

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebutuhan perumahan bagi masyarakat dewasa ini sudah tidak lagi menjadi kebutuhan pelengkap, tetapi sudah menjadi kebutuhan dasar guna memenuhi standar kehidupan layak. Dalam Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals/MDGs*), permukiman merupakan salah satu indikator dalam rangka pengentasan kemiskinan dan ketertinggalan.¹ Oleh sebab itu, kebutuhan perumahan, termasuk rumah susun, seharusnya diletakkan pada kerangka kebutuhan primer masyarakat yang seharusnya diikuti dengan stimulasi dan insentif yang mendorong pelaku usaha untuk meningkatkan perannya mengembangkan perumahan bagi semua, bersama-sama dengan pemerintah sebagai regulator.

Upaya untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat sebagai kebutuhan dasar dalam konsep filosofis seharusnya direpresentasikan dengan kesempatan dan hak yang sama bagi semua untuk memperolehnya, yang paralel juga bagi pelaku usaha secara kompetitif membangun perumahan untuk masyarakat. Hal ini berarti ada kebebasan dasar yang sejajar (*equal basic liberties*) bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan pelaku usaha untuk berusaha memenuhi kebutuhan dasar tersebut.² Dalam pandangan Abraham Maslow, kebutuhan dasar manusia merupakan unsur-unsur yang dibutuhkan oleh manusia dalam mempertahankan keseimbangan fisiologis maupun psikologis, yang tujuannya untuk

¹MDGs adalah sasaran Pembangunan Millennium yang dicetuskan pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium di New York pada 2000, yang isinya komitmen negara masing-masing dan komunitas internasional untuk mencapai delapan buah sasaran pembangunan dalam Milenium ini (MDGs), sebagai satu paket tujuan terukur untuk pembangunan dan pengentasan kemiskinan, khususnya terkait dengan pengembangan.

²Ahmad Erani Yustika, *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi* (Surabaya: Bayumedia Publishing, 2006), hal. 156.

mempertahankan kehidupan dan kesehatan, di mana manusia memiliki lima kebutuhan dasar, yaitu kebutuhan fisiologis, keamanan, cinta, harga diri, dan aktualisasi diri. Kebutuhan perumahan memenuhi kelimanya secara hirarkis, di mana perumahan dibutuhkan awalnya karena faktor fisiologis atau guna mempertahankan kehidupannya membutuhkan suatu tempat berlindung atau bernaung. Lambat laun secara hirarkis sesuai dengan kemampuan ekonominya, rumah menjadi bentuk aktualisasi diri yang direpresentasikan dengan segala ornamen dan arsitekturnya.³

Kebutuhan dasar atas perumahan dalam perkembangan dewasa ini di Indonesia sudah menjadi seharusnya karena menurut Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, sebanyak 20,5% penduduk Indonesia belum memiliki rumah.⁴ Sementara, kebutuhan perumahan di Indonesia menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dalam 20 tahun ke depan akan mencapai 31 juta unit juga ditambah dengan jumlah yang belum memiliki.⁵ Di sisi lain, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) memperkirakan 25 juta keluarga sampai saat ini belum dapat membeli dan memiliki rumah, yang salah satunya diakibatkan ketidakmampuan pembiayaan memiliki rumah.⁶ Sementara itu, Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2010 pernah menyatakan sebanyak 22 persen atau 13 juta keluarga dari 61 juta rumah tangga Indonesia tidak punya tempat tinggal, karena hanya mengontrak, kosan, atau tinggal bersama keluarga inti lainnya.⁷ Jumlah tersebut

³Lihat dalam Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran: Suatu Tinjauan Falsafah Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 22.

⁴Hal ini dikutip dari pernyataan Akbar Faisal sebagaimana dikutip dalam “20,5% Penduduk Indonesia Tidak Memiliki Rumah,” www.beritasatu.com, 26 September 2014. Hal ini berarti lebih kurang 50 juta penduduk Indonesia belum memiliki rumah.

⁵*Ibid.*

⁶Lihat “40% Orang Indonesia Tak Bisa Beli Rumah,” www.ojk.go.id, 15 November 2015.

⁷BPS: 13 Juta Keluarga Tak Punya Rumah,” www.jpnn.com, 1 Juni 2011.

merupakan tidak hanya menyangkut persoalan ekonomi mikro rumah tangga, tetapi juga menyangkut keadilan dalam memenuhi kebutuhan dasar.

Dalam memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*), secara etis, negara yang seharusnya memenuhinya karena tujuan terbentuknya negara adalah mewujudkan kemakmuran bersama. Dalam teori, negara harus memenuhinya dengan memegang peranan aktif melalui pengawasan dan pengaturan dalam rangka menyeimbangkan pertumbuhan berbagai sektor perekonomian sesuai dengan penawaran dan permintaan.⁸ Akan tetapi, pengawasan dan pengaturan yang dilakukan tidak didorong untuk mematikan motivasi pelaku usaha untuk berperan dalam mendukung pemenuhan kebutuhan dasar tersebut, tetapi sebaliknya harus menciptakan insentif yang adil bagi pelaku usaha untuk ikut membantu memenuhi kebutuhan dasar, khususnya kebutuhan rumah.

Di Indonesia, kemampuan keuangan negara salah satunya merupakan alasan pemerintah belum mampu maksimal memenuhi kebutuhan dasar masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak melalui program pembuatan rumah murah atau subsidi kepemilikan rumah. Ketidakmampuan tersebut perlu dilakukan bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya dalam kerangka demokrasi ekonomi.⁹ Pelaku usaha swasta dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat di Indonesia diberikan yang dominan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di Indonesia pada masa pertumbuhan ekonomi. Meskipun Keynes mengemukakan kebebasan pasar tanpa adanya campur tangan pemerintah tidak akan mampu melakukan alokasi sumberdaya dan hasil secara optimal (*fullemployment of outputs*), tetapi peran pelaku usaha dalam mewujudkan kebutuhan dasar masyarakat juga tidak dapat dikesampingkan karena

⁸M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* [the Economics of Development and Planning], diterjemahkan oleh D. Guritno, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hal. 431.

⁹M. Dawam Rahardjo, *Pragmatisme dan Utopia: Corak Nasionalisme Ekonomi Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1992), hal. 65. Dalam konsep demokrasi dengan usaha bersama, negara, koperasi, dan swasta diberikan peran yang sejalan dengan pemikiran kepentingan ekonomi yang rasional menghadapi masalah ekonomi.

kebutuhan dasar selalu mengalami perkembangan yang belum tentu negara juga mampu mewujudkannya karena keterbatasan pembiayaan negara.

Dalam hal kebutuhan perumahan, di Indonesia, peran pelaku usaha untuk mendukung pemenuhan tersebut tidak sedikit, yaitu sejak dibentuknya Real Estate Indonesia (REI) pada 1972, yang justru mendahului pembentukannya sebelum adanya badan usaha milik negara Pembangunan Perumahan Nasional (BUMN Perumnas) yang didirikan pada 1974 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974 tidak dapat mengimbangi kebutuhan dasar perumahan di Indonesia.¹⁰ Adanya peran pelaku usaha di bidang perumahan merupakan pendorong pemenuhan kebutuhan perumahan bagi masyarakat, sehingga menjadi seharusnya pelaku usaha diberikan insentif dan motivasi dibandingkan sanksi yang justru melemahkan dukungan kegiatan pemenuhan perumahan.

Pelaku usaha dalam pembangunan perumahan dihadapkan pada kendala dalam mendukung kebutuhan perumahan, yaitu kendala keterbatasan lahan dan kendala keterbatasan pembiayaan. Dalam hal mengatasi kebutuhan perumahan karena kendala lahan diantisipasi dengan pembangunan rumah susun. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang *Rumah Susun* (UU Nomor 20 Tahun 2011) mengatur rumah susun sebagai:

“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

¹⁰Perumnas diberikan tugas dan wewenang untuk melaksanakan pembangunan perumahan rakyat dan prasarana lingkungan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dalam peraturan pendiriannya. Maksud didirikan Perusahaan adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa kegiatan-kegiatan produktif di bidang pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarananya, dan melakukan pemupukan dana.

terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.”¹¹

Rumah susun telah mulai dipikirkan sebagai antisipasi kendala keterbatasan lahan sejak dekade 1980-an, yang kemudian diatur pemerintah pada 1985 untuk menetapkan undang-undang tentang rumah susun, yaitu Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang *Rumah Susun*.¹² Pada 20 November 2011, UU Nomor 16 Tahun 1985 dicabut dan diganti dengan UU Nomor 20 Tahun 2011, yang memberikan perubahan pada politik hukum pengaturan sanksi terhadap pelaku pembangunan rumah susun.¹³

Perubahan politik hukum menyangkut penerapan sanksi pidana bagi pelaku pembangunan yang dianggap kurang kondusif mendukung peran pelaku usaha dalam pemenuhan kebutuhan perumahan yang diatur dalam Pasal 109 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun:

“Setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial yang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 dipidana dengan pidana

¹¹Indonesia (a), *Undang-undang tentang Rumah Susun*, UU No. 20 Tahun 2011, LN No. 108 Tahun 2011, TLN No. 5252, ps. 1 angka 1.

¹²Dalam dasar menimbang huruf b UU Nomor 16 Tahun 1985, dinyatakan rumah susun perlu dibangun guna dalam “rangka peningkatan daya guna dan hasil guna tanah bagi pembangunan perumahan dan untuk lebih meningkatkan kualitas lingkungan pemukiman terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat tetapi hanya tersedia luas tanah yang terbatas, dirasakan perlu untuk membangun perumahan dengan sistem lebih dari satu lantai, yang dibagi atas bagian-bagian yang dimiliki bersama dan satuansatuan yang masing-masing dapat dimiliki secara terpisah untuk dihuni, dengan memperhatikan faktor sosial budaya yang hidup dalam masyarakat.”

¹³Indonesia (a), *op.cit.*, ps. 1 angka 15, Pelaku pembangunan rumah susun, yang selanjutnya disebut pelaku pembangunan, adalah setiap orang dan/atau pemerintah yang melakukan pembangunan perumahan dan permukiman.

penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).”¹⁴

Adanya perubahan politik hukum dalam pengaturan sanksi pidana terhadap suatu kewajiban sebagai komitmen penyediaan merupakan pembeda dengan sanksi pidana dalam UU Nomor 16 Tahun 1985 yang hanya diletakkan pada prosedur dan perizinan, tetapi tidak pada suatu kewajiban pengikatan komitmen. Hal ini disebabkan karakteristiknya yang berbeda antara memperlakukan pelanggaran dan/atau kejahatan atas komitmen dan atas prosedur dan/atau perizinan dalam suatu kegiatan bagi pelaku pembangunan.¹⁵ Sebagai perbandingan berikut perbedaan pengaturan sanksi pidana bagi pelaku pembangunan dalam UU Nomor 16 Tahun 1985 dan UU Nomor 20 Tahun 2011:

Tabel 1

Perbandingan Materi Pengaturan Sanksi Pidana bagi Pelaku Pembangunan

Perbandingan	UU Nomor 16 Tahun 1985	UU Nomor 20 Tahun 2011
Pidana 1	Barang siapa dengan sengaja melanggar	Setiap pelaku pembangunan rumah

¹⁴*Ibid.*, ps. 109. Adapun Pasal 97 mengatur, “Setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial dilarang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2).” Sementara itu, Pasal 16 ayat (2) mengatur, “Pelaku pembangunan rumah susun komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun.”

¹⁵Konsep pemidanaan diterapkan pada suatu tindakan yang ternyata salah, karena menggunakan ingatan/ otaknya secara salah, seharusnya ia menggunakan ingatannya sebaik-baiknya, tetapi ia tidak gunakan. Dengan perkataan lain ia telah suatu tindakan aktif (pasif) dengan kurang kewaspadaan yang diperlukan atau Pelaku dapat memperkirakan apa yang dapat terjadi, tetapi merasa dapat mencegahnya. Sekiranya akibat itu pasti akan terjadi, dia lebih suka untuk tidak melakukan tindakan yang akan menimbulkan akibat itu, tetapi tindakan itu tidak diurungkan, atas tindakan mana ia kemudian dicela, karena bersifat melawan hukum. Lihat SR Sianturi, *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianannya* (Jakarta: Alumni AHM PTHM, 1982), hal. 23.

	ketentuan dalam Pasal 6, Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (1) diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun atau denda setinggitingginya Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah).	susun komersial yang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).
Pidana 2	Barang siapa karena kelalaiannya menyebabkan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 17 ayat (2), dan Pasal 18 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan selamalamanya 1 (satu) tahun atau denda setinggi-tingginya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah)	Pelaku pembangunan yang membuat PPJB: a. yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan; atau b. sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2); sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).
Analisis	Ketidakpenuhan Persyaratan, Prosedur, dan Perizinan merupakan tindak pidana bagi pelaku pembangunan	Komitmen dan persyaratan merupakan tindak pidana bagi pelaku pembangunan

Adanya sanksi pidana bagi pelanggaran komitmen atau kewajiban merupakan hal yang baru bagi pelaku ekonomi atau pelaku pembangunan rumah susun karena dianggap berlebihan dalam sistem pengawasan dan pengaturan perumahan, khususnya rumah susun. Hal demikian akan kontraproduktif dalam rangka menjamin

kemampuan pelaku pembangunan untuk melakukan pembangunan rumah susun tanpa dibayang-bayangi dengan risiko pemidanaan akibat komitmen yang belum atau tidak dapat dijalankan. Sanksi pidana bagi pelanggaran kewajiban dalam Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 menjadi terlalu besar risikonya dan justru tidak memberikan insentif dan motivasi bagi pelaku pembangunan untuk mendukung kebutuhan pembangunan perumahan, khususnya rumah susun. Dengan demikian, pengingkaran kewajiban yang dilakukan pelaku pembangunan dengan sanksi pidana perlu diuji kemanfaatannya bagi pelaku usaha untuk mendorong pemenuhan kebutuhan pembangunan rumah susun.

Secara filosofis, pelanggaran atas kewajiban atau komitmen administrasi secara teori lazimnya disediakan sanksi administrasi mengingat tindakannya tidak termasuk ke dalam suatu bentuk niat jahat (*mensrea*) untuk secara sengaja mengabaikan kewajiban tersebut.¹⁶ Pengenaan sanksi pidana pada pelanggaran kewajiban seharusnya diletakkan pada melindungi kepentingan masyarakat, bukan pada tujuan utama agar pelaku pembangunan dikenakan sanksi pidana. Dengan kata lain, pengenaan sanksi pidana dalam Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 hanya dapat diterapkan sebagai bagian terakhir (*ultimum remedium*) dalam rangka menciptakan kepastian dalam pembangunan rumah susun, dan bukan sebagai tujuan akhir untuk mempidanakan pelaku pembangunan. Dengan kata lain, Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 adalah terletak pada tujuannya untuk mengurangi frekuensi pelanggaran atas kewajiban, dan bukan sebagai tujuan mempidanakan semua yang akan dan telah melanggar.¹⁷

¹⁶E. Utrecht, *Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru, 1964), hal. 13.

¹⁷Tujuan sanksi pidana menurut Bemmelen adalah untuk mempertahankan ketertiban masyarakat, dan mempunyai tujuan kombinasi untuk menakutkan, memperbaiki dan untuk kejahatan tertentu membinasakan, dalam Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 seharusnya untuk memperbaiki dan bukan untuk membinasakan. Lihat J.M van Bemmelen, *Hukum Pidana 1 (Hukum Pidana Material Bagian Umum)*, diterjemahkan Hasnan (Bandung: Bina Cipta, 1987), hal. 128.

Relevansi penerapan sanksi pidana dalam Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 seharusnya juga dikaitkan dengan tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Negara RI) yang merupakan pencerminan keseluruhan sila-sila dari Pancasila,¹⁸ yaitu:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁹

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 dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.²⁰ Konsep negara sejahtera ini menjadikan pemerintah dan bangsa Indonesia berupaya menciptakan masyarakat sejahtera melalui pembangunan. Pembangunan dapat terwujud dengan suasana tertib dan teratur. Salah satu sarana membuat suasana tertib dalam pembangunan ialah adanya aturan hukum. Hukum tertulisnya ialah undang-undang, sehingga suatu norma undang-undang atau politik hukum idealnya mendorong terwujudnya masyarakat sejahtera dengan menciptakan insentif dan motivasi, dan bukan dengan cara memberikan ancaman

¹⁸Soediman Kartohadiprojo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Jakarta: Gatra Pustaka, 2010), hal. 125. Pancasila menurut Bung Karno sendiri, adalah “lima mutiara”, “intisari” dari peradaban Bangsa Indonesia selama dua ribu tahun. Hal ini berarti lima sila yang terdapat dalam Pancasila “hanya” merupakan inti-inti dan belum menunjukkan selengkapnyanya dari sesuatu; benar merupakan “soko-gurunya”, tetapi belum menggambarkan selengkapnyanya sesuatu itu.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

pidana agar semua menaatinya. Konsep paksaan dalam penegakan hukum sudah tertinggal dalam kondisi sekarang yang mencari bentuk penegakan hukum yang efektif dan efisien mengembalikan dan memulihkan kondisi yang diharapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan negara.²¹

Upaya untuk mewujudkan efisiensi dalam pengambilan keputusan dan hasil keputusan melalui *cost benefit analysis* hakikatnya diarahkan agar prioritas sumber daya keuangan dan manusia diwujudkan untuk hal yang bersifat produktif dengan tetap menjamin penegakan hukum secara konsisten. Pilihan atas prioritas hakikatnya mendukung prinsip negara yang menjamin tujuan bernegara dilaksanakan sesuai dengan prioritasnya, sehingga tidak mengarah ke pilihan lain yang justru akan merugikan kepentingan yang lebih prioritas.²²

Di Indonesia, tujuan bernegara hakikatnya diwujudkan pada tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat mampu bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Republik

²¹Konsep *cost benefit analysis* awalnya merupakan gagasan dari ekonom (non-hukum) yang melihat adanya potensi memanfaatkan instrumen hukum demi tercapainya hasil optimal dalam menerapkan kebijakan publik khususnya dalam bidang ekonomi. Ahli hukum menyambut baik gagasan tersebut dalam upaya mengatasi permasalahan yang terjadi di masyarakat. Kegiatan ekonomi atau masalah manusia merupakan cara memilih yang terbaik dari berbagai pilihan yang ada sementara sumber daya sangat terbatas, sehingga pertimbangan pilihan tersebut ekonom memiliki cara baru membuat model ekonomi sebagai alat analisis yang dikaitkan dengan perilaku manusia yang bereaksi terhadap motivasi dalam bentuk insentif atau disinsentif ekonomi terhadap sebuah regulasi maupun deregulasi ekonomi maupun terhadap tindakan hukum yang akan diterapkan. Lihat Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economics*, ed. 3, (New York: Addison Wesley Longman, 2000), p. 33.

²²Menurut Cooter and Ulen, efisiensi akan sangat berguna untuk menentukan hukum yang memberikan suatu keadilan (*justice*) yang ideal serta kaitannya antara efisiensi dan keadilan. Ada dua jenis efisiensi dalam kaitannya dengan ilmu ekonomi, yaitu efisiensi produksi yang mencerminkan kemampuan perusahaan untuk menghasilkan produk yang bermutu dengan harga yang bersaing. Sementara itu, yang kedua efisiensi alokasi merujuk kepada tingkat di mana harga pasar yang dibebankan kepada pembeli, selaras dengan biaya pemasaran termasuk pengembalian suatu laba normal (*normal profit*) pada pemasok. Dalam konsep bernegara, efisiensi produksi diwujudkan pada bentuk pelayanan negara yang lebih prioritas bagi kepentingan umum, sedangkan efisiensi alokasi pada pajak yang dibebankan kepada warga masyarakat akan kembali dalam bentuk prioritas kebutuhan masyarakat dalam belanja negaranya.

Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan masyarakat yang tinggal yang padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan dalam perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan serta keswadayaan masyarakat.²³

Pasal 28H ayat (1) UUD negara RI Tahun 1945 mengatur, “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 strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. Dengan demikian, terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.²⁴

Pembangunan perumahan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pengembang merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Pembangunan perumahan ditujukan agar seluruh rakyat Indonesia menempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Rumah yang layak adalah bangunan rumah yang sekurang-kurangnya memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan penataan ruang, persyaratan penggunaan tanah, penguasaan hak atas tanah, dan kelayakan prasarana dan sarana lingkungannya.²⁵

²³*Ibid.*, hal 1-3.

²⁴*Ibid.*

²⁵Urip Santoso (b), *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal. 75.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang, sehingga untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk diperlukan penanganan dengan perencanaan yang seksama disertai kemampuan pendanaan dan sumber daya yang ada dalam masyarakat.²⁶ Mengingat Setiap manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun perdesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun, pemerintah, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian.²⁷

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun pengembang untuk memenuhi kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian tersebut tidak semuanya dapat dipenuhi oleh rakyat khususnya yang tinggal di kota besar disebabkan keterbatasan keuangan dan mahalnnya harga rumah. Upaya yang dapat dilakukan oleh rakyat untuk memenuhi kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian adalah dengan cara menyewa rumah milik orang lain, yang kadang-kadang jauh dari kelayakan dan sehat lingkungannya.²⁸

Masalah yang dihadapi oleh kota-kota besar di Indonesia adalah jumlah penduduk yang sangat besar, yang ditimbulkan oleh pertumbuhan alamiah (kelahiran) maupun urbanisasi seiring dengan pesatnya pembangunan. Permasalahan lain yang dihadapi adalah tumbuhnya rumah-rumah di setren kali dan setren kereta api,

²⁶Djemabut Blaang, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986), hal. 4.

²⁷Santoso (b), *op.cit.*, hal. 3.

²⁸Santoso (b), *op.cit.*, hal. 75.

tumbuhnya permukiman yang padat penghuninya dan/atau kumuh, baik yang berdiri di atas tanah haknya maupun yang berdiri di atas tanah hak pihak lain.²⁹ Oleh karena itu, pemerintah mencanangkan program pembangunan seribu rumah berwawasan lingkungan hidup dan sesuai dengan tata ruang yang salah satunya melalui pembangunan rumah susun.³⁰

Namun, dalam pengembangan pembangunan perumahan seperti rumah susun, wilayah kota tidak dapat secara terus menerus bertambah luas, wilayah kota akan terasa menjadi semakin sempit dan terbatas dengan padatnya perumahan dan kegiatan lainnya yang membutuhkan tanah. Pengembangan wilayah kota tidak dapat dibiarkan bertambah melebar (bersifat horizontal). Akan tetapi, perlu ditemukan penyelesaiannya dengan jalan mengoptimalkan penggunaan tanah di kota yang terbatas persediaannya, yaitu dengan pembangunan gedung bertingkat, termasuk di dalamnya pembangunan rumah susun.

Saat ini, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian bagi warga kota DKI Jakarta dapat dilakukan dengan pembangunan rumah berlantai satu disebabkan masih tersedianya tanah di pinggiran kota. Namun, hal ini tidak dapat berlangsung terus disebabkan persediaan tanah di kota semakin menipis dan makin sulitnya mendapatkan tanah dengan harga yang terjangkau. Untuk itu sudah saatnya dan perlu diprioritaskan pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian bagi warga kota dilakukan dengan pembangunan rumah susun. Menurut Siswono Judokusudo, membangun rumah susun di kota besar adalah kecenderungan masa depan yang tidak dapat dihindari, yang memang perlu

²⁹*Ibid.*

³⁰Budi Santoso, *40 kesalahan dalam Bisnis Properti*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2015), hal. 15 Pada awal 2015 Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) kembali menggulirkan Program Sejuta Rumah (pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga telah mencanangkan Program Seribu Tower). Program ini amat mengejutkan, karena JK mematok pembangunan perumahan mencapai satu juta unit setiap tahunnya. Kalau tidak digenjot sedemikian rupa, lanjut JK, kekurangan rumah tidak akan terselesaikan. Pemerintah akan melakukan berbagai langkah, seperti memastikan keberadaan sumber-sumber pembiayaan, ketersediaan lahan, serta pemberian kemudahan terkait perizinan dan perpajakan.

dimasyarakatkan, dan perlu ada penyesuaian pada budaya-budaya yang ada pada masyarakat Indonesia.³¹

Dalam rangka peningkatan daya guna dan hasil guna tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman, serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, maka perlu dilakukan penataan atas tanah sehingga pemanfaatannya betul-betul dapat dirasakan oleh masyarakat banyak. Dengan demikian di kota-kota besar perlu diarahkan pembangunan perumahan dan permukiman yang diutamakan sepenuhnya pada pembangunan rumah susun.³² Pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan permukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh.³³

Dengan pembangunan rumah susun, sebidang tanah dapat digunakan secara optimal untuk menjadi tempat tinggal bertingkat yang dapat menampung sekian dan sebanyak mungkin orang. Melalui pembangunan rumah susun, optimasi penggunaan tanah secara vertikal sampai beberapa tingkat akan lebih efektif daripada optimasi penggunaan tanah secara horizontal.³⁴ 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

³¹Siswono Judohusodo. *Rumah untuk Seluruh Rakyat* (Jakarta: INKOPPOL Unit Percetakan Bharakerta, 1991), hal. 27.

³²Suyono, "Kemungkinan Pemilikan, Rumah Susun oleh Orang Asing," (Makalah pada Konferensi Kemungkinan Pemilikan Satuan Rumah Susun/Strata Title oleh orang asing, dalam Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, (Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), hal. 2.

³³*Ibid.*

³⁴Ridwan Halim, *Hak Milik, Kondominium, dan Rumah Susun*, (Jakarta: Puncak Karma, 1990), hal. 299.

pengembangan wilayah kota secara vertikal. Pembangunan rumah susun dapat dikonsumsi untuk masyarakat yang berpenghasilan menengah ke atas, menengah, dan ke bawah. Pembangunan rumah susun dapat diselenggarakan oleh pemerintah atau pengembang. Berdasarkan aspek penguasaannya, rumah susun dapat dikuasai dengan cara pemilikan atau sewa menyewa.³⁵

Rumah susun/apartemen adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan vertikal, serta merupakan satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.³⁶ Berdasarkan rumusan tersebut, sistem rumah susun/ apartemen (*condominium*)³⁷ memiliki dua pola yang khas, antara lain:

a. Pemilikan individual

Menurut UU Nomor 20 Tahun 2011, pemilikan secara individual dinamakan “satuan rumah susun/apartemen”, yaitu rumah susun/apartemen yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum (Pasal 1 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2011). Sarana penghubung ke jalan umum tersebut tidak boleh mengganggu dan tidak boleh melalui satuan rumah susun kepunyaan orang lain (Penjelasan Pasal 1 Ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2011).

³⁵Santoso (a), *loc.cit.*

³⁶Santoso (b), *op.cit.*, hal. 76.

³⁷Rumah susun/apartemen yang kepemilikannya dikuasai bersama-sama disebut juga dengan *condominium*. Istilah *condominium* berasal dari Hukum Romawi yang terdiri dari 2 kata, yaitu *co* (artinya: ‘bersama’) dan *dominium* (artinya: ‘hak milik’). Dengan demikian, *condominium* adalah hak milik bersama.

b. Pemilikan/hak bersama

- a) “Bagian bersama” (Pasal 1 Ayat 4) adalah bagian rumah susun/ apartemen yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun/ apartemen.
- b) “Benda bersama” (Pasal 1 Ayat 5) adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun, tetapi yang dimiliki bersama secara terpisah untuk pemakaian bersama.
- c) “Tanah bersama” (Pasal 1 Ayat 6) adalah sebidang tanah yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah, yang di atasnya berdiri rumah susun/apartemen dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin bangunan.

Di Indonesia sekarang ini dikenal beberapa tipe rumah susun, antara lain:³⁸

- a. rumah susun mewah yang penghuninya sebagian besar tenaga kerja asing;
- b. rumah susun golongan menengah yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan menengah ke atas;
- c. rumah susun sederhana yang dihuni oleh masyarakat golongan berpenghasilan menengah dan rendah, dan;
- d. rumah susun murah yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah ke bawah.³⁹

Kebijakan pembangunan rumah susun di kota-kota besar Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain, adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011.⁴⁰ Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 terdapat sanksi pidana dalam Pasal 109, Pasal 110, Pasal 111, Pasal 112, Pasal 113, Pasal 114, Pasal 115, Pasal 116 dan Pasal 117. Adanya sanksi pidana ini telah menimbulkan kekhawatiran bagi para pelaku pembangunan untuk melakukan

³⁸Santoso, *loc.cit.*

³⁹Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Pemukiman* (Jakarta: Yayasan REI Jakarta, 1997), hal. 15.

⁴⁰Santoso (b), *op.cit.*, hal. 78.

pembangunan rumah susun, khususnya Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 dengan alasan:

1. kekhawatiran akan dipidana jika pelaku pembangunan rumah susun komersial yang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah) (Pasal 109);
2. kekhawatiran akan dipidana jika Pelaku pembangunan yang membuat PPJB: a. yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan; atau b. sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2); sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) (Pasal 110).

Ketentuan Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 menjadi bumerang bagi pelaku pembangunan yang tidak dapat menyediakan sarana 20% dari total pembangunan rumah susunnya untuk masyarakat golongan ekonomi lemah, khususnya di wilayah Kota DKI Jakarta. Hal ini jika diterapkan di Jakarta disebabkan tanah di Jakarta tidak ada yang murah, sehingga pelaku pembangunan sulit mensubsidi pembangunan rumah susun 20% bagi golongan ekonomi lemah dengan cara menaikkan harga 80% rumah susunnya. Persaingan usaha dapat menjadi tidak adil dan berpotensi melanggar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* karena pihak pelaku pembangunan lain yang modalnya lebih kuat akan menerapkan prinsip posisi dominan yang lebih baik, sehingga merugikan pelaku pembangunan yang modalnya kurang. Selain itu, harga material bahan bangunan yang tidak murah. Dengan demikian, untuk wilayah di Jakarta, penerapan Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 membutuhkan kebijakan tersendiri bagi pelaku pembangunan rumah susun.

Adanya sanksi pidana dalam Pasal 109 dan Pasal 110 UU Nomor 20 Tahun 2011 akan mendorong terjadinya kriminalisasi⁴¹ pelaku pembangunan rumah susun. Adanya penerapan sanksi pidana tersebut lebih merupakan reaksi, akibat, dan konsekuensi pelanggaran kaidah sosial, sehingga sanksi pada umumnya adalah alat pemaksa agar seseorang menaati norma-norma yang berlaku. Sifat hakikat sanksi secara konvensional dapat diadakan perbedaan antara sanksi positif yang merupakan imbalan dan sanksi negatif yang berupa hukuman.⁴² Konsepsi penerapan sanksi seharusnya sesuai dengan tujuan hukum yang dituju, yaitu ketertiban, kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Dengan demikian, pengenaan sanksi bukan karena ada pengharapan yang ingin dicapai atau suatu kesempatan yang hanya ingin diwujudkan untuk sesaat.

Oleh sebab itu, sanksi sebagai hukuman yang merupakan penderitaan, sedangkan imbalan merupakan kenikmatan harus didasarkan pada akibat-akibatnya pada perilaku serta merta akan mengikutinya. Sanksi mengandung inti berupa suatu ancaman pidana (*strafbedreiging*) dan mempunyai tugas agar norma yang telah ditetapkan dalam hukum dan undang-undang ditaati sebagai akibat hukum atas pelanggaran norma. Sanksi juga diartikan sebagai akibat sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain yang dilakukan oleh manusia atau organisasi sosial. Sanksi terhadap pelanggaran tatanan hukum yang dapat dipaksakan dan dilaksanakan serta bersifat memaksa yang datangnya dari pemerintah merupakan perbedaan yang

⁴¹Arti kriminalisasi sebagai proses perumusan perbuatan menjadi perbuatan pidana tidak semata-mata dalam model pembentukan norma atau perundang-undangan, tetapi berupa penambahan/peningkatan/ pemberatan hukuman pidana yang telah diatur sebelumnya dalam suatu politik hukum. Lihat Soekanto, Soerjono, *Kriminologi: Suatu Pengantar* (Jakarta: Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981), hal. 62.

⁴²Pengertian Sanksi adalah akibat dari sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain (manusia atau organisasi sosial) atas sesuatu perbuatan. Dalam hal perbuatan yang penting bagi hukum ada reaksi dari pihak pemerintah yang bertugas mempertahankan tata tertib masyarakat melalui sarana dan prasarana hukum yang tersedia menurut peraturan perundang-undangan. Lihat E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1966), hal. 24.

menonjol dengan pelanggaran terhadap tatanan lainnya.⁴³ Keterbatasan tanah merupakan hal yang umum diketahui, sehingga seharusnya pengenaan sanksi atas pelaksanaan pembangunan perumahan, khususnya rumah susun seharusnya dapat dihadapkan pada berbagai alternatif sanksi yang dapat dikenakan. Hal tersebut seharusnya dalam menentukan politik hukum sanksi harus memperhitungkan hal yang prioritas dibandingkan suatu sanksi pidana yang justru menimbulkan risiko ketakutan pelaku pembangunan yang berimbas pada menurunnya tingkat pembangunan perumahan, yang justru akan merugikan kepentingan publik atau masyarakat umum akan kebutuhan perumahan. Pengenaan sanksi pidana dalam pembangunan perumahan, khususnya rumah susun, pembentuk undang-undang memerlukan analisis terlebih dahulu yang mampu digunakan dalam meminimalkan kesalahan dalam pengenaan sanksi tersebut. Sanksi yang dikenakan seharusnya adalah sanksi yang layak diprioritaskan dengan menggunakan analisis yang tepat untuk mencapai tujuan kesejahteraan dan keadilan.

Dengan demikian, pilihan sanksi seharusnya ditetapkan berdasarkan tujuan untuk memulihkan keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu oleh pelanggaran kaidah dalam keadaan semula. Kanter dan Sianturi menyatakan tugas sanksi adalah:

- a. merupakan alat pemaksa atau pendorong atau jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang;
- b. merupakan akibat hukum bagi seseorang yang melanggar norma hukum.

Dalam pengenaan sanksi tersebut, sanksi pidana merupakan salah satu sanksi, tetapi bukan selalu menjadi sanksi yang paling efektif digunakan untuk menanggulangi kejahatan. Sanksi pidana bukan sarana satu-satunya, sehingga apabila perlu digunakan kombinasi dengan sanksi lainnya, sehingga perlu dikembangkan prinsip pidana "*ultimum remedium*" dan tidak menonjolkan sikap "*premium*

⁴³Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan* (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 11.

remedium".⁴⁴ Sanksi pidana memang diarahkan sebagai reaksi yang muncul timbul dan berkembangnya kejahatan yang ada dalam masyarakat, sehingga berkembang teori tujuan pemidanaan, yaitu teori absolut (*retributif*), teori relatif (*deterrence/utilitarian*), teori penggabungan (*integratif*), teori *treatment* dan teori perlindungan sosial (*social defence*). Teori-teori pemidanaan mempertimbangkan berbagai aspek sasaran yang hendak dicapai di dalam penjatuhan pidana, sehingga tidak dapat hanya didasarkan pertimbangan pendek, khususnya kebijakan *penal* dan *non-penal* dalam hal untuk menanggulangi kejahatan.⁴⁵

Dengan dasar pertimbangan kebijakan *penal* dan *non-penal*⁴⁶ sanksi dalam kegiatan pembangunan perumahan seharusnya mempertimbangkan segala aspeknya termasuk dampaknya sebagai reaksi terhadap akibat atau konsekuensi pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial, baik kaidah hukum maupun kaidah sosial nonhukum, dan merupakan kekuasaan atau alat kekuasaan untuk memaksakan ditaatinya kaidah sosial tertentu.⁴⁷ Sudarto mendefinisikan pidana sebagai penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Pengertian pidana sebagai reaksi atas delik dan berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara kepada pembuat delik itu. Definisi beberapa para pakar hukum tersebut, dapat dipahami pidana mengandung unsur atau ciri-ciri sebagai berikut.⁴⁸

⁴⁴ *Ibid.* hal. 12

⁴⁵ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana* (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 14.

⁴⁶ Penal, yaitu menerapkan hukum pidana (*criminal law application*), sedangkan nonpenal dengan cara pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), termasuk di dalamnya penerapan sanksi administratif dan sanksi perdata, serta mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment*). Lihat M. Hamdan, *Hukum Pidana* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hal. 38.

⁴⁷ Thalib, *loc.cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

- (a) Pidana pada hakikatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.
- (b) Pidana diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang).
- (c) Pidana dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

Kebijakan pidana sebagai bagian politik hukum pidana pada khususnya dan politik hukum pada umumnya mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.⁴⁹ Menurut A. Mulder, politik hukum pidana (*strafrechts politiek*) ialah garis kebijakan untuk menentukan:⁵⁰

- (1) seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbarui?
- (2) apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana?
- (3) cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan?

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal, sehingga politik hukum pidana identik dengan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dan upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, tujuan akhir atau tujuan utama politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat atau tujuan utamanya adalah mempertimbangkan

⁴⁹*Ibid.*, hal. 13.

⁵⁰*Ibid.*

aspek perlindungan secara represif dengan upaya penanggulangan kejahatan melalui *penal*, sehingga sesudah kejahatan terjadi dapat langsung diberantas.⁵¹

Dalam upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan:⁵²

- (1) ada keterpaduan (integritas) antara politik kriminal dengan politik sosial;
- (2) ada keterpaduan (integritas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan *penal* dan *non-penal*.

Ada keterpaduan *penal* dan *non-penal* seharusnya menjadi penting dalam kaitannya dengan pembangunan perumahan, di mana dalam perkembangan terakhir muncul ide perbuatan tanpa pidana, artinya tidak semua tindak pidana menurut undang-undang pidana dijatuhkan pidana berdasarkan pemikiran pemidanaan tidak memiliki kemanfaatan ataupun tujuan, sehingga penerapan pemidanaan tidak langsung menjadikan kondisi lebih baik. Oleh karena itulah sarana *non-penal* diintensifkan dan diefektifkan dalam kegiatan pembangunan perumahan. Upaya penanggulangan pelanggaran dalam pembangunan perumahan melalui *non-penal* yang lebih bersifat tindakan pencegahan tentu membutuhkan faktor kondusif yang mencegah penyebab terjadinya pelanggaran tersebut. Salah satu faktor pendukung penerapan *non-penal* adalah melalui kebijakan sosial (*social policy*), dalam bentuk *prevention without punishment* di mana kebijakan tersebut diarahkan pada upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat melalui penekanan dan pengendalian sosial. Dalam hal ini pemerintah dapat mengenakan sanksi sosial dalam bentuk penambahan sanksi pembangunan pendukung sarana bagi pelaku pembangunan yang melakukan pelanggaran dengan jangka waktu tertentu. Apabila tidak dipenuhi, pemerintah berwenang mengenakan sanksi denda disertai bunganya sebagai tambahan dalam pajak daerah atas pelaku perumahan.

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*, hal. 14

Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis dogmatik. Akan tetapi, pendekatan yuridis faktual juga dapat berupa pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan social dan pembangunan nasional pada umumnya.⁵³ Dengan demikian, penerapan sanksi pidana pada pelaku perumahan dalam Pasal 109 dan Pasal 110 UU Nomor 20 Tahun 2011 seharusnya tidak dipandang sebagai norma hukum saja, tetapi juga implikasinya saat akan diterapkan sanksi pidana. Dengan demikian, diperlukan suatu pola hubungan antar-kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan upaya penanggulangan kejahatan melalui pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan pendekatan integral dan ada keseimbangan antara *penal* dan *non-penal*.⁵⁴

Pilihan atas penerapan sanksi pidana bagi pelaku pembangunan sama halnya dalam pilihan sebagaimana konsep *cost-benefit analysis*, di mana pembentuk undang-undang seharusnya membandingkan strategi alternatif, di mana kepentingan kepada pengembalian (*return*) dari sanksi pidana berhadapan (*vis-a-vis*) terhadap pengembalian dari sanksi lainnya. Adanya Pasal 109 UU Nomor 20 Tahun 2011 dikuatkan menurunkan motivasi pelaku pembangunan untuk berpartisipasi dalam pembangunan perumahan. Pertimbangan risiko merupakan pusat model ekonomi atas pilihan untuk melakukan kejahatan tersebut, sehingga jika pelaku perumahan tidak menyukai risiko (*risk averse*) kemudian akan lebih merespon dengan cara mengurangi kegiatan pembangunan daripada dihadapkan pada kerasnya sanksi,

⁵³Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), hal. 23.

⁵⁴*Ibid.*, Adanya pendekatan kejahatan dengan sarana penal merupakan *penal policy* atau *Penal law Enforcement policy*, yang fungsionalisasinya melalui beberapa tahap seperti tahap Formulasi (kebijakan legislatif), Aplikasi (kebijakan yudikatif) dan Eksekusi (kebijakan Administratif). Oleh sebab itu, dalam pembangunan perumahan penting perumusan pola komprehensif antara pembinaan dan penjatuhan sanksi.

berarti norma hukum pidana menjadi tidak mampu menghasilkan kepentingan teoritis dan empiris dari pelaku pembangunan perumahan. Oleh sebab itu, perumusan norma pidana dalam UU Nomor 20 Tahun 2011 seharusnya didasarkan pada pertimbangan keseimbangan kepentingan yang harus dilindungi agar pilihan sanksi tersebut tidak justru mengurangi motivasi pembangunan perumahan, meskipun tetap melindungi hak warga masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya dalam memiliki rumah dan lingkungan yang layak untuk kemanusiaan.

Terkait dengan konsep hukum perumahan, didasarkan pada UU Nomor 4 Tahun 1992 yang menentukan asas dan tujuan perumahan, yang disertai dengan hak atas kepemilikan dan penghunia rumah. Di sisi lain, juga berkaitan dengan bank tanah untuk mewujudkan kepentingan umum, serta hak dan kewajiban pelaku usaha dan konsumen dalam kegiatan pembangunan perumahan.

Penelitian mengenai topik sanksi pidana dalam pembangunan perumahan dalam perspektif teori kesejahteraan dan teori keadilan sosial belum pernah ditulis sebelumnya. Hal ini berdasarkan penelusuran di beberapa penelitian disertasi sebelumnya, antara lain, tiga penelitian disertasi yang sejalan dengan topik ini. Penelitian Disertasi Ali Mashyar di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada 2015, berjudul “Keadilan Rektroaktif dalam Hukum Pidana Indonesia (Kajian dari Perspektif Socio-Legal)” membatasi ruang lingkup penulisan dalam kajian penegakan hukum pidana dan prinsip rektroaktif yang mampu menciptakan keadilan yang hakiki bagi bangsa Indonesia. Dengan demikian, penegakan hukum pidana dalam penelitian tersebut lebih menekankan pada keadilan rektroaktif, dan bukan keadilan sosial.

Sementara itu, penulisan disertasi oleh Aurelius Kasimirius Yori berjudul, “Perlindungan Hukum terhadap Pencari Keadilan dalam Proses Persidangan Perkara Perdata di Pengadilan,” di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada 2014, mengemukakan konsep keadilan formal dalam rangka proses persidangan perdata yang memakan waktu dan biaya yang cukup lama. Oleh sebab itu, konsep

keadilan formalitas perlu didukung dengan perlindungan hukum yang seimbang bagi semua pihak yang berkepentingan.

Di sisi lain, penelitian disertasi yang berjudul, “Kebijakan Hukum Pidana dalam Memberikan Perlindungan Hukum terhadap Korban Tindak Pidana Lingkungan Hidup oleh Korporasi,” ditulis Yeni Widowaty di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada 2011, lebih menekankan pengenaan sanksi pidana dalam bentuk kebijakan formulasi hukum pidana guna memberikan perlindungan hukum terhadap korban kegiatan korporasi di bidang tindak pidana lingkungan hidup dalam hukum positif di Indonesia. Dengan demikian, penekankannya pada aspek pidana formal dan perlindungan yang sempurna bagi korban dan pelaku korporasi sesuai dengan sistem hukum pidana Indonesia.

Dengan demikian, didasarkan pada tiga disertasi terkait dengan hukum pidana, belum pernah ada satu pun disertasi yang langsung menyinggung dan berkaitan dengan hukum perumahan dan permukiman. Dengan demikian, penelitian disertasi terkait dengan hukum pidana dan hukum perumahan masih tergolong langka dan belum banyak dilakukan.

Oleh sebab alasan tersebut, diperlukan penelitian disertasi yang akan meneliti mengenai pengenaan sanksi pidana terhadap pelaku pembangunan perumahan dalam perspektif kesejahteraan dan keadilan sosial. Konsep tersebut akan dirumuskan melalui penelitian disertasi berjudul, “Sanksi Pidana bagi Pelaku Pembangunan Rumah Susun Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun dalam Perspektif Kesejahteraan dan Keadilan Sosial.”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang disampaikan sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian disertasi ini adalah:

- a. Bagaimana jenis-jenis tindak pidana pelaku pembangunan rumah susun dan sanksinya menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang *Rumah Susun*?

- b. Bagaimana praktik penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku pembangunan rumah susun, sebelum dan sesudah Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang *Rumah Susun*?
- c. Bagaimana bentuk sanksi pidana yang ideal dan efektif terhadap para pelaku pembangunan rumah susun agar melakukan kewajiban dalam pembangunan perumahan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

1.3.1.1 Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan memberikan pemahaman atas analisis penegakan hukum dan pengaturan dalam rangka mendukung pembangunan perumahan di Indonesia. Pemahaman dan penganalisisan dilakukan berdasarkan konsep teoretis hukum pidana dan hukum ekonomi dengan berdasarkan pendekatan yang komprehensif atas kerangka teori negara hukum, teori kesejahteraan, dan teori keadilan dalam mewujudkan suatu pembangunan perumahan yang memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan mendukung peranan negara dalam mewujudkan kebutuhan dasar masyarakat tersebut. Tujuan yang utama dalam penelitian ini juga adalah mengharmonisasikan tujuan penerapan norma hukum bagi pelaku pembangunan, khususnya rumah susun, dengan sanksi yang akan dikenakan sesuai dengan karakteristiknya dalam sistem perekonomian dan pembangunan nasional.

1.3.1.2 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dalam penelitian disertasi ini adalah:

- a. Menjelaskan dan mengkaji jenis-jenis tindak pidana pelaku pembangunan perumahan, khususnya rumah susun dan sanksinya menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang *Rumah Susun*.

- b. Menjelaskan dan menganalisis praktik penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku pembangunan rumah, khususnya rumah susun, sebelum dan sesudah Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang *Rumah Susun*.
- c. Menjelaskan dan menganalisis pengaturan yang ideal terhadap pelaku pembangunan perumahan, khususnya rumah susun agar tidak melakukan tindak pidana dalam pembangunan perumahan dan memenuhi kewajibannya menurut peraturan perundang-undangan.

1.3.2 Manfaat Penelitian

1.3.2.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat memberikan dasar teoretis berkaitan dengan keterkaitan hukum pidana dan hukum ekonomi, khususnya pembangunan perumahan di Indonesia. Keterkaitan antara hukum pidana dan hukum ekonomi terkait dengan pilihan rasional dalam pengenaan sanksi dan pilihan norma terhadapnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pilihan yang rasionalitas dalam perumusan norma dan sanksi dalam pembangunan perumahan hakikatnya menunjukkan konsep dasar teori berkaitan dengan kebutuhan dasar manusia berupa perumahan dan sanksi yang dapat dikenakan apabila terjadi pelanggaran.

Secara teoretis, Setiap pilihan pengenaan sanksi dalam pelanggaran bergantung pada (1) peluang legal dan ilegal; (2) kemungkinan tertangkap, dan (3) tingkat hukuman, yang lebih efektif ditangani dengan cara perbaikan secara bersamaan untuk mengurangi kejahatan. Model sanksi yang diterapkan bagi pelaku pembangunan perumahan adalah statis atau komparatif-statis yang potensial mempertimbangkan lebih dari satu periode waktu berkaitan dengan efisien atau efektifnya sanksi bagi peningkatan atau penurunan motivasi pembangunan perumahan.

1.3.2.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman mengenai pemilihan sanksi dalam sektor pembangunan perumahan, sehingga mendukung iklim pembangunan tersebut tanpa mengurangi upaya penegakan hukum atas pelanggaran yang terjadi di dalamnya. Secara praktis, pembangunan perumahan membutuhkan stimulasi dan insentif yang tidak sedikit dari pemerintah untuk mendukung penyediaan kebutuhan dasar masyarakat. Akan tetapi, penegakan hukum atas pelanggaran kewajiban juga perlu diterapkan dengan memenuhi asas kepastian hukum dan kemanfaatan. Dengan demikian, penerapan sanksi tetap membutuhkan keseimbangan antara semua kepentingan yang baik dengan tetap menjaga kebutuhan dasar masyarakat dan kepentingan pembangunan secara keseluruhan. Manfaat bagi pelaku pembangunan rumah susun juga untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan terkait dengan dorongan dan partisipasi dalam pembangunan rumah susun di Indonesia.

1.4 Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1.4.1 Kerangka Teori

1.4.1.1 Teori Negara Hukum

Keterkaitan teori hukum dengan pembedaan dan konsep pembangunan perumahan terkait dengan peranan dan tanggung jawab negara dalam penegakan dan pengaturan hukum yang sejalan dengan kebutuhan sosial ekonomi negaranya. Ketidakmampuan negara secara keseluruhan membangun kebutuhan perumahan bagi masyarakat mendorong berkembangnya pelaku pembangunan, khususnya rumah susun. Dengan demikian, negara perlu membangun sistem dan pengaturan bagi pelaku pembangunan perumahan yang memiliki kepastian hukum.

Aristoteles mengemukakan negara hukum merupakan negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia

menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.⁵⁵ Selanjutnya dikemukakan, memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, dalam negara hukum, yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.⁵⁶

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus secara rasional dapat dipertanggungjawabkan, misalnya pembedaan atas usia dan gender. Akan tetapi, perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya alasan perbedaan warna kulit, agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status ekonomi.

Selain itu, prinsip yang penting dalam negara hukum adalah *due process of law* yang berarti segala tindakan harus dilakukan secara adil, yang sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*). Dalam *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang keadilan yang fundamental (*fundamental fairness*). Terdapat dua jenis *due process of law*, yaitu yang prosedural sebagai proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, seperti hak untuk hidup, hak untuk

⁵⁵Lihat dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti, Jakarta 1988), hal. 153.

⁵⁶*Ibid.*

kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya. Sementara itu, *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.⁵⁷

1.4.1.2 Teori Kesejahteraan

Teori ini dikaitkan dengan topik penelitian pembedaan dan pembangunan perumahan terkait dengan peranan negara mewujudkan kesejahteraan umum. Dengan demikian, negara mempunyai peranan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat salah satunya adalah perumahan.

Kesejahteraan merupakan aspek yang penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, yang diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Selanjutnya percepatan pertumbuhan ekonomi masyarakat memerlukan kebijakan ekonomi atau peranan pemerintah dalam mengatur perekonomian sebagai upaya menjaga stabilitas perekonomian. Teori kesejahteraan (*welfare*) diartikan berbeda beberapa ahli, tetapi sedikitnya mengandung empat makna:

1. sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta

⁵⁷Lihat Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 207.

manakala manusia memperoleh perlindungan dari risiko utama yang mengancam kehidupannya;

2. sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*);
3. sebagai tunjangan sosial, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan.
4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).⁵⁸

1.4.1.3 Teori Keadilan

Penerapan teori ini ditujukan pada semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah (negara), pelaku usaha, dan masyarakat. Semua membutuhkan keadilan sebagai representasi tindakan yang memenuhi kesejahteraan.

Keadilan menurut Aristoteles terbagi atas keadilan kumulatif adalah perlakuan terhadap seseorang yang tidak melihat jasa yang dilakukannya, yakni setiap orang mendapat haknya dan keadilan distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasanya yang telah dibuat, yakni setiap orang mendapat kapasitas dengan potensi masing-masing, keadilan Findikatif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai kelakuannya, yakni sebagai balasan kejahatan yang dilakukan.⁵⁹

⁵⁸Jansen Harlordbrook, Teori Kesejahteraan [Welfare-State], diterjemahkan Roestam Madjid, (Jakarta: Sinar Jaya, 1994), hal. 13.

⁵⁹*Ibid.*

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut John Rawls, “Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran.” Rawls juga mengemukakan keadilan dalam kaitannya dengan kontrak di mana adanya manfaat yang adil kepada para pihak dalam kontrak dipengaruhi karakter kontrak itu sendiri yang merupakan ekspresi kebebasan manusia untuk memilih dan mengadakan hubungan hukum, sehingga adanya kontrak adalah bagian dari kebebasan melakukan perjanjian (*freedom of contract*) dan kehendak bebas untuk memilih (*freedom of choice*), sehingga keadilan berkontrak (*fair contract*) melahirkan konsensus atau kesepakatan yang bebas dan tanpa paksaan.⁶⁰

Keadilan adalah cara memperlakukan manusia dalam nilai kemanusiaannya untuk mewujudkan apa yang menjadi haknya dan apa yang menjadi kewajibannya. Nilai keadilan inilah yang seharusnya menjadi prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum. Secara diagramatis tergambar dalam pola sebagai berikut.

Tabel 2
Nilai Keadilan

No	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Penegakan Hukum
1	Keadilan dalam proses dengan memperluas partisipasi publik dan partisipasi pemangku kepentingan dengan memperhatikan aspirasi dan pemahamannya secara seimbang	Keadilan dalam proses penegakan dengan memberikan kesempatan dan hak yang sama dengan perlakuan yang berdasarkan nilai kemanusiaan dan kepatutan
2	Keadilan dalam materi muatan dengan menetapkan prosedur dan syarat yang dapat dilaksanakan dan ditaati sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan, tidak berat sebelah,	Keadilan dalam menunjukkan ada tidaknya kesalahan sesuai dengan prinsip dan sistem hukum, tidak menarik suatu tindakan dengan penyelesaian yang satu dengan

⁶⁰Lihat John Rawls, *Teori Keadilan [A Theory of Justice]*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 7.

	seimbang dalam pengaturan, dan mampu dipahami dengan bahasa yang lugas, tidak ditafsirkan secara bebas oleh siapapun, dan menggunakan bahasa hukum yang dipahami	penyelesaian lainnya tanpa alasan dan rasionalitas. Misalnya, kesalahan pidana diselesaikan dengan sanksi perdata, kesalahan administrasi diselesaikan dengan sanksi pidana.
3	Keadilan dalam pengenaan sanksi dalam norma peraturan perundang-undangan sesuai dengan harkat martabat kemanusiaan, tidak didasarkan pada alasan kemauan dan keinginan banyak pihak, tidak didasarkan pada kepentingan-kepentingan di luar hukum, tidak dilakukan karena alasan kejeraan atau menakut-nakuti atau penuh ancaman.	Keadilan dalam pengenaan hukum khususnya pengenaan sanksi adalah sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, tidak berusaha memberatkan dengan alasan menjadi sorotan masyarakat, diringkankan hukuman karena kecaman masyarakat, atau alasan lainnya yang bukan karena tujuan menciptakan ketaatan pada hukum.
4	Keadilan dalam memberikan hak yang sepatutnya kepada yang berhak dan berkekurangan, bukan sekadar hak dan kewajiban yang seluruhnya diberikan tanpa makna. Kepentingan jangka pendek dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah tujuan hukum yang murni, karena hanya menciptakan kesadaran untuk tidak mempercayai hukum dengan semestinya.	Keadilan dalam memperlakukan pelanggar hukum sesuai dengan nilai kemanusiaan dan martabat kehormatannya. Penegakan hukum yang diikuti dengan bentuk ancaman, kekerasan, dan ketidakhormatan pada martabat kemanusiaan hanya akan melahirkan dendam dan ketidakpercayaan pada hukum dan penegak hukum itu sendiri.

Oleh sebab itu, hukum yang adil dalam perspektif Gustav Radbruch adalah prioritas apabila hukum tidak bekerja sesuai dengan kepentingan kemanusiaan yang adil dan beradab. Tidak ada hukum tanpa keadilan karena batasan hukum yang tegak adalah pada saat keadilan diwujudkan oleh hukum. Oleh karena itu, keadilan melekat pada nilai dan martabat kemanusiaan yang seharusnya mendasari limitasi hukum yang adil.

1.4.2 Kerangka Konsep

1.4.2.1 Konsep Pidana

Hukum pidana adalah hukum sanksi, definisi ini diberikan berdasarkan ciri hukum pidana yang membedakan dengan hukum yang lain yaitu bahwa hukum pidana sebenarnya tidak mengadakan norma sendiri, melainkan sudah terletak pada lapangan hukum yang lain dan sanksi pidana diadakan untuk mengartikan ditaatinya norma-norma di luar hukum pidana. Secara tradisional definisi hukum pidana ini dianggap benar sebelum hukum pidana berkembang dengan pesat.

Menurut Pompe,⁶¹ hukum pidana adalah keseluruhan aturan ketentuan hukum mengenai perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum dan aturan pidananya.

Hukum pidana adalah bagian keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

- (1) menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertulis bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut;
- (2) menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;
- (3) menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

1.4.2.2 Konsep Politik Hukum

Pembentukan undang-undang sebagai hasil kesepakatan antara pemerintah dan parlemen idealnya adalah didasarkan pada tujuan menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Pada perkembangannya sekarang ini di beberapa

⁶¹Lihat Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1978), hal. 71.

negara berkembang, pembentukan undang-undang cenderung menjadi alat kepentingan pemerintah atau parlemen dengan berbagai segi caranya. Akibatnya, norma hukum yang dibentuk bukanlah mendorong sistem yang berkelanjutan, melainkan kepentingan sepihak yang dinormakan.

Politik hukum atau *rechtspolitiek* atau *legal policy* digunakan Bellefroid untuk menunjukkan adanya *beleid* atau kebijakan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak atau bagaimana politik mempengaruhi hukum atau sebaliknya hukum mempengaruhi politik.

1.4.2.3 Konsep Rumah Susun

Rumah susun/apartemen ini dimiliki oleh lebih dari seorang yang secara kebetulan karena mempunyai kepentingan yang sama menguasai bersama-sama. Sebagai suatu objek hukum, rumah susun/apartemen tersebut mempunyai bagian-bagian tertentu yang disebut “satuan rumah susun/ apartemen”. Tiap pemilik peserta (*mede-eigenaar*) menguasai satuan rumah susun/apartemen secara terpisah yang menjadi hak miliknya sendiri secara individual. Artinya, kepemilikannya secara yuridis terpisah dari bagian pemilik-pemilik satuan rumah susun/apartemen lainnya, meskipun bagian-bagian tersebut secara fisik merupakan suatu kesatuan atau yang tak terpisahkan dari rumah susun sebagai bangunan induknya.

Mengingat kepemilikan bersama atas rumah susun/apartemen di antara para pemilik peserta. sebelumnya sama sekali tidak pernah ada ikatan apa pun, baik karena perjanjian maupun perbuatan hukum lainnya, hak milik bersama atas rumah susun dikategorikan sebagai hak milik bersama yang bebas (*vrije mede-eigendom*). Tujuan pembangunan rumah susun/apartemen, antara lain:

1. Untuk pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan sehat.
2. Untuk mewujudkan pemukiman yang serasi, selaras, dan seimbang.
3. Untuk meremajakan daerah-daerah kumuh.
4. Untuk mengoptimalkan sumber daya tanah perkotaan.

5. Untuk mendorong pemukiman yang berkepadatan penduduk.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam menyusun penelitian disertasi ini dilakukan penelaahan dan penelitian mendalam dengan mengemukakan terlebih dahulu latar belakang masalah, teori dan konsep, dilanjutkan dengan tinjauan kepustakaan, metode penelitian, analisis masalah, dan simpulan serta saran. Secara menyeluruh sistematika penulisan disertasi diuraikan sebagai berikut.

Bab I merupakan pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori yang menjelaskan negara hukum, kesejahteraan, dan keadilan. Sementara itu, kerangka konsep akan membahas hukum pidana dan rumah susun. Bab ini diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II menyajikan tinjauan pustaka terkait norma pengaturan mengenai perumahan, ketentuan hukum mengenai rumah susun, kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan, aspek konstitusionalitas penyelenggara pembangunan perumahan, Aspek hukum penyelenggara penyelenggara terkait dengan pengertian tindak pidana dan jenis tindak pidana, teori pemidanaan, dan sanksi pidana. Kemudian hukum administrasi negara menjelaskan pengertian hukum administrasi negara, tindak pelanggaran hukum administrasi negara, dan sanksi pelanggaran hukum administrasi negara. Perbuatan melawan hukum yang terdiri perbuatan melawan hukum formal dan perbuatan melawan hukum materiil. Kemudian membahas teori hukum progresif, yang meliputi landasan konseptual dan definisi.

Bab III menyajikan metodologi penelitian yang menguraikan pengertian metode penelitian, jenis penelitian, objek/prosedur pengumpulan bahan penelitian, metode analisis data, pendekatan/instrumen analisis, dan analisis yang digunakan.

Bab IV pembahasan, yang dimulai norma pengaturan di bidang perumahan dan rumah susun, yang terdiri atas proses legislasi penyusunan undang-undang rumah

susun, politik hukum penyusunan undang-undang, politik hukum UU Nomor 20 Tahun 2011. Jenis-jenis tindak pidana pelaku pembangunan perumahan khususnya rumah susun dan sanksinya menurut UU Nomor 20 Tahun 2011, kelemahan dan potensi permasalahan hukum. Praktik penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku pembangunan rumah, khususnya rumah susun, yang meliputi pelanggaran ketentuan UU rumah susun sebelum diberlakukannya UU rumah susun, dan sesudah diberlakukannya UU Nomor 20 Tahun 2011. Kemudian membahas bentuk pengaturan yang ideal bagi pelaku pembangunan khususnya rumah susun dalam melakukan kewajiban di bidang pembangunan perumahan, yang meliputi revisi undang-undang, substansi perubahan yang terdiri atas hukum administrasi dan sanksi, arah pengaturan terkait dengan kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Selanjutnya skenario perbaikan dalam masa transisi, serta kebijakan sosialisasi dan implementasi.

Bab V merupakan penutup akan disampaikan simpulan dan saran.

