

**PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN YANG
DIBANGUN DI ATAS TANAH SEWA
(KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2011
TENTANG RUMAH SUSUN)**

*(The Development of Flat House Built in the Rental Land
(Study on Act Number 20 of 2011 on Flat House))*

Yoelianto

Fakultas Hukum Universitas Pancasila
Jln. Srengseng Sawah, Jagakarsa, Jakarta Selatan.
E-mail: yoeliantosudayat@yahoo.com

Abstrak

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun melakukan terobosan bahwa pembangunan rumah susun dapat menggunakan barang milik negara berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf dengan cara sewa. Pembangunan rumah susun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah dan pendayagunaan tanah wakaf harus memperhatikan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, namun ironisnya sampai sekarang Peraturan Pemerintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 belum dapat diterbitkan.

Kata kunci: Pembangunan Rumah Susun; Tanah Wakaf; Wakaf

Abstract

Act Number 20 of 2011 on Flat House makes a breakthrough that the construction of flats can use state property in the form of land and utilization of waqf land by leasing. Construction of flats with the use of state/regional property and utilization of waqf land must pay attention to other relevant laws and regulations. But until now, the Government Regulation mandated by Act Number 20 of 2011 is not issued yet.

Keywords: *Construction of Flats; Land of Endowments; Waqf*

A. Pendahuluan

Pada tanggal 10 November 2011 telah disahkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dan telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 108. Undang-undang ini dengan tegas mencabut pemberlakuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, sebagaimana tercantum pada Pasal 118 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011.

Salah satu yang sangat membedakan antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 ialah perihal kepemilikan Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun. Spesifik perbedaannya ialah di samping Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun, ada tanda bukti kepemilikan lain, yaitu yang

disebut dengan Sertipikat Kepemilikan Bangunan dan Gedung atau disingkat SKBG, jika rumah susun tersebut dibangun di atas tanah sewa.

Rumah Susun yang dibangun di atas tanah sewa hanya diperuntukkan untuk jenis rumah susun umum dan rumah susun khusus. Tanah tempat rumah susun tersebut dibangun dibatasi hanya pada barang milik negara/daerah berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf.

Dengan segala keterbatasan jumlah lahan dan mahalny harga tanah di kota-kota besar, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 memanfaatkan barang milik negara/daerah berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf sebagai alternatif dibangunnya rumah susun. Sebagai contoh, Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia sekaligus sebagai kota metropolitan mengalami perkembangan yang sangat pesat. Jumlah penduduk semakin meningkat, kemacetan lalu lintas pada hari-hari dan jam masuk kerja sudah semakin parah di mana pertumbuhan jumlah kendaraan tidak seimbang dengan kondisi jalan yang ada. Kegiatan usaha barang dan jasa sudah tidak asing lagi. Hal tersebut membuat Kota Jakarta menjadi tempat tumpuan orang mengadu nasib untuk memperbaiki kehidupannya, yaitu dengan cara bekerja atau melakukan kegiatan usaha.

Berbanding terbalik dengan pertumbuhan jumlah penduduknya, kondisi lahan/tanah di Jakarta tidak mengalami penambahan, sementara jumlah penduduk semakin tahun semakin bertambah. Akhirnya, tanah di Jakarta menjadi rebutan banyak orang terutama bagi kaum yang mempunyai modal kuat bahkan banyak tanah/rumah yang dijadikan investasi yang sangat menguntungkan, seperti untuk rumah-rumah mewah, usaha kos-kosan, rumah toko (ruko), mall, apartemen dan gedung perkantoran, itu semua merupakan investasi yang sangat menjanjikan keuntungan.

Kondisi kelangkaan atas tanah membuat tingginya harga tanah di Jakarta. Keadaan ini pun menyebabkan banyak orang yang tidak sanggup membeli tanah atau pun rumah di Jakarta, terutama bagi keluarga muda yang baru merintis untuk membeli rumah. Akibatnya, permukiman kumuh banyak menjamur di Jakarta, daerah bantaran sungai banyak dijadikan hunian sehingga sering Jakarta dilanda banjir ketika hujan datang. Selain bantaran sungai, kolong jembatan, jalan tol juga banyak dijadikan tempat hunian warga yang tidak mampu membeli rumah.¹

Dengan kompleksitas permasalahan Kota Jakarta, timbul pertanyaannya bagi warga Jakarta yaitu berapa lama waktu yang harus dihabiskan untuk menempuh perjalanan dari rumah ke tempat kerja? Jika dihitung, bisa saja perjalanan yang harus ditempuh memakan waktu lebih dari 1 (satu) jam. Belum lagi kemacetan lalu lintas yang semakin parah dari arah pinggiran kota, seperti Bogor, Depok, Bekasi, Tangerang, atau Cibubur. Hal itu tentu saja membuat waktu tempuh dari rumah menuju tempat bekerja yang berada di pusat kota menjadi lebih lama.

¹ Danto Sukmajati, Joni Hardi dan Edy Muladi, "Kajian Sistem Pengelolaan Bangunan Rumah Susun Sederhana," *Jurnal Permukiman* (Vol. 8, No. 1, April 2013): 13-14.

Penduduk Kota Jakarta sangat heterogen, sangat mejemuk dengan tingkat kemampuan ekonomi yang berbeda-beda. Bagi yang memiliki kemampuan ekonomi tergolong masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) tentu banyak kendala untuk memiliki rumah tinggal di Jakarta. Untuk mengatasinya, ialah dengan membangun rumah susun.

Oleh Pemerintah, rumah susun dijadikan program utama untuk mengatasi masalah hunian terutama di kota-kota besar Indonesia, terutama rumah susun umum dan rumah susun khusus.² Namun, solusi tersebut juga memiliki kendala, yaitu soal harga tanah, infrastuktur dan perizinan. Dukungan regulasi dan keterlibatan semua pemangku kepentingan untuk kemudahan penyediaan rumah susun sebagai pemenuhan hak MBR.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dalam artikel ini dipermasalahkan mengenai bagaimana pembangunan rumah susun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah dan pendayagunaan tanah wakaf dengan cara sewa jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan tentang barang milik negara/daerah dan peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif dengan bertumpu terutama pada data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang relevan. Pendekatan pada pembahasan dilakukan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan serta konseptual, dan analisis atau pengolahan data dilakukan secara kualitatif.

C. Pembahasan

1. Undang-Undang tentang Rumah Susun

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Rumah Susun pada Pasal 118 secara tegas mencabut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, sementara untuk 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.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksana yang baru.

Selanjutnya Pasal 119 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 menentukan bahwa peraturan perundang-undangan yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut harus diselesaikan paling lambat satu tahun sejak undang-undang tersebut diundangkan. Nyatanya peraturan yang dimaksud sampai penelitian ini dibuat (tahun

² *Ibid.*

2018) belum tersedia, sementara kehadiran peraturan pelaksana sangat diperlukan agar tidak terjadi kekacauan dan tumpang tindih di bidang rumah susun.

Beberapa ketentuan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 yang mensyaratkan pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah, antara lain:³

- a. Pasal 12 mengenai pembinaan;
- b. Pasal 16 ayat (4) mengenai kewajiban menyediakan rumah susun umum;
- c. Pasal 20 ayat (5) mengenai pendayagunaan tanah wakaf untuk rumah susun;
- d. Pasal 27 mengenai pemisahan rumah susun serta gambar dan uraian;
- e. Pasal 49 mengenai bentuk SHM satuan rumah susun dan SKBG rumah susun dan tata cara penerbitannya;
- f. Pasal 54 ayat (4) mengenai pengalihan kepemilikan satuan rumah susun;
- g. Pasal 60 mengenai pengelolaan rumah susun, masa transisi dan tata cara penyerahan pertama kali;
- h. Pasal 69 mengenai peningkatan kualitas rumah susun;
- i. Pasal 71 ayat (2) mengenai pengendalian penyelenggaraan rumah susun;
- j. Pasal 73 mengenai penugasan atau pembentukan badan pelaksana;
- k. Pasal 78 mengenai perhimpunan pemilik dan penghuni satuan rumah susun;
- l. Pasal 88 ayat (4) mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus serta bantuan dan kemudahan kepada masyarakat berkemampuan rendah; dan
- m. Pasal 108 ayat (3) mengenai sanksi administrasi, tata cara dan besaran denda administrasi.

Selain memerlukan peraturan pelaksana dalam jenis Peraturan Pemerintah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 juga memerlukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah, sebagaimana uraian di bawah ini:

- a. Pasal 40 ayat (4) mengenai standar pelayanan minimal prasarana, sarana dan utilitas;
- b. Pasal 57 ayat (5) mengenai tata cara penghitungan besarnya biaya pengelolaan;
- c. Pasal 96 ayat (6) mengenai peran masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun dan forum pengembang rumah susun;
- d. Pasal 33 mengenai permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatan, serta permohonan izin perubahan rencana fungsi dan pemanfaatan.

Dengan belum terbentuknya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, terdapat peluang tidak tercapainya tujuan dari undang-undang tersebut.

Terkait dengan materi pokok penelitian yang mengetengahkan pembangunan rumah susun di atas barang milik negara/daerah dan/atau pendayagunaan tanah wakaf,

³ Wibowo T. Tunardy, "Di manakah Peraturan Pemerintah tentang Rumah Susun yang Baru?" <<https://www.jurnalhukum.com/peraturan-pemerintah-tentang-rumah-susun-baru/>>, diakses pada tanggal 22 Agustus 2018, 21.00 WIB.

secara yuridis hal tersebut diatur melalui ketentuan Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011.

Rumah susun yang dibangun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah dengan cara sewa atau kerja sama pemanfaatan harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pada Pasal 29 ayat (2) menentukan bahwa jangka waktu sewa paling lama 5 (lima) tahun. Sementara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, menetapkan jangka waktu sewa diberikan 60 (enam puluh) tahun.

Pendayagunaan tanah wakaf untuk pembangunan rumah susun juga harus memperhatikan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (Undang-Undang tentang Wakaf) dan juga peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang tentang Wakaf belum mengatur pendayagunaan tanah wakaf untuk dibangun rumah susun dengan cara sewa.

Namun, menurut ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, wakaf atas tanah meliputi tanah hak, artinya tanah yang sudah bersertifikat (sudah terdaftar) yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Tanah yang belum bersertifikat (belum terdaftar) pun dapat dijadikan tanah wakaf HGB atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan atau Hak Milik tetapi wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik. Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah hak-hak tersebut juga dapat diwakafkan. Begitu pula dengan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dapat diwakafkan.

2. Barang Milik Negara/Daerah

Pengertian barang milik negara/daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan Negara/Daerah atau yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang yang berasal dari perolehan lainnya karena hibah/sumbangan, barang diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian kontrak, barang yang diperoleh sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, rumah susun dapat dibangun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah. Subjek hukum pemegang barang milik negara/daerah adalah Kementerian, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Jenis hak atas tanah untuk yang dikelola oleh Kementerian/Pemerintah Daerah adalah Hak Pengelolaan dan Hak Pakai. Sedangkan yang dikelola oleh BUMN/BUMD, jenis hak

⁴ Arie S. Hutagalung, "Berbagai Aspek Hukum Tanah dan Perjanjian: Untuk Pendirian Rumah Susun," (Makalah Seminar Pengurus INI dan IPPAT Jakarta Barat, 25 Oktober 2017), hlm. 33-34.

atas tanahnya dapat berupa HPL, HGB, Hak Pakai, HGU dan tanah yang dikuasai secara fisik tapi berstatus tanah negara.⁵

Pembangunan rumah susun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah hanya pada jenis rumah susun umum dan rumah susun khusus sebagaimana tercantum pada Pasal 18 huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, yaitu dengan cara sewa atau kerja sama pemanfaatan. Dengan demikian, jika rumah susun dibangun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah, maka harus dibuatkan ketentuan sewanya yang dituangkan dalam bentuk perjanjian sewa.

Pengertian sewa terdapat dalam beberapa peraturan yang berhubungan dengan pengelolaan barang milik negara/daerah, di antaranya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara.

Pengertian sewa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Sewa merupakan salah satu bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah. Selain dengan sewa, pemanfaatan barang milik negara/daerah dapat dilakukan dengan pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna atau kerja sama penyediaan infrastruktur. Sewa dapat dilakukan terhadap barang milik negara/daerah asalkan barang tersebut tidak digunakan dan tidak mengubah status kepemilikan terhadap barang itu. Pemanfaatan barang milik negara/daerah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara.⁶

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Penyewaan merupakan penyerahan hak penggunaan/pemanfaatan kepada pihak ketiga. Dalam hubungan sewa-menyewa tersebut harus memberikan imbalan berupa uang sewa bulanan atau tahunan untuk jangka waktu tertentu, baik sekaligus maupun secara berkala. Penyewaan barang milik negara dilakukan dengan tujuan:

- a. Mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara yang belum/tidak dilakukan penggunaan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara;
- b. Memperoleh fasilitas yang diperlukan dalam rangka menunjang tugas dan fungsi instansi pengguna barang; dan/atau
- c. Mencegah penggunaan barang milik negara oleh pihak lain secara tidak sah.

⁵ *Ibid.*, hlm. 36.

⁶ Ni Gusti Ayu Hendrani Sukma Lestari, "Tata Cara Sewa Harang Milik Negara/Daerah," <http://denpasar.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/11/Tulisan-Hukum-Sewa-BMN_BMD.pdf>, diakses pada tanggal 2 September 2018, 22.30 WIB.

Pihak yang dapat menyewa barang milik negara meliputi: Hadan Usaha Milik Negara, Hadan Usaha Milik Daerah, swasta, unit penunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara; dan badan hukum lainnya.

Pemerintah Daerah dapat diperlakukan sebagai penyewa sepanjang barang milik negara yang disewa tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan daerah. Sewa barang milik negara/daerah dilaksanakan terhadap:

1. Harang milik negara yang berada pada pengelola barang;
2. Harang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh pengguna barang kepada Gubernur/Hupati/Walikota;
3. Harang milik negara yang berada pada pengguna barang;
4. Harang milik daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang; atau
5. Harang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Harang Milik Negara/Daerah, prosedur penyewaan diatur antara lain sebagai berikut:

- a. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengusulkan kepada Kepala Daerah melalui pengelola atas barang milik daerah yang akan disewakan, dalam pengusulan tersebut dilengkapi data barang dan apabila dipandang perlu dapat dibentuk Panitia Penyewaan;
- b. Penyewaan tanah dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh pengelola setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah dan penyewaan sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna serta selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengguna setelah mendapat persetujuan pengelola;
- c. Ketentuan pelaksanaan diatur lebih lanjut dalam surat perjanjian sewa menyewa.
- d. Surat perjanjian sewa menyewa memuat antara lain:
 - 1) Para pihak yang terikat dalam perjanjian;
 - 2) Jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
 - 3) Tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa; dan
 - 4) Hak dan kewajiban para pihak.
- e. Jangka waktu penyewaan maksimal 5 (lima) tahun dan dapat dipertimbangkan untuk diperpanjang.
- f. Selain penyewaan terhadap pemanfaatan barang milik daerah dapat dikenakan retribusi yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan jangka waktu penyewaan barang milik negara/daerah berupa tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Harang Milik Negara/Daerah telah menetapkan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang

melebihi 5 (lima) tahun untuk suatu keadaan tertentu atau ditentukan lain dalam undang-undang. Sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dapat dibangun rumah susun umum atau rumah susun khusus dengan pemanfaatan secara sewa dengan jangka waktu sewa diberikan selama 60 (enam puluh) tahun sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 ayat (3).⁷

Ketentuan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 menentukan bahwa pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan cara sewa harus dilakukan dengan perjanjian tertulis di hadapan pejabat yang berwenang dengan memuat sekurang-kurangnya:

- a. Hak dan kewajiban penyewa dan pemilik tanah;
- b. Jangka waktu sewa;
- c. Kepastian pemilikan tanah untuk mendapatkan pengembalian tanah pada akhir masa sewa; dan
- d. Jaminan penyewa terhadap tanah yang dikembalikan tidak terdapat permasalahan fisik, administrasi dan hukum.

Dari uraian di atas timbul lagi permasalahan mengenai jangka waktu lamanya sewa barang milik negara/daerah berupa tanah, karena di satu pihak sudah ditetapkan jangka waktu selama 60 (enam puluh) tahun menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, dan di lain pihak, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jangka waktunya paling lama 5 tahun dan dapat diperpanjang. Harus dipikirkan pula jangka waktu sewa yang diberikan selama 60 tahun, karena merupakan jangka waktu yang sangat lama, sehingga dampaknya juga akan dialami pada manajemen kearsipannya, yang dapat memantau secara terus-menerus, serta untuk memelihara dokumen perjanjian sewanya. Mengingat harus ada jaminan jika sewa berakhir, barang milik negara/daerah berupa tanah tersebut harus kembali kepada pemegang hak.

3. Tanah Wakaf

Herbicara tentang tanah wakaf tentunya harus mengetahui peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang wakaf tanah hak milik dan peraturan tentang wakaf itu sendiri. Wakaf secara umum telah diatur dalam Undang-Undang tentang Wakaf dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Dalam undang-undang tersebut, wakaf lebih diarahkan kepada wakaf produktif yang berarti bahwa benda wakaf lebih bervariasi. Henda wakaf yang dimaksud terdiri dari wakaf atas benda tidak bergerak dan wakaf atas benda bergerak. Untuk wakaf atas benda tidak

⁷ Era Nandya Febriana, Jayus dan Rosita Indrayati, "Pengelolaan Harang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Harang Milik Negara/Daerah," *Lentera Hukum* (Vol. 4, No. 2, 2017): 137-138.

bergerak tidak terbatas pada wakaf atas tanah hak milik saja, tetapi semua hak atas tanah dapat diwakafkan.

Herdasarakan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Perbuatan hukum wakif untuk mewakafkan harta benda miliknya ini dituangkan dalam Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.

Herdasarakan Pasal 6 Undang-Undang tentang Wakaf, pelaksanaan wakaf harus memenuhi unsur sebagai berikut:

- a. Wakif;
- b. Nazhir;
- c. Harta benda wakaf;
- d. Ikrar wakaf;
- e. Peruntukan harta benda wakaf;
- f. Jangka waktu wakaf.

Huruf a sampai dengan e diikuti dengan pengaturan pada pasal-pasal berikutnya, sedangkan huruf f tentang jangka waktu wakaf tidak dijumpai satu pasal pun pengaturan lebih lanjutnya. Walaupun pada Pasal 1 angka 1 dapat dilihat pada pengertian wakaf, yaitu perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Untuk wakaf benda tidak bergerak berupa tanah, jangka waktu wakaf terkait dengan status hak atas tanah yang akan diwakafkan. Wakaf untuk tanah hak milik sesuai dengan pengertian hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, terpenuhi, maka wakaf tanah hak milik adalah untuk selama-lamanya.

Ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyatakan sebagai berikut:

- (1) Hak atas tanah yang dapat diwakafkan terdiri dari:
 - a. hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar;
 - b. hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah negara;
 - b. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik;
 - c. hak milik atas satuan rumah susun.
- (2) Apabila wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dimaksudkan sebagai wakaf untuk selamanya, maka diperlukan pelepasan hak dari pemegang hak pengelolaan atau hak milik.

- (3) Hak atas tanah yang diwakafkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dimiliki atau dikuasai oleh wakif secara sah serta bebas dari segala sitaan, perkara sengketa, dan tidak dijaminkan.

Memahami konstruksi hukum mengenai penguasaan/pemilikan hak-hak atas tanah, hanya hak milik atas tanah saja yang dapat diwakafkan, karena hak milik merupakan kepunyaan pemegang hak secara sah, dan harus dalam keadaan bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa, dan tidak dalam keadaan dijaminkan. Sedangkan HGU, HGH, dan HP sebenarnya dimiliki seseorang hanya dalam jangka waktu tertentu saja. Jadi, ketika akan diwakafkan untuk selama-lamanya, haruslah mendapat persetujuan dari yang berwenang. Jadi, jika di atas tanah hak milik orang lain, maka harus dilepaskan haknya oleh pemiliknya. Jika di atas tanah negara, maka harus diberikan izin dahulu oleh HPN. Kemudian, jika di atas tanah HPL, maka harus dilepaskan oleh pemegang HPL. Sedangkan, jika di atas tanah HUMN/HUMD dan instansi Pemerintah lainnya, maka harus dilalui prosedur pelepasan asetnya dahulu, sebagaimana ketentuan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Henda wakaf tidak bergerak berupa tanah hanya dapat diwakafkan untuk jangka waktu selama-lamanya kecuali wakaf hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf c.
- (2) Henda wakaf tidak bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwakafkan beserta bangunan dan atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- (3) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang diperoleh dari instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, HUMN/HUMD, dan pemerintah desa atau sebutan lain yang setingkat dengan itu wajib mendapat izin dan pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan.

Kepedulian negara terhadap pembangunan rumah susun jelas dapat dilihat pada Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 yang menentukan bahwa rumah susun dapat dibangun di atas tanah hak, HGH atau Hak Pakai, Hak Pengelolaan.

Secara praktik, pembangunan rumah susun di atas tanah wakaf dengan cara sewa jarang terjadi, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun telah memberikan terobosan hukum, mengingat keterbatasan lahan/tanah serta mahalnya harga tanah di kota-kota besar di Indonesia sampai-sampai barang milik negara/daerah berupa tanah dan tanah wakaf dapat dibangun rumah susun dengan cara sewa.

Dengan demikian, untuk pendayagunaan tanah wakaf untuk rumah susun jika tidak sesuai dengan Akta Ikrar Wakaf dapat dilakukan perubahan peruntukan setelah memperoleh persetujuan dan/atau izin tertulis Hadan Wakaf Indonesia, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Herdasarkan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf diatur bahwa harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang dijadikan

jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.⁸

Selanjutnya ketentuan Pasal 40 mengenai larangan untuk ditukar tersebut, maka hal itu dapat dikecualikan dengan syarat harus memnuhi ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang mengatur:

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf f dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Hadan Wakaf Indonesia.
- (3) Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- (4) Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Perlu diperhatikan juga ketentuan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang menyatakan bahwa penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut:

- a. Nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;
- b. Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota;
- c. Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya Hupati/Walikota setempat membuat Surat Keputusan;
- d. Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan

⁸ Muhammad Yunus, Pagar dan Syafrudin Syam, "Alih Fungsi Tanah Wakaf Menurut Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 (Studi Kasus di Kota Medan)," *At-Tajahum: Journal of Islamic Law* (Vol. 2, No. 1, Januari-Juni 2018): 211.

- e. Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar ganti dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke Kantor Pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Perubahan peruntukan benda wakaf hanya dapat dilakukan oleh nazhir sebagaimana ketentuan Pasal 44 Undang-Undang tentang Wakaf yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Dalam mengelola dan mengembangkan harta benda wakaf, Nazhir dilarang melakukan perubahan peruntukan harta benda wakaf kecuali atas dasar izin tertulis dari Hadan Wakaf Indonesia.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan apabila harta benda wakaf ternyata tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam ikrar wakaf.

Nazhir dengan sendirinya tidak dapat merubah peruntukan wakaf secara sepihak, nazhir bertugas mengelola administrasi, mengembangkan, melindungi, mengawasi harta benda wakaf yang diamanahkan oleh wakif. Jika perubahan tersebut tetap dilakukan oleh nazhir secara sepihak serta menyalahgunakan kewenangannya sebagai nazhir, sehingga perbuatan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, yaitu tanpa adanya izin tertulis dari Hadan Wakaf Indonesia (HWD), maka kepada nazhir yang bersangkutan dapat dikenakan ketentuan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang tentang Wakaf. Dalam pasal tersebut diatur bahwa pelanggaran atas Pasal 44 Undang-Undang tentang Wakaf dapat dikenakan sanksi pidana penjara dan pidana denda.⁹

Pasal tersebut menghendaki apabila nazhir akan melakukan perubahan peruntukan benda wakaf harus mendapat izin tertulis dari Hadan Wakaf Indonesia. Substansi izinnya ialah mengenai bahwa harta benda wakaf ternyata tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam ikrar wakaf.

Selanjutnya, Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf mengatur pula bahwa perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan Hadan Wakaf Indonesia (HWD).¹⁰

Ketentuan tersebut di atas berbeda dengan Pasal 225 Kompilasi Hukum Islam yang menyatakan bahwa benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Penyimpangan dari ketentuan dimaksud hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan berdasarkan saran dari majelis Ulama Kecamatan dan Camat setempat dengan alasan:

⁹ Firman Muntaqo, "Problematika dan Prospek Wakaf Produktif di Indonesia," *Al-Ahkam* (Vol. 25, No. 1, April 2015): 104-106.

¹⁰ *Ibid.*

karena tidak sesuai dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif, dan karena kepentingan umum.¹¹

D. Simpulan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun belum berlaku efektif karena belum ada peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai mana amanat dari undang-undang tersebut, begitu pula dengan pembangunan rumah susun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dan pemberdayaan tanah wakaf sama sekali belum tersentuh atau belum dapat dilaksanakan.

Untuk ke depannya, jika akan dibuat peraturan pelaksana, hendaknya harus diperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan barang milik negara/daerah berupa tanah dan wakaf.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Febriana, Era Nandya, Jayus dan Rosita Indrayati. "Pengelolaan Harang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Harang Milik Negara/Daerah." *Lentera Hukum* (Vol. 4, No. 2, 2017).
- Iqlima, Idia Isti, Syahrizal dan Ilyas. "Penukaran Harta Wakaf Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf." *Syiah Kuala Law Journal* (Vol. 1, No. 1, April 2017).
- Muntaqo, Firman. "Problematika dan Prospek Wakaf Produktif di Indonesia." *Al-Ahkam* (Vol. 25, No. 1, April 2015).
- Sukmajati, Danto, Joni Hardi dan Edy Muladi. "Kajian Sistem Pengelolaan Bangunan Rumah Susun Sederhana." *Jurnal Permukiman* (Vol. 8, No. 1, April 2013).
- Yunus, Muhammad, Pagar dan Syafrudin Syam. "Alih Fungsi Tanah Wakaf Menurut Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 (Studi Kasus di Kota Medan)." *At-Tajahum: Journal of Islamic Law* (Vol. 2, No. 1, Januari-Juni 2018).

Internet

- Lestari, Ni Gusti Ayu Hendrani Sukma. "Tata Cara Sewa Barang Milik Negara/Daerah." <http://denpasar.bpk.go.id/wp-content/uploads/2016/11/Tulisan-Hukum-Sewa-HMN_HMD.pdf>.
- Tunardy, Wibowo T. "Di manakah Peraturan Pemerintah tentang Rumah Susun yang Baru?" <<https://www.jurnalhukum.com/peraturan-pemerintah-tentang-rumah-susun-baru/>>.

¹¹ Idia Isti Iqlima, Syahrizal dan Ilyas, "Penukaran Harta Wakaf Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf," *Syiah Kuala Law Journal* (Vol. 1, No. 1, April 2017): 154.

Makalah

Hutagalung, Arie S. "Berbagai Aspek Hukum Tanah dan Perjanjian: Untuk Pendirian Rumah Susun." Makalah Seminar Pengurus INI dan IPPAT Jakarta Barat, 25 Oktober 2017.
