

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Negara-negara maju, seperti, Amerika Serikat, Inggris maupun negara Eropa Kontinental merupakan negara yang menempatkan hukum diatas segalanya di dalam menjalankan roda pemerintahan, penyusunan undang-undang maupun pengadilan. Negara-negara tersebut menganut teori *rule of law* atau *rechtsstaat* atau teori negara hukum sehingga pemerintah maupun warganya sangat patuh terhadap hukum yang ditetapkan oleh negara.<sup>14</sup>

Pengertian teori secara gramatikal dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah :

1. Pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai suatu peristiwa atau kejadian; atau
2. Asas dan hukum umum yang menjadi dasar suatu kesenian atau ilmu pengetahuan; atau
3. Pendapat, cara dan aturan untuk melakukan sesuatu.<sup>15</sup>

Sedangkan Fred N.Kerlinger dalam bukunya yang berjudul “Asas-Asas Penelitian Behavioral” mengemukakan pengertian teori adalah :

“Seperangkat konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan untuk menjelaskan dan memprediksi gejala itu”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, cetakan ketiga, (Depok : PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal. 1.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal.2.

Bernhard Limbong dalam bukunya yang berjudul “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum” mengemukakan dua pengertian negara hukum, yang meliputi :

“Negara hukum dalam arti formal (sempit/klasik) dan negara hukum dalam arti materiil. Negara hukum dalam arti formal (sempit/klasik) adalah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan dalam hukum tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip *laissez faire laiesizealler*. Negara hukum dalam arti materiil (luas atau modern), yaitu negara yang terkenal dengan istilah *welfare state*, yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terlindung”.<sup>17</sup>

Dari pengertian yang disajikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa teori negara hukum adalah pendapat para ahli atas suatu konsep, batasan tentang suatu bidang studi yang dapat dipercaya, disangkal atau dibuktikan kebenarannya atas suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun warganya pada suatu negara hukum yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan maupun keamanan sosial untuk melindungi dan memberikan kesejahteraan kepada warganya.

F.J.Sthall memaknai negara hukum dengan mengemukakan unsur-unsur pokok dari suatu negara hukum yang meliputi :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip *trias politica*;
3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan
4. Adanya peradilan administrasi negara.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 3-4.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal.7.

F.J.Sthall menjelaskan bahwa pengakuan (*recognition*) dan perlindungan (*protection*) terhadap hak asasi manusia, merupakan upaya untuk mengesahkan dan membenarkan serta segala upaya yang ditujukan untuk mengesahkan dan membenarkan serta segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman terhadap hak-hak asasi manusia. Prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) yaitu :

- a. prinsip kesetaraan, yaitu prinsip bagi setiap manusia yang dilahirkan dilandasi oleh kebebasan untuk menjalankan kehidupannya, kendati ada aturan hukum yang membatasi kebebasan itu;
- b. prinsip non-diskriminasi, yaitu dalam perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia bagi setiap orang tidak boleh terjadi diskriminasi. Apabila terjadi diskriminasi dapat menimbulkan akibat yang dapat menceraiberaikan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.
- c. prinsip kewajiban negara, berdasarkan konsep HAM internasional, suatu negara berdaulat tidak boleh secara sengaja mengabaikan hak-hak dan kebebasan warga negara.<sup>19</sup>

Pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip *trias politica*, yaitu membagi kekuasaan negara menjadi tiga macam yang meliputi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga legislatif adalah lembaga yang membuat dan menetapkan undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan, sedangkan lembaga yudikatif adalah lembaga yang mengadili warga masyarakat yang telah melakukan perbuatan yang melanggar undang-undang. Menurut M.Solly

---

<sup>19</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, cetakan pertama, (Depok : PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal.79-84. PT

Lubis dalam bukunya yang berjudul “Asas-Asas Hukum Tata Negara” yang dimaksud dengan prinsip normatif dari ajaran *Trias Politica* adalah bahwa kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama (dipusatkan ditangan satu orang). Hal ini untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa dengan harapan hak-hak asasi manusia lebih terjamin.<sup>20</sup> Karena itu, agar kekuasaan tersebut tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh para pemegang kekuasaan, maka kekuasaan ini perlu diatur sedemikian rupa sehingga tidak disalahgunakan dalam penggunaannya.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan tiga belas prinsip pokok negara hukum yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut negara hukum yaitu meliputi :

- a. supremasi konstitusi (*supremacy of law*);
- b. persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. asas legalitas (*due process of law*);
- d. adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*limitation of power*);
- e. berfungsinya organ-organ negara yang independen, dan saling mengendalikan;
- f. prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*);
- g. tersedianya upaya peradilan tata usaha negara (*administrative court*);

---

<sup>20</sup> Lintje Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan pertama, (Yogyakarta : CV Andi Offset, 2018), hal.52.

- h. tersedianya peradilan tata negara (*constitutional adjudication*);
- i. adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia (*human dignity*);
- j. bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*);
- k. berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*);
- l. transparansi dan kontrol sosial; dan
- m. Berketuhanan Yang Maha Esa.

Dari ketiga belas unsur yang disebutkan diatas, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa :

“Khusus mengenai cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila”.<sup>21</sup>

Ada beberapa teori norma hukum dalam negara yang dikemukakan oleh beberapa ahli yang berkaitan dengan teori hierarki perundang-undangan yaitu :

- a. Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul “*General Theory of Law and State*” mengemukakan teori mengenai Jenjang Norma Hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak

---

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Negara Hukum Indonesia”, Akses pada PDF Created with deskPDF writer-Trial :<http://www.docudesk.com>, tanggal 5 Agustus 2015, hlm.2, dalam buku Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, hal.10.

dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>22</sup> Hans Kelsen menegaskan pada asas-asas teori tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- 1) Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 2) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- 3) Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila tingkatannya bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti, atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
- 4) Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi hal yang sebaliknya dapat diatur.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, Materi Muatan buku pertama*, cetakan keenambelas (Jakarta : Kanisius, 2018), hal.41.

<sup>23</sup> Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, cetakan kedua, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2017), hal.103.

a. Benyamin Akzin dalam bukunya yang berjudul "*Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*" mengemukakan teori Struktur Norma dan Struktur Lembaga (*Norm Structure dan Institutional Structure*). Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum Publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*norm structure*), hukum Publik itu berada diatas hukum Privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*institutional structure*) maka lembaga-lembaga negara (*Public Authorities*) terletak diatas masyarakat (*Population*). Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur.<sup>24</sup>

b. Hans Nawiasky mengemukakan teori Hierarki Norma Hukum Negara (*die Theorie vorn Stufenordnung der Rechtsnormen*). Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul "*Allgemeine*

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal.43.

*Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.

Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*” berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu :

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara),
- Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara),
- Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘formal’),
- Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan otonom).<sup>25</sup>

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *Staatsfundamentalnorm*. Istilah *Staatsfundamentalnorm* ini diterjemahkan oleh Notonagoro dalam pidatonya pada Dies Natalis Universitas Airlangga yang pertama (10 November 1955) dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara yang

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal.44-45.



dituangkan dalam bukunya yang berjudul “Pancasila dasar falsafah negara (kumpulan tiga uraian pokok-pokok persoalan tentang Pancasila).”<sup>26</sup> Sedangkan Joeniarto dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia” menyebutnya dengan istilah Norma Pertama,<sup>27</sup> sedangkan Hamid S. Attamimi dalam Disertasi Doktor Universitas Indonesia pada tahun 1990 yang berjudul “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”. menyebutkan istilah *Staatsfundamentalnorn* dengan ‘Norma Fundamental Negara’.<sup>28</sup>

Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat ‘*pre-supposed* atau ditetapkan lebih dahulu’ oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara merupakan kelompok norma hukum dibawah Norma Fundamental Negara. Norma-norma dari Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Di dalam setiap Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal.45-46.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal.46.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal.46.

disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Di dalam setiap Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan, dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warganegaranya.

Di Negara Republik Indonesia, Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam Hukum Dasar tidak tertulis yang sering disebutkan dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.<sup>29</sup>

Yang dimaksud dengan Undang-Undang (*Formell Gesetz*) adalah norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hukum dalam Undang-Undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya. Dengan demikian dalam suatu Undang-Undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.

Di Indonesia istilah *formell Gesetz* atau *formele wetten* ini seyogyanya diterjemahkan dengan Undang-Undang saja tanpa perlu menambah kata 'formal' dibelakangnya, oleh karena apabila *formell Gesetz*

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal 48-49.

diterjemahkan dengan ‘Undang-Undang formal’, hal itu tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>30</sup>

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal 51-52.

Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.

Kedua rumusan pasal tersebut merupakan suatu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang, dan Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi).<sup>31</sup>

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, serta ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi, terbentuklah sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dibandingkan dengan teori jenjang norma (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vorn Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky, dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal.55-56.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal.57.

Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi. Kedudukan sila-sila Pancasila terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang mengindikasikan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum<sup>33</sup>. Kemudian secara berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga Konvensi Ketatanegaraan sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya (atau istilah yang dipakai oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Presiden sampai Peraturan Daerah, dan sebagainya).

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas, undang-undang pertama kali yang mengatur tentang pembentukan Perundang-undangan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU No.10/2004), yang dikarenakan dirasakan masih terdapat banyak kekurangan dan belum

---

<sup>33</sup> Deddy Ismatullah & Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, cetakan kedua, (Bandung : Pustaka Setia, 2018), hal.189.

dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik maka undang-undang tersebut telah dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU No.12/2011). Dengan berlakunya UU No.12/2011 maka UU No.10/2004 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Selain produk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan memiliki fungsi, diketahui pula kewenangan membuat aturan perundang-undangan tidak berada ditangan satu lembaga, melainkan pada dasarnya setiap lembaga memiliki kewenangan untuk membuat suatu aturan. Hal ini memunculkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang hakikatnya sama-sama berfungsi untuk mengatur. Dilain sisi ternyata lembaga yang membuat dan menetapkan aturan juga berimplikasi pada kekuatan produk hukum yang dihasilkan. Ini dapat dipahami karena secara yuridis telah ditetapkan adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut diketahui memiliki materi muatannya sendiri. Berdasarkan uraian tersebut menjadi sangat penting untuk dapat memahami secara lebih komprehensif persoalan jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan serta fungsi dari peraturan perundang-undangan yang ada tersebut.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, cetakan pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) hal.72-75.

Di dalam Bab III UU No.12/2011 dinyatakan tentang Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, yang dirumuskan sebagai berikut <sup>35</sup>:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana disebutkan diatas adalah mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan (UU No.12/2011).

<sup>36</sup> Pasal 8 ayat (1) dan (2) *Ibid*.

Peraturan Perundang-undangan dibuat untuk mengatur dan mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat. Peraturan Perundang-undangan dibuat oleh Lembaga/Pejabat Negara yang diberikan wewenang oleh UUD 1945, Untuk dapat melihat apakah peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislatif tersebut baik ataukah buruk, salah satunya dapat dilihat dari isi muatan, mengetahui dan menguasai materi yang akan diatur dalam penyusunan pembuatan peraturan tersebut. Kata “mengetahui” artinya mempunyai pengetahuan mengenai, apakah materi yang akan diatur telah diatur dalam peraturan sebelumnya ataukah belum, tujuan dari pembentukan materi yang nantinya akan menjadi kualifikasi peraturan mana yang cocok dengan materi tersebut.

Jika berdasarkan pada teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Jika peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka dapat dilakukan pengujian, namun pengujian yang ada di Indonesia hanya dikenal adanya dua pengujian yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap UU yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Jika melihat dalam pengujian ini maka semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi tidak jelas dan tidak sesuai



dengan teori hierarki norma dari Hans Kelsen.<sup>37</sup> Berdasarkan uraian diatas maka dapat dikatakan bahwa ketetapan MPR seharusnya tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena setelah perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak berwenang menetapkan produk hukum yang bersifat mengatur kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD.<sup>38</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, "bentuk peraturan yang ditetapkan oleh Menteri itu seharusnya dicantumkan dalam Ketetapan MPR sebagai bentuk paling rendah dalam susunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Hal ini penting untuk menjamin agar tertib peraturan perundang-undangan di negara kita dapat ditata kembali sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang tertib." Dalam UUD 1945, jabatan Menteri itu sangat penting kedudukannya. Menteriilah sesungguhnya yang menjadi pemimpin pemerintahan sehari-hari dalam bidangnya masing-masing. Dengan tidak dicantumkannya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh Menteri dalam susunan peraturan perundang-undangan tersebut dapat saja timbul penafsiran seakan-akan semua kebutuhan pengaturan kepentingan hukum antar warganegara ataupun antara warganegara dengan pemerintah harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.<sup>39</sup>

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 13 UU No.12/2011, bahwa :

---

<sup>37</sup> Meirina Fajarwati, "Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan", Jurnal Hukum & Pembangunan No.1 (2018), hal 75, diterbitkan tanggal 19 Maret 2018.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal.86.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, cetakan kedua, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hal.119.

“Materi Muatan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan disesuaikan dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.

Asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah :<sup>40</sup>

- a. asas pengayoman;
- b. asas kemanusiaan;
- c. asas kebangsaan;
- d. asas kekeluargaan;
- e. asas kenusantaraan;
- f. asas Bhinneka Tunggal Ika;
- g. asas keadilan;
- h. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum;
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan;

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada definisi mengenai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, maka penulis akan menguraikan terlebih dahulu mengenai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang terdapat pada setiap jenis peraturan yaitu sebagai berikut: <sup>41</sup>

- a. materi muatan dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) harus berisi pengaturan lebih

---

<sup>40</sup> Pasal 6 dan penjelasan UU No. 12/2011.

<sup>41</sup> Pasal 10-15 *Ibid.*

lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945. Materi muatan dalam Peraturan Pemerintah.

- b. materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- c. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- d. materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. sedangkan materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ada sebelas asas peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut<sup>42</sup> :

---

<sup>42</sup> C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, cetakan pertama, (Jakarta : Bumi Aksara, 2003), hal.194-195.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, sehingga semua peraturan perundangan dibawahnya tidak boleh bertentangan dengannya.
- b. Sesuai dengan prinsip negara hukum, setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Peraturan perundangan dari tingkat urutan yang lebih rendah, merupakan penjabatan atau perumusan lebih terperinci dari pengaturan perundangan yang lebih tinggi tingkat urutannya. Ini berarti pula bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- d. Peraturan perundangan pada dasarnya tidak dapat berlaku surut, kecuali apabila dinyatakan dengan tegas dan demi kepentingan umum.
- e. Peraturan perundangan yang dibuat oleh aparatur yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- f. Peraturan yang diundangkan kemudian membatalkan peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama yang setingkat atau lebih rendah. Ini berarti bahwa, apabila ada dua buah peraturan atau lebih yang isinya bertentangan atau tidak sesuai antara yang satu dengan yang lain, sedangkan peraturan-peraturan perundangan tersebut sama tingkatnya, yang dianggap berlaku adalah ketentuan dalam peraturan perundangan yang diundangkan kemudian, kecuali apabila dalam

peraturan perundangan itu dinyatakan lain (*lex posteriore derogate lex priore*).

- g. Peraturan perundangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
- h. Peraturan perundangan hanya boleh dicabut/diganti/dibatalkan oleh peraturan yang sama atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- i. Dalam penyusunan peraturan perundangan diperhatikan konsistensinya, baik di antara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama maupun diantara pasal-pasal dalam satu peraturan perundangan.
- j. Dalam suatu peraturan perundangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan.
- k. Peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang tidak diganggu gugat. Ini berarti tidak ada badan/siapa pun berhak atau berwenang menguji secara materiil terhadap undang-undang tersebut.

## **2.2. Prinsip Pengambilan Keputusan Pada Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun**

### **2.2.1. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011**

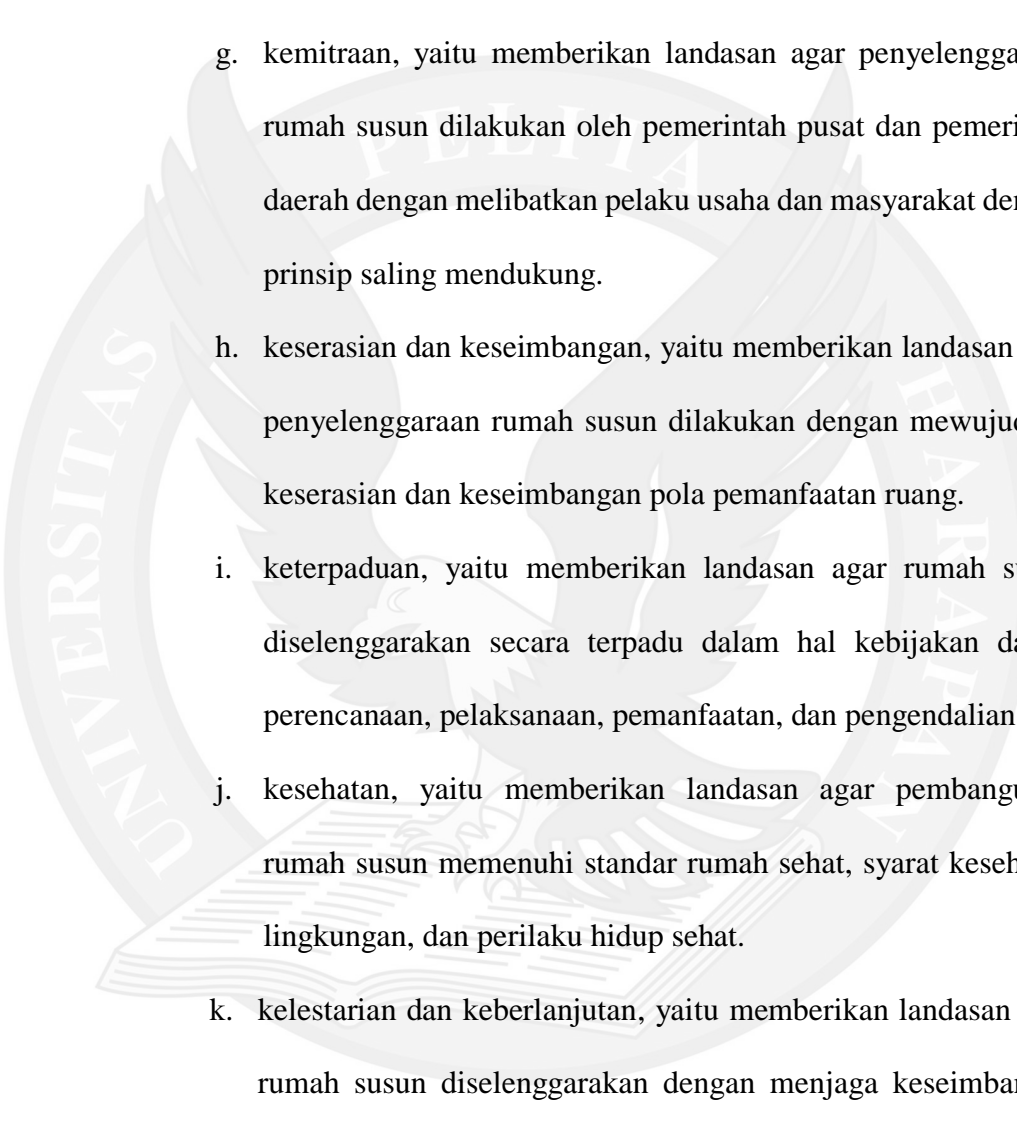
Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab I bahwa UU Rusun dibuat untuk memenuhi kebutuhan MBR, khususnya diperkotaan. Dengan adanya UU Rusun diharapkan dapat menciptakan kepastian hukum khususnya bagi pemilik dan

penghuni rumah susun. Penyelenggaraan rumah susun didasarkan pada asas-asas sebagai berikut: <sup>43</sup>

- a. kesejahteraan, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak bagi masyarakat agar mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
- b. keadilan dan pemerataan, yaitu memberikan hasil pembangunan di bidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c. kenasionalan, yaitu memberikan landasan agar kepemilikan sarusun dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional.
- d. keterjangkauan dan kemudahan, yaitu memberikan landasan agar hasil pembangunan rumah susun dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR.
- e. keefisienan dan kemanfaatan, yaitu memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan dengan memaksimalkan potensi sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat serta memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

---

<sup>43</sup> Pasal 2 beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU No.20/2011).

- 
- f. kemandirian dan kebersamaan, yaitu memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antar pemangku kepentingan.
- g. kemitraan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung.
- h. keserasian dan keseimbangan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan dengan mewujudkan keserasian dan keseimbangan pola pemanfaatan ruang.
- i. keterpaduan, yaitu memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan secara terpadu dalam hal kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian.
- j. kesehatan, yaitu memberikan landasan agar pembangunan rumah susun memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.
- k. kelestarian dan keberlanjutan, yaitu memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan.

- l. keselamatan, kenyamanan dan kemudahan, yaitu memberikan landasan agar bangunan rumah susun memenuhi persyaratan keselamatan dari sisi kekuatan bangunannya, memberikan kenyamanan ruang dan gerak antar ruang dan memberikan kemudahan hubungan ke, dari dan di dalam bangunan, kelengkapan prasarana dan sarana rumah susun termasuk fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia.
- m. keamanan, ketertiban dan keteraturan, yaitu memberikan landasan agar pengelolaan dan pemanfaatan rumah susun dapat menjamin bangunan, lingkungan, dan penghuni dari segala gangguan dan ancaman keamanan, ketertiban dalam melaksanakan kehidupan bertempat tinggal dan kehidupan sosialnya, serta keteraturan dalam pemenuhan ketentuan administratif.

Ketentuan mengenai UU Rusun selama ini diatur dengan UU No.16/1985 tentang Rumah Susun tetapi karena dalam perkembangannya sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum karena pengaruh globalisasi, budaya dan kehidupan masyarakat serta dinamika masyarakat maka undang-undang tersebut telah disesuaikan dengan UU No.20/2011.

Sebagaimana telah disampaikan oleh penulis pada Bab I bahwa dengan terbitnya Permen PUPR No.23/PRT/M/2018 telah menimbulkan beberapa perbedaan pendapat dari beberapa kelompok perkumpulan pemilik/penghuni Rumah Susun yaitu



antara lain tentang pemilihan pengurus dan pengawas PPPSRS serta pemberian kuasa dalam PPPSRS.

Sebelum penulis melakukan analisis dan pembahasan lebih lanjut tentang permasalahan tersebut, maka penulis akan membahas terlebih dahulu mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Ketentuan mengenai prinsip pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepemilikan dan pengelolaan rumah susun, diatur dalam Pasal 55 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 (selanjutnya disebut PP No.4/1988), yang menyebutkan bahwa :

- (2) Dalam hal perhimpunan penghuni memutuskan sesuatu yang menyangkut pemilikan dan pengelolaan rumah susun, setiap pemilik hak atas satuan rumah susun mempunyai suara yang sama dengan nilai perbandingan proporsional.
- (3) Dalam hal perhimpunan penghuni memutuskan sesuatu yang menyangkut kepentingan penghunian rumah susun, setiap pemilik hak atas satuan rumah susun diwakili oleh satu suara.

Ketentuan tersebut dipertegas kembali dalam Pasal 77 UU No.20/2011 yang menyebutkan bahwa :

- (1). Dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan kepemilikan dan pengelolaan rumah susun, setiap anggota mempunyai hak yang sama dengan NPP.
- (2). Dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan penghunian rumah susun, setiap anggota berhak memberikan satu suara.

Sebagaimana yang diuraikan pada Pasal 77 tersebut diatas, maka kita perlu mengaitkan pengertian Rumah Susun sebagaimana yang diatur pada Pasal 1 angka 1 UU No. 20/2011 bahwa :

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

Pasal 1 angka 13 UU No.20/2011 bahwa :

Nilai perbandingan proporsional yang selanjutnya disebut NPP adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara sarusun terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya.

NPP tersebut tercantum dalam Sertifikat hak milik satuan rumah susun sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 20/2011 yang berbunyi :

Sertifikat hak milik satuan rumah susun yang selanjutnya disebut SHM sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun diatas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai diatas tanah hak pengelolaan.

Pasal 1 angka 12 UU No. 20/2011 yang berbunyi :

Sertifikat kepemilikan bangunan gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun diatas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.

Sebagai bukti kepemilikan satuan rumah susun maka pemilik akan memperoleh SHM sarusun atau SKBG sarusun yang akan didaftar dengan dibukukannya dalam buku tanah yang memuat

data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan<sup>44</sup> di kantor pertanahan setempat. Mengenai hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat yang diterima kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukkan tertulis para pemegang hak bersama yang lain atau dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan, yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut<sup>45</sup>.

Selain hak yang disebutkan diatas, pemilik juga harus mengetahui mengenai kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemilik pada saat mulai dijalankannya pengelolaan gedung. Hal-hal yang mengatur tentang pengelolaan rumah susun diatur dalam Bab VII Pasal 56 – 60 UU No. 20/2011.

Dalam Pasal 56 UU No. 20/2011 mengatur tentang ruang lingkup dari pengelolaan rumah susun dan pihak yang berwenang untuk mengelola rumah susun, yaitu bahwa :

- a. pengelolaan rumah susun meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, dan perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam satu kesatuan fungsi dengan satuan rumah susun. Sedangkan yang dimaksud dengan Benda Bersama adalah

---

<sup>44</sup> Pasal 31 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>45</sup> Pasal 31 ayat (5) *Ibid*.

benda-benda yang bukan merupakan bagian rumah susun tetapi dimiliki bersama serta tidak terpisah untuk pemakaian bersama.

Menurut Arie S. Hutagalung, Bagian bersama ini merupakan struktur bangunan dari rumah susun yang terdiri atas :

“pondasi, kolom-kolom, sloof, balok-balok luar, penunjang, dinding-dinding struktur utama, atap, ruang masuk, koridor, selasar, tangga, pintu-pintu dan tangga darurat, jalan masuk dan jalan keluar dari rumah susun, jaringan-jaringan listrik, gas dan telekomunikasi, ruang untuk umum.”<sup>46</sup>

Sedangkan Benda bersama yang melengkapi rumah susun agar berfungsi sebagaimana mestinya terdiri atas :

“jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan gas (untuk hunian), saluran pembuangan air hujan, saluran pembuangan air limbah, saluran dan atau pembuangan sampah, tempat kemungkinan pemasangan jaringan telepon/alat komunikasi lain, alat transportasi yang berupa lift atau eskalator sesuai tingkat kebutuhannya, alat pemadam kebakaran, alat/sistem alarm, generator listrik (untuk yang menggunakan lift), pertamanan yang ada diatas tanah bersama, pelataran parkir, penangkal petir, fasilitas olahraga dan rekreasi diatas tanah bersama.”<sup>47</sup>

- b. pengelolaan rumah susun harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali rumah susun umum sewa, rumah susun khusus, dan rumah susun negara.
- c. badan hukum harus mendaftarkan dan mendapatkan izin usaha dari bupati/walikota, kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta, badan hukum tersebut harus mendaftarkan dan mendapatkan izin usaha dari Gubernur.

---

<sup>46</sup> Arie S.Hutagalung, *Op.Cit.*, hal.15.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal.16.

d. yang dimaksud dengan pemeliharaan adalah kegiatan menjaga keandalan bangunan gedung beserta prasarana dan sarannya agar selalu laik fungsi. Sedangkan yang dimaksud perawatan adalah kegiatan memperbaiki dan/atau mengganti bagian bangunan gedung, komponen, bahan bangunan, dan/atau prasarana dan sarana agar bangunan gedung tetap laik fungsi. Dalam menjalankan pengelolaan, pengelola berhak menerima sejumlah biaya pengelolaan yang akan dibebankan kepada pemilik dan penghuni secara proporsional.

Dalam Pasal 57 - 58 UU No. 20/2011 diatur mengenai hak dari pengelola atas biaya pengelolaan rumah susun dan tata cara penghitungan yaitu :

- a. dalam menjalankan pengelolaan, pengelola berhak menerima sejumlah biaya pengelolaan.
- b. biaya pengelolaan tersebut dibebankan kepada pemilik dan penghuni secara proporsional.
- c. biaya pengelolaan rumah susun umum sewa dan rumah susun khusus milik pemerintah dapat disubsidi pemerintah.
- d. besarnya biaya pengelolaan dihitung berdasarkan kebutuhan nyata biaya operasional, pemeliharaan, dan perawatan.
- e. ketentuan mengenai tata cara penghitungan besarnya biaya pengelolaan diatur dalam peraturan menteri yang membidangi bangunan gedung.

- f. dalam menjalankan kewajibannya, pengelola dapat bekerja sama dengan orang perseorangan dan badan hukum.

Sedangkan dalam Pasal 59 UU No. 20/2011 diatur tentang kewajiban dari pelaku pembangunan yang dirumuskan sebagai berikut :

- a. pelaku pembangunan yang membangun rumah susun umum milik dan rumah susun komersial dalam masa transisi sebelum terbentuknya PPPSRS wajib mengelola rumah susun.
- b. masa transisi ditetapkan paling lama satu tahun sejak penyerahan pertama kali sarusun kepada pemilik.
- c. pelaku pembangunan dalam pengelolaan rumah susun dapat bekerja sama dengan pengelola.
- d. besarnya biaya pengelolaan rumah susun pada masa transisi ditanggung oleh pelaku pembangunan dan pemilik rumah susun berdasarkan NPP setiap sarusun.

Dapat disimpulkan pada Pasal 77 UU No. 20/2011 adalah bahwa dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan kepemilikan dan pengelolaan rumah susun setiap anggota PPPSRS mempunyai hak yang sama dengan NPP, sedangkan dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan penghunian rumah susun maka setiap anggota PPPSRS berhak memberikan satu suara. Yang dimaksud dengan setiap anggota berhak memberikan satu suara untuk unit yang telah dihuni, apabila pemilik memiliki beberapa unit sarusun namun yang bersangkutan

belum menghuni unit tersebut maka unit yang belum dihuni tidak dapat memberikan kontribusi suara.

Ketentuan lebih lanjut mengenai PPPSRS akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Menurut pasal 118 UU No. 20/2011 butir (b) bahwa :

Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

Berdasarkan kenyataan yang ada, setelah terbitnya UU No. 20/2011, hingga saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang menggantikan PP No. 4/1988, oleh karenanya dapat diasumsikan bahwa PP No. 4/1988 tetap berlaku.

### **2.2.2. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23 Tahun 2018**

Menurut Pasal 19 ayat (3) dan Lampiran II angka romawi VI. 2 dan 3 Permen PUPR Nomor 23/PRT/M/2018, prinsip pengambilan keputusan terbagi menjadi 4 yaitu :

- a. Hak suara pemilikan, yaitu hak suara para anggota PPPSRS untuk menentukan pemanfaatan terhadap Bagian Bersama, Benda Bersama dan Tanah Bersama dan biaya-biaya atas Satuan Rumah Susun. Hak suara pemilikan dihitung berdasarkan NPP;
- b. Hak suara pengelolaan, yaitu hak suara para anggota PPPSRS untuk menentukan hal-hal yang menyangkut kegiatan

operasional, pemeliharaan, dan perawatan terhadap Bagian Bersama, Benda Bersama dan Tanah Bersama, pembayaran dan penetapan iuran pengelolaan yang terdiri dari *service charge* dan *sinking fund*. Hak suara pengelolaan dihitung berdasarkan NPP; Yang dimaksud dengan *service charge* adalah biaya yang harus dikeluarkan oleh pemilik/penyewa properti (kantor, mal, atau apartemen) setiap bulan untuk layanan yang diberikan pengelola gedung. Biasanya biaya yang dikeluarkan dihitung per meter persegi, berdasarkan besar unit yang dimiliki, yang akan digunakan untuk membiayai pekerjaan pemeliharaan dan pengoperasian bagian bersama dan atau benda bersama dan atau tanah bersama.<sup>48</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan *sinking fund* adalah dana cadangan yang harus dikeluarkan oleh pemilik/penyewa yang digunakan untuk biaya perawatan gedung dan ruang publik seperti perawatan lift, pengecatan gedung, dan lain-lain atau bersifat perbaikan besar, tidak rutin...<sup>49</sup>

- c. Hak suara kepentingan penghunian, yaitu hak suara anggota PPPSRS untuk menentukan hal-hal yang menyangkut hubungan kemasyarakatan antar penghuni, yaitu hak penetapan tata tertib hunian, penyelenggaraan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan lainnya dan penentuan besaran iuran untuk keamanan,

---

<sup>48</sup> Erwin Kallo, *Kamus Properti Indonesia*, cetakan pertama, (Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2016), hal.366-367.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal.368.



kebersihan dan sosial kemasyarakatan. Setiap anggota PPPSRS diwakili oleh satu suara.

- d. Hak suara pemilihan, yaitu hak suara pemilik untuk memilih pengurus dan pengawas PPPSRS. Hak suara pemilihan dihitung berdasarkan suara terbanyak, Pemilik hanya berhak memberikan satu suara walaupun memiliki lebih dari satu Sarusun.

### **2.3. Prinsip Pemberian Kuasa Pada Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun**

#### **2.3.1. Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt)**

Lembaga kuasa sangat dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat yang serba kompleks pada masa kini. Untuk memudahkan seseorang yang secara langsung tidak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya dalam lalu lintas hukum dikarenakan terbatasnya waktu, jauhnya jarak, keadaan fisik, sosial ekonomi dan lainnya maka diperlukan adanya lembaga kuasa. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt) yang mengatur mengenai pemberian kuasa (*lastgeving*), sebagai produk hukum warisan dari pemerintah kolonial Belanda, berdasarkan asas konkordansi, dinyatakan berlaku sebagai hukum positif di Indonesia.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Pieter E.Latumenten, "Reposisi Pemberian Kuasa Dalam Konsep 'Volmacht' Dan 'Lastgeving' Berdasarkan Cita Hukum Pancasila", Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No.1, 2017, hal.1-2, diterbitkan tanggal 3 Maret 2017.

Istilah *lastgeving* diterjemahkan dengan istilah “pemberian kuasa” oleh R.Subekti dan R.Tjitrosudibio diatur dalam Bab XVI, Buku III KUHPdt tentang Perikatan Pasal 1792 - 1819 KUHPdt. Yang dimaksud dengan Pemberian Kuasa dalam Pasal 1792 KUHPdt yaitu :

Pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan.

Dari pasal tersebut kita dapat melihat bahwa unsur-unsur dari pemberian kuasa adalah persetujuan, memberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan suatu urusan, dan atas nama pemberi kuasa.<sup>51</sup>

Pertama-tama, haruslah unsur-unsur dan syarat-syarat untuk sahnya suatu persetujuan/perjanjian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1320 KUHPdt dipenuhi yaitu : sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu; dan suatu sebab yang halal.” Unsur kedua dari pemberian kuasa, yaitu mengenai “memberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan suatu urusan” adalah sesuai dengan yang telah disetujui oleh para pihak, baik yang dirumuskan secara umum maupun dinyatakan dengan kata-kata tegas. Unsur ketiga dimana penerima kuasa melakukan tindakan hukum tersebut untuk dan atas nama pemberi kuasa. Penerima kuasa diberi wewenang untuk mewakili pemberi kuasa. Akibatnya, tindakan hukum yang

---

<sup>51</sup> Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, cetakan ketiga, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2012), hal.2.

dilakukan oleh penerima kuasa merupakan tindakan hukum dari pemberi kuasa.<sup>52</sup>

Sebagaimana dijelaskan diatas, istilah pemberian kuasa (*lastgeving*) diatur di dalam KUHPdt, sedangkan kuasa (*volmacht*) tidak diatur secara khusus, baik di dalam KUHPdt maupun di dalam perundang-undangan, tetapi diuraikan sebagai salah satu bagian perjanjian pemberian kuasa. Sebenarnya antara pemberian kuasa (*lastgeving*) dan kuasa (*volmacht*) ada perbedaan.

Di NBW telah diatur terpisah serta dibedakan antara *lastgeving* dan *volmacht*.<sup>53</sup>

*Lastgeving* atau pemberian kuasa adalah :

“Perjanjian pemberian perintah di mana pihak yang satu, penerima perintah, mengikatkan diri terhadap pihak lain, pemberi perintah, untuk atas biaya pemberi perintah melakukan satu atau lebih perbuatan hukum.”

Definisi *volmacht* didalam Pasal 3 :60 lid (1) NBW adalah :

“Kuasa adalah kewenangan yang diberikan oleh pemberi kuasa (*volmacht-gever*) kepada orang lain, penerima kuasa (*gevolmachtigde*), untuk dan atas nama pemberi kuasa melakukan suatu perbuatan hukum.”

Kuasa yang merupakan kewenangan untuk mewakili terjadi karena adanya *machtiging* yang merupakan pernyataan kehendak (tindakan hukum sepihak) dari pemberi kuasa yang mengandung kemauan agar ia diwakili oleh penerima kuasa untuk melakukan tindakan hukum demi kepentingan dan atas nama pemberi kuasa. Sedangkan pemberian kuasa (*lastgeving*) adalah suatu perjanjian dimana

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hal.2-3.

<sup>53</sup> Herlien Budiono, *Demikian Akta Ini, Tanya Jawab Mengenai Pembuatan Akta Notaris di dalam Praktik*, cetakan pertama, ( Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2018), hal.125.

seseorang memberikan kuasa kepada orang lain untuk menyelenggarakan sesuatu. Dapat disimpulkan bahwa pemberian kuasa adalah suatu perjanjian sedangkan kuasa adalah tindakan hukum sepihak.<sup>54</sup>

Perkataan ‘Perikatan’(*verbinten*) mempunyai arti yang lebih luas dari perkataan ‘Perjanjian’.<sup>55</sup> Menurut C.S.T.Kansil :

“Perikatan lebih luas dari perjanjian, karena perikatan itu dapat terjadi karena :

- a. Perjanjian (kontrak),
- b. Bukan dari perjanjian (dari undang-undang).

Suatu perjanjian terjadi dengan persetujuan pihak-pihak yang bersangkutan, sedang perikatan bukan dengan janji pun dapat terjadi, tidak ada persetujuan pihak-pihak yang bersangkutan.

Perikatan yang terjadi dengan perjanjian, antara lain seperti perjanjian jual beli, perjanjian sewa menyewa, perjanjian kredit, perjanjian perburuhan, perjanjian deposito, perjanjian giro, perjanjian pinjaman dan perjanjian pemberian kuasa...”<sup>56</sup>

Ketentuan tentang perikatan-perikatan umumnya menyebutkan bahwa :

- a. Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang”<sup>57</sup>.
- b. Tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal.125.

<sup>55</sup> Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, cetakan kedua puluh satu (Bandung : PT Intermasa, 1982), hal.122.

<sup>56</sup> C.S.T.Kansil, *Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata*, cetakan kedua, (Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1995), hal.209.

<sup>57</sup> Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>58</sup> Pasal 1234 *Ibid.*

Buku III terdiri dari suatu bagian umum dan suatu bagian khusus. Bagian umum memuat peraturan-peraturan yang berlaku bagi perikatan umumnya, misalnya tentang bagaimana lahir dan hapusnya perikatan, macam-macam perikatan. Macam-macam perikatan menurut Subekti<sup>59</sup> adalah :

- a. Perikatan bersyarat (*voorwaardelijk*);  
Perikatan bersyarat adalah suatu perikatan yang digantungkan pada suatu kejadian dikemudian hari, yang masih belum tentu akan atau tidak terjadi. Perjanjian dibuat untuk melaksanakan sesuatu dengan adanya syarat tertentu.
- b. Perikatan yang digantungkan pada suatu ketetapan waktu (*tijdsbepaling*);
- c. Perikatan yang membolehkan memilih (*alternatief*);
- d. Perikatan tanggung menanggung (*hoofdelijk* atau *solidair*);
- e. Perikatan yang dapat dibagi dan yang tidak dapat dibagi;
- f. Perikatan dengan penetapan hukuman (*strafbeding*);

Buku III menganut asas “kebebasan” dalam membuat perjanjian. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 KUHPdt yang menerangkan bahwa :

Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.  
Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu.  
Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Dari uraian pasal diatas, dapat dijelaskan bahwa tiap perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya asalkan dilaksanakan dengan itikad baik yang berarti tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Sistem yang dianut oleh Buku III juga lazim dinamakan sistem “terbuka”<sup>60</sup> yaitu bahwa para pihak

---

<sup>59</sup> Subekti, *Op.Cit.*, hal.128-131.

<sup>60</sup> Subekti, *Op.Cit.*, hal.128.

bebas untuk menentukan atau memperjanjikan sesuatu yang telah disepakati bersama.

Sebagaimana dijelaskan, bahwa pemberian kuasa adalah perikatan yang terjadi karena perjanjian. Kata ‘perjanjian’ menunjukkan bahwa kuasa menganut konsep sahnyanya suatu perjanjian dan asas-asas hukum yang fundamental, yaitu asas konsensualisme, asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikat. Kata “untuk atas nama” ditafsirkan bahwa dalam perjanjian pemberian kuasa menimbulkan suatu kuasa/perwakilan (*volmacht*), yaitu adanya seseorang yang mewakili orang lain untuk melakukan suatu perbuatan hukum. Perwakilan tersebut itu ada juga yang dilahirkan oleh atau menemukan sumbernya pada undang-undang, misalnya orang tua atau wali yang mewakili anak yang belum dewasa yang berada dibawah kekuasaan orang tua atau dibawah perwalian, direksi suatu perseroan yang mewakili perseroannya. Orang yang telah diberikan kuasa (ia dinamakan “juru kuasa” atau juga “kuasa” saja) melakukan perbuatan hukum tersebut “atas nama” orang yang memberikan kuasa atau juga dikatakan bahwa ia mewakili si pemberi kuasa. Artinya adalah bahwa apa yang dilakukan itu adalah atas tanggungan si pemberi kuasa dan segala hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan yang idlakukannya itu menjadilah hak dan kewajiban orang yang memberi kuasa. Atau bahwa kalau yang dilakukan itu berupa suatu perjanjian maka si

pemberi kuasa yang menjadi pihak dalam perjanjian.<sup>61</sup> Sedangkan menurut Zaeni Asyhadie, kata-kata “untuk dan atas namanya” berarti si penerima kuasa berbuat untuk dan atas nama si pemberi kuasa, serta akan menimbulkan hak dan kewajiban dari si pemberi kuasa maupun penerima kuasa tersebut.<sup>62</sup>

Kata “menyelenggarakan suatu urusan” adalah melakukan suatu perbuatan hukum. Sedangkan yang dimaksud dengan “perbuatan hukum” adalah suatu perbuatan yang mempunyai atau menelorkan suatu akibat hukum. Menurut H.Zaeni Asyhadie “menyelenggarakan suatu urusan” berarti bahwa disitu terdapat suatu perbuatan hukum yang akan mengakibatkan akibat hukum tertentu.<sup>63</sup>

Menurut Herlien Budiono :

“Perwakilan adalah bentuk tindakan hukum yang dilakukan oleh seorang wakil untuk dan atas nama yang diwakili, akan tetapi akibat hukumnya menjadi tanggung jawab bukan oleh yang bertindak (wakil), melainkan oleh pihak yang diwakilinya atau dengan perkataan lain dari suatu tindakan hukum yang menimbulkan akibat hukum untuk orang lain. Perwakilan dapat bersumber dari undang-undang, perjanjian dan organik. Perwakilan yang bersumber dari undang-undang misalnya perwakilan seorang ayah yang menjalankan kekuasaan orang tua mewakili anaknya yang masih dibawah umur. Perwakilan karena perjanjian terjadi dalam hal kewenangan mewakili lahir dari perjanjian pemberian kuasa antara pemberi dan penerima kuasa. Perwakilan organik adalah perwakilan yang dilakukan atas

---

<sup>61</sup> Subekti, *Aneka Perjanjian*, cetakan kesepuluh, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1995), hal. 140-141.

<sup>62</sup> H.Zaeni Asyhadie, *Hukum Keperdataan (Dalam Perspektif Hukum Nasional, KUH Perdata (BW), Hukum Islam dan Hukum Adat)*, cetakan pertama, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal.266.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hal.266.

nama organ badan hukum yang kewenangannya diperoleh dari anggaran dasar badan hukum”.<sup>64</sup>

Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1793 KUHPdt bahwa :

Kuasa dapat diberikan dan diterima dalam suatu akta umum, dalam suatu tulisan dibawah tangan, bahkan dalam sepucuk surat ataupun dengan lisan.

Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk pemberian kuasa adalah bebas, yang terpenting adalah sudah ada kesepakatan antara penerima kuasa dan pemberi kuasa dan kesepakatan tersebut memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian. Namun, untuk kepastian hukum yang mengikat pihak ketiga sebaiknya dibuat dalam bentuk tertulis, yang dibuat dibawah tangan ataupun dalam bentuk akta notaris. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1795 KUHPdt yang menyebutkan bahwa :

Pemberian kuasa dapat dilakukan secara khusus, yaitu mengenai hanya satu kepentingan tertentu atau lebih, atau secara umum, yaitu meliputi segala kepentingan si pemberi kuasa.

Pada umumnya suatu kuasa mengandung hal-hal sebagai berikut :<sup>65</sup>

- a. Kuasa dilakukan oleh penerima kuasa untuk bertindak atas nama dan demi kepentingan pemberian kuasa.
- b. Penerima kuasa wajib untuk memberikan laporan dan memberikan perhitungan kepada pemberi kuasa tentang apa yang telah diterimanya berdasarkan kuasanya (Pasal 1802 KUHPdt).
- c. Kuasa bersifat privatif yang berarti bahwa pemberi kuasa tetap berhak melakukan tindakan hukum sendiri walaupun telah dikuasakan kepada penerima kuasa karena kuasa bukan merupakan suatu peralihan hak.
- d. Pemberian kuasa terjadi dengan cuma-cuma, kecuali diperjanjikan sebaliknya; jika tidak ditentukan secara tegas, penerima kuasa tidak boleh minta upah lebih dari yang

---

<sup>64</sup> Herlien Budiono, *Demikian Akta Ini, Tanya Jawab Mengenai Pembuatan Akta Notaris di dalam Praktik*, ( Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2018), hal 121.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal.123.



ditentukan Pasal 411 KUHPdt untuk wali (Pasal 1794 KUHPdt).

Pada umumnya semua tindakan hukum dapat dikuasakan, kecuali tindakan hukum yang bersifat sangat pribadi tidak dapat dikuasakan, diantaranya:<sup>66</sup>

- a. Melangsungkan perkawinan dimana para pihak harus hadir sendiri (Pasal 11 Peraturan Pemerintah 9 Tahun 1975 yang secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 78 KUHPdt).
- b. Pembuatan surat wasiat bersifat terbuka (Pasal 938-939 KUHPdt), *olographisch* yang menjelaskan bahwa suatu wasiat tertulis sendiri harus seluruhnya ditulis dan ditandatangani oleh si yang mewariskan sendiri<sup>67</sup> (Pasal 932 KUHPdt) dan rahasia (Pasal 940 KUHPdt).
- c. Pengangkatan sumpah (hakim memberi izin untuk alasan tertentu dengan kuasa otentik (Pasal 1945 KUHPdt).
- d. Pengakuan anak dan pengesahan anak.
- e. Pemberian kuasa oleh direksi perseroan terbatas (PT), ketua (pengurus) yayasan/perkumpulan, kekuasaan orang tua/wali yang bersifat pengalihan seluruh kewenangan yang dimiliki oleh mereka berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar PT dan yayasan/perkumpulan.
- f. Pemberian kuasa berdasar hak suami istri.

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hal 124.

<sup>67</sup> Tim Beranda Yusticia, Kamus Istilah Hukum Superlengkap, cetakan pertama, (Yogyakarta : C-Klik Media, 2018), hal.392.

Menurut J.Satrio, Pemberian kuasa intinya adalah memberikan kewenangan, -- dengan perkataan lain memberikan hak—untuk bertindak atas nama pemberi kuasa. Sejalan dengan prinsip “hak”, si empunya hak bebas untuk menggunakan kewenangan itu atau tidak. Karenanya dikatakan, bahwa :

Pemberian kuasa tidak menimbulkan perikatan seperti perjanjian-perjanjian obligatoir lain pada umumnya, sehingga penerima kuasa memang diberikan kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi kuasa, tetapi ia tidak punya kewajiban untuk melaksanakannya.<sup>68</sup>

### **2.3.2. Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011**

Dalam Pasal 74 ayat (1) dan (2) UU No. 20/2011 disebutkan bahwa PPPSRS wajib dibentuk oleh pemilik yang beranggotakan pemilik atau penghuni yang mendapat kuasa dari pemilik sarusun. Berdasarkan uraian pasal tersebut terlihat bahwa tidak ada pembatasan atau pengaturan mengenai siapa yang berwenang menerima kuasa dari pemilik unit. Pembatasan kuasa dari pemilik unit hanya diberikan kepada penghuni dalam hal penghunian misalnya dalam hal penentuan besaran iuran untuk keamanan, kebersihan, atau sosial kemasyarakatan.<sup>69</sup> Pembatasan kuasa yang diberikan kepada penghuni dikarenakan penghuni tinggal dalam rusun tersebut sehingga penghuni terlibat langsung dalam hal yang berkaitan dengan penghunian.

---

<sup>68</sup> J.Satrio, *Perwakilan dan Kuasa*, cetakan pertama, (Depok : PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal.112.

<sup>69</sup> Penjelasan Pasal 74 ayat (2) UU No.20/2011.

**2.3.3. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012 (selanjutnya disebut UU No.2/2012)**

Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil maka diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal tersebut.

Keterbatasan tersedianya tanah negara menyebabkan sulitnya memperoleh tanah untuk keperluan pembangunan bagi kepentingan umum. Dengan kata lain, tanah-tanah yang tersedia telah dikuasai (tidak hanya didasarkan pada penguasaan yuridis, tetapi banyak pula yang hanya dikuasai secara fisik). Akibatnya, ketika tanah diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum, cara perolehannya dilakukan melalui kegiatan pelepasan hak atau pengadaan tanah.<sup>70</sup>

Untuk membuat landasan hukum yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan guna mendukung pembangunan untuk

---

<sup>70</sup> Irene Eka Sihombing, *Op.Cit.*, hal. 162.

kepentingan umum diperlukan undang-undang yang dapat menerjemahkan prinsip keadilan, kesepakatan, kesetaraan, kepastian, keterbukaan, keikutsertaan, manfaat dan minimalisasi dampak serta kelangsungan kesejahteraan sosial-ekonomi dalam kegiatan pengadaan tanah. Oleh karenanya pada tanggal 14 Januari 2012 diterbitkan UU No.2/2012.

Perlu dijelaskan sedikit mengenai beberapa pengertian tentang pengadaan tanah, kepentingan umum, ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian kuasa terhadap Pihak yang Berhak.

Banyak pengertian tentang arti pembebasan/pengadaan tanah dari para ilmuwan secara ilmiah maupun secara tekstual. Adapun arti pembebasan/pengadaan tanah secara tekstual menurut UU No.2/2012 dalam Pasal 1 angka 2 adalah :

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Arti pengadaan tanah secara luas mengandung tiga unsur yaitu : a.kegiatan untuk mendapatkan tanah dalam rangka pemenuhan kebutuhan lahan untuk pembangunan kepentingan umum, b.pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan, c.pelepasan hubungan dari pemilik tanah kepada pihak lain.<sup>71</sup>

Karena pengadaan tanah bertujuan untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum maka harus ada kriteria yang pasti

---

<sup>71</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah & Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, cetakan keempat, (Jakarta : Jaka Permata Aksara, 2018), hal. 3.

tentang arti atau kategori dari kepentingan umum itu sendiri. Klasifikasi kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara yang terkandung di dalamnya kepentingan pribadi, golongan dan masyarakat luas.<sup>72</sup> Adapun arti Kepentingan Umum menurut UU No.2/2012 adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>73</sup>

Arti ganti kerugian menurut UU No.2/2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.<sup>74</sup> Ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>75</sup> Yang dimaksud dengan Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah.<sup>76</sup>

Sedangkan menurut KUHPdt, kata ganti kerugian (*schade vergoeding*) yang diatur dalam Pasal 1246-1252 KUHPdt hanya dapat dipergunakan terhadap kerugian yang disebabkan oleh keadaan wanprestasi. Bagi kerugian yang disebabkan oleh karena perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) hanya dapat diberlakukan secara tidak langsung. Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa sumber dari hak ganti kerugian

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hal 13.

<sup>73</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU No.2/2012).

<sup>74</sup> Pasal 1 angka 10 *Ibid.*

<sup>75</sup> Pasal 36 *Ibid.*

<sup>76</sup> Pasal 1 angka 3 UU No.2/2012.

(*schadevergoedingsplicht*) adalah (1) wanprestasi dan (2) perbuatan melawan hukum.<sup>77</sup>

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 UU No.2/2012 tentang Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian bahwa:

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 53 ayat (3) dan Pasal 59 UU No.2/2012 maka perlu ditetapkan Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan menetapkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 156 Tahun 2012 (selanjutnya disebut Perpres No.71/2012). Dalam Peraturan Presiden tersebut diatur lebih detail tentang mekanisme pendanaan pengadaan tanah dan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Di dalam Pasal 68 ayat (3) Perpres No.71/2012 disebutkan bahwa :

---

<sup>77</sup> Djoko Imbawani Atmadjaja, *Hukum Perdata*, cetakan pertama, (Malang : Setara Press, 2016), hal.114.

(3) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).

Dari kedua pasal tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa pengadaan tanah tidak dapat dilakukan serta merta sesuai dengan keputusan pemerintah, tetapi harus dilakukan musyawarah terlebih dahulu antara instansi pemerintah yang membutuhkan dengan Pihak yang Berhak yang dilakukan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (satuan yang dibentuk oleh Badan Pertanahan Nasional untuk membantu Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang diketuai oleh Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional).

Apabila musyawarah tidak tercapai maka Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama empat belas hari kerja setelah ditandatanganinya Berita Acara hasil musyawarah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 37 UU No.2/2012 dan Pasal 73 ayat (1) Perpres No.71/2012.

Adapun dalam pelaksanaan musyawarah Pihak yang Berhak berhalangan hadir, maka ia dapat memberikan kuasa kepada pihak lain sebagaimana diatur dalam :

a. Penjelasan UU No.2/2012 Pasal 40 bahwa :

“Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas Ganti Kerugian. Apabila berhalangan, Pihak yang Berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian...”

b. Pasal 98 ayat (2) Perpres No.71/2012 yang berbunyi :

(2) Kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan kepada :

- a) Seorang dalam hubungan darah ke atas atau ke bawah sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan; atau
- b) Seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstatus badan hukum.

c. Menurut Irene Eka Sihombing menyebutkan bahwa :

“Jika pihak yang berhak berhalangan hadir dalam musyawarah, maka ia dapat memberikan kuasa kepada :

- a) Seorang dalam hubungan darah ke atas atau ke bawah sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan; atau
- b) Seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstatus badan hukum.
- c) Pihak yang berhak lainnya”.<sup>78</sup>

Dari ketiga pendapat diatas terdapat perbedaan mengenai pihak penerima kuasa dari Pihak yang Berhak. Menurut UU No.2/2012, Penerima Kuasa dari Pihak yang Berhak perorangan dapat diberikan kepada pihak lain begitu pula menurut Irene Eka Sihombing, sedangkan menurut Perpres No.71/2012, Penerima Kuasa dari Pihak yang Berhak perorangan hanya dapat diberikan kepada pihak yang mempunyai hubungan keluarga.

---

<sup>78</sup> Irene Eka Sihombing, *Op.Cit.*, hal 185-186.



### **2.3.4. Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018**

Pada Pasal 15 ayat (3) huruf a-d Permen PUPR nomor 23/PRT/M/2018 mengatur tentang tata cara pemberian kuasa yang dapat menjadi wakil pemilik unit perorangan adalah istri atau suami, orang tua kandung perempuan atau laki-laki, salah satu saudara kandung dan salah satu anak yang telah dewasa dari pemilik.

### **2.4. Uji Materi (Judicial Review) Permen PUPR Nomor 23/PRT/M/2018**

Jimly Asshiddiqie, di dalam bukunya berjudul “Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara” banyak menjelaskan tentang *judicial review*, *political review* dan *administrative review*.<sup>79</sup> Yang akan penulis bahas disini adalah istilah “*judicial review*” yang dikaitkan dengan timbulnya permasalahan dengan terbitnya Permen PUPR No.23/PRT/M/2018.

Jimly Asshiddiqie, di dalam bukunya berjudul “Hukum Acara Pengujian Undang-Undang” menjelaskan bahwa dalam konsep pengujian Undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan antara istilah “*judicial review*” dengan “*judicial preview*”. Review berarti memandang, menilai atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau

---

<sup>79</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan, Teori dan Praktik di Indonesia*, cetakan pertama, (Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2018), hal.143.

*preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.<sup>80</sup>

Istilah “hak menguji” berbeda dengan “*judicial review*”. Kalau kita berbicara mengenai “hak menguji” orientasinya ialah ke Kontinental Eropa (Belanda), sedangkan “*judicial review*” orientasinya ialah Amerika Serikat. Walau tujuannya sama, dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *common law*.

Di beberapa negara yang menganut sistem *civil law* kewenangan ini hanya diberikan kepada satu lembaga tertinggi saja yang dikenal dengan *Constitutional Court* atau Mahkamah Konstitusi. Oleh karena tata cara pengujian dilakukan hanya oleh satu Mahkamah saja, maka sistem tersebut dikenal dengan nama sistem “sentralisasi”, sedangkan metode pengujiannya disebut “*principaliter*”. Di beberapa negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkret, maka sistem ini disebut sistem “desentralisasi” dan metode pengujiannya disebut “*incidenter*”. Atas putusan hakim rendah dapat dimintakan banding sampai ke Pengadilan Tertinggi di negara tersebut (Mahkamah Agung – *Supreme Court*).

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal.145.

Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul "Hukum Pemerintahan Daerah" menjelaskan bahwa dalam rangka *judicial review* ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah berikut ini :

- a. dilakukan sewenang-wenang (*arbitrary*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, privilege atau immunitas.
- c. melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apa pun.
- d. dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hakim.
- e. tidak didukung oleh kebenaran didalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu "*substansial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut.<sup>81</sup>

Hak menguji (*toetsingsrecht*) tentang Kekuasaan Kehakiman juga diatur dalam perubahan ketiga UUD 1945 yaitu tentang kewenangan yang dimiliki oleh hakim dalam melakukan pengujian UU terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan diaturnya kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU.<sup>82</sup> Yang telah ditegaskan lagi dalam perubahan keempat UUD 1945.

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hal 146.

<sup>82</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki hakim dalam sistem hukum Indonesia*, cetakan kedua, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal.3.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian diatur dalam :

a. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UU No.23/2004) dinyatakan bahwa :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. ...

b. berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 dinyatakan bahwa :

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

c. berdasarkan Pasal 20 ayat (2) b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 157 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU No.48/2009) dinyatakan bahwa :

Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.

d. Berdasarkan Pasal 31A Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU No.3/2009) dinyatakan bahwa :

- (1). Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya terhadap Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul “Menelaah Putusan Mahkamah Agung tentang *Judicial Review* atas PP Nomor 19/2000 yang bertentangan dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 yang bertentangan dengan UU Nomor 31 Tahun 1999”, dalam praktek, dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.<sup>83</sup> Sedangkan hak menguji material menurut Sri Soemantri dalam bukunya berjudul “Hak Uji Material di Indonesia edisi kedua” adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>84</sup> Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang

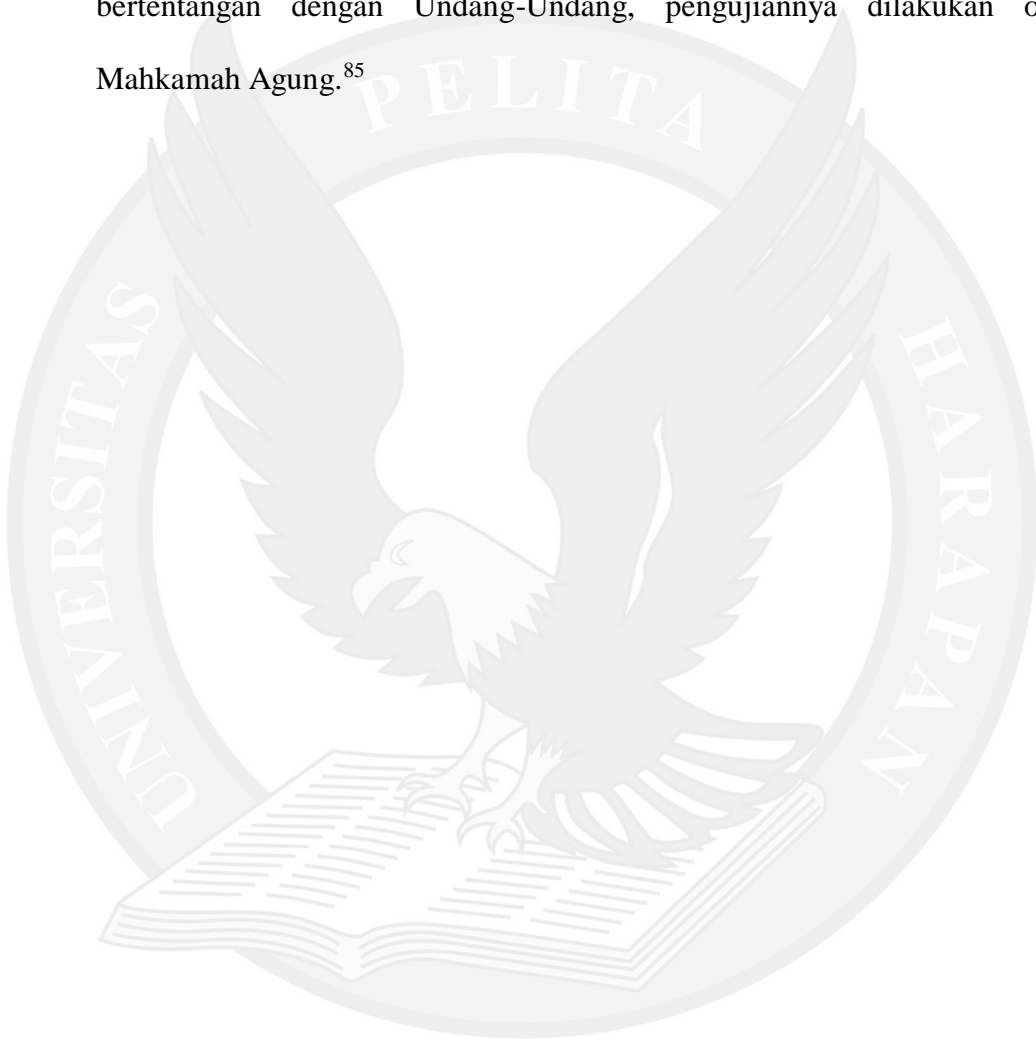
---

<sup>83</sup> *Ibid.*, hal.5.

<sup>84</sup> *Ibid.*, hal.6.

dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.

Dalam hal suatu Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan dalam hal Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.<sup>85</sup>



---

<sup>85</sup> Pasal 9 UU No.12/2011.