagunaan tanah merupakan bagian atau melengkapi RTRW berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam arti lahan (*land*). ²⁸ Penatagunaan tanah merupakan tindak lanjut dari RTRW dan merujuk pada RTRW Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dengan titik berat pada penggunaan dan pemanfaatan tanah pada wilayah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, PGT pada hakikatnya adalah RRTR (Rencana Rinci Tata Ruang) / RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) mengenai tanah sebagai lahan (unsur ruang). Oleh karena itu, penatagunaan tanah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peruntukan ruang yang ditetapkan dalam RTRW Kabupaten/Kota yang bersangkutan. ²⁹

Dengan adanya rencana tata ruang maka peruntukan bidang bidang tanah harus disesuaikan dengan rencana tata ruang tersebut.

²⁷ Hasni. *op.cit.* Hal. 61.

²⁸ Yunus Wahid. *op.cit.* Hal. 211.

²⁹ *Ibid.* Hal. 214.

Untuk itu, diperlukan perencanaan peruntukan, penggunaan, dan persediaan, serta pemeliharaan tanah didalam perencanaan tata guna tanah sebagai bentuk penjabaran rencana tata ruang. Selanjutnya dilakukan pengendalian penggunaan tanah melalui penyesuaian penggunaan tanah kini (*existing land use*) dengan rencana tata ruang, dan arahan perizinan rencana penggunaan tanah sesuai rencana tata ruang.³⁰

C. Pemanfaatan Ruang dan Hak Guna Ruang Atas Tanah

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 UUPA, yaitu sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas batas menurut UUPA dan peraturan peraturan lainnya yang lebih tinggi. Seberapa dalam tubuh bumi dan seberapa tinggi ruang yang dapat digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dan batas batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³¹

Pemanfaatan tanah menunjukkan kegiatan manusia pada suatu jenis penggunaan tanah dalam rangka memperoleh nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya. Istilah ini dalam bahasa

³⁰ Mulyono Sadyohutomo. 2016. *Tata Guna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 161.

³¹ H.M.Arba. *op.cit.* Hal. 87.

inggris disebut *land utilization*. Contoh: suatu penggunaan tanah diklasifikasikan sebagai perumahan, maka pemanfaatan tanahnya kemungkinan dapat berupa rumah untuk tempat tinggal, rumah sekaligus warung, rumah industri untuk rumah tangga, rumah tinggal sekaligus memelihara ternak, dan sebagainya. Kegiatan kegiatan ada dalam rumah pada contoh contoh ini tidak dapat digambarkan tersendiri dalam bentuk peta. Jadi, istilah pemanfaatan tanah merupakan pendetailan dari jenis penggunaan tanah.³²

Ketentuan umum tentang Pemanfaatan Ruang diatur dalam Pasal 32 UUPR. Pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Pelaksanaan pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk:³³

1. Mewujudkan struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas.
2. Mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan yang dilaksanakan secara terpadu. Pelaksanaan pemanfaatan ruang merupakan pelaksanaan pembangunan sektoral dan pengembangan wilayah, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun oleh masyarakat, harus mengacu pada tata ruang.

Untuk memfasilitasi masyarakat memanfaatkan tanah maka perlu pengaturan bagaimana menggunakan tanah yang baik dan benar. Subjek yang melaksanakan pemanfaatan tanah terdiri atas masyarakat umum, perusahaan swasta, dan pihak pemerintah. Untuk mengatur pemanfaatan

³² Mulyono Sadyohutomo. *op.cit.* Hal. 19 20.

³³ Waskito dan Hadi Arnowo. *op.cit.* Hal. 53.

tanah maka kepada subjek yang akan menggunakan tanah perlu diberikan ketetapan standar standar penggunaan tanah oleh pemerintah.³⁴

Tujuan pengendalian pemanfaatan ruang adalah untuk menjamin terwujudnya tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang.³⁵ Dalam Pasal 35 UUPR dinyatakan bahwa “Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.”

Pedoman penyusunan zonasi terdapat dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota. Pengaturan zonasi di wilayah nasional dan provinsi berupa arahan peraturan zonasi sistem nasional dan sistem provinsi. Adapun di wilayah kabupaten/kota berupa peraturan zonasi.³⁶ Dasar penyusunan zonasi adalah rencana perincian tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang. Rencana perincian dapat berupa rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota dan/atau rencana detail tata ruang. . . . Apabila rencana perinci tata ruang berbentuk rencana detail tata ruang tidak memuat peraturan zonasi, maka peraturan zonasi ditetapkan dalam peraturan daerah kabupaten/kota tersendiri. Peraturan daerah kabupaten/kota tentang peraturan zonasi ditetapkan paling lama 2 (dua)

³⁴ Mulyono Sadyohutomo. *op.cit.* Hal. 173.

³⁵ Waskito dan Hadi Arnowo. *op.cit.* Hal. 57.

³⁶ *Ibid.* Hal. 57.

tahun sejak penetapan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana perinci tata ruang kabupaten/kota.³⁷

Ketentuan perizinan merupakan bagian dari mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang. Pemberian izin harus menyesuaikan terhadap rencana detail tata ruang. . . . Pengertian izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang diberikan untuk:³⁸

1. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
2. Mencegah dampak negatif penataan ruang.
3. Melindungi kepentingan umum masyarakat luas.

Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota. . . izin prinsip dan izin lokasi diberikan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Izin penggunaan pemanfaatan tanah diberikan berdasarkan izin lokasi. Izin mendirikan bangunan diberikan berdasarkan rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi. Prosedur pemberian izin pemanfaatan ruang ditetapkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pemberian izin diberikan oleh pejabat yang berwenang dengan mengacu pada rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pemberian izin dilakukan secara terkoordinasi dengan memperhatikan

³⁷ *Ibid.* Hal. 58 59.

³⁸ *Ibid.* Hal. 59.

kewenangan dan kepentingan berbagai instansi terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁹

Perkembangan pembangunan di wilayah perkotaan menunjukkan bahwa pemanfaatan tanah tidak hanya terbatas pada bidang permukaan tanah yang dikuasai, akan tetapi pemanfaatannya berkembang pada ruang bawah tanah, ruang atas tanah, dan ruang perairan. Kondisi ini mendorong instansi yang mengatur masalah pertanahan, yaitu Badan Pertanahan Nasional untuk menentukan kebijakan yang mengatur pemanfaatan ruang atas tanah, ruang bawah tanah, dan perairan.

Berdasarkan situs resmi Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah dibuatkan batasan batasan atau ruang lingkup Hak Guna Ruang Atas Tanah (HGRAT) sebagai berikut:⁴⁰

1. HGRAT meliputi hak atas permukaan bumi tempat pondasi bangunan dan hak untuk menguasai ruang udara seluas bangunan tersebut serta hak kepemilikan bangunan.
2. HGRAT tidak terlepas dari hak untuk memiliki atau mempergunakan tanah, perlu dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah, misalnya hak untuk memiliki tanah atau hak guna bangunan, dan hak pakai untuk menggunakan tanah dan memanfaatkan hasil tanah.
3. Diperlukan hak untuk menggunakan ruang udara di atas permukaan bumi yang diwakufkannya ataupun di atas hak orang lain.
4. Diperlukan hak untuk memiliki bangunan guna kepastian hukum, dari bangunan itu sendiri yang mungkin nilai ekonominya lebih tinggi dari tanah tempat pondasi bangunan.

³⁹ *Ibid.* Hal. 60.

⁴⁰ Mushawwir Arsyad. *op.cit.* Hal. 64.

D. Tinjauan Umum tentang Perumahan dan Permukiman

Salah satu tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia ialah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum dilaksanakan pembangunan nasional, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan." Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.⁴¹

Dalam pembangunan perumahan diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, kebijakan arahan, dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan menjadi dasar hukum dalam penyelesaian masalah, kasus, dan sengketa di bidang perumahan. Pembangunan perumahan oleh siapapun harus mengikuti ketentuan ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga

⁴¹ Urip Santoso. *op.cit.* Hal. 2.

tidak menimbulkan masalah, sengketa, dan kerugian.⁴² Kebutuhan manusia yang paling dasar (primer) terdiri dari: sandang (pakaian), pangan (makanan) dan papan. Maka mengingat fungsi rumah sebagai kebutuhan manusia yang mendasar (kebutuhan primer), pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang perumahan dan permukiman yang dimaksudkan untuk memberikan arahan (*guide line*) bagi pembangunan dalam sektor perumahan dan permukiman.⁴³

Saat ini, ketentuan mengenai perumahan diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 No. 7 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 5188, diundangkan pada tanggal 12 Januari 2011.⁴⁴ Peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 memuat norma hukum, kaidah hukum, atau aturan hukum. Dalam norma hukum, kaidah hukum, atau aturan hukum terkandung asas hukum yang menjadi nilai nilai terbentuknya norma hukum, kaidah hukum, atau aturan hukum. Dengan demikian, dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 terkandung asas hukum.⁴⁵

Tugas dan wewenang pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan

⁴² *Ibid.* Hal. 3.

⁴³ Lucy Yosita. *et al.* 2015. *Strategi Perencanaan dan Perancangan Perumahan pada Era Kontemporer*. Yogyakarta: Deepublish. Hal. 15.

⁴⁴ Urip Santoso. *op.cit.* Hal. 4.

⁴⁵ *Ibid.* Hal. 10.

penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011.

Ketentuan izin dalam pembangunan perumahan diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011, yaitu:

- (1) Hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan syarat bagi diterbitkannya izin mendirikan bangunan.
- (3) Perencanaan dan perancangan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari perencanaan perumahan dan/atau permukiman.

Penjelasan pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 memberikan penjelasan mengenai persyaratan dalam perencanaan dan perancangan perumahan, yaitu:

- a. Persyaratan teknis
Yang dimaksud dengan persyaratan teknis antara lain persyaratan tentang struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan, dan kenyamanan yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan.
- b. Persyaratan administratif
Yang dimaksud dengan persyaratan administratif antara lain perizinan usaha dari perusahaan pembangunan, izin lokasi, peruntukannya, status hak atas tanah, dan/atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
- c. Persyaratan ekologis
Yang dimaksud dengan persyaratan ekologis adalah persyaratan yang berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan, baik antara lingkungan buatan dan lingkungan alam maupun sosial budaya, termasuk nilai nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan. Yang termasuk persyaratan ekologis antara lain analisis dampak lingkungan dalam pembangunan perumahan.

Dari ketentuan Pasal 26 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 menunjukkan bahwa izin lokasi merupakan salah satu syarat dalam pembangunan perumahan oleh penyelenggara pembangunan

perumahan. Izin lokasi merupakan salah satu syarat administratif dalam pembangunan perumahan.⁴⁶

Izin lokasi sebagai izin pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu RTRW kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Selanjutnya ketentuan Pasal 28 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 menetapkan bahwa ketentuan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 diberlakukan juga pada RTRW kota.

Pembangunan perumahan dapat diselenggarakan oleh badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero), Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum), Lembaga Negara, Kementrian, Lembaga Pemerintah non kementrian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Otoritas, Yayasan. Tidak setiap penyelenggara pembangunan perumahan memerlukan izin lokasi dalam pembangunan perumahan. Penyelenggara pembangunan perumahan yang memerlukan izin lokasi adalah penyelenggara pembangunan perumahan yang berbentuk perseroan terbatas (PT). bentuk rumah yang dibangun dapat berupa rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.* Hal. 174.

⁴⁷ *Ibid.* Hal. 187.

E. Tinjauan Umum tentang Rumah Susun dan Apartemen

Keberadaan Rusun di Indonesia diatur dengan UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU Rusun). 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.⁴⁸ Berdasarkan ketentuan pada Pasal 17 UU Rumah susun, rumah susun dapat dibangun di atas tanah:

- a. hak milik;
- b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan
- c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan

Pembangunan rumah susun di samping merupakan salah satu alternatif pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian bagi warga kota yang padat penduduknya, juga merupakan pengembangan wilayah kota secara vertikal. Pembangunan rumah susun dapat diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan atas, menengah, dan rendah. Pembangunan rumah susun dapat diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perseroan Terbatas, atau warga Negara Indonesia.

⁴⁸ Lucy Yosita. *et al. op.cit.* Hal. 161.

Dari aspek penguasaannya, rumah susun dapat dikuasai dengan cara dimiliki, pinjam pakai, sewa, atau sewa beli.⁴⁹

Pasal 24 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menyatakan bahwa persyaratan pembangunan rumah susun meliputi:

- a. Persyaratan administratif;
- b. Persyaratan teknis; dan
- c. Persyaratan ekologis.

Sebagaimana dalam Pasal 28 UU No. 20 Tahun 2011 menyatakan “persyaratan administratif yang dimaksud yaitu status hak atas tanah dan izin mendirikan bangunan (IMB), yang harus sesuai dengan rencana fungsi dan pemanfaatannya.” Selanjutnya Pasal 35 menyebutkan “persyaratan teknis yang dimaksud adalah tata bangunan yang meliputi persyaratan peruntukan lokasi serta intensitas dan arsitektur bangunan, serta keandalan bangunan yang meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan,kenyamanan, dan kemudahan.” Kemudian pada Pasal 37 UU Rumah Susun disebutkan “persyaratan ekologis yaitu keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan yang juga menyangkut AMDAL.”

Pengaturan dan pembinaan rumah susun merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang setinggi tingginya, sebagian besar urusan tersebut dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan asas

⁴⁹ Urip Santoso. *op.cit.* Hal. 402.

pemerintahan.⁵⁰ Pembangunan rumah susun memerlukan persyaratan persyaratan teknis dan administratif yang lebih erat. Untuk menjamin keselamatan bangunan, keamanan, dan ketentraman serta ketertiban penghunian, dan keserasian dengan lingkungan sekitarnya, maka satuan rumah susun baru dapat dihuni setelah mendapat izin kelayakan untuk dihuni dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penghuni satuan rumah susun tidak dapat menghindarkan diri atau melepaskan kebutuhannya untuk menggunakan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, karena kesemuanya merupakan kebutuhan fungsional yang saling melengkapi. Satuan rumah susun yang merupakan milik perseorangan dikelola sendiri oleh pemiliknya, sedangkan yang merupakan hak bersama harus digunakan dan dikelola vsecara bersama karena menyangkut kepentingan dan kehidupan orang banyak.⁵¹

Untuk selanjutnya dalam rangka untuk peningkatan daya guna dan hasil guna tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman, serta meningkatkan efektifitas dalam penggunaan tanah terutama pada lingkungan/daerah yang padat penduduknya, maka perlu dilakukan penataan atas tanah, sehingga pemanfaatan dari tanah betul betul dapat dirasakan oleh masyarakat banyak. Berkaitan dengan hal tersebut, maka mulai terpikirkan untuk melakukan pembangunan suatu bangunan yang digunakan untuk hunian untuk kemudian atas bangunan dimaksud dapat

⁵⁰ Adrian Sutedi. *op.cit.* Hal. 159.

⁵¹ *Ibid.* Hal. 160.

digunakan secara bersama sama dengan masyarakat lainnya, sehingga terbentuklah rumah susun.⁵²

Konsep pembangunan yang dilakukan atas rumah susun yaitu dengan bangunan bertingkat, yang dapat dihuni bersama, dimana satuan satuan dari unit dalam bangunan dimaksud dapat dimiliki secara terpisah yang dibangun baik secara horizontal maupun secara vertikal. Pembangunan perumahan yang demikian itu sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁵³ Di daerah perkotaan dimana tingkat kebutuhan akan ruang sangat tinggi, konsep ruang baik hunian ataupun komersial secara *landed* menjadi kurang efisien. Kota dengan luas tanah yang terbatas tidak dapat menjawab hal tersebut. *Strata title* adalah terminologi Barat populer tentang suatu kepemilikan terhadap sebagian ruang dalam suatu gedung bertingkat seperti *apartment* atau rumah susun.⁵⁴

Strata title diberikan kepada pemilik unit apartemen agar kepemilikannya dapat terlindungi di mata hukum. Dengan *strata title* yang terdaftar dalam bentuk sertifikat hak milik atas satuan rumah susun tentunya pemilik dapat memanfaatkannya untuk keperluan lain seperti peminjaman dalam rangka memperoleh pinjaman dari bank.⁵⁵ Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS)/*strata title*) bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah. Bagian bagian dari rumah susun yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah tersebut diberi sebutan

⁵² *Ibid.* Hal. 162.

⁵³ *Ibid.* Hal. 163.

⁵⁴ *Ibid.* Hal. 141.

⁵⁵ *Ibid.* Hal. 143.

satuan rumah susun (SRS). SRS harus mempunyai sarana penghubung ke jalan umum, tanpa mengganggu dan tidak boleh melalui SRS yang lain.⁵⁶

Kepemilikan *strata title* atas apartemen atau rumah susun hanya atas bangunan unit apartemen/rumah susun tersebut saja dan tidak termasuk atas seluruh bangunan apartemen yang diluar unit yang seseorang beli, tidak termasuk tanah di dalam lingkungan apartemen dan apa yang ada di bawahnya serta apa yang ada di atasnya. Jadi, jika kita membeli apartemen Taman Rasuna Tower lantai 12 unit 12F maka kepemilikan hak milik kita hanya atas unit apartemen 12F tersebut saja dan tidak termasuk keseluruhan bangunan apartemen, tanah di lingkungan halaman apartemen yang biasanya berbentuk HGB dan HGU.⁵⁷

Tujuan penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum dan kepastian hak atas pemilikan satuan rumah susun. Namun dalam praktiknya proses penerbitan sertifikat HMSRS membutuhkan waktu yang cukup lama dan prosedur yang rumit karena kurangnya informasi yang diberikan kepada masyarakat luas dari pihak penyelenggara pembangunan. Mengingat permasalahan yang dihadapi dewasa ini berkaitan dengan masalah rumah susun yang berkembang dengan cepat, maka salah satu alternatifnya adalah harus adanya sanksi dan tindakan yang tegas dari pemerintah

⁵⁶ *Ibid.* Hal. 144.

⁵⁷ *Ibid.* Hal. 146.

yang berwenang terhadap para pihak yang lalai dalam kepengurusan penerbitan SHMSRS.⁵⁸

F. Landed House

Pasal 22 ayat (2) UU Perumahan menetapkan bentuk rumah ada tiga macam, yaitu:

- a. Rumah tunggal
Yang dimaksud dengan rumah tunggal adalah rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kaveling.
- b. Rumah deret
Yang dimaksud dengan rumah deret adalah beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing masing mempunyai kaveling sendiri.
- c. Rumah susun
Yang dimaksud dengan 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 tapak atau *landed house* dapat diartikan sebagai rumah horizontal yang terletak di atas bidang tanah secara langsung.⁵⁹ Pada umumnya, yang dimaksud dengan rumah tapak yaitu rumah yang bangunannya terpisah dengan rumah lainnya.⁶⁰ Biasanya *landed house* itu juga memiliki taman sendiri, halaman depan dan halaman

⁵⁸ *Ibid.* Hal. 213.

⁵⁹ Mohamad Taufiq Ismail. *Pilih Rumah Tapak atau Apartemen?* Sumber: https://finance.detik.com/properti/d_3879069/pilih_rumah_tapak_atau_apartemen diakses pada tanggal 27 November 2019, pukul 19:19.

⁶⁰ Tiara Syahra Syabani. *13 Jenis Jenis Hunian yang Dikenal di Indonesia.* Sumber: https://www.finansialku.com/jenis_jenis_rumah_tinggal/ diakses pada tanggal 27 November 2019, pukul 19:29.

belakang.⁶¹ Tahap pengelolaan dekorasi dan perancangan interior atas rumah tapak jelas lebih leluasa diterapkan, baik pada bagian atap, dinding, maupun permukaan lantainya.⁶²

Pasal 43 ayat (1) UU Perumahan menyatakan bahwa pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun dapat dibangun di atas tanah yang berstatus:

- a. Hak milik
- b. Hak guna bangunan, baik di atas tanah Negara maupun di atas hak pengelolaan
- c. Hak pakai atas tanah negara

G. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal hak hak atas tanah yang merupakan sifat asli hak hak dalam hukum adat, tetap dipertahankan, tetapi disesuaikan dengan kenyataan kebutuhan masyarakat kini. Bangunan yang dibangun, tanaman yang ditanam, dan benda benda lain yang ada di atas suatu bidang tanah adalah milik pihak yang membangun dan menanam, baik pihak itu pemegang hak atas tanahnya sendiri maupun pihak lain, kecuali jika ada perjanjian sebaliknya. Apabila dilakukan penerapan asas pemisahan horizontal yang dianut dalam UUPA, apabila bangunan telah disertifikatkan secara terpisah dari tanahnya, pemilik

⁶¹ Anonim. *Wah, Hunian Ini Gabungkan Konsep Apartemen dan Rumah Tapak*. Sumber: <https://news.detik.com/adv/nhl/detikcom/d/4263223/wah-hunian-ini-gabungkan-konsep-apartemen-dan-rumah-tapak> diakses pada tanggal 27 November 2019, pukul 19:35.

⁶² Anonim. *9 Desain Rumah Tapak yang Lebih Keren Dibandingkan Apartemen*. Sumber: <https://www.rumah.com/panduan-properti/9-desain-rumah-tapak-yang-lebih-keren-dibandingkan-apartemen-13894> diakses pada tanggal 27 November 2019, pukul 19:39.

bangunan bersertifikat dapat mempunyai hak untuk mempertahankan bangunan dengan kedudukan yang sama dengan pemilik tanah.⁶³

Dalam hukum Indonesia dimungkinkan pemilikan secara pribadi bagian bagian bangunan, karena hukum Indonesia menggunakan asas pemisahan horizontal, yaitu asas hukum adat yang merupakan dasar hukum tanah Nasional.⁶⁴ Berdasarkan asas pemisahan horizontal pemilikan atas tanah dan benda benda yang berada di atas tanah itu adalah terpisah. Pemilikan atas tanah terlepas dari benda benda yang ada di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya dapat berbeda.⁶⁵

Hak atas tanah tidak meliputi pemilikan atas bangunan yang ada di atasnya. Bangunan, tanaman dan benda benda lain yang ada di atas suatu bidang tanah adalah milik pihak yang membangun atau yang menanam, baik pihak itu pemegang hak atas tanahnya sendiri atau bukan, kecuali kalau ada perjanjian sebaliknya. Maka perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan, tanaman dan/atau benda benda lain yang ada di atasnya, kalau hal itu tidak secara tegas dinyatakan.⁶⁶

Ketentuan Pasal 25 UUPA menggunakan asas pemisahan horizontal yang memisahkan tanah dari benda benda lain yang melekat

⁶³ Boedi Harsono. 2007. *Hak Hak Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Land. Hal. 6.

⁶⁴ Boedi Harsono. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid 1. Jakarta: Djambatan. Hal. 20.

⁶⁵ Imam Sudiyat. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty. Hal. 54.

⁶⁶ Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*. Jakarta: Universitas Trisakti. Hal. 73.

pada tanah tersebut, sehingga rumah terpisah dengan pemilikan tanah. Berdasarkan ketentuan asas pemisahan horizontal, tanah terpisah dari benda benda yang melekat padanya, pemilik tanah dapat berbeda dengan pemilik bangunan yang berdiri di atasnya. Dianutnya asas pemisahan horizontal dalam hukum pertanahan (UUPA), status hukum dari benda yang ada di atas tanah, termasuk rumah tidak lagi mengikuti status tanah di mana rumah tersebut dibangun, tetapi memiliki status yang berdiri sendiri.⁶⁷

Selanjutnya dapat dilihat penerapan asas pemisahan horisontal dalam ketentuan UUPA yang terlihat dengan jelas pada ketentuan dalam Pasal 35 tentang HGB, Pasal 28 tentang HGU, Pasal 41 tentang hak pakai dan Pasal 44 tentang hak sewa untuk bangunan. Di dalam ketentuan itu seseorang dapat mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain, jadi pemilikan atas bangunan berbeda dengan pemilikan atas tanahnya.⁶⁸ Untuk itu Hak Guna Bangunan diartikan sebagai hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah orang lain, di atas tanah hak milik atau di atas tanah Negara.⁶⁹

⁶⁷ Ridwan Halim. 2000. *Sendi Sendi Hukum Hak Milik, Kondominium, Rumah Susun dan Sari Sari Hukum Benda (Bagian Hukum Perdata)*. Jakarta: Puncak Karma. Hal. 11.

⁶⁸ *Ibid.* Hal. 88.

⁶⁹ Betty Rubiati, et al. 2015. *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Satuan Rumah Susun Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Mbr)*. Jurnal sosiohumaniora, Volume 17 No. 2. Staf Pengajar Fakultas Hukum Unpad.

H. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen,⁷⁰ hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Menurut Utrecht,⁷¹ kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu: pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, 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 ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat

⁷⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. Hal. 58.

⁷¹ Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya. Hal. 23.

hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh 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.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta⁷² yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

- 1) Tersedia aturan aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accessible), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Sudikno Mertokusumo,⁷³ kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.

Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat

⁷² Sidharta. 2006. *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*. Bandung: Refika Aditama. Hal. 85.

⁷³ Sudikno Mertokusumo. 2007. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. Hal. 160.

setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

2. Teori Hukum Responsif

Nonet dan Selznick dengan teori hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.⁷⁴ Hukum responsif merupakan teori tentang profil hukum yang dibutuhkan dalam masa transisi. Karena harus peka terhadap situasi transisi di sekitarnya, maka hukum responsif tidak saja dituntut menjadi sistem yang terbuka, tetapi juga harus mengandalkan keutamaan tujuan (*the sovereignty of purpose*), yaitu tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat akibat yang timbul dari bekerjanya hukum itu.⁷⁵

Hukum responsif itu melampaui peraturan atau teks teks dokumen dan *looking towards* pada hasil akhir, akibat, dan manfaat dari hukum itu. Itulah sebabnya, hukum responsif mengandalkan dua doktrin utama. Pertama, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. Kedua, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Kompetensi sebagai tujuan

⁷⁴ Bernard L. Tanya, et al. 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing. Hal. 205.

⁷⁵ *Ibid.* Hal. 206.

berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan:⁷⁶

- (1) Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum;
- (2) Peraturan merupakan subordinasi dari prinsip dan kebijakan;
- (3) Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat;
- (4) Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan;
- (5) Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan;
- (6) Moralitas kerja sama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum;
- (7) Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat;
- (8) Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum;
- (9) Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

Pendek kata, bagi tatanan hukum responsif, hukum merupakan institusi sosial. Oleh karena itu, hukum dilihat lebih dari sekedar suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana hukum menjalankan fungsi fungsi sosial dalam dan untuk masyarakatnya. Melihat hukum sebagai institusi sosial, berarti melihat hukum itu dalam kerangka yang luas, yaitu yang melibatkan berbagai proses dan kekuatan dalam masyarakat.⁷⁷

Teori hukum responsif dilengkapi dengan asas yang melandasi kepemilikan atas tanah sebagai landasan pemikiran serta untuk menganalisis hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan ruang di atas dan di bawah tanahnya. Asas tersebut yaitu asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman

⁷⁶ *Ibid.* Hal. 207.

⁷⁷ *Ibid.* Hal. 210.

dengan bangunan baik yang terdapat di atasnya maupun di bawahnya. Terdapat 2 (dua) asas yaitu asas perlekatan dan asas pemisahan. Asas perlekatan horizontal sebagaimana diatur dalam Pasal 588 KUHPerdara menyatakan bahwa segala apa yang melekat pada suatu barang, atau yang merupakan sebuah tubuh dengan barang itu, adalah milik orang yang menurut ketentuan ketentuan tercantum dalam pasal pasal berikut dianggap sebagai pemiliknya. Asas perlekatan vertikal sebagaimana diatur Pasal 571 KUHPerdara menyatakan bahwa hak milik atas sebidang tanah meliputi hak milik atas segala sesuatu yang ada di atasnya dan di dalam tanah itu. Sedangkan asas pemisahan horizontal adalah hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.⁷⁸

I. Alur Pikir

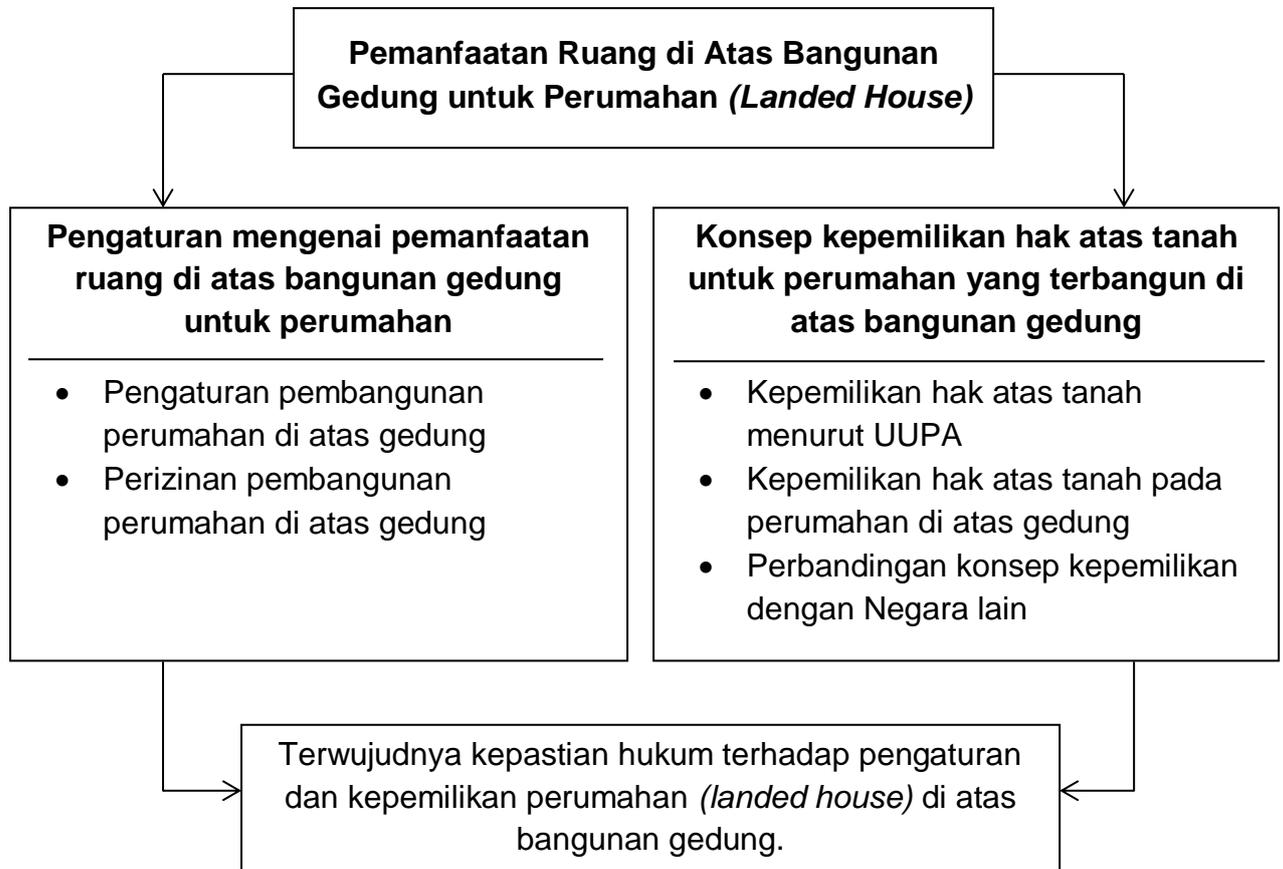
Penelitian ini mengkaji tentang pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung untuk perumahan (*landed house*), dengan isu hukum yang pertama mengenai pengaturan yang mengatur pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung untuk pembangunan perumahan. Sebab belum adanya aturan yang spesifik sehingga menjadi pertanyaan apakah yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam pemberian izin untuk perumahan tersebut, dan apa yang menjadi dasar hukum bagi pembangunan perumahan yang tidak menapak langsung dengan tanah dalam hal ini di

⁷⁸ Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 4 6.

atas bangunan gedung. Isu hukum yang kedua mengkaji mengenai konsep kepemilikan hak atas tanah untuk perumahan *landed house* yang terbangun di atas bangunan gedung. Faktanya, kepemilikan untuk perumahan tersebut adalah *strata title*, kepemilikan ini tidak diatur dalam UUPA meskipun konsep seperti ini digunakan untuk rumah susun, namun dalam konteks ini objek dari kepemilikan *strata title* tersebut adalah perumahan *Cosmo Park* dan *The Villas* dimana konsep kepemilikan rumah sama dengan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Teori yang digunakan yaitu teori kepastian hukum, karena dalam hal ini terjadi kekosongan hukum (*recht vacuum*) atas pengaturan pemanfaatan ruang di atas bangunan gedung untuk perumahan. Selain itu, penulis juga menggunakan teori hukum responsif, untuk melihat bagaimana hukum itu harus peka terhadap situasi transisi disekitarnya dan mengkaji kepemilikan atas tanah sebagai landasan pemikiran serta untuk menganalisis hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan apa yang terbangun di atas tanah tersebut. Kemudian akan dikaji lebih lanjut mengenai perbandingan konsep *Strata Title* di Indonesia dengan Negara negara lain.

Kerangka Pikir



J. Definisi Operasional

Adapun beberapa istilah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

2. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
3. Bangunan gedung komersil adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya khususnya untuk komersil.
4. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
5. Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.
6. *Landed house* atau rumah tapak adalah rumah horizontal yang menapak langsung dengan tanah dan bangunannya terpisah dengan rumah lainnya.
7. Pengaturan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai suatu hal, dalam hal ini adalah pengaturan mengenai pemanfaatan ruang angkasa.

8. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) adalah rencana tata ruang wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030.
9. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta 2011 2030 (yang selanjutnya disebut RTRW 2030) adalah rencana tata ruang wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang terdiri dari rencana tata ruang provinsi, rencana tata ruang kota administrasi dan kabupaten administrasi.