

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini menegaskan bahwa Indonesia adalah sebagai negara hukum (*rechtsstaat/rule of law*). Menurut Jimly Asshiddiqie negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang mengatur setiap tindakan penguasa atau rakyat dan hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara.¹ Konsekuensi dianutnya konsep negara hukum adalah negara dijalankan berdasarkan peraturan-peraturan. Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum haruslah menjadikan hukum, yang dicerminkan melalui peraturan perundang-undangan, sebagai dasar bagi setiap tindakan penguasa dan warga negara.² Berdasarkan hal tersebut, penegakan hukum menjadi unsur penting dalam sebuah negara hukum, termasuk negara Indonesia.

Terdapat ciri-ciri dari negara hukum. Julius Stahl menyebut 4 (empat) ciri negara hukum yakni adanya (1) perlindungan hak asasi manusia, (2). pembagian kekuasaan; (3). pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (4). peradilan tata usaha Negara.³ Keempat ciri negara hukum Julius Stahl tersebut, sebagaimana dikutip dari pendapat Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum

¹ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945, *Makalah*, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146- 147.

² *Ibid.*, Jimly Asshiddiqie, hlm.146- 147.

³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, hlm 2. Diakses dari <https://www.pn-gunungsitoli.go.id/> pada tanggal 15 November 2021.

modern di zaman sekarang.⁴ A.V. Dicey mengemukakan tiga ciri negara hukum sebagai berikut.⁵

Pertama, adanya supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*). Berdasarkan kebahasaan, supremasi memiliki pengertian kekuasaan tertinggi (teratas).⁶ Supremasi hukum mengandung arti menegakkan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi. Menurut penulis, menegakkan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi bukan semata dalam pengertian prosedural-formil, yaitu menjalankan hukum sesuai apa yang ditetapkan peraturan-perundang-undang (siapa yang berwenang dan bagaimana cara melaksanakannya, atau apa batas-batasnya), tetapi juga tidak semata dalam pengertian substantif, yaitu terkait apa yang ingin diraih dari keberadaan hukum. Seperti dijelaskan oleh Yusril Ihza Mahendra, keduanya harus berjalan paralel atau seimbang dalam konteks negara.⁷ Jadi, melalui keseimbangan ini, hukum dijalankan berdasarkan otoritas tertentu, yang pelaksanaannya dilakukan menurut hukum prosedural tertentu, untuk mencapai tujuan substansial hukum, seperti melindungi hak warga masyarakat.

Kedua, adanya kesamaan kedudukan di depan hukum (*equality before the law*). Prinsip ini mengutip pendapat Haris Azhar ditemukan di hampir semua konstitusi negara.⁸ Dalam konstitusi Indonesia terdapat pada Pasal 28D dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Pasal 28D menyebutkan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan*

⁴ *Ibid.*. Jimly Asshiddiqie, hlm. 3.

⁵ *Ibid.*. Jimly Asshiddiqie, hlm. 3-4.

⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/supremasi> diakses pada tanggal 18 November 2021.

⁷ Yusril Ihza Mahendra, “Keadilan Substantif dan Keadilan Prosedural dalam Konteks Negara”, *detik.com*, 5 April 2012. Diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-1886025/keadilan-substantif-dan-keadilan-prosedural-dalam-konteks-negara> pada tanggal 8 November 2021.

⁸ Haris Azhar, “*Equality Before the Law* dalam Sistem Peradilan di Indonesia”, *Kuliah Umum Hukum di Sekolah Tinggi Hukum Gunung Jati*, Tangerang, 21 Juli 2018. Diakses dari <https://lokataru.id/equality-before-the-law-dalam-sistem-peradilan-di-indonesia/> pada 25 November 2021.

hukum’, sedangkan Pasal 27 (1) menegaskan, “*Semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum*. Dari kedua pasal tersebut, bisa digambarkan bahwa ada perlakuan, yang seharusnya, sama baik bagi setiap orang maupun bagi setiap warga negara. Turunan dari prinsip perlakuan yang sama di depan hukum dari UUD 1945 tersebut juga terdapat UU Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 4 (1) pada undang-undang tersebut menegaskan bahwa Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang. Jadi, ada kesetaraan di mata hukum dan tidak ada perbedaan perlakuan terhadap sesama warga negara, bahkan kepada setiap orang (seperti amanat Pasal 28 D UUD 1945). Menurut penulis, prinsip perlakuan yang sama di depan hukum ini berarti setiap orang dan/atau setiap warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintah.

Ketiga, adanya suatu proses hukum yang baik, wajar, benar, dan adil (*due process of law*). Menurut Tobias dan Petersen seperti ditulis oleh Mardjono Reksodiputro unsur minimal dari *due process of law* adalah adanya *hearing, counsel, defence, evidence, and a fair and impartial court*.⁹ Jadi, proses hukum yang baik dicirikan adanya prosedur hukum seperti peradilan yang tidak memihak dan seimbang (*fair dan impartial*), adanya pembuktian (*evidence*), pembelaan (*defence*), dan juga kesempatan bagi pihak bersengketa untuk didengar (*hearing*). Menurut penulis, prinsip *due process of law* sangat penting dalam upaya penyelesaian peristiwa hukum. Ketika terdapat pihak yang bersengketa misalnya, melalui prinsip ini dapat dijamin perlakuan yang tidak berat sebelah dan tidak ada satu pihak yang tidak dilindungi atau dihilangkan haknya seperti penyelesaian atau peradilan dapat berjalan adil dan tak memihak.

⁹ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994. hlm. 27.

Berdasarkan ciri-ciri negara hukum yang disampaikan tersebut hukum bukan sesuatu entitas berdiri sendiri (*inseparable*), tetapi berada dalam tujuan tertentu. Tujuan hukum tersebut seperti dijelaskan oleh Gustave Radbruch adalah memberikan (1) kepastian hukum, (2) keadilan, dan (3) kemanfaatan.¹⁰ Ketiga ini merupakan tiga nilai dasar tujuan hukum dan ini pun menjadi tujuan adanya negara hukum.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto seperti dikutip dari Soeroso yakni adanya (a) aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh dan diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara; (b) instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya; (c) warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut; (d) hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan (e) keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.¹¹ Kepastian hukum ini, menurut Sudikno Mertokusumo, adalah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik, yaitu sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat bisa memastikan bahwa hukum dilaksanakan.¹² Dengan ini, hukum dapat menghadirkan kepastian dalam pelaksanaannya sekaligus menjadi instrumen/pedoman bagi tingkah laku setiap orang.¹³ Menurut pendapat saya bahwa Kepastian Hukum seharusnya dijalankan dengan cara yang baik sehingga dapat menjadikan Hukum sebagai kepastian bagi tingkah laku masyarakat.

¹⁰ Bernard L. Tanya dan Yoan N. Simanjuntak, *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2001, hlm. 132.

¹¹ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2011. Hlm. 134.

¹² Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2012. Hlm. 57.

¹³ Amgasussari Anugrahni, "Kajian Terhadap Ganti Rugi Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Guna Mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun," *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta., 2012.

Keadilan adalah prinsip dasar dari hukum. Hukum dan keadilan dengan demikian memiliki hubungan yang erat. Seperti diterangkan oleh Huijber, hukum adalah undang-undang yang adil. Pengertian tersebut sangat sesuai dengan ajaran filsafat tradisional di mana hukum dipahami sebagai *ius* atau *recht*. Hukum dalam konsep ini, secara hakiki berkaitan dengan arti hukum sebagai keadilan.¹⁴ Ini berarti bahwa bila suatu hukum yang konkret yakni undang-undang bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan maka hukum itu tidak bersifat normatif lagi dan sebenarnya tidak dapat disebut hukum lagi. Undang-undang hanya hukum apabila adil. Oleh sebab itu, undang-undang harus mencerminkan keadilan agar disebut hukum. Bahwa dengan adanya keadilan dalam hukum, hak setiap orang diakui dan pada sisi yang lain hukum memastikan apa yang menjadi hak setiap orang.¹⁵ Dengan ini hukum dengan adil mengatur apa saja yang menjadi hak setiap orang.

Kemanfaatan adalah kegunaan yang diperoleh melalui pelaksanaan penegakan hukum. Artinya, penegakan hukum adalah aktivitas yang bertujuan sebab itu perangkat kaidah atau peraturan-peraturan hukum harus dapat mengantarkan masyarakat pengguna/pemakai hukum tersebut ke arah masyarakat lebih baik. Dalam pengertian ini, seperti disampaikan oleh Roscoe Pound, hukum sebagai *a tool for social engineering*. Dalam pengertian ini, hukum merupakan alat pembaharuan dalam masyarakat sehingga diharapkan dapat berperan membawa manfaat perubahan dalam masyarakat.¹⁶ Hukum sebagai pembaharuan bagi perubahan dan perkembangan masyarakat untuk berpikir lebih maju.

¹⁴ Yustinus Suhardi Ruman, "Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan", HUMANIORA Vol.3 No.2 Oktober 2012: 345-353.

¹⁵ *Ibid.*, Yustinus Suhardi Ruman.

¹⁶ Nazaruddin Lathif, "Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat Untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat," *Pakuan Law Review*, Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2017.

Menurut Utrecht, seperti dikutip dari Jimly Asshiddiqie, negara hukum dibedakan menjadi dua, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil.¹⁷ Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yakni dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis, sedangkan negara hukum materiil mencakup juga pengertian keadilan dalamnya. Berdasarkan kategori yang dilakukan Utrecht tersebut, jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas atau bersifat negara hukum formil. Sebaliknya, bila hukum dipahami di dalamnya juga mencakup pengertian keadilan atau juga kemanfaatan, maka negara hukum yang dikembangkan adalah negara hukum materiil.

Menurut penulis, berdasarkan perbedaan negara hukum formil dan materiil dari Utrecht tersebut, pengertian negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah dalam pengertian negara hukum materiil. Hukum tidak sebatas difungsikan untuk memberikan kepastian melalui peraturan-peraturan, tetapi juga termasuk di dalam memberikan keadilan dan kemanfaatan. Pancasila sebagai kaidah dasar (*ground norms*) atau sumber dari segala sumber hukum di Indonesia memiliki sila yang mengandung nilai tentang keadilan, yakni sila kelima yang berbunyi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini menandakan bahwa keadilan adalah unsur yang harus diperhatikan dalam hukum di Indonesia yang bersumber dari nilai Pancasila.

Indonesia selain sebagai negara hukum juga sebagai negara kesejahteraan. Identitas Indonesia sebagai negara kesejahteraan telah dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4 yang antara lain menyatakan kewajiban negara

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, hlm. 4 diakses dari <https://www.pn-gunungsitoli.go.id/> pada tanggal 15 November 2021. Lihat juga Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9.

memajukan kesejahteraan umum.¹⁸ Kunci pokok dalam Negara Kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara.¹⁹ Jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Sebagai negara hukum sekaligus negara kesejahteraan, Indonesia berdasarkan UUD 1945 telah menegaskan perihal adanya peran negara, termasuk dalam pemenuhan hak atas tempat tinggal. Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Sebagai hierarki tertinggi dalam peraturan perundangan-undangan di Indonesia, setiap peraturan perundangan undangan lain di Indonesia haruslah mempertahankan semangat dan nilai fundamental UUD 1945 tersebut, seperti Pasal 28 H ayat (1) yang menjamin hak atas tempat tinggal.

Indonesia telah memiliki sejumlah undang-undang dan peraturan yang menjabarkan secara tertulis terkait dengan tempat tinggal sebagaimana penerapan lebih rinci dari amanat Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945.²⁰ Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU-PKP) adalah contohnya. Dalam konsideran huruf b UU ini dinyatakan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Selain UU-PKP, juga terdapat Undang-Undang Republik

¹⁸ Ahmad Hunaeni Zulkarnaen, “Masalah Rawan Dalam Hubungan Industrial Dan Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia”, *Jurnal Mimbar Justitia*, Vol. II No. 02 Edisi Juli-Desember 2016, hlm. 807.

¹⁹ “Welfare State”, *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/print/topic/639266> (diakses pada 24 Agustus 2021).

²⁰ Caecilia Waha dan Sondakh Jemmy, “Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia,)” *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum* 1, No. 2 (2014): 86–102.

Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun. Undang-Undang ini menggantikan undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang, dan partisipasi masyarakat serta tanggung jawab dan kewajiban negara dalam penyelenggaraan rumah susun. Penyelenggaraan Rumah Susun juga diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP) 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun yang merupakan mandat dari ketentuan Pasal 51 dan Pasal 185 huruf b UU 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Mengenai rumah susun, di Indonesia, gagasan membangun rusun muncul pada tahun 1950-an.²¹ Penggagasnya Sudiro, Wali Kota Jakarta periode 1953-1959. Dia menilai Jakarta sudah terlalu padat penduduk. Jakarta berpenghuni 1.432.085 orang pada 1950. Padahal, luasnya hanya 560 km². Ini berarti kepadatan penduduk mencapai 2.557 penduduk per km² dan tiap tahun, kepadatan dan jumlah penduduk di Jakarta terus meningkat. Penduduk Jakarta berusaha membangun hunian di tanah legal, ilegal, dan sengketa. Tak pelak, tanah kian langka. Oleh sebab itu, Sudiro berpikir penggunaan tanah untuk perumahan mesti tepat guna. Karenanya, sejak tahun lima-puluhan, Sudiro telah menganjurkan agar membangun tidak lagi horizontal, melainkan vertikal, tidak lagi ke samping, melainkan ke atas.²² Sudiro membawa gagasan itu ke sidang Dewan Perwakilan Kota Sementara (DPKS) pada 1955 dan mengusulkan pembangunan rusun di wilayah padat penduduk. Tujuannya adalah untuk menampung 10.000 penduduk dari tiga kampung (Karang Anyar, Krekot Dalam, dan Krekot Bunder) di mana wilayah itu terbakar pada 7 Desember 1954 dan akibat kebakaran itu, 1.100 rumah hangus dan 10.000 orang terancam menggelandang.

²¹ Hendaru Tri Hanggoro, "Cerita Awal Rumah Susun - Historia," <https://historia.id/>, 2017.

²² *Ibid.*

Oleh sebab itu, pembangunan rumah susun ditujukan untuk menampung mereka yang kehilangan rumah akibat terbakar. Melalui pembangunan rumah susun di lokasi bekas kebakaran tersebut, ada beberapa keuntungan. Pertama, pemerintah tak perlu membeli tanah di lokasi kebakaran sebab sudah milik kotapraja. *Kedua*, rusun cocok untuk masyarakat berpenghasilan rendah. *Ketiga*, rusun bisa menghemat penggunaan tanah.²³

Usulan Sudiro tersebut ternyata tidak diterima penuh oleh DPKS. Gagasan rumah susun tersebut tenggelam, tetapi kemudian Departemen Luar Negeri (Deplu) mengadopsi dan merintis pembangunannya. Pertengahan tahun 1950-an perumahan susun sudah mulai dirintis, seperti *flat* Deplu di Kebayoran Baru. Deplu membangun rusun khusus untuk pegawainya. Setelah itu, perusahaan pelayaran Djakarta Lloyd juga ikut membangun rumah susun di Jalan Sabang dan Kebon Sirih untuk pekerjanya. Rusun Deplu dan Djakarta Lloyd kala itu hanya bertingkat dua sehingga tampak seperti rumah bertingkat biasa. Bedanya, rusun berbentuk kotak-rata (*flat*) dan tiap tingkat berpenghuni satu keluarga. Rumah bertingkat jarang berbentuk *flat* dan tidak berpenghuni lebih dari satu keluarga di tiap tingkat.²⁴ Pada kemudian pada tahun 1974 di Klander, Jakarta dibangun rumah susun pertama untuk rakyat oleh Perum Perumnas.

Saat ini perkembangan rumah susun di Indonesia terbilang banyak. Hampir di tiap provinsi di Indonesia sudah memiliki rumah susun sebagai penyelenggaraan dari pemenuhan ketersediaan tempat tinggal. Dari data Direktorat Jenderal Perumahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, sepanjang tahun 2015-2020 di seluruh Indonesia mencapai 49.615 rumah susun. Sepanjang lima tahun terakhir ada tren peningkatan jumlah pembangunan rumah susun terutama dari 2016 hingga 2018, namun

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

turun pada tahun 2020 seperti terlihat pada Grafik 1.1. Penurunan pada tahun 2020 ini dapat dipahami karena adanya masa pandemic Covid 19 yang membuat kegiatan ekonomi tidak berjalan optimal seperti tahun-tahun sebelumnya. Adapun dari perbandingan provinsi paling banyak dalam kurun lima tahun terakhir (2015-2020) membangun rumah susun, tiga besar yakni DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Jawa Barat seperti terlihat pada Tabel 1.1 maupun Bagan 1.2

Tabel 1. 1 Jumlah Pembangunan Rumah Susun di Indonesia Per Provinsi

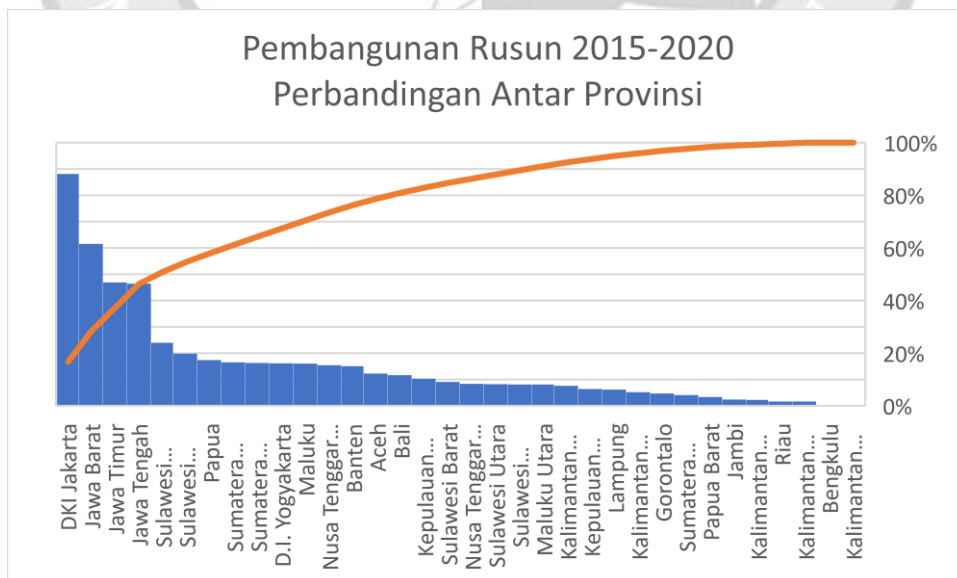
No.	Nama Provinsi	Jumlah					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Aceh	248	151	100	380	87	21
2.	Sumatera Utara	333	332	30	331	180	0
3.	Sumatera Barat	85	297	367	580	164	0
4.	Riau	35	103	256	145	86	0
5.	Jambi	50	30	140	187	50	0
6.	Sumatera Selatan	328	414	97	317	36	0
7.	Bengkulu	0	90	0	66	42	0
8.	Lampung	126	432	274	382	64	43
9.	Kepulauan Bangka Belitung	131	0	0	84	0	21
10.	Kepulauan Riau	208	0	264	153	64	0
11.	DKI Jakarta	1765	231	7509	0	2048	553
12.	Jawa Barat	1233	774	570	1153	767	0
13.	Jawa Tengah	931	1252	341	1580	352	0
14.	D.I. Yogyakarta	325	250	280	473	114	0
15.	Jawa Timur	939	796	717	1613	360	0
16.	Banten	303	164	170	348	197	0
17.	Bali	236	125	47	42	0	0
18.	Nusa Tenggara Barat	311	196	128	321	58	0
19.	Nusa Tenggara Timur	170	47	104	272	94	0
20.	Kalimantan Barat	105	117	387	161	108	0
21.	Kalimantan Tengah	0	47	54	147	22	0
22.	Kalimantan Selatan	48	77	100	331	22	0
23.	Kalimantan Timur	155	0	230	127	22	0
24.	Kalimantan Utara	35	70	0	77	42	42
25.	Sulawesi Utara	166	82	90	308	42	0
26.	Sulawesi Tengah	482	157	180	222	14	43
27.	Sulawesi Selatan	398	579	241	598	167	14
28.	Sulawesi Tenggara	164	161	114	237	86	0
29.	Gorontalo	96	91	160	176	42	0
30.	Sulawesi Barat	185	275	0	105	22	0
31.	Maluku	323	91	0	277	0	0
32.	Maluku Utara	164	227	227	126	42	0
33.	Papua Barat	70	82	74	190	22	0
34.	Papua	349	0	0	161	218	86
Indonesia/Total		10497	7740	13251	11670	5634	823

sumber: <https://data.pu.go.id/> diolah oleh penulis



Sumber: <https://data.pu.go.id/> diolah oleh penulis

Grafik 1.1 Perbandingan Per Tahun Pembangunan Rumah Susun di Indonesia (2015-2020)



Sumber: <https://data.pu.go.id/> diolah oleh penulis

Grafik 1. 2 Perbandingan Per Provinsi Pembangunan Rumah Susun di Indonesia (2015-2020)

Penelitian ini bertujuan meneliti terkait tempat tinggal dalam konteks rumah susun. Rumah susun seperti dijelaskan Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 UU No. 20 Tahun 2011 adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Bagian bersama maksudnya yaitu bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun, sedangkan benda bersama maksudnya adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama. Adapun Tanah bersama maksudnya adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan.

Jenis Rumah susun dapat beragam bergantung pada penetapan penyediaan jumlah dan kebutuhannya yang dilakukan berdasarkan kelompok sasaran, pelaku, atau sumber daya pembangunan. Dalam UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun disebutkan empat jenis rumah susun meliputi rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara, dan rumah susun komersial.²⁵ Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi

²⁵ “Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun”.

kebutuhan khusus. Rumah susun negara adalah rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.²⁶ Rumah susun yang diperuntukkan untuk mendapatkan keuntungan merupakan hal yang wajar karena setiap usaha pasti ingin mencari keuntungan.

Berdasarkan pengertian rumah susun dan jenis-jenisnya tersebut, apartemen termasuk dalam kategori rumah susun. Seperti telah disebutkan sebelumnya, dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 rumah susun diartikan sebagai bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional. Apartemen adalah bangunan vertikal atau bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang yang distruktur secara fungsional. Dalam keseharian masyarakat, apartemen ini gedung besar, mewah, bertingkat baik untuk dihuni langsung oleh pemiliknya maupun untuk disewakan.²⁷ Penyewaan Apartemen maupun diisi oleh pemiliknya tergantung pembeli unit Apartemen membeli dengan tujuan mencari tempat tinggal atau menjadikan sebagai instrument investasi.

Berdasarkan UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, penyelenggaraan rumah susun adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, penguasaan dan pemanfaatan, pengelolaan, pemeliharaan dan perawatan, pengendalian, kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab. Dalam realisasinya, penyelenggaraan rumah

²⁶ *Ibid.* Pasal 1.

²⁷ Andiyan dan Andri Nurjaman, "Pendekatan Urban Green Building pada bangunan Apartemen", *Jurnal Peradaban Sains, Rekayasa, dan Teknologi*, Vol. 9 No. 1, Juni 2021, hlm. 39-52

susun tersebut ternyata tidak jarang muncul masalah. Salah satunya yakni pembangunan yang mangkrak. Mangkrak adalah keadaan tidak terawat atau tidak terurus (tentang rumah dan sebagainya) atau terbengkalai. Biasanya ketika melakukan transaksi jual beli apartemen maka antara *pengembang* dengan pembeli akan ada suatu perjanjian yang akan mengikat antara pihak *pengembang* dengan konsumen yaitu Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). "Mangkrak" di sini sebagaimana dijelaskan oleh Sianipar jika di dalam PPJB tercantum jangka waktu, tetapi *pengembang* tidak menyelesaikan sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan atau dengan kata lain melewati jangka waktu yang telah ditentukan.²⁸

Berdasarkan catatan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), sehubungan dengan aduan konsumen terkait sektor properti pada tahun 2021, masalah pembangunan yang mangkrak adalah aduan tertinggi bila dibandingkan dengan aduan lain seperti tersaji pada Tabel 1.2.

Tabel 1. 2 Aduan di Sektor Properti Tahun 2021

No.	Masalah	Persentase
1.	Pembangunan (/terbengkalai)	34,7 %
2.	Pengembalian dana (refund)	30,4 %
3.	Serah terima	17,3 %
4.	Pelaku usaha pailit	13 %
5.	Dokumen rumah bermasalah	8,6 %
6.	Fasilitas umum	4,3 %
7.	Sistem pembayaran bermasalah	4,3 %

Sumber: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)²⁹

Contoh pembangunan properti dalam hal ini apartemen yang mangkrak yaitu Apartemen Grand Eschol. Apartemen ini dibangun oleh PT. Mahakarya Agung Putera

²⁸ Putra Tegar Sianipar, "Proyek Apartemen Mangkrak, Bagaimana agar Setop Cicilan Tak Kena Blacklist BI?" diakses di <https://news.detik.com/berita/d-5564388/proyek-apartemen-mangkrak-bagaimana-agar-setop-cicilan-tak-kena-blacklist-bi> pada 16 November 201.

²⁹ <https://www.kompas.com/properti/read/2021/03/11/153124021/waspadai-pengembang-ghosting-konsumen-proyek-mangkrak-uang-melayang?page=all> diakses 13 Oktober 2021.

(MAP). PT ini merupakan PT yang dibentuk khusus untuk membangun High Rise Building. Alamat pembangunan proyek apartemen terletak di Jl. Kelapa Dua Raya no.99 Karawaci, Tangerang, Banten, dengan total jumlah lantai yakni 25 lantai (3 basement parkir) dan total unit apartemen yakni 720 unit. Apartemen ini juga memperoleh Sertifikat Hak Milik Strata Title atau Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHMSRS) dengan perencanaan rencana pembangunan dimulai September 2013 dan rencana serah terima unit padan tahun 2016. Kenyataan pembangunan Apartemen Grand Eschol Residence tidak pernah selesai dibangun.

Dalam Perjanjian Perikatan Jual Beli, bangunan apartemen selesai dalam kurun waktu dua hingga tiga tahun. Namun, hingga kini belum juga rampung. Padahal, terdapat beberapa konsumen yang sudah membayar lunas unit pada apartemen itu. Jadi, sesuai hak dan kewajiban yang sudah disepakati antara konsumen dan pengembang melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) harusnya konsumen menerima haknya, tetapi ternyata tidak kunjung karena pembangunan apartemen tidak kunjung selesai.

Permasalahannya ketika apartemen mengalami gagal huni alias mangkrak, konsumen telah mengeluarkan sejumlah uang yang diberikan kepada pengembang. Sebagai solusi dalam kasus Apartemen Grand Eschol Residence, pihak MAP pernah melakukan pengembalian pembayaran yang sudah dilakukan oleh beberapa konsumen dengan memberikan Giro sebagai solusi penggantian, tetapi giro tersebut merupakan giro kosong karena dana PT. MAP tidak mencukupi untuk mencairkan dari giro-giro yang diterima oleh para konsumen. Dalam kasus ini juga PT. Mahakarya Agung Putera berada dalam Status Pailit berdasarkan pada tanggal 22 Agustus 2019 dengan Kurator bernama 159/Pdt.Sus/PKPU/2018/PN. Niaga. Jkt.

Permasalahan lain juga pernah terjadi pada kasus penjualan unit apartemen K2 Park, Serpong. Dalam kasus ini, para konsumen apartemen K2 Park tidak mendapatkan kejelasan atas penyerahan unit apartemennya. Padahal beberapa konsumen sudah ada yang melunasi. Apabila konsumen membatalkan pembelian unit, maka berdasarkan skema perhitungan pemotongan yang tertuang di PPJB bila terjadi pembatalan, pihak pembeli yang bertransaksi sebesar Rp 456 juta, dapat dipotong Rp 213 juta, berasal dari 30 persen harga (sesuai PPJB), DPP, PPN, PPH, dan marketing. Dalam PPJB, dijelaskan unit apartemen akan menjadi milik *pengembang* setelah denda keterlambatan berlalu 30 hari dan pihak pembeli tidak melakukan angsuran. Pembeli akan diberi pemberitahuan tertulis selambat-lambatnya 14 hari sebelum pemutusan tersebut.³⁰

Contoh lainnya yakni mangkraknya pembangunan Cimanggis City di Depok, Jawa Barat yang didirikan oleh PT Permata Sakti Mandiri tersebut. Proyek Cimanggis City sudah dipasarkan tahun 2017 dan seyogianya rampung dan serah terima tahun 2019. Namun target itu meleset dan konsumen apartemen tidak mendapatkan serah terima unit sesuai waktu yang ditargetkan.

Tabel 1. 3 Beberapa Kasus Apartemen Mangkrak

No.	Apartemen	Lokasi
1.	Apartemen Grand Eschol PT.1 Mahakarya Agung Putera (MAP) ³¹	Karawaci Tangerang
2.	Apartemen The Frontage ³²	Surabaya
3.	Apartemen City Terrace	Bekasi
4.	Apartemen 48 Bekasi City Center	Bekasi

³⁰https://www.liputan6.com/bisnis/read/3625006/pembangunan-apartemen-di-serpong-mangkrak-konsumen-cari-kepastian?related=dable&utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

³¹<https://m.suarakarya.id/detail/138224/Kasus-Apartemen-Mangkrak-Onggowijaya-Pengembang-PT-MAP-Tidak-Punya-Niat-Jahat>

³²<https://www.viva.co.id/berita/bisnis/1292300-usai-groundbreaking-oleh-pejabat-apartemen-ini-mangkrak-6-tahun>

5.	Apartemen Grand Cut Meutia ³³	Bekasi
6.	Apartemen Metro Galaxy Park Bekasi ³⁴	Bekasi
7.	Apartemen K2 Park ³⁵	
8.	Apartemen Bintaro Pavilion ³⁶	Tangerang
9.	Apartemen Prosperity Residence The Lotus ³⁷	Jakarta
10.	Apartemen Oxley Convention City ³⁸	Batam

Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber

Berdasarkan contoh kasus tersebut, pembangunan apartemen yang mangkrak jelas merugikan konsumen. Hal ini karena konsumen yang telah membayar cicilan secara rutin namun fakta di lapangan rumah yang dibelinya belum dibangun oleh pengembang. Bahkan, banyak konsumen menderita kerugian karena telah membayar, ternyata apartemen tidak dibangun dan uangnya tidak dikembalikan. Jika dikembalikan, tidak penuh melainkan dipotong. Dalam kasus ketika pembangunan apartemen ternyata tidak berjalan semestinya, perusahaan dapat mengajukan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) itu menguntungkan pihak perusahaan karena bisa mengulur waktu pembangunan proyek dan pembayaran utang. Dalam hal ini, yang dirugikan adalah konsumen karena kalau sudah status PKPU maka itu berarti damai tak ada pidana jika memang ada pidananya. Dalam kondisi tersebut, konsumen juga menjadi pihak yang tidak memiliki kekuatan untuk melawan. Jika ingin melawan dan mempailitkan perusahaan properti tersebut, risikonya mereka tidak mendapat apa-apa karena belum

³³<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/02/18/09524611/kekurangan-dana-tiga-apartemen-di-bekasi-mangkrak>

³⁴<https://tvberita.co.id/news/apartemen-metro-galaxy-mangkrak-pt-ads-kehilangan-kepercayaan-konsumen/>

³⁵<https://www.liputan6.com/bisnis/read/3625006/pembangunan-apartemen-di-serpong-mangkrak-konsumen-cari-kepastian>

³⁶ <https://metro.sindonews.com/read/60263/170/proyek-apartemen-mangkrak-ratusan-konsumen-merasa-ditipu-1591369587>

³⁷ <https://www.mnctrijaya.com/news/detail/37237/apartemen-prosperity-residence-the-lotus-mangkrak-ini-posko-pengaduan-untuk>

³⁸ <https://kepri.harianhaluan.com/daerah/pr-131081581/pembangunan-apartemen-oxley-convention-city-mangkrak-konsumen-mengadu-ke-dprd-batam?page=all>

tentu si perusahaan masih memiliki aset yang bisa dibagi kepada konsumen seperti pada kasus PT. Mahakarya Agung Putera yang berstatus pailit.

Hal ini tentu menjadi masalah dari prinsip keadilan, terutama untuk konsumen yang menghadapi situasi pembangunan apartemen yang mangkrak. Tidak adanya keseimbangan antara pengembang dan konsumen dan juga perlindungan terhadap hak konsumen. Berdasarkan uraian yang atas, Penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **Perlindungan Hak Bagi Pembeli Apartemen atas Apartemen yang Berstatus Mangkrak.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana hak pembeli apartemen atas apartemen dalam kondisi mangkrak?
2. Bagaimana hukum mengatur kedudukan pembeli apartemen dan pengembang apartemen?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis norma-norma peraturan perundang-undangan yang berlaku berikut latar belakang kebijakan (*Ratio Legis*) yang mendasarinya, dan untuk memberikan pemikiran penulis untuk menyelesaikan sengketa Apartemen mangkrak antara pengembang dengan Pembeli Unit;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan atau implementasi peraturan perundang-undangan untuk memberikan keadilan bagi pembeli unit Apartemen

yang mangkrak serta solusi atau tindakan yang seharusnya dilakukan guna mengatasi permasalahan yang dihadapi dan telah dikaji baik dari aspek substansi hukum maupun implementasinya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian (tesis) ini adalah:

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran, ilmu pengetahuan dan analisa khususnya terhadap dasar hukum yang berlaku terhadap sengketa Apartemen mangkrak antara pengembang dengan Pembeli Unit;
2. Untuk memberikan sumbangan pemikiran, ilmu pengetahuan dan analisa khususnya terhadap dasar hukum yang berlaku terhadap aspek keadilan bagi Pembeli Unit Apartemen.

1.5 Sistematika Penelitian

Bab ini berisi uraian singkat dan sistematis mengenai keseluruhan materi atau isi tesis.

Di dalamnya, diuraikan secara ringkas materi masing-masing bab dari keseluruhan 5 bab tesis yang meliputi:

BAB I: PENDAHULUAN

Pada Bab ini terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penelitian yang dibuat oleh peneliti.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab II penulis akan membahas tentang landasan teori tentang Teori Hukum Keadilan, Teori Hukum Kepastian Hukum, Teori Hukum Asas Manfaat, Hukum Pertanahan, Hukum tentang Rumah Susun, Hukum Perjanjian Jual Beli

dalam KUHPerdara, Hukum tentang Hak Guna Bangunan, Hukum Perlindungan Konsumen, Asas-asas Perjanjian, dan hak serta kewajiban penjual yakni pengembang dengan pembeli yakni pembeli/pemilik unit apartemen.

BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam Bab III penulis akan menguraikan tentang jenis penelitian yang digunakan dalam memaparkan metode penelitian, prosedur memperoleh bahan penelitian yaitu ruang lingkup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum non-hukum, sifat analisis penelitian dan hambatan penelitian serta penanggulangannya.

BAB IV: HASIL DAN ANALISIS

Dalam Bab IV penulis akan melakukan pembahasan menggunakan pisau analisis secara mendalam mengenai sengketa apartemen mangkrak antara pengembang dengan pembeli unit apartemen supaya memberikan manfaat bagi konsumen yang akan membeli satuan rumah susun/apartemen sehingga tidak merugikan konsumen dan pengembang mendapatkan hak serta menunaikan kewajiban dengan baik.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam Bab V penulis akan menulis bagian dari akhir penelitian tesis ini yang memuat kesimpulan dari hasil dan analisis dari Bab IV yang dilakukan dan saran yang diberikan oleh penulis agar menjadi masukan yang berguna untuk memberikan edukasi serta penyelesaian sengketa apartemen mangkrak antara penjual/pengembang dengan pembeli/pemilik unit apartemen.