CAUSA
ISSN 3031-0369

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 17 No 1 Tahun 2026
Cahaya Ilmu Bangsa Institute

ANALISIS YURIDIS PENAHANAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN APARTEMEN CITY PARK CENGKARENG OLEH PENGEMBANG DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2011 TENTANG RUMAH SUSUN

Jessica Cally[1], Olivia Chairunnisa Wijaya[2]

Email: jessica3023308@univpancasila.ac.id, pakaiemailmu@kampusmu.ac.id
Jurusan Hukum, Universitas Pancasila

Abstract

This study examines the legal consequences of the developer's withholding of the Master Building Rights Title (SHGB) certificate at City Park Cengkareng Apartments and the legal protection available to consumers under Law Number 20 of 2011 on Condominiums and Law Number 8 of 1999 on Consumer Protection. This study employs a normative legal research method using statutory and case approaches. The findings show that withholding the SHGB certificate after consumers have fulfilled their payment obligations constitutes a breach of contract under Article 1243 of the Indonesian Civil Code and a violation of Article 44 paragraph (1) of Law Number 20 of 2011. The situation poses an increasing legal risk as the Master SHGB will expire in February 2028, with its renewal required to be initiated in 2026. Legal protection for consumers includes preventive measures through PPJBs that ensure legal certainty and repressive measures in the form of compensation claims, class action lawsuits, administrative sanctions, and the establishment of PPPSRS to facilitate the renewal of the SHGB.

Keywords: ***Building Rights Title*, *Consumer Protection*, *Condominium Law*, *Developer Breach of Contract*, *Housing Rights***.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji akibat hukum penahanan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Induk oleh pengembang Apartemen City Park Cengkareng serta perlindungan hukum bagi konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus.

Article History
Received: November 2026
Reviewed: November 2026
Published: November 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

[1] Catatan kaki Biodata Selain Instansi terkini
[2] Catatan kaki Biodata Selain Instansi terkini

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penahanan SHGB setelah konsumen melunasi kewajibannya merupakan bentuk wanprestasi berdasarkan Pasal 1243 KUHPerdata dan pelanggaran terhadap Pasal 44 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011. Kondisi ini semakin berisiko karena SHGB Induk akan berakhir pada Februari 2028 dan perpanjangannya perlu diajukan sejak 2026. Perlindungan hukum bagi konsumen meliputi perlindungan preventif melalui PPJB yang memenuhi kepastian legalitas serta perlindungan represif berupa tuntutan ganti rugi, Gugatan Perwakilan Kelompok, sanksi administratif, dan pembentukan PPPSRS untuk mengupayakan perpanjangan SHGB.

Kata kunci: Hak Guna Bangunan, Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Rumah Susun, Wanprestasi Pengembang, Hak Atas Perumahan.

PENDAHULUAN

Tempat tinggal merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang dijamin dalam konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seiring peningkatan pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan di wilayah perkotaan seperti DKI Jakarta, pembangunan hunian vertikal berupa rumah susun atau apartemen menjadi solusi strategis dalam penyediaan perumahan. Penyelenggaraan rumah susun diatur secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun guna menjamin kepastian hukum, ketertiban, serta perlindungan seimbang bagi pengembang dan konsumen.

Dalam transaksi jual beli satuan rumah susun, timbul hubungan hukum perikatan yang melahirkan hak dan kewajiban reciprocal. Konsumen berkewajiban melakukan pembayaran harga unit yang diperjanjikan, sedangkan pengembang berkewajiban menyerahkan unit fisik beserta bukti kepemilikan yang sah, baik berupa Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHMSRS) maupun Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG Sarusun). Namun dalam praktiknya, kerap terjadi penyelewengan di mana pengembang mengabaikan kewajiban administratif tersebut setelah seluruh kewajiban finansial konsumen ditunaikan.

Sengketa faktual yang menjadi fokus kajian ini terjadi pada Apartemen City Park Cengkareng Timur, Jakarta Barat, di mana ribuan pemilik unit terancam kehilangan hak atas tanah bersama. Pembangunan apartemen tersebut dimulai pada tahun 2007 dan dipasarkan sejak kurun waktu 2008 hingga 2010. Pihak pengembang, PT RRAA,

memegang SHGB Induk atas nama pengembang yang diterbitkan pemerintah pada tahun 2008 dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, sehingga secara hukum akan berakhir pada bulan Februari 2028. Berdasarkan Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja jo. PP No. 40 Tahun 1996, pengurusan perpanjangan SHGB Induk wajib diajukan sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sebelum masa berlaku berakhir, yaitu pada tahun 2026.

Meski konsumen telah menyelesaikan seluruh pelunasan pembayaran unit, PT RRAA secara sepihak menahan dokumen administratif dan SHGB Induk tersebut. Mediasi yang difasilitasi Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Barat pada tanggal 2 April 2026 pun mengalami kegagalan akibat pengembang mangkir. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua masalah utama:

1. Apa akibat hukum bagi pengembang Apartemen City Park Cengkareng yang melakukan penahanan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi konsumen yang dirugikan akibat penahanan dokumen kepemilikan satuan rumah susun tersebut?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu mengkaji penerapan kaidah, asas, serta norma hukum positif yang mengatur penyelenggaraan rumah susun dan perlindungan konsumen. Penelitian mengandalkan data sekunder yang diklasifikasikan ke dalam tiga bahan hukum:

Bahan Hukum Primer: Peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, mencakup UUD NRI Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Bahan Hukum Sekunder: Buku literatur hukum pertanahan dan perumahan, jurnal hukum terakreditasi, tesis, serta artikel publikasi berita resmi (seperti LKBN Antara) terkait sengketa Apartemen City Park Cengkareng.

Bahan Hukum Tersier: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum yang memberikan penjelas teknis.

Pendekatan penelitian yang diterapkan meliputi Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach) untuk menelaah regulasi rumah susun dan perlindungan konsumen,

serta Pendekatan Kasus (Case Approach) untuk menganalisis secara mendalam kasus penahanan sertifikat oleh PT RRAA. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yang selanjutnya diolah dan dianalisis secara kualitatif-deskriptif guna menghasilkan kesimpulan yuridis yang komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Akibat Hukum Bagi Pengembang yang Menahan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB)

Penyelenggaraan rumah susun menempatkan pengembang pada kewajiban hukum imperatif (*rechtsplicht*) untuk memfasilitasi pemisahan serta penyerahan sertifikat kepemilikan kepada pembeli. Pasal 44 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 secara tegas memerintahkan pengembang untuk menyelesaikan akta pemisahan, pertelaan, dan kepastian penerbitan sertifikat. Tindakan PT RRAA yang menahan SHGB Induk dan dokumen legalitas milik penghuni Apartemen City Park Cengkareng padahal seluruh pembayaran telah dilunasi merupakan pelanggaran langsung terhadap ketentuan perundang-undangan. Secara hukum perikatan, perbuatan pengembang memenuhi kualifikasi wanprestasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdata. Pengembang cederanya janji dan lalai memenuhi prestasi utama dalam perjanjian jual beli, yakni menyerahkan hak kebendaan atas unit apartemen beserta dokumen legalitasnya secara sempurna. Penahanan sertifikat ini tidak memiliki alasan pembenar yuridis karena konsumen telah beritikad baik menunaikan kewajiban finansialnya.

Dampak yuridis penahanan sertifikat ini menimbulkan bahaya yang sangat krusial (imminent danger). SHGB Induk atas nama pengembang diterbitkan pada tahun 2008 dengan jangka waktu 20 tahun dan akan berakhir pada Februari 2028. Mengingat batas perpanjangan HGB jatuh pada tahun 2026 (2 tahun sebelum berakhir), sikap pengembang yang menahan sertifikat dan mangkir dari mediasi Pemkot Jakarta Barat menyebabkan proses perpanjangan hak terhambat. Apabila tenggat waktu tersebut terlewat, status tanah bersama terancam hapus secara hukum dan beralih kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sehingga mematikan hak milik bersama para penghuni. Atas pelanggaran tersebut, UU No. 20 Tahun 2011 jo. UU No. 11 Tahun 2020 menyediakan sanksi berjenjang bagi pengembang:

a. **Sanksi Administratif (Pasal 107 jo. Pasal 108 UU Rumah Susun)**: Berupa peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan perizinan berusaha, hingga pencabutan izin usaha secara permanen oleh pemerintah.
b. **Sanksi Pidana (Pasal 98 jo. Pasal 110 UU Rumah Susun)**: Pengembang yang melanggar kewajiban pemisahan dan penyerahan sertifikat yang merugikan pembeli diancam

pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Jenis Sanksi	Landasan Hukum	Bentuk Sanksi / Ancamannya
Sanksi Perdata	Pasal 1243 KUHPerdata	Kewajiban pemenuhan prestasi penyerahan dokumen & ganti kerugian akibat wanprestasi.
Sanksi Administratif	Pasal 107 & 108 UU Rusun	Peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan perizinan, hingga pencabutan izin usaha.
Sanksi Pidana	Pasal 98 & 110 UU Rusun	Pidana penjara maksimal 4 tahun atau denda maksimal Rp4.000.000.000,00 (Empat Miliar Rupiah).

2. Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Konsumen yang Dirugikan

Perlindungan hukum terhadap konsumen rumah susun dilaksanakan melalui dua mekanisme utama berdasarkan doktrin Philipus M. Hadjon:

A. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa sebelum transaksi jual beli difinalisasi. Dalam hukum perlindungan konsumen dan perumahan, norma preventif diwujudkan melalui:

a. **Keterbukaan Informasi**: Kewajiban pengembang memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai status tanah dan jaminan legalitas sesuai Pasal 7 huruf b UU No. 8 Tahun 1999.
b. **Pengaturan Ketat PPJB (Pasal 42 jo. Pasal 43 UU Rusun jo. UU Cipta Kerja)**: Pemasaran dan pembuatan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) di hadapan Notaris hanya sah apabila pengembang telah memenuhi kepastian status penguasaan tanah,

kepemilikan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), ketersediaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU), serta fisik bangunan telah terbangun sekurang-kurangnya 20%.

B. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan represif berfungsi menyelesaikan sengketa dan memulihkan hak konsumen (*restitutio in integrum*) setelah pelanggaran terjadi:

a. **Tuntutan Ganti Rugi**: Berdasarkan Pasal 19 UU No. 8 Tahun 1999 jo. Pasal 1243 KUHPerdata, konsumen berhak menuntut penyerahan sertifikat beserta ganti rugi atas kelalaian pengembang.
b. **Gugatan Class Action**: Karena kasus penahanan ini berdampak massal pada ribuan penghuni, konsumen dapat mengajukan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) ke Pengadilan Negeri berdasarkan Pasal 89 ayat (1) huruf i UU Rumah Susun jo. Pasal 46 UU Perlindungan Konsumen.
c. **Intervensi Pemerintah Daerah**: Berdasarkan Pasal 107 PP No. 16 Tahun 2021, Pemkot Jakarta Barat memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan memberikan sanksi tegas untuk memaksa pengembang menyerahkan SHGB Induk.
d. **Pembentukan PPPSRS dan Perpanjangan Mandiri**: Apabila pengembang tetap enggan bekerja sama, konsumen berhak membentuk Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) berbadan hukum berdasarkan Pasal 74 dan Pasal 75 UU Rumah Susun. Melalui PPPSRS, warga memiliki legal standing untuk mengurus perpanjangan SHGB Induk secara mandiri langsung ke Kantor Pertanahan (BPN) guna mengamankan hak atas tanah bersama sebelum Februari 2028.

KESIMPULAN & SARAN

1. Kesimpulan
   a. Perbuatan PT RRAA menahan SHGB Induk dan dokumen legalitas Apartemen City Park Cengkareng merupakan wanprestasi berdasarkan Pasal 1243 KUHPerdata dan pelanggaran Pasal 44 UU No. 20 Tahun 2011. Penahanan ini menimbulkan risiko terhapusnya hak atas tanah bersama menjadi tanah negara pada Februari 2028 karena perpanjangan hak terhambat. Atas perbuatannya, pengembang diancam sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha (Pasal 108 UU Rusun) dan sanksi pidana penjara maksimal 4 tahun atau denda hingga Rp4 miliar (Pasal 110 UU Rusun).
   b. Perlindungan preventif diwujudkan melalui pembatasan PPJB Notariil yang memenuhi kepastian legalitas tanah dan fisik 20% (Pasal 42-43 UU Rusun). Perlindungan represif meliputi penuntutan ganti rugi perdata, pengajuan Gugatan Class Action (Pasal

89 UU Rusun), penetapan sanksi administratif oleh Pemkot Jakarta Barat, serta pembentukan PPPSRS oleh warga untuk mengambil alih pengurusan perpanjangan SHGB Induk secara mandiri ke BPN.

2. Saran

a. Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Barat dan Kantor Pertanahan (BPN) disarankan untuk mengambil tindakan korektif tegas dengan menjatuhkan sanksi administratif berupa pembekuan perizinan dan penundaan proyek baru bagi PT RRAA, serta memproses penindakan pidana atas kerugian massal konsumen.
b. Konsumen Apartemen City Park Cengkareng disarankan untuk segera mengonsolidasi diri membentuk PPPSRS berbadan hukum sah agar memiliki legal standing resmi untuk mengajukan perpanjangan SHGB Induk secara mandiri ke BPN atau melakukan gugatan Class Action ke Pengadilan Negeri.

DAFTAR PUSTAKA

DASAR HUKUM

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Indonesia. Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. 42 Tahun 1999, TLN No. 3821.

Indonesia. Undang-Undang tentang Rumah Susun, UU No. 20 Tahun 2011, LN No. 108 Tahun 2011, TLN No. 5252.

Indonesia. Undang-Undang tentang Cipta Kerja, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Hak Tanah, PP No. 40 Tahun 1996.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, PP No. 16 Tahun 2021.

BUKU DAN LITERATUR

Hadjon, Philipus M. (1987). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu.

Rahardjo, Satjipto. (2006). Ilmu Hukum. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Sukanti, Arie. (1994). Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Rumah Susun. Jakarta: Rajawali Pers.

ARTIKEL DAN MEDIA MASSA

Antara, LKBN. (2026, 2 April). Ribuan Penghuni Apartemen City Park Cengkareng Terancam Kehilangan Hak Atas Tanah. LKBN Antara.

Antara, LKBN. (2026, 2 April). Pengembang Mangkir Mediasi Sertifikat Apartemen City Park. LKBN Antara.