

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

1.1.1. Indonesia Sebagai Negara Hukum

Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan gabungan dari dua konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sehingga mampu menghasilkan formulasi yang padu antara “kepastian hukum” pada konsep *rechtsstaat* dan “keadilan” pada konsep *the rule of Law*.¹ Dengan pilihan tersebut maka warga negara diharapkan mendapatkan kepastian hukum dan juga keadilan. Konsep negara Indonesia di atas dapat dilihat dari Pembukaan dan Pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai keseluruhan sumber politik hukum Indonesia. Adapun karakteristik dari negara hukum Pancasila secara ringkas adalah sebagai berikut: Pertama, merupakan negara kekeluargaan; Kedua, merupakan negara hukum yang berkepastian dan berkeadilan; Ketiga, merupakan *religious nation state*; Keempat, memadukan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat dan hukum sebagai cermin budaya masyarakat; Kelima, basis pembuatan dan pembentukan hukum nasional haruslah didasarkan ada prinsip hukum yang bersifat netral dan universal.²

¹ Moh.Mahfud MD, *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta 31 Mei – 01 Juni 2012 (Yogyakarta : PSP UGM), h.61

² *Ibid*

Konsep negara hukum Pancasila mengandung prinsip ataupun nilai yang terkandung dalam pasal-pasal dalam Pancasila, yang kemudian menurut Jimly Asshiddiqie diuraikan menjadi ketiga belas ciri dari negara hukum Indonesia:³

- 1) Ketuhanan Yang Maha Esa
- 2) Supremasi hukum (*Supremacy of Law*);
- 3) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- 4) Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- 5) Pembatasan Kekuasaan;
- 6) Jaminan Independensi Fungsi Kekuasaan Teknis Dari Intervensi Politik (organ-organ eksekutif independen);
- 7) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- 8) Peradilan Tata Usaha Negara;
- 9) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*);
- 10) Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- 11) Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*);
- 12) Berfungsi Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*);
- 13) Transparansi dan Kontrol Sosial

Dalam penyelenggaraan negara hukum Pancasila harus dibangun suatu sistem hukum nasional yang:⁴

³ Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam : Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, S.H.Akademisi, Praktisi, Politisi*. (Jakarta: Kencana, 2015), h.29-37.

⁴ Arief Hidayat, *Negara Hukum Pancasila (Suatu Model Ideal Dalam Penyelenggaraan Negara Hukum)*, tulisan yang dikompilasi dalam *Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*, Yogyakarta 31 Mei – 01 Juni 2012 (Yogyakarta : PSP UGM). h.62

- 1) Bertujuan untuk menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara tutorial;
- 2) Berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasil dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*;
- 3) Bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial;
- 4) Bertujuan untuk mewujudkan toleransi beragama yang berkeadilan dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasikan kelompok-kelompok atau golongan-golongan tertentu.

Dasar hukum Pancasila sudah memenuhi semua unsur dalam kehidupan bernegara, yang mana unsur-unsur tersebut dikembangkan oleh *regulator* dalam membentuk peraturan perundang-undangan, di mana *regulator* sebagai penyusun perundang-undangan sebagai hukum yang berlaku tidak mengikuti kenyataan di lapangan sehingga yang kerap kali terjadi adalah hukum berada pada keadaan yang ketinggalan di belakang dan karenanya tidak sepenuhnya diterapkan. Sebab itu beralasan apabila pengkajian hukum selalu mempertanyakan efektifitas pelaksanaan suatu Undang-undang sebagai hukum positif yang tidak lain produk keputusan dari fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak dan kewajiban hukum.⁵ Oleh karena itu dalam suatu Negara Hukum seiring dengan berkembangnya zaman, walaupun dibutuhkan suatu kestabilan hukum, namun secara dinamis tetap harus ada pengkajian kritis itu sebagai evaluasi hukum tidak

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 7.

tersisihkan dan bahkan merupakan satu dari komponen sistem hukum⁶ yang merupakan konsekuensi dari pandangan ahli hukum unitarianis yang menyatakan kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan.⁷ “*Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik*”.⁸

1.1.2. Indonesia Sebagai Negara Kesejahteraan

Dengan semakin berkembangnya jaman, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern atau konsep negara hukum materiil mulai dikembangkan. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan peranan negara yang semakin besar dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *Welfare State* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg*.⁹ Secara umum, suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: (i) *social citizenship*; (ii) *full democracy*; (iii) *modern industrial relation systems*; serta (iv) *rights to education and the expansion of modern mass education systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai “penganugerahkan hak-hak sosial” (*the granting of social rights*) kepada warganya yang diberikan berdasarkan basis kewargan

⁶ Lili Rasyidi, dan Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Fikahati Aneska, 2012), h.166. Buku ini mengulas komponen suatu sistem hukum terdiri atas masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Tintamas, 1973), hal.11

(*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.¹⁰ Oleh karena itu, konsep negara kesejahteraan akan selalu identik dengan kebijakan publik.

Dalam hal ini penting meletakkan konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) yang konsepnya berkembang menjadi Negara Kesejahteraan Sosial (*social welfare state*) yang menegaskan segala kebijakan perekonomian sebagai bagian tidak terpisahkan kesejahteraan sosial.¹¹ Gagasan Negara Kesejahteraan (*welfare state*) yang diajukan oleh John Maynard Keynes membenarkan intervensi negara dalam kebijakan perekonomian, karena itu tidak hanya sebagai regulator saja namun diperluas kewenangannya melakukan intervensi fiskal dan moneter.¹² Dari sisi kebijakan, untuk mendukung perwujudan Negara Kesejahteraan diperlukan kebijakan sosial¹³ yang menurut Edi Suharto kebijakan sosial adalah “anak kandung” paham Negara Kesejahteraan yang memperlakukan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*).¹⁴ Kebijakan sosial sebagai tipe kebijakan publik dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan dan keadilan sosial.¹⁵

Konsep Negara Kesejahteraan itu berpengaruh dan diadaptasi negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945 alinea ke empat, yang dikenal

¹⁰ Esping-Andersen *Three World of Welfare Capitalism* dalam Triwibowo dan Bahagijo, ed., *Mimpi Negara Kesejahteraan* (Jakarta: LP3ES, 2006), h. 9

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, (Jakarta: Kompas, 2018), h. 130.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), h. 330. Negara Kesejahteraan yang juga dikenal dengan Keynesianisme yang berkembang dalam tahun 1944 ketika Perserikatan bangsa-bangsa (PBB) mengadakan Konferensi Moneter dan Keuangan Internasional di Bretton Woods, Amerika Serikat yang berupaya mencari solusi atas kerentanan ekonomi global, yang “dimenangkan” oleh konsep Negara Kesejahteraan.

¹³ Luthfi J. Kurniawan, Oman Sukmana, Abdussalam, Masduki, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, (Malang: Intrans Publising, 2015), h. 61.

¹⁴ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare) di Indonesia*, (Bandung: Alfabeta, 2007), h. 57.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial*, *Op.Cit.*, h. 234.

pula dengan konsep Negara Pengurus (*verzorgingsstaat*) karena campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Sesuai dengan dasar negara Pancasila, negara Indonesia juga berfungsi mewujudkan tujuan kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*). Sebagai negara kesejahteraan, Indonesia berkewajiban mengupayakan terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui berbagai program pembangunan, baik secara materiil maupun spiritual. Pelaksanaan Pembangunan memerlukan landasan hukum untuk mendukung, mengarahkan dan melindungi kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan diakuinya hak dasar perumahan sebagai hak asasi manusia yang bersifat universal yang dicamntumkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang diumumkan Majelis Umum PBB tanggal 10 Desember 1948, yang selanjutnya dalam instrumen hukum nasional dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menormakan “*Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*”.¹⁷ Ketentuan tersebut tidak hanya menormakan hak bertempat tinggal namun berkaitan langsung dengan kehidupan yang layak, sehingga bertempat tinggal ataupun perumahan adalah berada dalam lingkup berkehidupan dengan standar kelayakan. Kelayakan itu dimaknakan sebagai ukuran daripada kesejahteraan.

¹⁶ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan – Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Jakarta: Kanisius, 2007), h. 1.

¹⁷ Pasal 40 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

1.1.3. Rumah Sebagai Kebutuhan Dasar Masyarakat

Sebagai kebutuhan dasar yang berkenaan dengan kesejahteraan rakyat dan hak asasi manusia khususnya hak ekonomi sosial budaya (*economic social and cultural rights/ecosoc rights*), pemenuhan hak perumahan yang memadai dan atas peningkatan yang berkelanjutan, yang dilakukan dengan tindakan berkemajuan dan realisasi penuh (*progresively and full realization*).¹⁸

Salah satu program pembangunan yang diupayakan oleh pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah di bidang perumahan dan permukiman, di mana pemerintah wajib menjalankan amanah dari Undang-undang Dasar 1945 untuk menjamin tempat tinggal yang layak dan kehidupan yang bermartabat bagi warna negaranya. Kebijakan-kebijakan publik terkait dengan penyediaan perumahan diterbitkan pemerintah dengan tujuan menjamin pelaksanaan program pemerintah dalam “merumahkan” masyarakat nya. Namun seiring bertumbuhnya jumlah penduduk Indonesia yang sangat signifikan kebutuhan perumahan pun bertambah. Pemerintah sejak 1970-an mulai memperkenalkan konsep rumah susun. Sebelum terbitnya Undang-Undang terkait Rumah Susun, Satjipto Rahardjo, dalam tulisannya menyatakan bahwa di Indonesia, tampaknya masih dijumpai pendapat yang kuat, yang menginginkan adanya suatu paket pemukiman yang memberikan *ciri kehidupan Indonesia* yang bersifat khas, seperti dikatakan Nassir Hawy, Ditinjau dari struktur masyarakat, pola pemukiman yang ideal adalah pemukiman yang bentuk perumahan, sarana umum, fasilitas sosial,

¹⁸ Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, *Perlindungan Hak Bermukim MBR dan Warga Miskin Perkotaan*, (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia, 2012), h. 42.

maupun penataannya menunjang perwujudan dan cita-cita dari masyarakat itu sendiri. Pemukiman harus mencerminkan adanya hidup kekeluargaan, tingkat derajat yang sepadan, kerukunan beragama dan mendorong terwujudnya kegotong-royongan serta kemanfaatan bersama dalam kegiatan kebudayaan/kesenian, olah raga, kesejahteraan keluarga dan pemeliharaan lingkungan. Dengan demikian, pengaturan hukum tampaknya juga dituntut untuk bisa menjamin agar karakteristik tersebut bisa diwujudkan. Tentunya, filsafat kekeluargaan, misalnya, harus memberikan perhatian yang seksama tentang bagaimana keserasian antara kepentingan individu dan kepentingan bersama bisa diselaraskan dengan baik. Dari segi ini, tampaknya cara-cara pengaturan dalam masyarakat yang jelas-jelas bercorak individualistis adalah lebih mudah.¹⁹ Dapat disimpulkan keterkaitan masyarakat dengan tempat tinggalnya tidak hanya secara materiil, namun juga secara holistik, terutama masyarakat Indonesia yang dalam kehidupan sehari-hari masih erat dengan adat-istiadat yang dianut. Keadaan ini juga menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat regulasi yang diterbitkan pemerintah sewajarnya dapat mengakomodir kebutuhan rakyat sehingga regulasi tersebut dapat terimplementasikan dengan baik.

Pembangunan perumahan bukan hanya penyediaan fisik rumah saja, namun melampirkan keadaan dan persyaratan tertentu yang menjadi acuan dalam merumuskan norma dan pelaksanaannya. Salah satu kebijakan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk (a) memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana,

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Rumah Susun Dan Persoalan-Persoalan Hukumnya: Suatu Orientasi*, dalam kumpulan tulisan yang disusun oleh Eko Budihardjo, "*Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*" (Bandung: PT Alumni, 1998), h.184-185.

dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat berkepribadian Indonesia.²⁰ Kebijakan umum pembangunan perumahan dengan jelas mengarahkan agar kebutuhan perumahan yang memiliki kualifikasi (i) layak dan terjangkau; (ii) lingkungan yang sehat dan aman; (iii) didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum; (iv) berkelanjutan; (v) kehidupan masyarakat berkepribadian Indonesia. Oleh karena itu, dalam konteks negara kesejahteraan maka Negara cq. Pemerintah tidak hanya membuat aturan (*to regulate*), namun aktif menjalankan pengurusan hak-hak konstitusional termasuk pemenuhan hak bertempat tinggal atau hak atas rumah atau hak bermukim. Menurut Pembukaan UUD 1945 alinea IV, Negara Republik Indonesia berdasarkan Negara Hukum (*rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*).²¹

1.1.4. Perkembangan Pembangunan Rumah Susun Indonesia

Hunian tempat tinggal tidak akan pernah berhenti sebagai salah satu masalah dalam sejarah kehidupan manusia. Dari sejak jaman pra-sejarah di mana manusia masih menghuni gua-gua, sampai dengan saat ini di mana hunian tempat tinggal cenderung kuat mengarah ke pembangunan hunian vertikal karena adanya keterbatasan lahan. Permasalahan hunian saat ini terasa semakin rumit karena semakin berkembangnya tuntutan dasar manusia yang berbudaya dimana hal kepemilikan, *privacy*, jati diri maupun identitas menjadi sangat penting dewasa ini. Perkembangan tuntutan manusia yang tidak pernah terpuaskan inilah yang menyebabkan selalu munculnya masalah baru dalam hunian tempat tinggal karena

²⁰ Penjelasan Umum UU Nomor 1 Tahun 2011 huruf a.

²¹ Maria Farida Indrati S, "*Ilmu Perundang-undangan (1)*", (Yogyakarta: Kanisius, 2011), h.1

penduduk semakin bertambah, namun tanah tidak bertambah, khususnya di area perkotaan. Dengan kondisi ketersediaan tanah yang terbatas untuk memenuhi keperluan perumahan bagi masyarakat khususnya di kota-kota besar, semakin sulit bagi masyarakat untuk mendapatkan tanah dan semakin mahal harga tanah tersebut yang akan dibangun sebagai tempat tinggal.

Salah satu solusi untuk memenuhi kebutuhan hunian adalah dengan pembangunan vertikal yang telah diperkenalkan oleh Pemerintah sejak tahun 1970-an, sebagai bagian dari Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) ke-3 (1 April 1979-31 Maret 1984) di mana salah satu programnya di titikberatkan Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat, khususnya sandang, pangan, dan perumahan.²² Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Dengan semakin bertambahnya penduduk, sedangkan lahan yang tersedia sangat terbatas, maka pembangunan rumah dibuat bertingkat atau yang kita kenal dengan rumah susun. Pembangunan rumah susun merupakan satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan permukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega, dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh.²³ Sebidang tanah dengan penataan yang tepat dapat dioptimalisasikan pemanfaatannya sehingga dapat dirasakan oleh masyarakat banyak, misalnya dengan menjadi tempat tinggal

²² Ayu Aryanti/SV/A., <http://wartasejarah.blogspot.com/2015/01/pelaksanaa-repelita-iii.html>, diakses pada 5 Feb 2019.

²³ Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 2

bertingkat yang dapat menampung sebanyak mungkin orang melalui pembangunan rumah susun.

Definisi Rumah Susun berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (“UU No. 20/2011”) adalah:

“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.”²⁴

Dari definisi Rumah Susun dapat disimpulkan adanya tiga unsur utama dalam

Rumah Susun, yaitu adanya :

- 1) Bagian bersama;
- 2) Benda bersama; dan
- 3) Tanah bersama

Ketiga unsur utama tersebut saling terkait satu sama lain sehingga menimbulkan suatu kompleksitas tersendiri baik dalam penyelenggaraan maupun pengelolaan Rumah Susun karena sering dihadapkan pada benturan antara kepentingan pribadi sebagai pemilik Satuan Rumah Susun dengan kepentingan bersama sebagai sesama pemilik dan penghuni Rumah Susun.

Dari segi substansi, UU No. 20/2011 memberikan amanah sebanyak 14 (empat belas) ketentuan yang harus diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana terkait penyelenggaraan Rumah Susun, baik dari tahap perencanaan,

²⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011. *Rumah Susun*. 10 November 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108. Pasal 1 butir (1)

pembangunan sampai dengan operasional atau pengelolaan. Namun sampai dengan saat ini belum satu pun Peraturan Pemerintah yang diamanahkan tersebut telah terbit. UU No. 20/2011 sendiri telah pernah diajukan oleh masyarakat untuk Uji Materiil di Mahkamah Konstitusi, yang telah diputuskan melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIII/2015 Tanggal 14 Desember 2016 (“Putusan MK No. 85/2016”) Keputusan MK tersebut tidak serta mengubah isi dari pasal yang diuji materiil-kan, namun pertimbangan-pertimbangan majelis hakim yang dijadikan dasar keputusan, dapat memberikan penafsiran yang berbeda baik oleh konsumen maupun Pelaku usaha pembangunan.²⁵ Ini berarti, paska keputusan MK, terdapat adanya perbedaan penafsiran ketentuan di antara konsumen Rumah Susun dengan pelaku usaha pembangunan Rumah Susun, dan tidak adanya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 20/2011, menimbulkan permasalahan di lapangan.

Untuk mengantisipasi pertumbuhan masyarakat di perkotaan, serta menjamin hak warna negara akan tempat tinggal, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 28 H ayat 1, di mana negara menjamin pemenuhan kebutuhan warga negara atas tempat tinggal yang layak dan terjangkau dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri dan produktif,²⁶ Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) ingin mensosialisasikan agar masyarakat Indonesia beralih ke

²⁵ Lihat isi Putusan MK 85/2015, hal 167-199

²⁶ Berita PUPR, *Sambutan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Basuki Hadimuljono mewakili Presiden RI Joko Widodo dalam Rapat Paripurna ke-19 DPR RI masa persidangan III tahun 2015-2016, di gedung DPR RI*, <https://www.pu.go.id/berita/view/9761/uu-tapera-disahkan-akses-pembiayaan-rumah-mbr-makin-terbuka>. 23 Oktober 2019.

hunian vertikal,²⁷ sejalan dengan itu Pemerintah membutuhkan peran swasta selaku mitra untuk melakukan pembangunan rumah susun. Dalam membangun rumah susun, ada modal investasi dalam jumlah tertentu yang dikeluarkan pelaku usaha pembangunan Rumah Susun yang tentunya telah diperhitungkan dari semua sisi jumlah dan tahapan waktu pembiayaan, pengembalian investasi serta keuntungan, baik yang diperhitungkan sampai satuan rumah susun terjual semua maupun dalam pengelolaan rumah susun itu sendiri. Oleh karena itu selayaknya kedudukan pelaku usaha pembangunan dalam pengelolaan rumah susun dengan pemilik dan penghuni satuan rumah susun selalu konsumen dengan adalah sama di mata hukum dan Pemerintah, di mana konsumen produk rumah susun wajib dilindungi hak-haknya, namun pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan rumah susun juga memegang peranan penting dalam mendukung Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan hunian masyarakat, dimana selain pelaku usaha pembangunan juga sebagai pemilik satuan rumah susun yang belum terjual, diperlukan juga kepastian hukum atas nilai investasi dari pelaku usaha pembangunan, sehingga terjamin kelangsungan penyelenggaraan rumah rusun yang professional dengan tujuan akhir adalah untuk kenyamanan dan keamanan pemilih dan penghuni rumah susun.

Dengan semakin banyaknya pembangunan hunian secara vertikal serta sambutan pasar yang baik atas penyelenggaraan rumah susun terutama perkotaan, selain menimbulkan persaingan antara pelaku usaha pembangunan maupun pengelolaan rumah susun, ternyata juga menimbulkan minat sekelompok masyarakat tertentu

²⁷ Nawir Arsyad Akbar, <http://jakarta.tribunnews.com/2018/04/21/kementerian-pupr-sosialisasikan-hunian-vertikal-ke-masyarakat-indonesia-sudah-menjadi-kebutuhan#gref>. 25 Maret 2019.

tanpa modal mencukupi maupun keahlian professional dan pengalaman baik dalam pembangunan maupun pengelolaan rumah susun untuk melihat adanya peluang usaha untuk mengelola rumah susun tanpa campur tangan pelaku usaha pembangunan. Tidak bisa dipungkiri, minat tersebut mungkin semula timbul dari ketidakpuasan sebagai konsumen atas pengelolaan asset satuan rumah susun yang dilakukan pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan rumah susun. Namun niat yang awalnya mungkin murni untuk perlindungan konsumen, pada akhirnya bukan semata bertujuan pada konsumen. Patut dicatat tentang kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan kelompok tertentu dengan motivasi komersial semata, sehingga semakin marak terdengar permasalahan baik secara hukum maupun bentrok fisik antara pemilik dan penghuni rumah susun dengan motif tertentu dengan memanfaatkan ketidakadanya pengaturan yang spesifik tentang rumah susun.²⁸

1.1.5. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018 Tahun 2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Rumah Susun

Sejak UU No. 20/2011 berlaku, sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang terbit berdasarkan UU No. 20/2011 tersebut. Sejauh ini Peraturan Pemerintah tentang penyelenggaraan rumah susun diharapkan dapat mengatasi persoalan-persoalan di atas. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah tersebut selalu didesak berbagai pihak untuk segera terbit dan berlaku. Selayaknya dalam menyusun

²⁸Anugrah, <https://www.harianterbit.com/nasional/read/104993/Pengamat-Hukum-Property-Secara-Sistematis-Terlihat-Upaya-Oknum-Rebut-Pengelolaan-P3SRS>. Rabu, diakses pada 27 Maret 2019.

Peraturan Pemerintah tentang penyelenggaraan rumah susun, maka harus terlebih dahulu diidentifikasi aspek permasalahan yang ada, sehingga dapat dicari solusi melalui ketentuan-ketentuan yang akan diatur oleh Pemerintah sebagai regulator secara seimbang, dan tidak merugikan baik pemilik dan penghuni satuan rumah susun maupun pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan rumah susun. Di tengah pembahasan atas isi Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Rumah Susun (“RPP Rusun”) yang masih terus dilangsungkan antara para pemangku kepentingan sebagai usaha mencapai kesepakatan demi terwujudnya suatu kepastian hukum atas regulasi Rumah Susun yang berkeadilan dan seimbang, baik bagi konsumen maupun pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan, Pemerintah selaku regulator menerbitkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018 Tahun 2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Rumah Susun (“**Permen No. 23/2018**”), yang isinya menimbulkan kontroversi dalam pengelolaan rumah susun antara konsumen dan pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan rumah susun.

Penerbitan Permen No. 23/2018 sarat akan unsur politik hukum karena mendahului penerbitan RPP Penyelenggaraan Rumah Susun yang menjadi amanah dari Pasal 78 UU No. 20/2011, serta dampak penerbitan peraturan ini langsung dirasakan oleh konsumen maupun pelaku usaha pembangunan Rumah Susun, sehingga dirasakan Permen No. 23/2018 ini penting untuk ditinjau secara yuridis dari aspek formil maupun materil. Dengan terbitnya Permen No. 23/2018, ada prosedur perundangan-undangan yang harus ditelaah lebih lanjut, serta rasa keadilan di masyarakat yang patut untuk diperhatikan.

Dalam pidato kenegaraan Bapak Presiden Joko Widodo (Presiden Republik Indonesia 2014-2024) dalam berbagai kesempatan menekankan pentingnya peningkatan iklim investasi di Indonesia. Sangat disayangkan adanya regulasi properti yang menimbulkan kontroversial yang justru diterbitkan pada saat industri properti Indonesia mengalami penurunan, sementara kita bersama ketahui bahwa industri properti adalah salah satu sektor riil yang berdampak langsung ke masyarakat dan sangat berpengaruh dalam pembangunan nasional karena secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi sektor industri lainnya. Sesuai dengan program Pemerintah untuk mendorong pembangunan vertikal sebagai salah satu solusi penyediaan hunian bagi masyarakat dengan pertimbangan keterbatasan lahan yang tersedia, maka sudah sewajarnya regulasi yang diterbitkan oleh Pemerintah seharusnya adalah yang mendukung pelaksanaan pembangunan vertikal beserta pengelolaannya. Dalam hal ini Pemerintah akan memerlukan peran serta swasta sebagai pemilik modal, agar tertarik berusaha sebagai investor pembangunan vertikal. Pemerintah melalui regulasinya harus memberikan kepastian, perlindungan dan kenyamanan bagi pengusaha dalam berinvestasi, yang pada akhirnya akan mendorong pertumbuhan perekonomian nasional. Oleh karena itu dikhawatirkan bahwa apabila terjadi banyak pertentangan pendapat di berbagai kalangan terkait pengaturan rumah susun yang diakibatkan adanya regulasi yang kontroversial akan membawa pengaruh kepada minat investasi sehingga kurang sejalan dengan arahan Bapak Presiden untuk senantiasa menciptakan iklim yang menarik investasi dan pada gilirannya peningkatan ekonomi dan kesempatan kerja.

Sejalan itu, perlu upaya-upaya lainnya meningkatkan peranan pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam penyelenggaraan perumahan rakyat dengan mengoptimisasi dan meluaskan peranan pelaku usaha pembangunan atau badan swasta dalam mendukung pembangunan rumah susun sebagai salah satu sarana tersedianya perumahan bagi rakyat, meningkatkan kerjasama (*partnership*) pemerintah dan pemerintah daerah dengan badan swasta dengan kerangka kebijakan dan regulasi yang memudahkan ataupun menyediakan norma fasilitatif, meluaskan dan memperbarui bentuk intervensi program-program yang inovatif dalam menyokong penyelenggaraan rumah susun bagi rakyat. Dengan demikian perlu adanya evaluasi hukum yang dapat menghasilkan efektifitas penerapan hukum di lapangan dan regulasi yang ada dapat menjadi hukum yang terus menerus diperbarui yang hidup dan berkembang dan merefleksikan kesesuaian norma hukum dengan lingkungan sosialnya, khususnya dalam pembangunan dan pengelolaan rumah susun.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses penyusunan Permen No. 23/2018 terkait Pembatasan Pemberian Kuasa Pemilik Rumah Susun Dan Hak Suara Dalam Pemilihan Pengurus PPPSRS menurut Undang-undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?

- 2) Bagaimana pelaksanaan Permen No. 23/2018 terkait Ketentuan Pembatasan Pemberian Kuasa Pemilik dan Hak Suara Pemilihan Pengurus / PPPSRS sejak Permen tersebut diundangkan?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1) Tujuan utama penelitian ini adalah untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran di masa yang akan datang dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan Rumah Susun di Indonesia, khususnya tentang pembangunan dan pengelolaan, baik bagi Pemerintah, Konsumen dan Pelaku Usaha.
- 2) Tujuan khusus dalam penelitian ini dibagi menjadi dua bagian, antara lain:
 - a. Mendapatkan pemahaman lengkap mengenai prosedur penerbitan, isi ketentuan dan dampak dari penerbitan Permen No. 23/2018 tentang PPPSRS terhadap pembangunan dan rumah susun.
 - b. Memberikan usulan penyempurnaan terkait regulasi atas aspek-aspek yang sering dipermasalahkan agar diatur secara adil bagi para pemangku kepentingan, baik dari sisi Pemerintah, dan Konsumen, maupun Pelaku usaha pembangunan rumah susun.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penulisan yang diharapkan dapat diperoleh dari penulisan tulisan ini adalah sebagai berikut:

1) Secara teori

Pembahasan yang termuat di dalam penelitian ini mengenai persyaratan maupun prosedur penerbitan peraturan perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya terkait Rumah Susun. Diharapkan regulasi yang terbit terkait tentang Rumah Susun dapat terbit yang sesuai dengan prosedur perundang-undangan yang ada, sehingga menjamin adanya kepastian hukum, tidak diinterpretasikan sendiri-sendiri sesuai kepentingan, dan yang utama, isi regulasi tidak menimbulkan kontroversi di antara pemangku kepentingan, terutama antara pemilik dan penghuni satuan rumah susun dengan pihak pelaku usaha pembangunan dan pengelolaan Rumah Susun.

2) Secara Praktis

Pembahasan ini diharapkan dapat menjadi tambahan materi bagi para pembaca, khususnya dalam mengkaji regulasi terkait Rumah Susun yang berkeadilan bagi para pemangku kepentingannya.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman, maka penulis membagi tulisan ini menjadi beberapa bagian dengan sistematika sebagai berikut:

- 1) Latar Belakang. Pada bab ini terdiri dari enam bagian yang terdiri dari latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- 2) Permasalahan Hukum Aspek Formil dan Materil Permen No.23/2018 yang telah menimbulkan kontroversial dalam pengelolaan Rumah Susun di Indonesia.

- 3) Tujuan Penulisan. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran di masa yang akan datang dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Rumah Susun di Indonesia, yang berkeadilan bagi para pemangku kepentingannya.
- 4) Manfaat Penulisan. Secara teori pembahasan mengenai persyaratan maupun prosedur penerbitan peraturan perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya terkait Rumah Susun. Diharapkan nantinya regulasi yang terkait tentang Rumah Susun dapat terbit yang sesuai dengan prosedur perundang-undangan yang ada, serta isi regulasi tidak menimbulkan kontroversi di antara pemangku kepentingan pada Rumah Susun. Secara praktis, diharapkan dapat menjadi tambahan materi dalam mengkaji regulasi terkait Rumah Susun yang berkeadilan bagi para pemangku kepentingannya.
- 5) Landasan Teori. Penelitian ini akan menganalisis apakah secara formalitas dan material, penerbitan Permen No. 23/2018 telah memenuhi persyaratan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia serta memberikan aturan yang berkeadilan.
- 6) Landasan Konsepsional. Dalam upaya mendapatkan pemahaman yang baik dan menghindari interpretasi yang berlainan, akan dijelaskan pengertian dari berbagai istilah yang sering digunakan dalam tulisan ini.
- 7) Metodologi Penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam upaya pengumpulan data atau bahan merupakan suatu syarat penting dalam suatu penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah, yang kemudian akan dipergunakan sebagai bahan dari penulisan materi tersebut.
- 8) Sistematika Penulisan. Untuk mempermudah pemahaman, maka penulis membagi tulisan ini menjadi beberapa bagian.