

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sebelum dilakukan amandemen untuk keempat kalinya terhadap UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia hanya sebatas pada terbaginya beberapa lembaga negara yang terdiri atas lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif.<sup>1</sup> Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara ini sesuai dengan konsep yang diajarkan oleh Montesquieu yang biasa dikenal prinsip “*Trias Politica*”. Seiring dengan berkembangnya zaman, penerapan prinsip ini khususnya untuk penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia dirasa sudah tidak lagi cocok. Salah satu alasan prinsip *trias politica* ini sudah tidak lagi sesuai dengan karakteristik pemerintahan di Indonesia karena adanya kelemahan dimana Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif.<sup>2</sup> Dengan demikian sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia harus dirubah menyesuaikan dengan kebutuhan Indonesia atau tantangan zaman.

Pasca perubahan keempat dari UUD 1945, sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan atau penyempurnaan dengan menganut prinsip *checks and balances* yang dipadukan dengan prinsip *trias politica*, sehingga didalamnya masih terdiri dari beberapa lembaga yang terlibat,

---

<sup>1</sup> Efi Yulistyowati, et al. “Penerapan Konsep *Trias Politica* Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen”, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, Nomor 2, 2016, hlm. 335

<sup>2</sup> Sunarto, “Prinsip *Check and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 45, Nomor 2, 2016, hlm. 160

salah satunya adalah lembaga eksekutif.<sup>3</sup> Prinsip *checks and balances* ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengawasi yang lebih ketat dan transparan.<sup>4</sup> Prinsip *checks and balances* ini diharapkan dapat meminimalisir terjadinya tindakan yang sewenang-wenang oleh suatu lembaga karena adanya kekuasaan yang terlalu berlebih yang terdapat pada satu lembaga saat itu, yakni lembaga eksekutif, dan juga diharapkan dengan diterapkannya prinsip ini lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia dapat saling mengontrol tugas dan wewenangnya satu sama lain sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lebih baik lagi.

Berbicara mengenai lembaga eksekutif, sebagaimana masyarakat ketahui, lembaga eksekutif di Indonesia merupakan lembaga pelaksana Undang-Undang atau organ yang menjalankan roda pemerintahan yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden.<sup>5</sup> Oleh karena lembaga eksekutif merupakan pelaksana Undang-Undang, maka berdasarkan amanat dari Pasal 18 UUD 1945 yang membahas mengenai pemerintah daerah, sistem pemerintahan di Indonesia yang terbagi ke dalam beberapa daerah menganut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sistem pemerintahan otonomi daerah dan tugas pembantuan ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 160-161

<sup>4</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm.64

<sup>5</sup> Sunarto, *Op Cit*, hlm. 107

disebut UU Pemda). Bagian ketentuan umum dari UU Pemda menjelaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara Indonesia, sedangkan tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan pula prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Selain itu penyelenggaraan daerah dengan penerapan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan ini untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan daerah dengan memperhatikan hubungan antar pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaran pemerintahan negara.

Otonomi daerah menjadikan pemerintah daerah setempat, baik tingkat provinsi maupun kota/kabupaten lebih leluasa untuk mengatur dan mengurus daerah pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Urusan pemerintah daerah dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU Pemda termasuk dalam ruang lingkup urusan otonomi daerah yang berskala

kota/kabupaten terbagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yakni seperti perencanaan dan pengendalian pembangunan, pemanfaatan, pengawasan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana umum serta lain sebagainya. Kemudian untuk urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Seperti halnya wilayah Jawa Barat yang terdiri dari beberapa kota dan kabupaten, dan salah satunya kota Bandung. Pemerintahan daerah kota Bandung dipimpin oleh Walikota dan Wakil Walikota serta dibantu oleh beberapa lembaga lainnya berdasarkan sistem otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk melayani, membantu, dan menyejahterakan masyarakat kota Bandung.

Sebagaimana masyarakat ketahui bahwa kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan semua masyarakat. Dengan adanya jumlah penduduk yang semakin hari semakin bertambah, maka kebutuhan akan tempat tinggal pun semakin menjadi masalah pokok masyarakat Indonesia, mengingat lahan yang tersedia bilamana penduduk terus bertambah akan menjadi semakin sedikit atau terbatas. Dengan kondisi demikian kiranya rumah susun dapat menjadi solusi atas masalah tempat tinggal tersebut.

Sebagai bentuk keberpihakan dan juga solusi dari pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat Indonesia khususnya mengenai tempat tinggal, maka pemerintah di tingkat nasional membentuk peraturan yang mengatur mengenai penyelenggaraan rumah susun, tepatnya melalui Undang-Undang Nomor

20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS) disertai dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut PPRS). Kemudian, mengingat Kota Bandung yang menjadi Ibu Kota Provinsi Jawa Barat mempunyai daya tarik tersendiri bagi para penduduk luar kota maupun dalam kota Bandung itu sendiri untuk berinvestasi dengan cara memiliki dan/atau membangun suatu hunian, baik itu bagi dirinya sendiri sebagai hunian atau mungkin untuk dipergunakan untuk memperoleh keuntungan dari orang lain yang menggunakannya (disewakan/dikontrakan), atau bahkan untuk dijadikan tempat usaha. Dengan begitu, tentu lahan di kota Bandung semakin hari “semakin sempit”.<sup>6</sup> Hal ini menunjukkan bahwa masalah ketersediaan lahan untuk tempat tinggal juga terjadi di daerah yang ada di Indonesia khususnya kota Bandung. Oleh karena kondisi demikian, berdasarkan asas otonomi daerah yang diberikan lembaga eksekutif ditingkat pusat kepada daerah-daerah di Indonesia khususnya kota Bandung sehingga daerah punya kewenangan untuk membuat kebijakan daerah guna memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan untuk menyelesaikan segala urusan daerahnya baik itu urusan wajib maupun urusan pilihan, dibuatlah Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut Perda Rusun kota Bandung).

---

<sup>6</sup> <http://jabarprov.go.id/index.php/news/9147/2014/06/26/Lahan-Sempit-Perumahan-Kota-Bandung-Harus-Bertingkat> diakses pada tanggal 24 September 2018 pukul 01.53 WIB

Berdasarkan Pasal 3 UURS, tujuan penyelenggaraan rumah susun ini baik oleh pemerintah pusat maupun daerah adalah untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Untuk membantu mencapai semua tujuan tersebut, Pasal 74 UURS mewajibkan setiap penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan di berbagai daerah di Indonesia untuk membentuk Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut P3SRS). Nantinya P3SRS ini beranggotakan pemilik atau penghuni yang mendapat kuasa dari pemilik satuan rumah susun. Kuasa dari pemilik kepada penghuni terbatas hanya dalam hal – hal yang berkaitan dengan penghunian seperti halnya penentuan besaran iuran pengelolaan (*service charge*), *sinking fund* / *utility charge*, serta urusan sosial lainnya di lingkungan rumah susun. Kehadiran P3SRS ini sangat diperlukan di setiap rumah susun karena P3SRS ini bertugas mengurus kepentingan para pemilik dan penghuni yang berkaitan dengan pengelolaan kepemilikan benda bersama, bagian bersama, tanah bersama dan penghunian rumah susun. Mengingat peran P3SRS ini sangat penting, maka dalam Pasal 75 UURS mewajibkan pelaku pembangunan atau biasa dikenal *developer* untuk memfasilitasi pembentukan P3SRS ini paling lambat sebelum masa transisi berakhir. Setelah P3SRS terbentuk dan mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang yang dalam hal ini adalah



Walikotamadya Kepala Daerah tingkat II yang sebagaimana diatur dalam PPRS, maka pengelolaan rumah susun diserahkan oleh pelaku pembangunan kepada P3SRS.

Aturan mengenai wajib dibentuknya P3SRS ini tidak hanya terdapat dalam UURS dan PPRS saja. Apabila mengingat kembali bahwa Kota Bandung merupakan salah satu daerah otonom yang diberikan hak untuk membuat regulasi, maka mengenai pembentukan P3SRS juga diatur dalam Perda Rusun kota Bandung, hanya saja dalam Perda Rusun kota Bandung sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 49 ayat (5) Perda Rusun kota Bandung tidak dijelaskan secara eksplisit bagaimana pembentukan dan pengesahan P3SRS, melainkan hanya disebutkan pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berarti prosedur pembentukannya mengikuti aturan yang secara hierarkis memiliki kedudukan lebih tinggi dari Perda Rusun kota Bandung tersebut. Meskipun Perda Rusun kota Bandung hanya mengatur demikian, karena adanya otonomi daerah yang diberikan kepada pemerintah kota Bandung yaitu Walikota Bandung, maka Walikota Bandung dapat membentuk produk hukum yang secara khusus mengatur mengenai P3SRS di kota Bandung. Pengaturan secara khusus terkait P3SRS di kota Bandung diatur dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 543 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut Perwal Bandung No.543).

Baik UURS, PPRS, Perda Rusun kota Bandung, terlebih lagi Perwal Bandung No.543 sama-sama membahas atau mengatur mengenai kewajiban pembentukan P3SRS dan pengesahannya. Sekilas, proses pembentukan dan

pengesahan P3SRS antara ketentuan dalam UURS, PPRS, Perda Rusun kota Bandung, serta Perwal Bandung No.543 relatif sama, namun bila dilihat lebih teliti lagi ternyata ada ketentuan yang sedikit berbeda bahkan bertentangan. UURS melalui Pasal 54 ayat (2) PPRS menjelaskan bahwa pengesahan P3SRS dilakukan oleh Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II (untuk wilayah kota Bandung). Lalu, dalam Perda kota Bandung dijelaskan bahwa pembentukan P3SRS berikut dengan pengesahannya mengikuti atau merujuk pada peraturan perundang – undangan, yang tentunya Perda Rusun kota Bandung ini juga menyesuaikan dengan aturan UURS dan PPRS. Sedangkan dalam Pasal 25 ayat (1) Perwal Bandung No.543 dijelaskan bahwa pembentukan P3SRS dilakukan dengan pembuatan akta pendirian yang disertai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang disahkan oleh Notaris dan pejabat yang berwenang. Tidak hanya dalam Pasal 25 ayat (1) Perwal Bandung No.543 saja, akan tetapi dalam Pasal 27 ayat (2) Perwal Bandung No.543 juga disebutkan bahwa setelah P3SRS mendapat pengesahan dari Notaris, pengurus wajib mencatatkan kepada Walikota melalui dinas disertai akta pendirian dan Anggaran Dasar serta Anggaran Rumah Tangga. Ketentuan dalam Perwal Bandung No.543 mengenai pengesahan P3SRS ini bertentangan dengan apa yang telah diatur terlebih dahulu dalam UURS, PPRS, bahkan Perda Rusun kota Bandung yang dimana ketiganya sepakat agar P3SRS ini sebagai badan hukum nantinya akan disahkan oleh Bupati atau Walikota, sedangkan Perwal Bandung No.543 justru menyatakan bahwa pengesahannya dilakukan oleh Notaris dan pejabat yang berwenang. Bila dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004



tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN), dengan melihat pada Pasal 15 ayat (1) UUJN maka Notaris hanya berwenang untuk membuat akta, bukan melakukan pengesahan terhadap akta, apalagi terhadap pengesahan badan hukum. Klausul dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (2) dari Perwal Bandung No.543 tersebut tidak sesuai, bahkan penggunaan kata “dan” justru memperjelas inkonsistensi yang sudah ada karena penggunaan kata hubung “dan” akan memberi pengertian yang sifatnya kumulatif, maka dengan begitu UURS, PPRS, dan Perda Rusun kota Bandung terhadap Perwal Bandung No.543 jelas bertolak belakang.

Permasalahan yang menjadi fokus dalam penulisan ini adalah adanya inkonsistensi mengenai pengesahan P3SRS dimana dalam Perwal Bandung yang secara hierarkis memiliki kedudukan yang rendah mengatakan bahwa pengesahan P3SRS dilakukan oleh Notaris dan pejabat berwenang lainnya, sedangkan dalam Perda Rusun kota Bandung, PPRS, dan UURS yang sebenarnya secara hierarkis memiliki kedudukan yang lebih tinggi mengatakan bahwa pengesahan terhadap P3SRS sebagai badan hukum dilakukan oleh Walikota Kepala Daerah Tingkat I yang dalam hal ini sebatas untuk ruang lingkup kota Bandung. Keadaan seperti ini tentu tidak diperbolehkan karena akan mempengaruhi keberlakuan daripada Perwal Bandung No.543 itu sendiri jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Berdasarkan penelusuran yang telah penulis lakukan, sejauh ini penulis menemukan adanya beberapa penelitian yang sama - sama membahas mengenai rumah susun khususnya yang tentang P3SRS yang dilakukan oleh peneliti-peneliti dari beberapa universitas di Indonesia, tiga diantaranya yakni skripsi yang dibuat

oleh Saudari Gaby Nurmatami pada tahun 2012 yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian Pengikatan Jual Beli dan Perhimpunan Penghuni Rumah Susun Dengan Konsep Kondominium Hotel (Studi Kasus : Pullman Bali Legian Nirwana)” yang pada intinya skripsi tersebut berfokus pada proses analisa mengenai perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam sebuah perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dengan konsep kondominium hotel jika dibandingkan dengan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun hunian serta pengaturan perhimpunan penghuni di rumah susun berkonsep kondominium hotel dengan studi kasus Hotel Pullman Bali Legian Nirwana. Kemudian ada juga skripsi yang dibuat oleh Saudara Erick Joko Suprianto pada tahun 2017 yang berasal dari Fakultas Hukum Universitas Kristen Maranatha yang berjudul “Tinjauan Yuridis Mengenai Pembentukan PPPSRS Oleh Pelaku Pembangunan (Pengembang) Dan Pemilik Unit Kondominium Hotel Terkait Perjanjian Pengelolaan Yang Dibuat Para Pihak Dihubungkan Dengan Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Unit Kondominium Hotel Di Tinjau Dari Undang-Undang No 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun” yang intinya skripsi ini membahas hubungan kontraktual antara developer dan pemilik kondotel terkait pembentukan P3SRS dan perlindungan hukum bagi kondotel. Selain itu, ada pula skripsi yang dibuat oleh Saudari Novella Intan Chusna pada tahun 2018, dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang membahas skripsi dengan judul “Hak Mengelola Pengembang Rumah Susun Pasca Terbentuknya Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS)”, adapun inti pembahasan dari skripsi ini adalah menganalisa hak pengembang untuk tetap mengelola rumah susun

sekalipun pada kenyataannya P3SRS sudah terbentuk dan hak pengelolaan rumah susun beserta tanggungjawabnya sudah beralih ke P3SRS yang sudah terbentuk. Sampai saat ini penulis belum menemukan penelitian yang secara khusus membahas mengenai konsistensi vertikal tentang pengesahan P3SRS pada Perwal Bandung No.543 terhadap perundang-undangan yang ada di atasnya. Dengan adanya kondisi demikian ditambah dengan adanya latar belakang yang penulis telah paparkan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang diberi judul “**KONSISTENSI VERTIKAL TENTANG PENGATURAN PENGESAHAN PERHIMPUNAN PEMILIK DAN PENGHUNI SATUAN RUMAH SUSUN PADA PERATURAN WALIKOTA BANDUNG NOMOR 543 TAHUN 2018 TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI ATASNYA**”

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka timbulah beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana konsistensi pengaturan pembentukan, pengesahan, dan pencatatan P3SRS di kota Bandung berdasarkan Perwal Bandung No. 543 terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya ?
2. Bagaimana keberlakuan peraturan perundang-undangan antara Perwal Bandung No. 543 dan peraturan di atasnya bila terjadi inkonsistensi ?

3. Bagaimana tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap terjadinya inkonsistensi pada pengaturan tentang pembentukan dan pengesahan P3SRS di kota Bandung ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada identifikasi masalah sebagaimana yang dikemukakan diatas maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui konsistensi antara Perwal Bandung No. 543 dengan peraturan di atasnya mengenai pembentukan, pengesahan, dan pencatatan P3SRS.
2. Untuk mengetahui keberlakuan ketentuan atau peraturan mengenai pembentukan dan pengesahan P3SRS apabila antara Perwal Bandung No. 543 dengan peraturan di atasnya terjadi inkonsistensi.
3. Untuk mengetahui tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang berkepentingan apabila terjadi inkonsistensi antara Perwal Bandung No.543 dengan peraturan di atasnya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan disusunnya penelitian ini, penulis berharap kiranya penelitian ini dapat memberikan manfaat, baik untuk kepentingan teori dalam ilmu hukum maupun untuk kepentingan praktis :

1. Manfaat Teoritis :

- a. Memberikan pengetahuan kepada pihak terkait bahwa hukum di Indonesia tersusun secara hierarkis, sehingga hukum yang satu dengan yang lainnya tidak boleh bertentangan;
- b. Memberikan pengetahuan kepada pihak terkait mengenai penerapan asas sebagai dasar untuk bertindak.

2. Manfaat Praktis :

a. Bagi Penulis

Memberikan pengetahuan yang baru tentang cara untuk menyelesaikan permasalahan mengenai inkonsistensi peraturan perundang – undangan melalui penerapan asas – asas dan tindakan hukum yang perlu dilakukan.

b. Bagi Legislator

Memberikan kesadaran bahwa produk hukum dari legislator baik di tingkat pusat maupun daerah harus konsisten dengan peraturan yang tingkatnya lebih tinggi mengingat salah satu tujuan negara adalah untuk mencapai kepastian hukum, sehingga bilamana terdapat inkonsistensi legislator terkait dapat melakukan perubahan terhadap ketentuan tersebut atau melakukan *Judicial Review*.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan pengetahuan yang benar terkait aturan dan prosedur pembentukan dan pengesahan P3SRS yang berlaku di Indonesia sekalipun

Pemerintah Daerah diberi keleluasaan dalam membuat produk hukum sendiri untuk daerah kekuasaannya.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### **1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis yang ada pada penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan batasan – batasan atau gambaran serta pengertian yang akan digunakan dalam penulisan ini. Berikut ini adalah teori – teori dan asas – asas yang menjadi batasan penulis :

#### **a. Teori Kepastian Hukum**

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>7</sup> Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya, sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan sekalipun pada kenyataannya terdapat masyarakat yang suka ataupun tidak suka dengan hukum yang bersangkutan. Pencipta kepastian hukum dalam peraturan perundang – undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.<sup>8</sup> Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut :

---

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm. 160

<sup>8</sup> Fernando M Manulang, *Hukum Dalam Kepastian*, Bandung, Prakarsa, 2007, hlm. 95



1) Kejelasan konsep yang digunakan

Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula.

2) Kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang – undangan

Kejelasan hierarki ini penting karena menyangkut sah atau tidaknya dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hierarki ini memberikan arahan kepada pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu.

3) Konsistensi norma hukum perundang-undangan

Ketentuan – ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subjek tertentu, tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.<sup>9</sup>

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam aspek perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenangan dan berwibawa yakni legislator, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek yuridis ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. Pemilihan penggunaan teori kepastian hukum dalam penelitian ini disebabkan karena objek yang diteliti terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan yang harusnya secara hukum

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 39

semuanya berlaku secara konsisten / selaras satu dengan yang lainnya sebagaimana asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku hingga saat ini.

b. Teori Hukum Berjenjang / *Stufenbau des Rechts Theory*

Dalam tataran pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori hukum berjenjang yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis atau vertikal. Norma dasar tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. Dengan kata lain norma-norma yang ada dibawahnya tersebut harus mengacu dengan apa yang diatur dalam norma dasar sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>10</sup>

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (norma) itu menjadi tempat

---

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang – Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2010, hlm. 41

bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.<sup>11</sup> Jika memang norma dasar terpaksa untuk berubah, maka aturan-aturan atau norma-norma yang dibawahnya pun harus ikut berubah menyesuaikan dengan apa yang dikehendaki oleh norma dasar yang merupakan norma tertinggi diantara norma yang lainnya.

Hal tersebut di atas sejalan atau sesuai dengan hukum yang ada di Indonesia, yang mana hukum di Indonesia pun bersifat hierarkis. Sifat hierarkis dari hukum yang ada di Indonesia ini tercermin dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan) yang menyebutkan bahwa :

*“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :*

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

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang kedudukannya ada di bawah tetap berlaku, selama norma tersebut menyesuaikan, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 42

suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Jika norma yang kedudukannya lebih rendah itu justru tidak sesuai dengan norma yang di atasnya atau bahkan tidak sesuai dengan nilai norma dasar, norma tersebut tidak dapat diberlakukan. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

- 1) Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm*  
(Norma Fundamental Negara);
- 2) Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar / Aturan Pokok Negara);
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang – Undang ”Formal”);
- 4) Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana / Aturan otonom).<sup>12</sup>

Menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar, atau dengan kata lain *staatsfundamentalnorm* ini merupakan cikal

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 44 - 45

bakal dibuat dan diberlakukannya suatu undang-undang.<sup>13</sup> Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara, sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Apabila dikatakan sebagai *Grundnorm*, maka mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara, norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena perubahan dalam suatu masyarakat atau peristiwa yang terjadi dalam suatu negara yang memungkinkan norma fundamental negara itu mengalami perubahan untuk menyesuaikan.<sup>14</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

- a. Konsistensi vertikal adalah sifat dari suatu hal yang menunjukkan adanya ketaatan atau ketetapan bertindak secara keseluruhan baik dari atas maupun dari bawah;
- b. Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun adalah badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni sarusun. Hal ini berdasarkan pada Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 46

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 48

- c. Peraturan Perundang-Undangan di atasnya adalah beberapa peraturan yang secara hierarkis memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada peraturan yang dimaksud;
- d. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden. Hal ini berdasarkan pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Hal ini berdasarkan pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- f. Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Hal ini berdasarkan pada bagian penjelasan Pasal 8 ayat (1) dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Hal ini berdasarkan pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;



- h. Peraturan Walikota adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Walikota tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota dan diundangkan dalam Berita Daerah. Hal ini berdasarkan pada Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 86 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan melalui studi pustaka menelaah peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Titik berat penelitian ini ialah pada taraf sinkronisasi dari peraturan perundang-undangan, yakni taraf sinkronisasi secara vertikal.<sup>16</sup> Pendekatan ini dikenal juga dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku – buku dan dokumen – dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Penulis menggunakan jenis penelitian ini karena penelitian ini berfokus pada studi kepustakaan dengan menggunakan berbagai sumber data sekunder. Dengan begitu nantinya diharapkan penulis dan pembaca akan memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara beberapa peraturan serta penerapannya dalam praktek.

---

<sup>15</sup> Dayanto, *Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia : Konsep dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*, Sleman, Deepublish, 2018, hlm.72

<sup>16</sup> Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta, Kencana, 2017, hlm.13

## 2. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian ini yang dilakukan oleh penulis adalah deksriptif. Penelitian bersifat deskriptif guna menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang sedang diteliti secara detail.<sup>17</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

Penulis pada pelitian ini menggunakan data sekunder, yakni data yang tidak diperoleh langsung dari narasumber. Data hukum sekunder meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang – undangan, catatan – catatan resmi atau risalah dalm pembuatan undang – undang dan putusan hakim.<sup>18</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- 1) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

---

<sup>17</sup> A. Muri Yusuf, *Metode Penelitian : Kuantitatif, Kualitatif dan Penelitian Gabungan*, Jakarta, Kencana 2014, hlm. 62

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 181

- 4) Undang–Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun;
- 8) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 23/PRT/M/2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 10) Keputusan Menteri Negara Perumahan Nomor : 06/KPTS/BKP4N/1995 tentang Pedoman Pembuatan Akta Pendirian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Perhimpunan Penghuni Rumah Susun. Adapun pembuatan akta pendirian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga;
- 11) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rumah Susun;
- 12) Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kota Bandung;
- 13) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;

14) Peraturan Walikota Bandung Nomor 543 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun.

b. Bahan Hukum Sekunder

Menggunakan bahan yang mendukung penjelasan bahan hukum primer, terutama menggunakan buku yang berisi mengenai prinsip – prinsip dasar ilmu hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Menggunakan bahan – bahan yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus bahasa, kamus hukum, media massa, dan lain sebagainya.

4. Pendekatan Penelitian

Penulisan karya ilmiah ini dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan yakni pendekatan undang – undang dan pendekatan konseptual. Pendekatan penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua undang – undang (*statue approach*) dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti.<sup>19</sup> Sedangkan, pendekatan konseptual ini penelitian yang dilakukan dengan beranjak dari pandangan – pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum sehingga melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Kharisma Putra Utama, 2017, hlm. 133

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 135 – 136

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Penulis melakukan penelitian kepustakaan (*library research*), yakni penelitian terhadap data sekunder dengan teratur dan sistematis, menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka dari buku, peraturan perundang-undangan, media massa, dan lain sebagainya untuk dapat disajikan dalam bentuk edukatif, informatif, dan reaktif kepada masyarakat.

## 6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis adalah secara kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan berpikir deduktif, yang mana penulis berangkat dari cara mempelajari sesuatu yang bertolak dari hal – hal atau peristiwa umum untuk menemukan hukum yang khusus.<sup>21</sup>

## G. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, tulisan mengenai penelitian ini terdiri dari beberapa bagian, yang diantaranya:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari beberapa bagian sub-judul yang isinya meliputi latar belakang dari masalah yang akan di bahas, identifikasi masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan juga sistematika penulisan.

---

<sup>21</sup> W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka 2006, hlm. 273

## **BAB II : TINJAUAN MENGENAI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Pada bab ini penulis akan mencantumkan beberapa teori hukum yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang, yang diantaranya adalah teori legislasi, teori hukum berjenjang, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, keberlakuan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan tentang hak uji materiil oleh lembaga eksekutif dan lembaga peradilan.

## **BAB III : TINJAUAN MENGENAI PERHIMPUNAN PEMILIK DAN PENGHUNI SATUAN RUMAH SUSUN BESERTA PROSEDUR PEMBENTUKAN, PENGESAHAN, DAN PENCATATANNYA**

Dalam bab ini penulis akan mencantumkan dan memaparkan ketentuan tentang prosedur pembentukan dari P3SRS, pengesahan P3SRS, dan pencatatan P3SRS sebagai badan hukum.

## **BAB IV : PEMBAHASAN PERMASALAHAN TENTANG INKONSISTENSI PENGESAHAN P3SRS DI KOTA BANDUNG DITINJAU DARI PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN DI ATASNYA**

Di bab ini penulis akan membahas atau menganalisa semua ketentuan, teori, dan asas yang berkenaan dengan pokok bahasan yang sudah dipaparkan pada bab terdahulu kemudian dikaitkan pada seluruh permasalahan yang sebelumnya sudah tercantum pada bagian identifikasi masalah guna memperoleh jawaban yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.



## **BAB V : PENUTUP**

Pada bab ini terdiri dari dua bagian, pertama yakni kesimpulan dari penulis atas pembahasan atau analisa yang sudah dilakukan pada bab sebelumnya terhadap seluruh identifikasi masalah yang sudah ada, dan kemudian bagian kedua berupa saran dari penulis terkait permasalahan yang sudah dibahas bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan atau keterkaitan terhadap masalah tersebut sehingga kedepannya diharapkan menjadi lebih baik lagi.

