

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Hukum. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia amandemen ke-2 dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “*Negara Indonesia adalah Negara hukum*”. Menurut John Locke bahwa hukum itu pelindung hak kodrat manusia yang berarti hukum harus menjadi pedoman agar hak-hak manusia tidak dilanggar.<sup>1</sup> Pengertian yang dikemukakan oleh John Locke tersebut berarti bahwa segala sesuatu tersebut harus diatur oleh hukum agar tidak ada hak-hak yang terlanggar. Sehubungan dengan hal tersebut maka hukum juga harus memberikan kepastian hukum yang berarti aturan-aturan hukum harus memberikan kepastian kepada masyarakatnya baik dibidang ekonomi dan bidang lainnya.

Pembangunan Nasional bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang berarti adanya keseimbangan baik dari segi materiil dan spiritual. Negara sebagai pelaksana cita-cita bangsa ini didirikan demi kepentingan umum guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sehingga harus ditunjang pula oleh suatu sistem hukum yang menjadi sarana utama untuk merealisasikan tujuan tersebut.

---

<sup>1</sup> Bernard L.Tanya, dkk, *Teori Hukum strategi tertib manusia lintas ruang dan generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 72.

Keberadaan Negara diharapkan dapat menjadi wadah bagi terciptanya suatu iklim perekonomian yang sehat dan merata di setiap tingkatan masyarakat. Dalam Pasal 28C ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen kedua menyebutkan bahwa “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia” yang berarti bahwa setiap orang diberikan kebebasan untuk mengembangkan dirinya untuk meningkatkan kualitas hidup dengan cara yang tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum yang ada.

Menurut Johnny Ibrahim sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang memperoleh julukan *homo-economicus*, manusia dianggap memiliki nalar yang kecenderungannya berorientasi pada hal-hal yang bersifat ekonomis. Berkaitan dengan itu, maka analisis ekonomi terhadap hukum dibangun atas dasar beberapa konsep umum dalam ilmu ekonomi antara lain:

- a. Pemanfaatan secara maksimal (*utility maximization*);
- b. Rasional (*rationality*);
- c. Stabilitas pilihan dan biaya peluang (*the stability of preferences and opportunity cost*); dan
- d. Distribusi (*distribution*).

Atas dasar konsep ekonomi tersebut, analisis ekonomi terhadap hukum membangun asumsi baru: “*manusia secara rasional akan berusaha mencapai*

*kepuasan maksimum bagi dirinya*".<sup>2</sup> Oleh sebab itu bagian terpenting yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat yakni ekonomi. Ekonomi sebagai salah satu aspek terpenting menjadikannya sebagai salah satu pilar untuk menjaga kestabilan kehidupan berbangsa dan bernegara, di mana tingkat pertumbuhan dan pembangunan suatu negara terlihat dari segi ekonominya. Pertumbuhan perekonomian suatu negara ditunjang juga dengan perkembangan bisnis di masing-masing sektor.

Dalam konteks pembicaraan umum, bisnis (*business*) tidak terlepas dari aktivitas produksi, pembelian, penjualan, maupun pertukaran barang dan jasa yang melibatkan orang atau perusahaan. Aktivitas dalam bisnis pada umumnya punya tujuan menghasilkan laba untuk kelangsungan hidup serta mengumpulkan cukup dana bagi pelaksanaan kegiatan si pelaku bisnis (*businessman*) itu sendiri. Secara singkat dijelaskan bahwa, masyarakat pada umumnya seringkali menghubungkan bisnis dengan usaha, perusahaan atau suatu organisasi yang menghasilkan dan menjual barang dan atau jasa, sedangkan pelaku bisnis dikaitkan dengan pedagang, pengusaha, usahawan, atau orang yang bekerja dalam bisnis, serta orang yang menjalankan perusahaan atau industri komersial. Sedemikian eratnya kaitan bisnis dengan perusahaan sehingga berbicara tentang bisnis identik berbicara tentang perusahaan. Dengan demikian untuk memahami seluk beluk bisnis diperlukan pengetahuan, pemahaman dan penguasaan ilmu ekonomi perusahaan serta konsep-

---

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum*, Surabaya: Putra Media Nusantara & ITSPress, 2009, hlm. 50-51.

konsep pokoknya, agar bisnis dapat dikelola sesuai sasaran.<sup>3</sup> Perkembangan bisnis diberbagai sektor membuat para pelaku bisnis membutuhkan prasarana yang mumpuni di sektornya masing-masing. Contoh kecil pedagang yang ingin menjajakan dagangannya harus mempunyai tempat khusus untuk menjajakan dagangannya tersebut atau penjual barang-barang kebutuhan pokok tentunya harus mempunyai tempat, di mana tempat tersebut harus memenuhi unsur-unsur penting terkait dengan pemasarannya dan keefektifitasan usahanya kelak.

Berdasarkan data statistik yang dilakukan oleh lembaga statistik yang sudah tersertifikasi terlihat lonjakan penduduk dari tahun ke tahun, Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah sebanyak 237.641.326 jiwa, yang mencakup mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan sebanyak 118.320.256 jiwa (49,79 persen) dan di daerah perdesaan sebanyak 119.321.070 jiwa (50,21 persen). Penyebaran penduduk menurut pulau-pulau besar adalah: pulau Sumatera yang luasnya 25,2 persen dari luas seluruh wilayah Indonesia dihuni oleh 21,3 persen penduduk, Jawa yang luasnya 6,8 persen dihuni oleh 57,5 persen penduduk, Kalimantan yang luasnya 28,5 persen dihuni oleh 5,8 persen penduduk, Sulawesi yang luasnya 9,9 persen dihuni oleh 7,3 persen penduduk, Maluku yang luasnya 4,1 persen dihuni oleh 1,1 persen penduduk, dan Papua yang luasnya 21,8 persen dihuni oleh 1,5 persen penduduk.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> M.Fuad, dkk, *Pengantar Bisnis*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 1.

<sup>4</sup> <http://sp2010.bps.go.id/>, diakses pada: 24 September 2015, pukul 11.33WIB.

**Tabel Laju Pertumbuhan Penduduk menurut Provinsi<sup>5</sup>**

Provinsi	Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun				
	1971-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2014 <sup>2</sup>
Aceh	2.93	2.72	1.46	2.36	2.06
Sumatera Utara	2.60	2.06	1.32	1.10	1.39
Sumatera Barat	2.21	1.62	0.63	1.34	1.34
Riau	3.11	4.30	4.35	3.58	2.64
Jambi	4.07	3.40	1.84	2.56	1.85
Sumatera Selatan	3.32	3.15	2.39	1.85	1.50
Bengkulu	4.39	4.38	2.97	1.67	1.74
Lampung	5.77	2.67	1.17	1.24	1.26
Kepulauan Bangka Belitung	-	-	0.97	3.14	2.23
Kepulauan Riau	-	-	-	4.95	3.16
DKI Jakarta	3.93	2.42	0.17	1.41	1.11
Jawa Barat	2.66	2.57	2.03	1.90	1.58
Jawa Tengah	1.64	1.18	0.94	0.37	0.82
DI Yogyakarta	1.10	0.57	0.72	1.04	1.20
Jawa Timur	1.49	1.08	0.70	0.76	0.69
Banten	-	-	3.21	2.78	2.30
Bali	1.69	1.18	1.31	2.15	1.24
Nusa Tenggara Barat	2.36	2.15	1.82	1.17	1.40
Nusa Tenggara Timur	1.95	1.79	1.64	2.07	1.71
Kalimantan Barat	2.31	2.65	2.29	0.91	1.68
Kalimantan Tengah	3.43	3.88	2.99	1.79	2.38
Kalimantan Selatan	2.16	2.32	1.45	1.99	1.87
Kalimantan Timur	5.73	4.42	2.81	3.81	2.64 <sup>3</sup>
Sulawesi Utara	2.31	1.60	1.33	1.28	1.17
Sulawesi Tengah	3.86	2.87	2.57	1.95	1.71
Sulawesi Selatan	1.74	1.42	1.49	1.17	1.13
Sulawesi Tenggara	3.09	3.66	3.15	2.08	2.20
Gorontalo	-	-	1.59	2.26	1.65
Sulawesi Barat	-	-	-	2.68	1.95
Maluku	2.88	2.79	0.08	2.80	1.82
Maluku Utara	-	-	0.48	2.47	2.21
Papua Barat	-	-	-	3.71	2.65
Papua	2.67	3.46	3.22	5.39	1.99

<sup>5</sup> <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1268>, diakses pada: 24 September 2015, pukul 11.26WIB.

INDONESIA	2.31	1.98	1.49	1.49	1.40
-----------	------	------	------	------	------

\*Data tersebut berdasarkan perhitungan secara persentase  
Catatan:

Tidak Termasuk Timor Timur

<sup>1</sup> Rata-rata Laju Pertumbuhan Penduduk per tahun 2000–2010 untuk Aceh dihitung dengan menggunakan data Sensus Penduduk Aceh Nias (SPAN) 2005 dan SP2010

<sup>2</sup> Hasil Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035 (Pertengahan tahun/Juni)

<sup>3</sup> Rata-rata Laju Pertumbuhan Penduduk per tahun 2010–2014 untuk Kalimantan Timur merupakan gabungan antara Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara

Sumber :

- Sensus Penduduk 1971, 1980, 1990, 2000, 2010 dan Sensus Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995
- Data Dikutip dari Publikasi Statistik Indonesia

Semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk maka semakin meningkat juga kebutuhan akan perumahan dan pemukiman dan tempat usaha maka dalam rangka peningkatan daya guna dan hasil guna tanah bagi pembangunan perumahan dan permukiman, serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, maka perlu dilakukan penataan atas tanah sehingga pemanfaatannya betul-betul dapat dirasakan oleh masyarakat banyak. Dengan demikian di kota-kota besar perlu diarahkannya pembangunan perumahan dan permukiman yang diutamakan sepenuhnya pada pembangunan rumah susun.<sup>6</sup>

Industri rumah susun/apartemen pada umumnya mengalami peningkatan yang searah meningkatnya aktivitas pada industri rumah susun/apartemen dapat dijadikan petunjuk adanya perkembangan dalam kegiatan ekonomi. Dengan kata lain, kegiatan di bidang rumah susun/apartemen dapat dijadikan indikator seberapa aktifnya

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2010, hlm. 77.

kegiatan ekonomi secara umum yang sedang berlangsung. Namun demikian, perkembangan industri rumah susun/apartemen perlu dicermati secara hati-hati karena dapat memberikan dampak pada dua sisi yang berbeda bagaikan dua sisi mata uang, yakni dapat menjadi pendorong bagi kegiatan ekonomi tersebut dan naiknya berbagai kegiatan di sektor lain yang terkait.

Dalam hal ini sektor rumah susun/apartemen memiliki efek pelipatgandaan (*multi effect*) yakni dengan mendorong serangkaian aktivitas sektor ekonomi yang lain. Seluruh kegiatan ekonomi baik dalam bidang jasa maupun barang pada dasarnya akan selalu membutuhkan produk rumah susun/apartemen sebagai salah satu faktor produksi. Sebagai contoh, kegiatan jasa perbankan yang memberikan jasa keuangan juga masih memerlukan adanya produk rumah susun/apartemen secara aktif sebagai tempat atau sarana untuk melakukan transaksi. Dengan demikian, kebutuhan akan produk rumah susun/apartemen akan terus meningkat sejalan dengan perkembangan kegiatan ekonomi.<sup>7</sup>

Menurut Davis siklus rumah susun/apartemen ditentukan oleh hubungan dinamis antara rumah susun/apartemen komersil, kredit bank dan makro ekonomi, di mana harga rumah susun/apartemen merupakan variabel *autonomous* yang menimbulkan ekspansi kredit dibandingkan sebaliknya di mana kredit perbankan mempengaruhi harga rumah susun/apartemen.<sup>8</sup> Demikian pula Hofmann, meneliti bahwa terdapat hubungan positif antara kredit riil dengan GDP riil dan harga *property*

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Hukum rumah susun & apartemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 3-4.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm, 5, seperti dikutip dari E Philips Davis & Zhu Haibin, “*Bank Lending and Commercial Property Cycles: Some Cross-Country Evidence*”, BIS Working Paper No.150, 2004.

*riil*, serta adanya hubungan dinamis interaksi dua arah antara kredit dengan harga rumah susun/apartemen.<sup>9</sup>

Ada beberapa karakteristik yang dimiliki oleh rumah susun/apartemen akan tetapi, dua hal penting yang perlu diperhatikan adalah sifat *immoniliy dan durability* dari barang rumah susun/apartemen. *pertama, Immobility* atau tidak bergerak. Menjual barang rumah susun/apartemen berarti menjual barang yang tidak bergerak. Karakteristik ini menjadi sangat penting karena sangat mempengaruhi terhadap transaksi. Secara garis besar implikasi yang lain bahwa bisnis rumah susun/apartemen sangat terkait dengan lokalisasi. Karena barang yang tidak bisa dipisahkan, harga suatu tanah atau bangunan tidak menyesuaikan dengan fluktuasi permintaan dan penawaran di daerah yang lain. *Kedua Durability* atau merupakan barang yang tahan lama. Sifat tahan lama ini sangat terkait dengan waktu. Karena itulah disini dituntut suatu kejelian kapan tanah tersebut dijual, kapan tanah ini dimanfaatkan dengan pertimbangan-pertimbangan perkembangan inflasi<sup>10</sup>. Sehingga dari hal tersebut yang harus sangat diperhatikan mengenai pembangunan rumah susun/apartemen haruslah melihat letak yang strategis, dan melihat prospek suatu tempat tertentu yang akan didirikan rumah susun/apartemen.

Secara sederhana pelaku dalam rumah susun/apartemen terbagi dalam empat agen, yakni sebagai berikut.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm, 5-6, seperti yang dikutip dari Boris Hoffman, “*The Determinants of Private Sector Credit in Industrialised Countries: Do Property Price Matter?*”, BIS Working Paper No.108, 2001.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

- a. Pengembang (*developer*), yakni seseorang atau perusahaan yang mengharapkan keuntungan dengan kegiatan pengembangan rumah susun/komersil;
- b. Pengguna (*user*), seseorang atau perusahaan yang memperoleh keuntungan dengan memanfaatkan atau memiliki rumah susun/apartemen;
- c. Investor, seseorang atau perusahaan yang mengharapkan keuntungan dari modal yang ditanamkan untuk berinvestasi rumah susun/apartemen;
- d. Spekulator, yakni seseorang atau perusahaan yang memperoleh keuntungan dari spekulasi penempatan modal dalam investasi rumah susun/apartemen.<sup>11</sup>

Sebuah Kondominium, atau kondo adalah bentuk hak guna perumahan di mana bagian tertentu *real estat* (umumnya kamar apartemen) dimiliki secara pribadi sementara penggunaan dan akses ke fasilitas seperti lorong, sistem pemanas, elevator, eksterior berada di bawah hukum yang dihibungkan dengan kepemilikan pribadi dan dikontrol oleh asosiasi pemilik yang menggambarkan kepemilikan seluruh bagian. Sebutan ini sering digunakan untuk merujuk pada unit itu sendiri menggantikan kata “apartemen”. Seiring dengan perkembangan zaman dan perkembangan ekonomi maka telah banyak sekarang yang menyediakan apartemen/kondominium yang dijual ke konsumen.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, yang telah diakses dari [www.tempatproperti.com/bisnis-properti-menguntungkan](http://www.tempatproperti.com/bisnis-properti-menguntungkan), “Bisnis Properti menguntungkan”, 6 September 2009

Dalam perkembangan *Condominium* menunjuk kepada bangunan-bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing merupakan suatu kesatuan yang dapat digunakan atau dihuni secara terpisah. Bagian-bagian yang merupakan kesatuan dan dapat digunakan atau dihuni secara terpisah. Peruntukan apartemen atau kondominium bukan hanya sebagai tempat tinggal saja melainkan bisa digunakan untuk tempat usaha. Seperti apa yang sudah diatur dalam Undang-Undang Rumah Susun No 20 Tahun 2011 di pasal 1 ayat 10 yang menerangkan mengenai Rumah Susun Komersil yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan. Dari kebutuhan yang semakin meningkat akan kebutuhan rumah susun/apartemen maka para pengembang memanfaatkan keadaan untuk mendapatkan keuntungan dari pembangunan rumah susun/apartemen. Pembangunan rumah susun/apartemen diharapkan dapat menampung dan menyediakan sarana guna memngembangkan dan memperlancar laju ekonomi di bidang usaha.

Pengembang adalah perorangan atau badan hukum yang melakukan produksi dalam bidang pengadaan rumah susun/apartemen pengembang sendiri berasal dari bahasa asing yaitu *developer* yang menurut kamus bahasa inggris artinya adalah pembangun/pengembang.<sup>12</sup> Perkembangan rumah susun di Indonesia tidak selalu berjalan dengan mulus tanpa hambatan-hambatan di dalamnya, hal tersebut terlihat dari masih banyaknya permasalahan-permasalahan yang timbul terkait dengan pembangunan rumah susun. Pembangunan rumah susun komersial bertujuan untuk

---

<sup>12</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan XXIII:Jakarta: Pt Gramedia Pustaka Utama, Desember 1996, hlm. 179.

mendapatkan keuntungan hal tersebut diatur dalam pasal 1 angka 10 Undang-Undang No 20 Tahun 2011 tentang rumah susun. Pembangunan rumah susun komersial seperti apa yang diamanatkan oleh undang-undang dapat dilakukan oleh pengembang dan unit-unit dari rumah susun komersial tersebut dapat dimiliki oleh masyarakat dengan bukti kepemilikan Sertipikat Hak Milik atas satuan rumah susun.

Pengembang rumah susun bertujuan untuk mencari keuntungan di dalam penyediaan/pengadaan unit-unit rumah susun, maka pengembang akan terus mencari peluang-peluang yang dapat mendatangkan keuntungan besar bagi pengembang termasuk dengan melaksanakan perluasan area. Adapun permasalahan yang dikaji dalam penulisan ini berasal dari kasus kongkrit yang terjadi di tengah-tengah masyarakat di mana dalam pokok permasalahannya, telah dilaksanakan pembangunan rumah susun oleh pengembang dan masing-masing unit dari rumah susun tersebut sudah dimiliki oleh konsumen dan dapat dibuktikan dengan Sertipikat Hak Milik atas satuan rumah susun dari masing-masing unit rumah susun tersebut.

Seiring dengan keuntungan yang semakin meningkat pengembang membeli tanah yang cukup luas di sebelah rumah susunnya tersebut, pengembang melihat kebutuhan akan unit rumah susun semakin meningkat maka pengembang bermaksud akan memperluas rumah susun tersebut dan melebarkan rumah susun tersebut ketanah yang sudah dibeli oleh pengembang sebelumnya. Dengan akan dilaksanakannya pengembangan rumah susun tersebut maka pengembang juga harus mengajukan kembali izin-izin terkait yang mendukung dengan pengembangan rumah

susun tersebut salah satu mekanisme yang harus dilalui oleh pengembang untuk dapat melakukan perluasan rumah susunnya adalah mengajukan permohonan kepada Pemerintah Daerah terkait dengan penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). akan tetapi saat pengembang memohonkan Izin Mendirikan Bangunan tersebut kepada Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah mengeluarkan satu kebijakan yang dalam kebijakannya tersebut menyatakan bahwa Izin Mendirikan Bangunan dapat keluar dengan ketentuan ada beberapa hal yang harus diperhatikan dari segi perbaikan atau perubahan fasilitas umum yaitu pemindahan lift dari tempat yang sudah ada ketempat yang ditentukan Pemerintah Daerah, melalui pertelaan yang sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah sebelumnya.

Namun hal yang menjadi poin penting bahwa pemindahan lift tersebut diduga akan menimbulkan dampak besar terhadap unit-unit yang ada disekitarnya. Tidak bisa ditampik lagi bahwa konsumen sebelum membeli unit-unit rumah susun komersial tersebut sudah memperhitungkan keefektifitasan unitnya tersebut, konsumen tersebut sudah memikirkan keuntungan dan kelebihan dari masing-masing unit rumah susun yang ada. Dengan adanya pemindahan lift dari tempat yang sudah ada ke tempat yang dianjurkan Pemerintah Daerah maka konsumen yang memiliki unit disekitar lift tersebut diduga akan menurun pendapatannya dan pasti akan menurunkan nilai sewa atau nilai unit rumah susun tersebut jika konsumen tersebut bermaksud untuk menyewakan atau menjual unitnya.

Sejauh ini belum ada penelitian yang membahas atau meneliti mengenai rencana perubahan tata letak oleh pengembang pada rumah susun yang sudah

memiliki sertipikat hak milik atas satuan rumah susun yang diduga berpotensi membawa kerugian bagi pemilik satuan rumah susun.

Adapun Penelitian yang pernah ditulis mengenai Rumah Susun yaitu penelitian mengenai perlindungan hukum bagi konsumen rumah susun komersial berdasarkan perjanjian pengikatan jual beli dalam penerapan asas kepastian hukum, yang ditulis oleh Amila Desiani, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung 2014. Ada juga penelitian lain rumah susun yang berjudul kajian yuridis tentang rumah susun di Indonesia berdasarkan undang-undang nomor 20 tahun 2011 tentang rumah susun, yang ditulis oleh Anggita Maresti, Fakultas Hukum Universitas Jember 2013.

Penulis menyatakan bahwa penelitian-penelitian yang disebutkan tersebut memiliki sudut pandang dan objek penelitian yang berbeda dengan yang dilakukan penulis untuk penelitian ini. Dengan adanya problematika tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji secara terperinci dari segi pengamanan kebijakan Pengembang yang akan mengubah tata letak tersebut ditinjau dari aturan-aturan hukum Indonesia yang dituangkan dalam karya tulis berbentuk skripsi dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP RENCANA PENGUBAHAN TATA LETAK OLEH PENGEMBANG PADA RUMAH SUSUN YANG SUDAH MEMILIKI SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN DIHUBUNGKAN DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SATUAN RUMAH SUSUN (STUDI NORMATIF ATAS UNDANG-UNDANG**

**NO 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN jo. UNDANG-UNDANG NO 20 TAHUN 2011 TENTANG RUMAH SUSUN)”**

**B. Identifikasi Masalah :**

1. Bagaimana kekuatan berlakunya pertelaan, akta pemisahan serta gambar denah tingkat rumah susun yang telah ada terkait dengan rencana perubahan tata letak dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun?
2. Bagaimana tindakan hukum yang harus dilakukan pengembang terkait dengan rencana perubahan tata letak dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terkait dengan rencana perubahan tata letak dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?

### **C. Tujuan Penulisan :**

Adapun yang menjadi tujuan penulis dalam pembahasan di dalam tugas akhir ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji secara jelas mengenai kekuatan mengikat suatu pertelaan, akta pemisahan dan gambar denah tingkat rumah susun yang telah ada antara pemerintah, pengembang dan konsumen rumah susun ditinjau dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
2. Untuk mengkaji hal-hal yang harus dilakukan oleh pengembang terkait dengan akan diadakannya pengubahan rencana tata letak rumah susun yang sudah memiliki sertipikat hak milik atas satuan rumah susun ditinjau dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi konsumen dan/atau pemilik sertipikat hak milik atas satuan rumah susun terkait dengan pengubahan tata letak yang dilakukan oleh pengembang ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

#### **D. Manfaat penulisan**

Adapun manfaat dari penulisan tugas akhir ini antara lain terbagi atas dua kegunaan baik kegunaan teoritis maupun kegunaan praktis

##### 1. Kegunaan Teoritis:

Secara Teoritis, diharapkan untuk dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu hukum terkhususkan dalam penyelenggaraan rumah susun terkait dengan rencana pengembang yang akan mengadakan rencana perubahan tata letak pada rumah susun yang sudah memiliki sertifikat hak milik atas satuan rumah susun, serta memberi pemahaman dan pengembangan wawasan pengetahuan dibidang hukum mengenai rumah susun.

##### 2. Kegunaan Praktis:

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi mereka yang terlibat langsung dalam usaha rumah susun, khususnya bagi pihak pengembang.

## **E. Kerangka Pemikiran dan Kerangka Konseptual**

### **i. Kerangka Pemikiran**

Pasal 25 ayat 1 dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diumumkan oleh majelis umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III) menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.”

Hal tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 hasil amandemen kedua pasal 28C ayat 1 yang menyebutkan “setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia” dari hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat Indonesia berhak meningkatkan taraf hidupnya. Dalam meningkatkan taraf hidup banyak sekali yang dapat dilakukan, salah satu yang dapat dilakukan dengan menjadi pengembang dalam bidang rumah susun.

Pengembang menurut Adrian Sutedi yakni seseorang atau perusahaan yang mengharapkan keuntungan dengan kegiatan pengembangan rumah

susun/komeril.<sup>13</sup> Sehingga tujuan utama para pengembang rumah susun/komersil adalah mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Dengan lahirnya Undang-Undang No 20 Tahun 2011 Tentang rumah susun mengatur juga mengenai kebebasan pengembang untuk membangun dan memperluas rumah susunnya, hal tersebut tertuang dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 22 Undang-undang rumah susun dan mengenai mekanisme ataupun persyaratan pembangunan diterangkan dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 44 Undang-undang rumah susun, dalam melaksanakan pembangunan ataupun pengembangan, Undang-Undang tentang rumah susun mensyaratkan beberapa hal baik dari segi administratif, teknis dan juga ekologis ketiga unsur tersebut diawasi dan diperhatikan oleh pemerintah terkait.

Pemerintahan adalah fungsi pemerintahan dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah. Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan dan bukan fungsi perundang-undangan. Pengertian dalam arti luas adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Pengertian dalam arti sempit mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan.<sup>14</sup> Pemerintahan adalah semua kegiatan yang bersifat *eksekutif* yang tidak merupakan kegiatan pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislatif*) dan bukan kegiatan mengadakan

---

<sup>13</sup> *Op.cit*, Adrian Sutedi, hlm. 9.

<sup>14</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bojongkerta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm.22.

(*yudikatif*). Dapat dikatakan bahwa urusan pemerintahan adalah kegiatan *public service* bila dirinci lebih jauh, maka urusan pemerintahan adalah Menciptakan/melahirkan, Mengubah, dan Menghapuskan. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat, maka hubungan tata usaha negara berisi kewajiban untuk berbuat, membiarkan sesuatu, hak untuk menuntut sesuatu, izin untuk berbuat sesuatu yang pada umumnya dilarang, dan hubungan hukum yang lahir dari suatu status yang diberikan suatu tindakan hukum tata usaha negara.<sup>15</sup>

Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administratif.<sup>16</sup> Maka pengembang pada saat akan melakukan pembangunan harus selalu memohonkan izin kepada pemerintah yang berwenang terkait dengan syarat-syarat yang sudah ditetapkan oleh Undang-Undang No 20 Tahun 2011 tentang rumah susun.

Setelah persyaratan-persyaratan yang ditetapkan terlaksana oleh pengembang maka unit-unit rumah susun akan dijual atau dipasarkan kepada masyarakat dalam hal ini konsumen, maka penulisan ini tidak terlepas juga dari aturan-aturan mengenai perlindungan konsumen karena perlindungan konsumen merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat,

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.28.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan produsen.<sup>17</sup> Dalam halnya terjadi permasalahan yang telah dipaparkan oleh penulis di dalam latar belakang terdapat dugaan ada pihak-pihak yang dirugikan terhadap perubahan tata letak satuan rumah susun sehingga dalam penulisan ini tidak terlepas dari aspek Perlindungan terhadap Konsumen. Pengaturan mengenai keseimbangan hak dan kewajiban antara konsumen dan pelaku usaha terdapat dalam Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Sehingga konsumen-konsumen tersebut memiliki kekuatan atau dapat melakukan upaya hukum terkait hak-hak konsumen yang terlanggar, sehingga jika terdapat penyimpangan maka konsumen tersebut dapat melakukan upaya hukum baik melalui jalur litigasi dan non-litigasi.

Pemikiran dasar dalam penulisan ini merujuk kepada teori hukum yang dikemukakan oleh Mochtar Kusuma-atmadja yang mengemukakan teori hukum pembangunan yang menyebutkan: “hukum tidak hanya kompleks kaidah dan asas yang mengatur, tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan.”<sup>18</sup> Selain itu juga “Peranan Hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur (tertib);

---

<sup>17</sup> Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada Cetakan ke 2: Januari 2013, hlm. 1.

<sup>18</sup> Shidarta, *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Intitute, 2012, hlm. 19.

hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, atau kombinasi keduanya.”<sup>19</sup>

Sebagaimana telah dipaparkan di atas, penulis akan mengkaji dan memperdalam terkait kekuatan mengikat suatu pertelaan, akta pemisahan dan surat ukur/gambar situasi antara pengembang dengan konsumen rumah susun, selain itu juga penulis akan mencoba untuk menyelesaikan masalah yang terjadi dan melihat dari dua sudut pandang, dari sudut pandang Pengembang penulis mencoba untuk meninjau bagaimana agar rencana perluasan yang akan dilakukan oleh pengembang tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan dari sisi konsumen penulis akan memperdalam batasan-batasan atau tindakan hukum apa yang dapat dilakukan konsumen terkait dengan dilakukannya perubahan tata letak oleh pengembang.

## ii. Kerangka Konseptual

Di dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut:

- a. Rumah susun menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu

---

<sup>19</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH Unpad, 1975, hlm. 3-4.

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.

- b. Penyelenggaraan rumah susun berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menerangkan bahwa penyelenggaraan rumah susun adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, penguasaan dan pemanfaatan, pengelolaan, pemeliharaan dan perawatan, pengendalian, kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab.
- c. Sertifikat hak milik sarusun yang selanjutnya disebut SHM sarusun berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan.
- d. Pelaku pembangunan rumah susun yang selanjutnya disebut pelaku pembangunan menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, adalah setiap orang dan/atau pemerintah yang melakukan pembangunan perumahan dan permukiman.

- e. Akta pemisahan berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun, adalah tanda bukti pemisahan rumah susun atas satuan-satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama dengan pertelaan yang jelas dalam bentuk gambar, uraian dan batas-batasnya dalam arah vertikal dan horizontal yang mengandung nilai perbandingan proporsional.
- f. Konsumen menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.
- g. Perlindungan konsumen berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen

## F. Metode Penelitian

### 1. Metode pendekatan :

Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan metode pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) sehingga dalam penulisan ini penulis merujuk kepada prinsip-prinsip hukum, prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum, meskipun tidak secara eksplisit, konsep dapat juga diketemukan di dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut penulis harus terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada.<sup>20</sup>

### 2. Sumber Data dan Jenis Data:

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan dalam upaya mencari data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

#### a. Bahan Hukum Primer:

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat sifatnya, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan ini. Antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hlm. 178.

Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer antara lain buku-buku yang berkaitan dengan rumah susun, perlindungan konsumen dan juga pemilik sertipikat hak atas tanah.

c. Bahan Hukum Tersier:

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang digunakan untuk memperjelas suatu persoalan atau suatu istilah yang ditemukan pada bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri dari kamus hukum, kamus bahasa, dan dokumen tertulis lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik pengumpulan data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari, dan mencatat kedalam penelitian tentang nilai-nilai pembangunan dan pengikatan, asas-asas penyelenggaraan rumah susun, dan norma hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan rumah susun.
- b. Teknik pengumpulan data sekunder berupa bahan-bahan hukum sekunder, dilakukan dengan cara menelusuri literature-literatur ilmu hukum ataupun hasil-hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan rumah susun

- c. Teknik pengumpulan data sekunder berupa bahan-bahan hukum tersier, dilakukan dengan cara menelusuri kamus-kamus hukum, kamus bahasa, dan dokumen tertulis lainnya yang dapat memperjelas persoalan dan istilah mengenai rumah susun.

#### 4. Analisis data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini menggunakan cara analisis kualitatif dengan pola pikir logika deduktif, yaitu pola pikir untuk menarik simpulan dari kasus-kasus individual nyata menjadi simpulan yang bersifat umum. Pada penelitian hukum yang berjenis normatif ini, bahan hukum primer, sekunder, dan tersier tidak dapat lepas dari berbagai penafsiran hukum yang dikenal dalam ilmu hukum yang diperoleh dengan cara membaca, mengkaji, dan mempelajari bahan pustaka, baik berupa peraturan perundang-undangan, artikel, internet, makalah seminar nasional, jurnal, dokumen, dan data-data lain yang mempunyai kaitan dengan data penelitian ini. Adapun teknik analisis data dengan cara mengolah, menganalisis, dan mengkonstruksikan data yang diperoleh dari studi literatur atau dokumen. Teknik analisis dengan cara memberikan gambaran terhadap bahan-bahan hukum tersebut, mengelompokkan konsep-konsep atau peraturan-peraturan yang berkaitan, menemukan hubungan diantara berbagai kategori atau peraturan, serta menguraikan dan menjelaskan hubungan berbagai kategori perundang-undangan, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, sehingga memberikan hasil yang diharapkan dan simpulan atas permasalahan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari 5 bab yaitu:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II : KEWAJIBAN HUKUM PENGEMBANG DALAM MENGUBAH TATA LETAK SATUAN RUMAH SUSUN YANG TELAH MEMILIKI SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN**

Bab ini menyajikan tinjauan umum yang mencakup tentang pengertian, asas-asas hukum yang berkaitan selain itu juga pengaturan mengenai akta pemisahan, penerbitan Sertipikat Hak Milik atas satuan rumah susun, pengertian dan tugas pemerintah, Pengertian pengembang, tanggung jawab pengembang, pengertian terkait kekuasaan mengikat suatu pertelaan, akta pemisahan dan surat ukur/gambar situasi rumah susun dan hal-hal lain yang relevan.

### **BAB III : PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SATUAN RUMAH SUSUN BERKAITAN DENGAN RENCANA PENGUBAHAN TATA LETAK**

Bab ini menyajikan pengertian konsumen, hak-hak konsumen, upaya hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen serta tindakan hukum yang mungkin/dapat dilakukan konsumen. Selain itu juga bab ini menyajikan pengertian pemilik sertipikat hak milik atas satuan rumah susun, serta perlindungan apa yang diberikan undang-undang terhadap pemegang sertipikat hak milik atas satuan rumah susun dan tindakan hukum yang mungkin/dapat dilakukan pemilik sertipikat.

### **BAB IV : ANALISA YURIDIS TERKAIT RENCANA PENGUBAHAN TATA LETAK OLEH PENGEMBANG PADA RUMAH SUSUN YANG SUDAH MEMILIKI SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN DIHUBUNGGAN DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SATUAN RUMAH SUSUN**

Bab ini merupakan pembahasan dan juga analisa terhadap rencana perubahan tata letak, mengkaji kedudukan pertelaan dan surat ukur/gambar situasi memiliki kekuatan hukum mengikat antara pengembang dan konsumen, tindakan hukum apa yang dapat

dilakukan pengembang terkait dengan perubahan rencana tata letak, dan upaya hukum apa yang dapat dilakukan oleh konsumen.

## **BAB V : SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini menyajikan simpulan dan saran dimana simpulan dan saran merupakan jawaban atas Identifikasi masalah, sedangkan saran merupakan usulan yang oprasional, konkrit, dan praktis serta merupakan kesinambungan atas identifikasi masalah.

