

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia ditetapkan dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat dengan UUD 1945, yaitu:

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

Salah satu tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia ialah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum dapat dengan dilaksanakannya pembangunan, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.

Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 hasil amandemennya yang kedua menegaskan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Heinhard Steiger dengan tulisan “*The Fundamental Right to a Decent Environment*” dalam “*Trends in Environmental*

Policy and Law” menyatakan bahwa “apa yang dinamakan hak-hak subjektif (*subjective right*) adalah bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang”.¹ Sehingga salah satu hak yang diatur dalam UUD 1945 ini yakni mengenai kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah salah satunya tempat tinggal atau yang biasa kita sebut dengan rumah.

Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.²

Johnny Ibrahim dalam bukunya mengatakan bahwa sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang memperoleh julukan *homo-economicus*, manusia dianggap memiliki nalar yang memiliki kecenderungan yang 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*); dan
- c) stabilitas pilihan dan biaya peluang (*the stability of preferences and opportunity cost*).
- d) Distribusi (*distribution*)

¹ Rachmadi Usman. *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm.75.

² Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Surabaya: Kencana Prenada Group, 2014, hlm.1.

Atas dasar konsep ekonomi tersebut, analisis ekonomi terhadap hukum membangun asumsi baru: “*manusia secara rasional akan berusaha mencapai kepuasan maksimum bagi dirinya*”.³ Oleh karena itu ekonomi merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia.

Dalam hal menjaga kestabilan kehidupan berbangsa dan bernegara yakni salah satunya diperankan oleh aspek yang tidak kalah pentingnya yaitu ekonomi, dimana tingkat pertumbuhan dan pembangunan suatu negara terlihat dari segi ekonominya dan pergerakan ekonomi ini salah satunya ditandai adanya bisnis yang bergerak di tengah masyarakat pada saat ini.

Bisnis merupakan suatu urusan atau kegiatan dagang, industri atau keuangan yang dihubungkan dengan produksi atau pertukaran barang atau jasa, dengan menempatkan uang dari pada *entrepreneur* dalam risiko tertentu dengan usaha tertentu dengan motif untuk mendapatkan keuntungan.⁴ Dalam konteks pembicaraan umum, bisnis (*business*) tidak terlepas dari aktivitas produksi, pembelian, penjualan, maupun pertukaran barang dan jasa yang melibatkan orang atau perusahaan. Aktivitas bisnis pada umumnya mempunyai tujuan menghasilkan laba untuk kelangsungan hidup serta mengumpulkan cukup dana bagi pelaksanaan kegiatan sipelaku bisnis (*businessman*) itu sendiri. Dalam konteks yang lebih sempit, masyarakat awam seringkali menghubungkan bisnis dengan usaha, perusahaan, atau suatu organisasi yang menghasilkan dan menjual barang dan jasa.⁵

³ Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum*, Surabaya: Putra Media Nusantara & ITSPress Surabaya, 2009, hlm.50-51.

⁴ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hlm.2.

⁵ M.Fuad, (et.al), *Pengantar Bisnis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm.1.

Bisnis merupakan salah satu kegiatan ekonomi dalam rangka mencari suatu keuntungan bagi pelaku bisnis. Dalam proses bisnis terdapat aktivitas atau pekerjaan terstruktur dan saling berkaitan baik dalam menyelesaikan suatu masalah tertentu atau yang menghasilkan suatu produk tertentu atau layanan. Analisis proses bisnis umumnya melibatkan pemetaan proses dan subproses di dalamnya hingga tingkatan aktivitas atau kegiatan. Sehingga dengan bergeraknya bisnis ditengah masyarakat, hal tersebut secara tidak langsung akan memenuhi kebutuhan dasar manusia itu sendiri.

Pada kenyataannya dapat kita lihat bahwa tiap manusia dalam hubungan timbal balik dengan manusia lainnya membutuhkan sesuatu yang dapat menopang kehidupannya agar terus menerus dapat bertahan. Kegiatan manusia dalam bertahan hidup dapat melakukan berbagai hal seperti melakukan transaksi jual-beli, simpan-meminjam, sewa-menyewa, dan berbagai hal lainnya.

Demikian halnya dengan kebutuhan manusia, untuk dapat dikatakan hidup layak, selain sandang dan pangan, rumah atau papan sudah menjadi kebutuhan dasar yang tidak dapat ditunda dalam menjalani kelangsungan kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, baik perseorangan maupun suatu badan hukum melihat peluang kebutuhan masyarakat akan rumah sebagai suatu bisnis yang menjanjikan dan dapat memberikan keuntungan bagi perseorangan ataupun badan hukum yang bergerak dibidang *Property* yakni sebagai Pengembang atau yang biasa disebut dengan *Developer*, dalam hal ini yaitu melakukan kegiatan bisnisnya dibidang pembangunan perumahan, dimana Pengembang sebagai pihak yang menyelenggarakan pembangunan dan pihak yang lainnya sebagai pembeli.

Pengertian dasar perumahan sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang selanjutnya disingkat dengan UU Perumahan, menyebutkan bahwa:

“Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas hidup, perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.”

Perumahan merupakan kebutuhan dasar disamping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan bersamaan dengan pertambahan penduduk yang meningkat diperlukan penanganan dengan perencanaan yang saksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat.⁶

Setiap manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Kebutuhan terhadap rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun perdesaaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan terhadap rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun demikian, pemerintah, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan terhadap rumah sebagai tempat tinggal.⁷

⁶ Urip Santoso, *Op.Cit.*, seperti dikutip dari: C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*

Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.⁸ Sehingga Perumahan yang dimaksudkan tersebut tidak semata-mata menjadi sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia saja, akan tetapi lebih dari daripada itu juga dapat menjadi tempat dalam pembentukan watak dan kepribadian bagi manusia, peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia yang tinggal ditempat tersebut.

Dalam pemenuhan kebutuhan tiap-tiap manusia tentunya akan berbeda satu dengan yang lainnya sesuai dengan apa yang diinginkan dan dilakukannya, seperti contoh sebagai Pengembang suatu perumahan yang akan membangun, mengembangkan, menyelesaikan dan menghasilkan salah satu produknya dibidang pengadaan suatu permukiman. Dalam beberapa tahun belakangan inipun dapat terlihat jelas bahwa kebutuhan terhadap rumah terus meningkat dimana hal tersebut ditandakan dengan pembangunan yang banyak terjadi dimana-mana baik itu mulai dari rumah yang tingkatannya paling sederhana sampai rumah yang tingkatannya paling tinggi atau elit sekalipun, yang mana masyarakat luas adalah target yang menjadi pasar (*market*) mereka.

Data statistik kota Bandung menunjukkan kepadatan penduduk yang begitu besar, yaitu sebesar 2.483.977 pada tahun 2013 yang membuat kebutuhan terhadap rumah secara otomatis juga akan bertambah.⁹ Kebutuhan terhadap rumah tersebut

⁸ *Ibid*, seperti dikutip dari: A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan Dan Permukiman & Undang-Undang Rumah Susun*, Bandung: Mandar Maju, 1997, hlm.30.

⁹ <http://bandungkota.bps.go.id/publikasi/kota-bandung-dalam-angka-tahun-2014> diakses pada: Minggu, 06 September 2015, pkl 21.00

akan terus bertambah seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat ditiap tahunnya, yakni laju pertumbuhan penduduk secara nasional terjadi sebesar 1,49 % pertahun. Dimana jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah sebanyak 237.641.326 jiwa, mereka yang bertempat tinggal di daerah perkotaan mencakup sebanyak 118.320.256 jiwa atau 49,79% dan di daerah perdesaan sebanyak 119.321.070 jiwa atau 50,21%.¹⁰

Tabel Laju Pertumbuhan Penduduk menurut Provinsi¹¹

Provinsi	Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun				
	1971-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2014 ²
Aceh	2,93	2,72	1,46	2,36 ¹	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

¹⁰ <http://sp2010.bps.go.id/> diakses pada: Minggu, 06 September 2015, pk1 21.30

¹¹ <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1268> diakses pada: Minggu, 06 September 2015, pk1 21.57.

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 ³
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
INDONESIA	2,31	1,98	1,49	1,49	1,40

Catatan:

Tidak Termasuk Timor Timur

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

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

³ 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

Dari data yang diperoleh, penulis dapat melihat bahwa kebutuhan terhadap rumah juga turut bertambah seiring dengan meningkatnya laju pertumbuhan penduduk yang terjadi di Indonesia khususnya di kota Bandung. Hal tersebut juga dipandang sebagai suatu peluang yang sangat baik oleh Pengembang sebagai

kesempatan untuk membantu memenuhi kebutuhan masyarakat luas sekaligus juga sebagai bisnis dibidang *Property*.

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang meningkat dan kebutuhan terhadap rumah juga makin banyak, sebagai Pengembang pada bidang perumahan dalam menjalankan suatu kegiatan usahanya sewaktu-waktu bisa saja melakukan ekspansi atau menciptakan pasar baru untuk memperbanyak ataupun memperluas pembangunannya. Tetapi pada kenyataannya dalam melakukan perluasan tersebut tidaklah mudah, hal tersebut bisa saja dikarenakan oleh perijinan yang mungkin saja tidak keluar atau bahkan dari pihak konsumen perumahan yang tidak setuju dengan diadakannya perluasan suatu perumahan dengan alasan-alasan tertentu.

Seperti contoh: Dalam suatu perumahan yang akan dibangun maupun telah dibangun perumahan tersebut akan dipasarkan kepada calon pembeli dengan terlebih dahulu pihak Pengembang akan memberikan brosur yakni pada brosur tersebut terdapat gambar peta yang bersumber dari Rencana Tapak (*siteplan*) mengenai perencanaan tata letak dan luas bangunan perumahan yang akan dibangun maupun telah dibangun. Dengan adanya Rencana Tapak (*siteplan*) yang disediakan tersebut maka akan memudahkan calon pembeli dalam memilih bangunan dan diposisi mana calon pembeli tersebut akan membeli unit perumahan tersebut.

Pada kenyataannya ketika pembeli unit tersebut telah cocok dengan posisi rumah yang ia pilih yakni memilih unit yang berada dipaling sudut, dalam memilih unit tersebut tentu saja pembeli telah menentukan pilihannya berdasarkan pada Rencana Tapak (*siteplan*) yang disediakan oleh Pengembang pada waktu awal

memilih unit perumahan yang tertuang pada suatu brosur dan memilih unit yang berposisi di sudut, hal tersebut dikarenakan selain unit yang dipilihnya berada paling sudut juga karena didepan unitnya tersebut terdapat sedikit taman dan beberapa pepohonan milik Pengembang yang dirasakannya membuat udara pagi ketika ia bangun dapat menghirup udara segar sekaligus berolahraga didepan rumahnya, juga karena unit yang dipilihnya tersebut tidak terlalu bising oleh kendaraan-kendaraan yang berlalu lalang dibandingkan jika ia memilih unit yang posisinya berada di tengah selain didaerah sudut. Sehingga dengan berdasarkan pada alasan kenyamanan tersebut maka pembeli pada waktu memilih unit rumah yang hendak dibelinya ia memutuskan untuk memilih unit rumah yang berada di sudut dibandingkan dengan posisi rumah yang lainnya.

Permasalahan mulai terjadi ketika suatu saat Pengembang tersebut akan memperluas pembangunannya sehingga penghuni tersebut tidak akan lagi berada di sudut karena nantinya rumah yang ia duduki akan dilewati oleh kendaraan-kendaraan, hal tersebut membuat penghuni yang sebelumnya nyaman menjadi tidak nyaman lagi karena merasa terganggu oleh kendaraan yang berlalu lalang dan kondisi sekitar rumahnya juga tidak lagi seperti semula lagi karena hendak dijadikan unit rumah yang baru seperti taman dan pepohonan yang semula berada didepan rumahnya telah ditiadakan. Tidak setujunya penghuni yang terkena dampak perluasan area dan merasa bahwa pada waktu awal pemesanan dia memilih posisi rumah tersebut adalah karena dia berada di sudut dengan alasan-alasan kenyamanan sehingga membuat pembeli merasa bahwa Pengembang telah serta merta untuk melakukan perluasan yang akan membongkar pembatas perumahan

karena dirasa tidak sesuai lagi dengan gambar pada brosur seperti ketika diawal pembeli memilih unit tersebut.

Hal yang menjadi poin terpenting yakni sejauh mana pihak Pengembang yang melakukan perluasan sehingga dapat menyatukan perumahan yang lama dengan pembangunan perumahan yang baru dan bagaimana dengan *siteplan* yang tertuang dalam brosur tersebut yang diduga menjadi suatu masalah dan dirasakan sebagai suatu ketidakjelasan sehingga dianggap dapat memberikan dampak dan pandangan negatif terhadap pihak pengembang akibat dibongkarnya suatu pembatas perumahan agar dapat disatukan dengan perumahan yang baru. Tidak hanya terhadap pengembang semata, terkait dengan *Siteplan* tersebut pula akan dikaji mengenai pihak yang berwenang dalam hal ini yaitu Pemerintah yang berwenang untuk pemberian dan pengesahan izin-izin pembangunan perumahan.

Sejauh ini belum ada penelitian yang membahas atau meneliti mengenai rencana ekspansi atau perluasan suatu perumahan oleh Pengembang yang diduga membawa dampak negatif bagi penghuni perumahan. Adapun Penelitian yang pernah ditulis mengenai perumahan yaitu penelitian mengenai Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Atas Kerugian Akibat Penerbitan Brosur Perumahan Oleh Pengembang Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Yang Ditulis Oleh Lia Wahyu Lestari, Fakultas Hukum Universitas Jember 2011. Ada juga penelitian lain mengenai perumahan yang berjudul Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Perumahan Dan Pemukiman Atas Iklan Yang Dijanjikan, yang ditulis oleh Edy Mayor, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2011.

Penulis menyatakan bahwa penelitian-penelitian yang disebutkan tersebut memiliki sudut pandang dan objek penelitian yang berbeda dengan yang dilakukan penulis untuk penelitian ini.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengkaji secara terperinci dari segi rencana Pengembang yang akan melakukan ekspansi atau perluasan terhadap suatu perumahan yang telah terlebih dahulu berdiri ditinjau dari aturan-aturan hukum Indonesia yang akan dibahas dalam tulisan tugas akhir ini dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP RENCANA PENGEMBANG DALAM MELAKUKAN PERLUASAN AREA DIHUBUNGKAN DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur perizinan bagi Pengembang berkaitan dengan rencana perluasan area yang akan dilakukannya?
2. Bagaimana kekuatan mengikat terkait dokumen-dokumen hukum yang telah ada antara Pengembang dengan konsumen yang berpotensi menghambat rencana pengembang dalam melakukan perluasan area?

3. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen dan/atau pemilik sertipikat terkait dengan rencana perluasan area?

C. Tujuan Penulisan

Adapun yang menjadi tujuan penulis menuangkan pembahasannya dalam penulisan tugas akhir ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana prosedur perizinan bagi Pengembang berkaitan dengan rencana perluasan area yang akan dilakukan oleh Pengembang;
2. Untuk mengetahui bagaimana kekuatan mengikat terkait dokumen-dokumen hukum yang telah ada antara Pengembang dengan konsumen yang berpotensi untuk menghambat rencana pengembang dalam melakukan perluasan area;
3. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen dan/atau pemilik sertipikat terkait dengan rencana perluasan area.

D. Manfaat Penulisan

Kegunaan ini dibagi menjadi Manfaat Teoritis dan Manfaat Praktis, yakni:

1. Manfaat Teoritis,

Secara Teoritis, sebagai pengetahuan untuk para Mahasiswa dan Mahasiswi serta para Akademisi dalam bidang penyelenggaraan permukiman terkait Rencana Pengembang dalam melakukan perluasan area, apa yang menjadi perijinannya, bagaimana hak-hak konsumen, penulisan tugas akhir ini diharapkan dapat berguna bagi lingkungan Universitas Kristen Maranatha secara khusus dan Indonesia secara umum.

2. Manfaat Praktis

Secara Praktis, yakni penulisan tugas akhir ini diharapkan mampu untuk memberikan masukan terhadap penyelenggaraan permukiman terkait dengan rencana Pengembang dalam melakukan perluasan area sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Kerangka Pemikiran

Penulisan skripsi ini tidak terlepas dari dasar 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.”¹² Dalam teori ini disebutkan tentang kaidah dan asas yang berarti menunjuk pada unsur idiil dalam sistem hukum dimana nantinya akan tertuang pada suatu peraturan yang dibuat, sedangkan kata “lembaga” merujuk ke unsur operasional yakni dalam hal ini adalah lembaga-lembaga yang terkait dengan pelaksanaan peraturan-peraturan, dan kata “proses” merujuk ke unsur faktual atau proses penerapan aturan-aturan yang dibuat.

Selain itu juga “Peranan Hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur (tertib); hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, atau kombinasi keduanya.”¹³ Dalam hal melaksanakan peraturan-peraturan yang telah dibuat maka tidak akan terlepas juga dari peran pemerintah sebagai pihak yang memberikan izin-izin dalam suatu pendirian perumahan.

Pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintahan (*het besturen, hetregeren*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bustuurs functie*). Arti pemerintahan ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rechtpraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*wetgeving*). Pengertian dalam arti luas (*regering/government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Pengertian dalam arti sempit (*bestuur/government*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan.¹⁴

¹² Shidarta, *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Intitute, 2012, hlm. 19.

¹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH Unpad, 1975, hlm. 3-4.

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

Pemerintahan adalah semua kegiatan yang bersifat *eksekutif* yang tidak merupakan kegiatan pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislatif*) dan bukan kegiatan mengadilkan (*yudikatif*). Dapat dikatakan bahwa urusan pemerintahan adalah kegiatan *public service* bila dirinci lebih jauh, maka urusan pemerintahan adalah:

- a. Menciptakan/melahirkan;
- b. Mengubah;
- c. Menghapuskan.

Dilihat dari hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat, maka hubungan tata usaha negara berisi:

- a. Kewajiban untuk berbuat;
- b. Membiarkan sesuatu;
- c. Hak untuk menuntut sesuatu;
- d. Izin untuk berbuat sesuatu yang pada umumnya dilarang;
- e. Hubungan hukum yang lahir dari suatu status yang diberikan suatu tindakan hukum tata usaha negara.¹⁵

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 (*streek en locale rechtegemeenschappen*) atau bersifat administratif.¹⁶

¹⁵ *Ibid*, hlm.28.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 30.

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 perumahan dan peraturan lain yang terkait dengan pembangunan perumahan.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar disamping pangan dan sandang. Pengembang adalah pelaku usaha yang bergerak dibidang penyediaan rumah hunian menurut Gunawan Widjaja dalam bukunya menerangkan bahwa dunia usaha adalah dunia yang terus berkembang dari waktu ke waktu dimana setiap individu yang menjalankan usaha, senantiasa mencari jalan selalu memperoleh sesuatu yang lebih menguntungkan dari sebelumnya.¹⁷ Oleh karena itu untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan bersamaan dengan penambahan penduduk yang meningkat diperlukan penanganan dengan perencanaan yang saksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat.¹⁸ Namun demikian, pemerintah, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan terhadap rumah sebagai tempat tinggal.¹⁹ Sehingga pada dasarnya seorang pengembang dalam hal ini adalah perusahaan swasta dapat mengembangkan usahanya demi mendapatkan keuntungan bagi perusahaannya.

Pembangunan perumahan ini juga tidak terlepas dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 pada pasalnya yang ke 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat

¹⁷ Gunawan Widjaja, *Seri Aspek Hukum dalam Bisnis*, Jakarta: Prenada, 2004, hlm.1.

¹⁸ Urip Santoso, *Op.Cit*, seperti dikutip dari: C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986, hlm.2.

¹⁹ *Ibid.*

tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Dengan adanya dasar yang melandasi hal tersebut bahwa, dimana salah satunya adalah mengenai tempat tinggal.

Sebagaimana telah dikemukakan pada latar belakang bahwasannya ada permasalahan yang telah terjadi pada saat Pengembang akan memperluas area perumahan yang telah dibangun sebelumnya dengan membongkar pembatas perumahan milik Pengembang akan tetapi konsumen perumahan tidak setuju akan diperluasnya dengan mempermasalahkan kepastian hukum atas suatu rencana tapak (*Siteplan*) yang dituangkan dalam bentuk gambar pada suatu brosur.

Sebagaimana telah diuraikan diatas, hal tersebut sangat berkaitan erat dengan fungsi dan tujuan hukum yakni salah satunya adalah kepastian hukum. Mochtar Kusumaatmadja menuliskan dalam bukunya dikatakan bahwa tujuan hukum adalah terpelihara dan terjaminnya keteraturan (kepastian) dan ketertiban.²⁰

Hal ini juga berkaitan dengan rencana tapak (*Siteplan*) yang dituangkan dalam bentuk gambar pada suatu brosur yang dikeluarkan oleh Pengembang yang mana masyarakat atau dalam hal ini adalah konsumen perumahan yang menganggap bahwa brosur tersebut merupakan penggambaran akan perumahan yang seharusnya sesuai dengan aslinya, akan tetapi dalam rangka melakukan perluasan maka pembatas yang membatasi area perumahan tersebut dibuka dan disatukan terhadap perumahan yang baru. Oleh karena itu maka akan sangat berkaitan erat juga dengan hak-hak konsumen yang juga perlu diperhatikan oleh berbagai pihak baik itu oleh Pengembang ataupun oleh Pemerintah.

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum, Buku I*, Bandung: Alumni, 2000, hlm. 50.

Kepastian hukum sebagaimana diuraikan diatas, maka permasalahan tersebut juga berkaitan dengan perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada konsumen, yakni dalam hal ini terdapat dalam Undang-undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disingkat dengan UUPK. Dalam undang-undang ini mengatur hal-hal tentang berbagai macam hak-hak konsumen yang perlu dilindungi yang nantinya akan dibahas pada bab selanjutnya.

Sehingga pada intinya konsumen merasa bahwa dirinya telah dirugikan karena alasan kenyamanan yang seharusnya didapatkan, akan tetapi dengan adanya perluasan tersebut kenyamanannya menjadi terganggu. Selain daripada itu, konsumen juga melihat bahwa sebelum unit rumah yang direncanakan akan dibeli, konsumen telah terlebih dahulu untuk memilih berdasarkan brosur yang diberikan oleh Pengembang, akan tetapi seiring berjalannya waktu dengan diperluasnya perumahan tersebut maka konsumen merasa bahwa brosur yang diberikan kepada konsumen tersebut tidak benar informasinya dan beranggapan seharusnya letak mengenai perumahan tersebut sesuai dengan brosur seperti awal dijanjikan oleh Pengembang dan tidak mengalami perubahan yang dianggap merugikan terhadap konsumen.

Sebagaimana diuraikan pada kerangka pemikiran ini, penulis melihat bahwa ada permasalahan hukum yang terjadi terkait dengan rencana Pengembang dalam melakukan perluasan pada suatu perumahan yang akan menyatukan antara perumahan lama dan perumahan yang baru, akan tetapi hal tersebut kurang disetujui oleh konsumen perumahan lama karena alasan-alasan sebagaimana diuraikan diatas.

Sebagaimana telah diuraikan diatas, penulis mencoba berpandangan dan menyelesaikan masalah yang terjadi dan melihat dari kedua belah pihak serta mengkajinya menurut peraturan-peraturan yang relevan dengan pembahasan. Dari sisi Pengembang, yakni penulis mencoba untuk meninjau sampai sejauh mana perluasan dapat dilakukan oleh Pengembang serta menganalisis sampai sejauh mana kekuatan mengikat terkait dengan rencana tapak (*Siteplan*) dan mencari jalan keluar agar rencana perluasan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. Sedangkan dari sisi konsumen yakni penulis akan meninjau sampai sejauh mana hak-hak konsumen terlanggar dan apa yang mendasari pelanggaran tersebut. Oleh karena itu penulis akan mencoba untuk mengkaji hal apa saja yang dapat dilakukan oleh pengembang tanpa harus bertentangan dengan peraturan dan tanpa harus melanggar hak-hak konsumen yang nantinya akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

F. Metode Penelitian

1. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dan dengan pendekatan penelitian konseptual (*concepttual approach*), yaitu dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, seperti: peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat para sarjana hukum terkemuka²¹, dan merujuk pada prinsip-prinsip hukum dengan memahami konsep hukum melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum. Sifat penelitian ini

²¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *penelitian hukum normatif suatu tinjauan singkat*, Jakarta : RadjaGrafindo Persada, 1985, hlm.13.

secara deskriptif analitis yang memaparkan hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan yang harus dipenuhi pengembang dalam melakukan perluasan dan juga yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

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 Perumahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer antara lain buku-buku yang berkaitan dengan perumahan.

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 utama, dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari, dan mencatat kedalam penelitian tentang nilai-nilai pembangunan dan pengikatan,

asas-asas penyelenggaraan perumahan, dan norma hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan perumahan juga menginventarisasi, mempelajari, dan mencatat kedalam penelitian tentang nilai-nilai mengenai perlindungan konsumen terkait dengan adanya perluasan area. Adapun bahan hukum utama ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman juga Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

- 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 pembangunan perumahan.
 - c. Teknik pengumpulan data sekunder berupa bahan-bahan hukum tambahan, dilakukan dengan cara menelusuri kamus-kamus hukum, kamus bahasa, dan dokumen tertulis lainnya yang dapat memperjelas persoalan dan istilah mengenai perumahan.
4. Analisis data : dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan cara analisis kualitatif tanpa menggunakan rumus matematis, yakni dengan studi kepustakaan dengan berdasarkan norma-norma hukum.

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: KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM HAL PERIZINAN DAN PENGATURANNYA DI BIDANG PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

Bab ini menyajikan tinjauan umum mengenai kewenangan pemerintah dalam memberikan izin-izin pembangunan maupun perluasan serta membahas kewajiban hukum bagi Pengembang dalam melakukan perluasan area perumahan seperti pengertian, proses Perijinan suatu perumahan, asas-asas, mekanisme dan lain-lain yang relevan dengan penelitian ini.

BAB III: PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN TERKAIT DENGAN PERLUASAN AREA

Bab ini menyajikan tinjauan umum tentang perlindungan hukum bagi konsumen perumahan terkait dengan rencana perluasan area berdasarkan hal-hal yang dianggap merugikan konsumen

BAB IV: PEMBAHASAN DAN ANALISA

Bab ini merupakan pembahasan dan juga analisa terhadap rencana perluasan area perumahan berkenaan dengan Tapak (*Siteplan*) yang dikeluarkan oleh Pengembang dan keterkaitannya terhadap konsumen perumahan.

Bab V: PENUTUP

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

