



Analisis Yuridis terhadap Implementasi Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun antara *Das Sollen* dan *Das Sein*

Charis Alif Aditya Permana*, Saniya Putri Dwi Ananda, Aleyka Dwi Ramadhani, Brianita Alya Ekawati, Muhammad Adymas Hikal Fikri

Universitas Negeri Semarang; charisalif@students.unnes.ac.id, saniyaputri02@students.unnes.ac.id, aleykaarn@students.unnes.ac.id, brianitaalya20@students.unnes.ac.id, hikal@mail.unnes.ac.id

DOI:

<https://doi.org/10.47134/ijlj.v3i2.5093>

*Correspondence: Charis Alif Aditya Permana

Email: charisalif@students.unnes.ac.id

Received: 03-10-2025

Accepted: 17-11-2025

Published: 28-12-2025



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) dalam perspektif kesenjangan antara *das sollen* (ketentuan hukum yang ideal) dan *das sein* (realitas pelaksanaan di lapangan). Meskipun secara normatif sistem hukum Indonesia telah menyediakan landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai kendala administratif, teknis, dan regulatif yang menghambat pelaksanaan pendaftaran HMSRS secara efektif. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, serta dianalisis secara kualitatif-deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa disharmoni regulasi, lemahnya pengawasan pemerintah, rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pengembang, serta belum terintegrasinya sistem informasi pertanahan menjadi penyebab utama kesenjangan antara norma hukum dan praktik di lapangan. Penelitian ini merekomendasikan harmonisasi regulasi, digitalisasi sistem pendaftaran, penegakan sanksi administratif terhadap pengembang yang lalai, serta peningkatan edukasi hukum masyarakat. Dengan demikian, diharapkan sistem pendaftaran HMSRS di Indonesia dapat berjalan efektif, transparan, dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi seluruh pemilik satuan rumah susun.

Kata Kunci: Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Pendaftaran Tanah, *Das Sollen*, *Das Sein*, Kepastian Hukum.

Abstract: This study aims to analyze the implementation of registration of Ownership Rights to Apartment Units (HMSRS) in the context of the gap between *das sollen* (ideal legal provisions) and *das sein* (actual implementation in the field). Although normatively, the Indonesian legal system has provided a strong legal basis through Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, Law Number 20 of 2011 concerning Flats, and Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration, in practice, there are still various administrative, technical, and regulatory obstacles that hinder the effective implementation of HMSRS registration. This study uses a normative juridical method with a legislative, conceptual, and case approach, and is analyzed qualitatively and descriptively. The results of the study show that regulatory disharmony, weak government supervision, low legal awareness among the public and developers, and the lack of integration of the land information system are the main causes of the gap between legal norms and practice in the field. This study recommends regulatory harmonization, digitization of the registration system, enforcement of administrative sanctions against negligent developers, and increased legal education for the public. Thus, it is hoped that the HMSRS registration system in Indonesia can run effectively, transparently, and provide legal certainty for all apartment unit owners.

Keywords: Ownership Rights to Apartment Units; Land Registration; *Das Sollen*; *Das Sein*; Legal Certainty.

Pendahuluan

Meningkatnya jumlah penduduk di kawasan perkotaan yang memiliki keterbatasan lahan mendorong meningkatnya kebutuhan akan hunian, permukiman, serta sarana komersial modern. Dalam situasi tersebut, pembangunan rumah susun menjadi solusi strategis untuk memaksimalkan pemanfaatan ruang yang terbatas sekaligus mengatasi pesatnya urbanisasi. Perkembangan pembangunan rumah susun ini kemudian menimbulkan kebutuhan mendesak akan kepastian hukum terhadap status kepemilikan setiap satuan rumah susun (Masrofah, 2016). Untuk memberikan jaminan kepastian hukum, sistem pertanahan di Indonesia mewajibkan pendaftaran setiap hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun, melalui pembukuan dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah, serta pencatatannya pada surat ukur apabila tersedia. Pembukuan dan pencatatan tersebut menjadi alat bukti sah bahwa hak, pemegang hak, dan bidang tanah yang tercantum telah didaftarkan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Rizqi & Yusriadi, 2018). Ketentuan mengenai HMSRS secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, yang menyatakan bahwa Hak Milik atas Satuan Rumah Susun merupakan hak milik individu atas unit rumah susun yang berdiri di atas tanah bersama, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 46 ayat (1). Namun, dalam pelaksanaannya, proses pendaftaran HMSRS sering menghadapi berbagai kendala administratif maupun teknis, seperti keterlambatan penerbitan sertipikat, ketidaksesuaian antara gambar denah dengan kondisi fisik bangunan, serta belum optimalnya integrasi data antara pengembang dan Kantor Pertanahan. Kondisi tersebut mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara *das sollen* (ketentuan hukum yang ideal) dengan *das sein* (realitas pelaksanaan di lapangan). Dari perspektif *das sollen*, kerangka hukum pertanahan Indonesia sebenarnya telah memiliki landasan yang kuat, mulai dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA sebagai dasar hukum utama bidang pertanahan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hingga Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 1997 sebagai aturan pelaksana. Secara normatif, pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak. Namun, dalam konteks HMSRS, terdapat permasalahan ketidaksesuaian karena sistem pendaftaran tanah yang berlaku belum sepenuhnya menyesuaikan karakteristik rumah susun yang bersifat vertikal dan melibatkan unsur kepemilikan bersama atas tanahnya (Boedi Harsono, 2008). Sementara itu, dari perspektif *das sein*, kenyataannya banyak satuan rumah susun masih belum terdaftar sesuai ketentuan yang berlaku, sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi pemilik unit, potensi sengketa, dan tidak terpenuhinya asas tertib administrasi pertanahan.

Dalam praktiknya, tidak sedikit pengembang yang telah menyerahkan unit rumah susun kepada konsumen sebelum menyelesaikan proses pendaftaran dan penerbitan sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS). Selain itu, sering ditemukan ketidaksesuaian antara data fisik bangunan dan gambar rencana yang telah disahkan oleh pemerintah daerah. Ketidakteraturan administratif tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan hukum, termasuk sengketa antara penghuni, pengembang, maupun pihak ketiga seperti lembaga perbankan yang menjadikan sertipikat HMSRS sebagai jaminan kredit atau agunan pembiayaan. Penelitian terdahulu oleh Ayomi Damar Fatwati dan

Tamsil (Ayomi & Tamsil, 2018) menegaskan bahwa ketentuan hukum mengenai pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) masih menghadapi permasalahan disharmoni antar peraturan. Dalam kajiannya disebutkan bahwa masih terdapat peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, sementara pengaturan tersebut telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011. Ketidakharmisan norma ini menyebabkan ketidakpastian dalam pelaksanaan pendaftaran HMSRS, khususnya terhadap rumah susun dengan fungsi bukan hunian. Selanjutnya, penelitian oleh Meike Binsneyder dan Nynda Fatmawati Octarina (Binsneyder & Octarina, 2022) menunjukkan bahwa dalam praktiknya masih banyak pengembang yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, yaitu menyerahkan sertifikat HMSRS kepada pembeli. Kondisi ini memperlihatkan lemahnya pengawasan dari pemerintah terhadap pelaksanaan kewajiban hukum pengembang serta menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik satuan rumah susun yang telah melakukan pembayaran lunas namun belum menerima sertifikat kepemilikannya. Selain itu, Athalia Saputra (Saputra, 2020) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik satuan rumah susun belum optimal akibat masih sering terjadinya keterlambatan pendaftaran HMSRS di Kantor Pertanahan. Penundaan ini umumnya disebabkan oleh kelalaian pengembang dalam melengkapi akta pemisahan serta ketidakseragaman prosedur administratif di lapangan. Oleh karena itu, penelitian tersebut menegaskan perlunya penerapan asas publisitas dan tertib administrasi pertanahan agar pendaftaran HMSRS dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum yang efektif bagi pemilik satuan rumah susun.

Dengan demikian, penelitian ini berupaya memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai implementasi pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) dengan menelaah kesenjangan antara *das sollen* sebagai ketentuan normatif dan *das sein* sebagai realitas pelaksanaan di lapangan. Kajian ini menegaskan bahwa meskipun kerangka hukum telah tersedia, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala administratif, teknis, dan koordinasi antar instansi. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pembaruan kebijakan dan harmonisasi regulasi di bidang pertanahan, guna mewujudkan sistem pendaftaran HMSRS yang efektif, transparan, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh pemilik satuan rumah susun di Indonesia.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif (*normative juridical research*), yakni metode yang menitikberatkan pada pengkajian terhadap norma-norma hukum positif serta asas-asas hukum yang berlaku (Benuf & Azhar, 2020). Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap ketentuan normatif (*das sollen*) dan realitas pelaksanaannya (*das sein*) dalam implementasi pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah hierarki serta substansi hukum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksanaannya; pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk menelaah asas-asas hukum seperti asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidings beginsel*) dan asas perlekatan (*verticale accessie*); serta pendekatan kasus (*case approach*), untuk mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum dan praktik berdasarkan data empiris dan penelitian terdahulu. Data diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian dianalisis secara kualitatif-deskriptif melalui metode penafsiran hukum gramatikal, sistematis, dan teleologis (Cahyono, 2021). Metode ini dipilih untuk menemukan kesesuaian antara norma hukum yang ideal dan praktik pelaksanaannya, serta merumuskan rekomendasi pembaruan hukum guna mewujudkan tertib administrasi dan kepastian hukum dalam pendaftaran HMSRS (Pujiati, 2024).

Hasil dan Pembahasan

Ketentuan Normatif Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (*Das Sollen*)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun merupakan dasar hukum utama yang mengatur kepemilikan dan pendaftaran satuan rumah susun di Indonesia. Lahirnya undang-undang ini tidak terlepas dari kebutuhan akan hunian layak di tengah pertumbuhan penduduk yang pesat dan keterbatasan lahan di kawasan perkotaan (Mubarrak, 2025). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 hadir sebagai bentuk pengaturan yang menjamin hak-hak pemilik satuan rumah susun, baik secara individual maupun kolektif (Sari & Kuswanto, 2023). Dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 ditegaskan bahwa satuan rumah susun dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Ketentuan ini memberikan pengakuan hukum terhadap bentuk kepemilikan vertikal yang sebelumnya belum dikenal dalam sistem hukum agraria Indonesia yang didasarkan pada prinsip horizontal (*horizontal separation principle*). Pengaturan ini menegaskan bahwa Hak Milik atas Satuan Rumah Susun merupakan hak milik yang bersifat perseorangan atas satuan tertentu dalam suatu bangunan rumah susun. Namun, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun tidak dapat dipisahkan dari bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama karena ketiganya merupakan satu kesatuan yang utuh dan saling terkait. Artinya, setiap pemilik satuan rumah susun selain memiliki hak eksklusif atas ruang huniannya, juga memiliki hak proporsional atas fasilitas dan area bersama seperti tangga, koridor, taman, serta tanah tempat bangunan berdiri (Dwiyatmi, 2020). Ketentuan mengenai Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dijelaskan dalam Pasal 47 pada ayat 1-3 dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 (Hermawan & Sapto, 2023). Pasal tersebut mengatur bahwa sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun merupakan tanda bukti kepemilikan yang sah dan hanya dapat diterbitkan kepada orang perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Ketentuan ini memperlihatkan bahwa sistem kepemilikan dalam rumah

susun bersifat kompleks, karena setiap satuan individu tidak berdiri sendiri melainkan melekat dengan hak bersama atas tanah dan fasilitas umum. Penerbitan SHM Sarusun tidak hanya berfungsi sebagai tanda bukti kepemilikan, tetapi juga sebagai jaminan kepastian hukum bagi pemilik agar haknya diakui dan dilindungi secara sah oleh negara (Indonesia, 2011). Secara normatif, ketentuan dalam Undang-Undang Rumah Susun diperkuat oleh perangkat hukum di bawahnya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menjadi landasan teknis pendaftaran tanah di Indonesia dan berfungsi untuk menjamin kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah dan bangunan (Rahmat, 2021). PP Nomor 24 Tahun 1997 memberikan landasan bahwa satuan rumah susun dapat didaftarkan sebagai hak milik yang berdiri di atas tanah bersama, sehingga setiap pemilik berhak memperoleh sertipikat individu atas satuannya. Melalui proses pendaftaran ini, hak kepemilikan tersebut menjadi sah secara administratif dan diakui secara hukum (Antoine, dkk., 2025). Untuk melaksanakan ketentuan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, diterbitkan pula Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur lebih rinci mengenai tata cara pendaftaran tanah, termasuk mekanisme pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Peraturan ini memuat ketentuan teknis terkait pengajuan permohonan pendaftaran, dokumen yang diperlukan, pembuatan peta bidang tanah bersama, hingga proses penerbitan sertipikat bagi masing-masing satuan rumah susun. Di dalamnya juga diatur tata cara pencatatan peralihan hak, baik karena jual beli, pewarisan, maupun peralihan lainnya, yang semuanya harus dilakukan melalui pendaftaran di Kantor Pertanahan. Dengan demikian, regulasi ini memastikan bahwa setiap transaksi atau perubahan status kepemilikan satuan rumah susun dapat tercatat secara resmi untuk menjamin kepastian hukum.

Realitas Implementasi Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (*Das Sein*)

Dalam praktiknya, proses pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) di Indonesia belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Walaupun secara normatif Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun telah mengatur bahwa setiap satuan rumah susun yang memenuhi syarat berhak memperoleh sertifikat HMSRS, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa banyak rumah susun yang telah dihuni bertahun-tahun namun belum memiliki sertifikat atas nama pemilik masing-masing (Wafi, Suharto, & Malikhatun, 2016). Fenomena ini tampak di berbagai kota besar seperti Jakarta, Bekasi, dan Surabaya. Banyak penghuni hanya memegang Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atau Akta Jual Beli (AJB) tanpa adanya sertifikat resmi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini menyebabkan ketidakpastian hukum dan kerentanan terhadap sengketa kepemilikan, terutama bila pengembang mengalami permasalahan hukum atau keuangan. Salah satu penyebab utama lambatnya penerbitan HMSRS adalah belum terpenuhinya persyaratan administratif dari pihak pengembang, seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Akta Pemisahan (*Deed of Split*), dan Berita Acara Serah Terima (BAST) antara pengembang dan pemerintah daerah (Pebriananta, Lesmana, & Zulfikar, 2025). Dokumen-dokumen tersebut merupakan dasar

hukum untuk memecah sertifikat induk tanah menjadi satuan kepemilikan individu. Ketika dokumen belum lengkap, Kantor Pertanahan tidak dapat menerbitkan sertifikat HMSRS, sehingga proses hukum berhenti di tengah jalan. Kondisi ini diperburuk oleh kenyataan bahwa banyak pengembang menunda proses pendaftaran hingga seluruh unit terjual. Padahal, secara hukum pendaftaran harus dilakukan segera setelah bangunan dinyatakan layak huni dan Akta Pemisahan disahkan. Penundaan ini menyebabkan banyak pembeli yang sudah menempati unit, tetapi belum diakui secara sah sebagai pemilik. Dalam kasus tertentu, sertifikat induk bahkan masih dijadikan jaminan oleh pengembang ke lembaga keuangan, yang menimbulkan risiko hukum baru bagi pembeli (Isnaini, 2021). Selain hambatan administratif, sistem pendaftaran pertanahan di Indonesia masih menghadapi kendala teknis. Di beberapa daerah, sistem pendaftaran masih berbasis manual, sehingga verifikasi data fisik dan yuridis berlangsung lambat. Minimnya integrasi antara sistem informasi Dinas Perumahan dan Permukiman (Disperkim) dengan sistem BPN juga menghambat alur penerbitan sertifikat. Data mengenai batas tanah, status bangunan, hingga kepemilikan sering kali tidak sinkron, menyebabkan penundaan proses registrasi dan penerbitan HMSRS. Kesenjangan antara *das sollen* (ketentuan normatif) dan *das sein* (realitas empiris) juga tampak dari rendahnya kesadaran hukum masyarakat dan pengembang (Taolin, Mujiburohman, & Widarbo, 2024). Banyak pembeli yang menganggap bahwa memiliki AJB atau PPJB sudah cukup membuktikan kepemilikan, tanpa menyadari bahwa hanya sertifikat HMSRS yang memberikan perlindungan hukum penuh. Di sisi lain, banyak pengembang yang tidak memiliki motivasi kuat untuk segera mendaftarkan unit, karena tidak adanya sanksi tegas dalam regulasi. Walaupun Undang-Undang Rumah Susun mengatur kewajiban pengembang, namun sanksi administratif terhadap pelanggaran belum efektif diterapkan (Taufiq, Masykur, & Supriyadi, 2023).

Dari sisi kelembagaan, koordinasi antarinstansi pemerintah juga belum berjalan optimal. Pemerintah daerah berwenang mengeluarkan izin bangunan, sementara BPN bertugas mengurus pendaftaran hak atas tanah. Ketika komunikasi dan sinkronisasi antar instansi tidak lancar, proses pemecahan sertifikat induk menjadi sertifikat individu menjadi tertunda. Akibatnya, masyarakat yang telah membeli unit menjadi pihak yang paling dirugikan karena tidak memperoleh kepastian hukum atas kepemilikannya (Isnaini, 2021). Selain berdampak pada aspek hukum, hambatan pendaftaran HMSRS juga berpengaruh terhadap aspek ekonomi. Pemilik satuan rumah susun yang belum memiliki sertifikat tidak dapat menggunakan propertinya sebagai jaminan kredit di lembaga keuangan (Debby, Hasan, & Wahjuni, 2019). Hal ini menghambat potensi ekonomi masyarakat urban yang seharusnya dapat memanfaatkan properti tersebut untuk kegiatan produktif. Bagi lembaga keuangan, ketiadaan sertifikat juga meningkatkan risiko hukum karena hak atas tanah belum terdaftar secara sah. Dari keseluruhan permasalahan tersebut, tampak jelas bahwa implementasi pendaftaran HMSRS masih jauh dari idealitas hukum yang diharapkan (Binsneyder & Octarina, 2022).

Faktor-Faktor Penyebab Kesenjangan antara *Das Sollen* dan *Das Sein*

Kesenjangan antara norma hukum yang seharusnya berlaku (*das sollen*) dengan kenyataan di lapangan (*das sein*) dalam pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) merupakan permasalahan yang melibatkan berbagai dimensi. Analisis mendalam terhadap hal ini mengungkapkan empat faktor utama yang saling berkaitan dan menciptakan hambatan dalam implementasi pendaftaran HMSRS di Indonesia (Nurkhotijah, 2024). Pertama, kendala regulasi menjadi akar permasalahan mendasar dalam pendaftaran HMSRS. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan PP Nomor 13 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas PP Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman menciptakan kebingungan prosedural. PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatur mekanisme pendaftaran tanah konvensional yang bersifat horizontal, sementara rumah susun memiliki karakteristik vertikal yang memerlukan pendekatan berbeda. Ketidakselarasan ini menyebabkan perbedaan interpretasi di tingkat pelaksana, khususnya dalam hal persyaratan dokumen, tahapan pendaftaran, dan kewenangan institusi. Lebih lanjut, regulasi terkait pemisahan rumah susun yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam aturan teknis yang operasional, sehingga menimbulkan kekosongan hukum dalam praktik (Binsneyder & Octarina, 2022). Kedua, kendala administratif menjadi hambatan operasional yang paling sering ditemui. Pengembang seringkali terlambat dalam melengkapi dokumen-dokumen krusial seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Berita Acara Serah Terima (BAST), dan Akta Pemisahan. Keterlambatan ini bukan semata-mata karena kelalaian pengembang, tetapi juga disebabkan oleh kompleksitas birokrasi yang melibatkan berbagai instansi. Proses penerbitan IMB yang memerlukan koordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, pembuatan Akta Pemisahan yang harus melalui Notaris/PPAT, serta verifikasi BAST yang memerlukan persetujuan dari PPPSRS (Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun) menciptakan rantai prosedur yang panjang dan rawan penundaan. Akibatnya, BPN tidak dapat menerbitkan sertifikat HMSRS sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan, yang pada akhirnya merugikan konsumen. Ketiga, kendala teknis berupa kurangnya integrasi sistem data antar-instansi pemerintah memperburuk situasi. Pemerintah daerah, BPN, dan instansi terkait lainnya masih menggunakan sistem basis data yang terpisah dan tidak terkoneksi. Hal ini menyebabkan proses validasi data menjadi manual, memakan waktu lama, dan rentan terhadap kesalahan. Ketiadaan sistem informasi terintegrasi juga menghambat proses verifikasi silang antara data bangunan dengan data pertanahan, padahal hal ini sangat krusial untuk memastikan tidak ada tumpang tindih hak atau cacat hukum pada objek pendaftaran (Binsneyder & Octarina, 2022). Keempat, kendala sosialisasi dan kesadaran hukum menjadi faktor yang sering diabaikan. Banyak masyarakat dan bahkan pengembang yang belum memahami sepenuhnya urgensi pendaftaran HMSRS sebagai instrumen kepastian hukum. Sebagian konsumen menganggap bukti pembelian atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) sudah cukup, padahal secara yuridis hanya sertifikat HMSRS yang diakui sebagai bukti hak kepemilikan yang sempurna. Minimnya program edukasi hukum dari pemerintah serta kurangnya transparansi informasi tentang prosedur pendaftaran memperparah rendahnya

kesadaran hukum masyarakat. Kondisi ini menciptakan lingkaran setan di mana pengembang merasa tidak ada tekanan untuk segera menyelesaikan pendaftaran karena konsumen sendiri tidak menuntut haknya (Sri Wulan, 2021). Keempat faktor tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berinteraksi membentuk kesenjangan sistemik yang melemahkan perlindungan hukum bagi pemilik satuan rumah susun. Interaksi antara kelemahan regulasi, ketidaksesuaian implementasi, keterbatasan administratif, dan rendahnya kesadaran hukum menciptakan ketidakharmonisan antara norma ideal (*das sollen*) dan praktik lapangan (*das sein*). Akibatnya, prinsip kepastian hukum dan tertib administrasi pertanahan sulit tercapai, sehingga diperlukan penataan kembali secara normatif dan kelembagaan agar sistem hukum dapat berjalan efektif dan berkeadilan.

Upaya Harmonisasi dan Solusi Yuridis

Mengatasi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pendaftaran HMSRS memerlukan pendekatan yang melibatkan pembaruan regulasi, peningkatan kapasitas administrasi, inovasi teknologi, dan penguatan kesadaran hukum (Mangunsong, 2025). Solusi bersifat integratif dan berkelanjutan untuk menciptakan sistem pendaftaran tanah yang efektif dan berkeadilan. Pertama, sinkronisasi peraturan pelaksana Kementerian ATR/BPN perlu berkoordinasi intensif dengan Kementerian PUPR untuk merevisi dan menyelaraskan peraturan-peraturan yang mengatur pendaftaran rumah susun. Revisi PP Nomor 24 Tahun 1997 menjadi kebutuhan agar dapat mengakomodasi karakteristik khusus rumah susun yang bersifat vertikal. Peraturan baru harus secara eksplisit mengatur mekanisme pendaftaran HMSRS mulai dari tahap permohonan hingga penerbitan sertifikat, termasuk mengklarifikasi peran dan tanggung jawab masing-masing instansi. Harmonisasi regulasi juga perlu mencakup penyederhanaan prosedur tanpa mengurangi prinsip kehati-hatian dalam pendaftaran hak atas tanah. Pembentukan tim koordinasi antar-kementerian menjadi mekanisme kelembagaan untuk memastikan konsistensi kebijakan di tingkat implementasi. Kedua, digitalisasi sistem pendaftaran pertanahan merupakan solusi strategis untuk mengatasi kendala teknis dan administratif. Pemerintah perlu mempercepat implementasi sistem pendaftaran elektronik yang mengintegrasikan data bangunan, data pertanahan, dan data kepemilikan satuan rumah susun dalam satu platform nasional. Sistem ini dirancang dengan kemampuan *real-time verification* yang memungkinkan validasi otomatis terhadap kelengkapan dokumen dan keabsahan data (Noer, Salsabila, dkk, 2024). Integrasi dengan sistem perizinan elektronik (seperti OSS - Online Single Submission) akan mempercepat proses penerbitan IMB dan dokumen lainnya. Platform digital juga harus menyediakan fitur tracking yang memungkinkan konsumen memantau progres pendaftaran HMSRS mereka secara transparan. Pemerintah dapat belajar dari negara yang berhasil menerapkan sistem kadaster digital seperti Singapura dan Estonia. Ketiga, penguatan penegakan hukum administratif terhadap pengembang yang lalai untuk menciptakan *deterrent effect*. Pasal 98 UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun telah mengatur sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian kegiatan pembangunan, hingga pencabutan izin usaha bagi pengembang yang tidak memenuhi kewajiban pendaftaran HMSRS. BPN dan pemerintah daerah perlu

meningkatkan fungsi pengawasan dan memastikan penerapan sanksi secara tegas dan proporsional. Pembentukan satuan tugas khusus yang bertugas memantau kepatuhan pengembang dalam pendaftaran HMSRS dapat menjadi solusi kelembagaan. Selain sanksi, pemerintah perlu memberikan insentif bagi pengembang yang menyelesaikan pendaftaran tepat waktu, misalnya kemudahan dalam perizinan proyek berikutnya. Keempat, intensifikasi program sosialisasi hukum kepada masyarakat dan pelaku usaha menjadi kunci perubahan jangka panjang. Pemerintah perlu merancang program edukasi publik yang sistematis dan masif tentang pentingnya sertifikat HMSRS sebagai bukti hak kepemilikan yang sah (Herlintang, Majesty, dkk, 2025). Pemerintah perlu menyediakan layanan konsultasi hukum gratis bagi masyarakat yang memerlukan asistensi dalam proses pendaftaran HMSRS. Implementasi keempat strategi ini secara terkoordinasi dapat menutup kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pendaftaran HMSRS. Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah di Indonesia dapat menjamin kepastian hukum, memberikan perlindungan maksimal bagi pemilik satuan rumah susun, dan mewujudkan asas keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam ekosistem perumahan vertikal di Indonesia.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa implementasi pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) di Indonesia masih menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif (*das sollen*) dan realitas pelaksanaannya (*das sein*). Meskipun kerangka hukum telah disusun secara jelas melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, berbagai hambatan teknis maupun administratif masih ditemukan dalam praktik. Ketidakharmonisan regulasi, keterlambatan pemenuhan kewajiban oleh pengembang, lemahnya koordinasi antar instansi, serta rendahnya kesadaran hukum masyarakat mengakibatkan proses penerbitan sertifikat HMSRS berjalan tidak optimal dan berpotensi memunculkan ketidakpastian hukum.

Temuan tersebut memiliki implikasi penting terhadap kebijakan pertanahan, khususnya terkait perlindungan hak pemilik satuan rumah susun dan efektivitas tata kelola administrasi pertanahan. Ketidakpastian status kepemilikan dan meningkatnya potensi sengketa menunjukkan bahwa sistem pendaftaran HMSRS membutuhkan reformasi yang menyentuh aspek regulasi, kelembagaan, dan prosedural. Di samping itu, pengawasan terhadap pengembang dan penguatan koordinasi antara BPN, pemerintah daerah, dan pihak terkait perlu diperkuat agar proses pendaftaran dapat berjalan lebih cepat, transparan, dan sesuai standar hukum. Upaya digitalisasi layanan pertanahan juga menjadi urgensi untuk memperbaiki kualitas pelayanan dan meminimalkan hambatan birokrasi.

Berdasarkan implikasi tersebut, penelitian selanjutnya dapat diarahkan pada kajian komparatif sistem pendaftaran rumah susun di negara lain, evaluasi efektivitas regulasi pasca UU Cipta Kerja, serta penelitian empiris mengenai literasi hukum pemilik rumah susun. Sementara itu, secara praktis, pemerintah perlu melakukan harmonisasi regulasi, memperkuat SOP terpadu antaran instansi, meningkatkan pengawasan terhadap pengembang, serta mendorong sosialisasi masif tentang pentingnya sertifikat HMSRS. Reformasi menyeluruh dalam aspek regulasi, kelembagaan, dan kesadaran hukum

diharapkan dapat mewujudkan kepastian hukum, tertib administrasi, dan perlindungan hak bagi seluruh pemilik satuan rumah susun di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Antoine, R. A., Hasna, A. H., Pasaribu, M., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2025). *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Menjadi Hak Milik. Jurnal Ilmiah Nusantara (JINU)*, 2(1), 364–377.
- Ayomi, D. F., & Tamsil. (2018). Politik Hukum Pengaturan Prosedur Pendaftaran Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Bukan Hunian. *Novum: Jurnal Hukum*, 5(4), 1–15.
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). *Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. Jurnal Gema Keadilan*, 7(1), 20–33.
- Binsneyder, M., & Octarina, N. F. (2022). Analisa Kepastian Hukum Terhadap Kepemilikan Unit Rumah Susun Yang Belum Memperoleh Sertifikat Hak Milik. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 13(1), 38–48.
- Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Cahyono, A. D. (2021). *Peranan Pengembangan Manajemen Kinerja Tenaga Administrasi Kesehatan Terhadap Peningkatan Mutu Pelayanan Kesehatan di Puskesmas. Jurnal Ilmiah Pamenang (JIP)*, 3(2), 28–42.
- Debby, S., Hasan, D., & Wahjuni, S. (2019). Hak Bank Sebagai Kreditur Dalam Pemberian Kredit Pemilikan Apartemen Dengan Jaminan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Apartemen. *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 2(2), 173–186.
- Dwiyatmi, S. H. (2020). Asas Pemisahan Horizontal (*Horizontale Scheiding Beginsel*) Dan Asas Perlekatan (*Verticale Accessie*) Dalam Hukum Agraria Nasional. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1), 129.
- Herlintang, R., Majesty, C., Aprilita, L., Fortuna, S., Saloh, T. Y., Wijaya, A., & Ali, N. (2025). Penyuluhan Hukum Kesadaran Masyarakat Terhadap Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Dalam Bentuk Sertifikat Hak Milik Di Masyarakat Kuala Kurun Seberang Kabupaten Gunung Mas. *Journal Of Human And Education (Jahe)*, 5(1), 852–863.
- Hermawan, S., & Wibowo, D. P. S. (2023). *Kepemilikan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Warga Asing Dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 30(1), 178–199.
- Isnaini, Z. (2021). Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) Sebagai Objek Jaminan Dalam Hak Tanggungan. *Lex Journal: Kajian Hukum Dan Keadilan*, 4(2), 384–403.
- Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2020). *Rencana Strategis 2020–2024* (Hlm. 32). Jakarta: Kementerian Atr/Bpn.
- Mangunsong, N. (2025). *Penataan Regulasi Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah Istimewa Yogyakarta Menuju Tata Kelola Yang Efektif* (Doctoral dissertation, Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum UII).
- Masrofah. (2016). Pemberian hak milik satuan rumah susun diatas beberapa hak guna bangunan perorangan. *Badamai Law Journal*, 1(1), 101-119.

- Mubarrak, M. Z. (2025). *Sejarah Pengaturan Hukum Rumah Susun Di Indonesia* (Hlm. 3–5). Yogyakarta: Deepublish.
- Noer, R. T., Salsabila, S., Niravita, A., Fikri, M. A. H., & Nugroho, H. (2024). Transformasi Digital Pendaftaran Tanah: Tantangan Dan Efektivitas Implementasi Aplikasi Sentuh Tanahku Dalam Era Society 5.0. *Jurnal Ilmiah Nusantara*, 1(6), 250-261.
- Nurkhotijah, S. (2024). Rekontruksi Regulasi Perpanjangan Sertifikat Hak Milik Atas Rumah Susun Dengan Kewajiban Pembayaran Uang Wajib Tahunan Otorita Yang Berbasis Nilai Keadilan Pancasila (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
- Pebriananta, R., Lesmana, R. F., & Zulfikar, Z. A. (2025). Unfulfilled Promises: Analyzing Delayed Strata Title Certificates Under Indonesia's Apartment Law in Surabaya. *Indonesian Journal of Agrarian Law*, 2(2), 115–130.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. (1997). *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 3*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman. (2021). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 20*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. (1997). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696*.
- Pujiati. (2024). *Metode Penelitian Yuridis Normatif Di Bidang Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish. Retrieved November 2, 2025, From <https://penerbitdeepublish.com/metode-penelitian-yuridis-normatif>
- Ramadhani, R. (2021). *Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah*. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 2(1), 31–40.
- Rizqi, A. A., & Yusriyadi. (2018). *Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kota Semarang)*. *Notarius*, 11(2), 141–153.
- Saputra, A. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Satuan Rumah Susun Terkait Hak Kepemilikan. *Arena Hukum*, 13(1), 117-134.
- Sari, K. S. L., & Kuswanto, H. (2023). *Makna Tanah Bersama Dalam Pengaturan Rumah Susun Ditinjau Dari Hukum Pertanahan di Indonesia*. *Istinbath: Jurnal Hukum*, 20(1), 76–84.
- Sri Wulan Anggraeni. (2021). Perlindungan Hukum Pemilik Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 51(3), 437-455.
- Taolin, F. T. ., Mujiburohman, D. A. ., & Widarbo, K. . (2024). Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah. *Tunas Agraria*, 7(1), 68–85.
- Taufiq, F. N., Masykur, M. H., & Supriyadi, S. (2023). Challenges Arising from Article 22(2) of Ministerial Regulation ATR/BPN No. 6/2018 on Complete Systematic Land

Registration (PTSL) Pertaining to Insufficient or Missing Evidence of Community Land Ownership. *Unnes Law Journal*, 9(2), 419-440.

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

Wafi, M. S., Suharto, R., & Malikhatun, S. B. (2016). Perolehan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (Studi di Star Apartemen). *Diponegoro Law Journal*, 5(3), 1–13.