

BAB I
PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin. Memiliki tempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa serta sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri dan produktif. Negara menjamin pemenuhan hak akan tempat tinggal atau hunian dalam bentuk rumah yang layak, sehat dan terjangkau. Salah satu pemenuhannya adalah dengan pembangunan rumah susun untuk hunian maupun campuran mengingat keterbatasan persediaan tanah, sekaligus solusi kekurangan rumah dan peningkatan kualitas pemukiman.

Setiap tahun kebutuhan tempat tinggal dan tempat usaha mengalami peningkatan seiring bertambahnya jumlah penduduk dan banyaknya orang yang merantau/mencari pekerjaan maupun membuka usaha sendiri di perkotaan. Pembangunan rumah susun (selanjutnya disebut rusun) menjawab pemenuhan kebutuhan tersebut. Walaupun tanah terbatas penggunaan dengan cara membangun rusun, memberikan banyak satuan rumah susun (selanjutnya disebut sarusun) daripada membangun perumahan atau perkantoran secara horizontal. Semakin tinggi tingkat bangunan dan semakin banyak sarusun pada setiap lantainya yang

dibangun maka semakin banyak sarusun yang dapat diperoleh baik dipergunakan untuk tempat hunian atau campuran.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 *juncto* Pasal 16 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5252) (selanjutnya disebut UU No. 20 Tahun 2011), rusun ada 4 (empat) macam, yaitu : rusun umum, rusun khusus, rusun negara dan rusun komersial. Spesifikasi dari keempat rusun tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah.

Tabel 1 : Perbedaan 4 (empat) Rumah Susun

No.	SPESIFIKASI	RUMAH SUSUN (RUSUN)			
		Rusun Umum	Rusun Khusus	Rusun Negara	Rusun Komersial
1.	Penggunaan	Rumah tinggal	Rumah tinggal	Rumah Tinggal	Rumah tinggal dan/atau tempat usaha
2.	Sasaran	Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR)	kebutuhan khusus (relokasi)	Pejabat dan/atau pegawai negeri	Masyarakat umum atau Badan Hukum
3.	Jenis Hak Atas Tanah	- HM, HGB atau Hak Pakai atas tanah Negara; - HGB atau Hak Pakai atas HPL ; - Pemanfaatan barang milik Negara/Daerah berupa tanah ; atau - Pendayagunaan tanah wakaf (khusus rusunawa)	Pemanfaatan barang milik Negara/Daerah berupa tanah ; atau pendayagunaan tanah wakaf	Hak Pakai, Pemanfaatan barang milik Negara/Daerah berupa tanah ;	- HM, HGB atau Hak Pakai atas tanah Negara dan - HGB atau Hak Pakai atas HPL
4.	Penguasaan sarusun	Cara dimiliki atau disewa	Cara pinjam pakai atau sewa	Cara pinjam pakai, sewa atau sewa beli	Cara dimiliki atau disewa
5.	Pelaku Pembangunan	Lembaga nirlaba dan badan usaha	Lembaga nirlaba dan badan usaha	negara	Swasta

Pada beberapa kota pembangunan rusun dikembangkan dengan konsep terpadu (superblok). “Pada dasarnya superblok sama dengan bangunan multi fungsi

– apartemen, hotel, mal atau perkantoran. Tapi superblok lebih besar dan luas dalam hal skala. Bila di *mixed use* gedungnya hanya satu, superblok/gedung dengan fungsi berbeda, tetapi saling terintegrasi.”¹ Masyarakat yang berdiam di kawasan tersebut tidak memerlukan perjalanan jauh bekerja dan berbelanja karena pada kawasan tersebut semua telah tersedia.

Pembangunan rusun dalam jumlah besar tidak dapat dibangun dan dikerjakan semua oleh Pemerintah. Karena untuk membangun rusun memerlukan biaya yang banyak. Semakin tinggi tingkat bangunan dan semakin banyak lantai dibangun maka biaya yang diperlukan semakin banyak. Sementara alokasi anggaran dari Pemerintah untuk pembangunan terbatas. Pemerintah tidak dapat menjalankan sendiri. Rusun² dapat dibangun oleh Pemerintah dan setiap orang. Oleh karena itu, Pemerintah membutuhkan peran swasta untuk ikut menyukseskan hal tersebut.³

Pelaku pembangunan dalam membangun rumah susun komersial, pembiayaan pembangunannya tidak selalu menggunakan sumber keuangan perusahaan sendiri. Sumber dana dapat melalui kerja sama dengan lembaga

¹David S Simatupang, “Superblock Trend, Masih Tetap Pilihan Favorit”, *Property-Investment & Marketing* : Edisi 11 Th. I.2015, November 2015, h. 58.

²Keberadaan rusun memiliki landasan hukum pertama kali diatur dalam Undang-undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3318) (selanjutnya disingkat UU No. 16 Tahun 1985) dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang No. 20 Tahun 2011.

³Pihak swasta dalam membangun rusun ada yang langsung dengan pembebasan hak atas tanah dan membangun rusun dan ada mengadakan kerja sama (selanjutnya disebut pelaku pembangunan) dengan BUMN dan/atau BUMD. Mengingat kedua instansi tersebut memiliki hak penguasaan atas tanah yang luas dan tersebar di kabupaten/kota di Indonesia. Sesuai ketentuan Pasal 17 UU No. 20 Tahun 2011 rusun dapat dibangun pada tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut HGB) atau Hak Pakai atas tanah Negara dan HGB atau Hak Pakai atas Hak Pengelolaan. Rusun umum dan/atau Rusun khusus dapat dibangun dengan pemanfaatan barang milik Negara/daerah berupa tanah atau pendayagunaan tanah wakaf.

keuangan, pihak perbankan dan masyarakat, yaitu : penerimaan uang muka dari pembeli ketika pelaku pembangunan memasarkan sarusun yang akan dibangun tersebut.⁴ Sesuai ketentuan Pasal 42 UU No. 20 Tahun 2011 memperbolehkan pemasaran rusun, namun sebelum memasarkan sarusun pelaku pembangunan telah memiliki kepastian peruntukan ruang, kepastian hak atas tanah, kepastian status penguasaan rusun, Izin Mendirikan Bangunan dan jaminan atas pembangunan rusun dari lembaga penjamin. Ketentuan tersebut tidak disertai adanya pengaturan pengawasan dari instansi terkait atas pemenuhan syarat-syarat tersebut. Semua tergantung dari etika baik dari pelaku pembangunan. Sehingga potensi timbulnya masalah sangat tinggi apabila dibangun oleh pelaku pembangunan yang tidak bertanggungjawab. “Asosiasi penghuni mencatat 40 apartemen dan rumah susun di Jakarta yang proses jual belinya tidak transparan. Banyak pembeli yang tidak mendapatkan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. Ada juga pengembang yang menghilang setelah menarik uang dari konsumen.”⁵ Perlindungan hukum bagi masyarakat yang membeli atas sarusun tersebut sangat lemah dan sangat dirugikan.

Pada rusun komersial, pembeli memiliki 2 (dua) macam hak, yaitu hak perorangan dan hak bersama. Hak perorangan berupa ruang/bangunan dalam

⁴Agar berhasil dalam memasarkan sarusun tersebut, pelaku pembangunan atau agen pemasaran yang dipercayakan oleh pelaku pembangunan melakukan berbagai cara, antara lain : pengadaan acara pameran properti dan cara lainnya pemasangan iklan pada media cetak maupun elektronik untuk memikat masyarakat. Transaksi jual beli begitu cepat terjadi walaupun hanya dengan diperlihatkan gambar desain, denah letak bangunan dan pemberian potongan harga khusus selama masa waktu tertentu. Pada umumnya, pembeli yang telah membayar uang muka tidak mendapatkan keterbukaan informasi lebih lanjut mengenai status hak atas tanah maupun draf perjanjian tentang syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang selanjutnya akan mengikat pembeli tersebut.

⁵Hidayat, Avit, *Kewajiban Alih Kelola Apartemen Paling Banyak dilanggar*, Koran Tempo, Senin 25 Februari 2019, h. 2.

bentuk geometrik 3 (tiga) dimensi sedangkan hak bersama meliputi benda bersama, bagian bersama dan tanah bersama pada rusun tersebut. Hak kepemilikan rusun berbeda dengan hak kepemilikan perumahan. Ketika rusun telah dijual oleh pelaku pembangunan kepada pembeli dan telah ditandatangani akta jual beli dihadapan PPAT, maka pembeli menjadi pemilik atas sarusun tersebut. Kedudukan pelaku pembangunan dan pemilik sama mempunyai hak bersama atas benda bersama, bagian bersama dan tanah bersama secara proporsional. Atas hak bersama tersebut tidak tepat terus di atasnamakan pada satu atau beberapa orang tertentu saja karena hak bersama merupakan milik semua pemilik, termasuk atas nama pelaku pembangunan. Apabila perusahaannya dibubarkan maka akan mempengaruhi kepemilikan atas hak bersama, terutama rusun yang dibangun di atas Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang memiliki batasan jangka waktu. Sementara pembelian rumah atau tempat usaha pada kawasan perumahan dan/atau pertokoan, fasilitas yang dibangun oleh pelaku pembangunan tetap menjadi milik pelaku pembangunan, termasuk sarana dan prasarana pendukung berikut fasilitas umum sepanjang belum diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Kepemilikan pemilik atas sarusun berbeda dengan orang yang menempati berdasarkan hubungan perjanjian sewa menyewa, “....penguasaannya didasarkan atas hubungan sewa. Hak dan kewajiban para penyewa masing-masing dan pemilik bangunan, hubungan antara para penyewa, pengelola bagian-bagian gedung dan pengoperasian peralatan yang digunakan bersama, semua dapat diatur dalam perjanjian sewa menyewa yang bersangkutan.”⁶

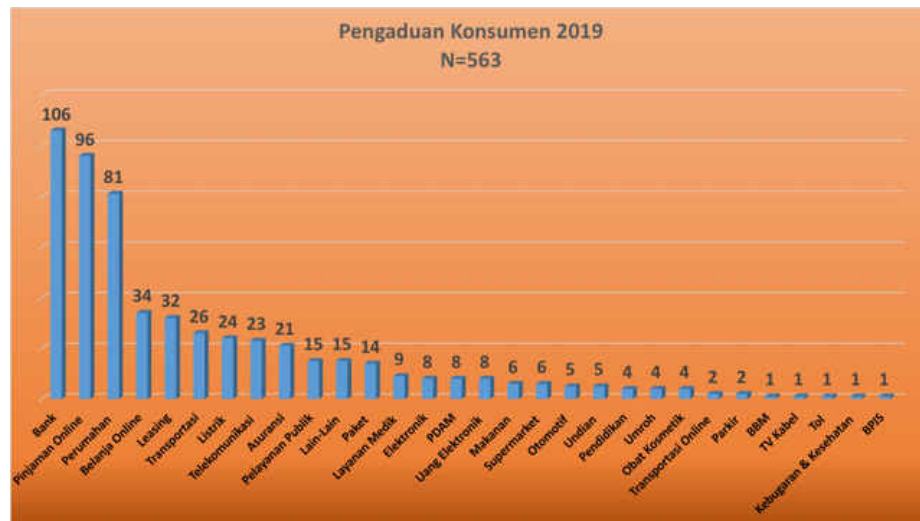
⁶Adrian Sutedi, *Hukum Rusun & Apartemen*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010, h. 148-149.

Berhubung kepemilikan bersama tersebut bukan milik dari pelaku pembangunan sepenuhnya saat dijual kepada pembeli, maka rusun tersebut memerlukan pengelolaan tersendiri dari para pemilik sarusun tersebut. Pengelolaan ini tentu tidak dapat dijalankan sendiri-sendiri. Pengelolaan ini memerlukan koordinasi bersama antar pemilik agar dapat berjalan baik. Memberikan keamanan dan keselamatan semua pemilik dan/atau penghuni yang menempati sarusun tersebut. Dalam UU No. 20 Tahun 2011, diatur pengelolaan tersebut dijalankan oleh Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut PPPSRS) sebagai wadah yang mengurus penggunaan, pemeliharaan dan perbaikan atas rusun tersebut dan berstatus badan hukum. Keberadaan sebagai badan hukum ini diharapkan memiliki kemampuan dalam pengelolaan mengingat begitu besar tanggung jawab dan resiko dalam pengelolaan rusun.

Pembentukan PPPSRS tentu memiliki fungsi penting sehingga Undang-Undang menghadirkan PPPSRS dan diberi kedudukan sebagai badan hukum. Sayangnya pengaturannya sangat terbatas hanya terdapat beberapa pasal saja dan memerlukan pengaturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah yang sampai penulisan ini masih belum terbit. Padahal masih banyak ketentuan yang harus diatur mengenai keberadaan PPPSRS tersebut. Akibatnya, pembentukan PPPSRS tidak berjalan sebagaimana adanya. Berdasarkan catatan dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dari 563 pengaduan masyarakat yang ditangani sepanjang 2019 terdapat 81 permasalahan berkenaan perumahan termasuk PPPSRS. Gambar 1.1 tersebut di bawah, menunjukkan pengaduan masyarakat berkaitan permasalahan perumahan menduduki urutan terbanyak nomor 3. Apabila dari

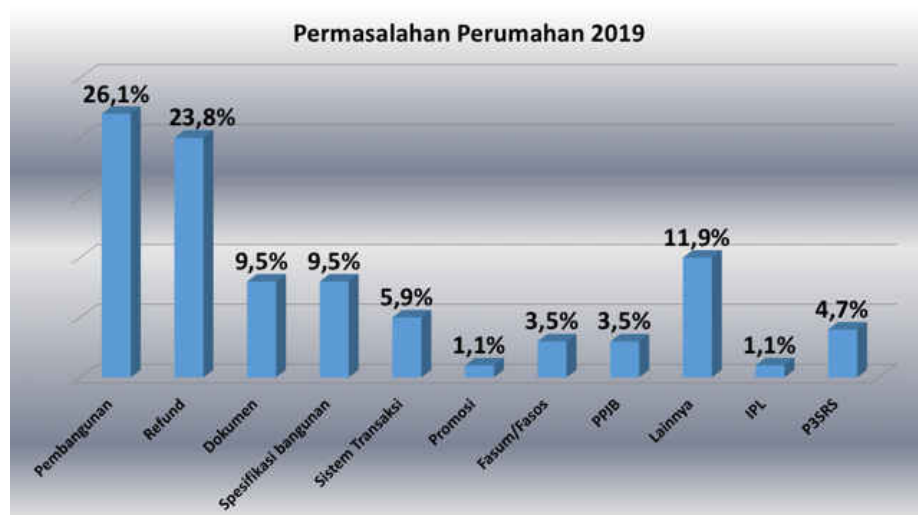
pengaduan masyarakat terkait permasalahan perumahan diuraikan, maka permasalahan PPPSRS sebesar 4,7 % (empat koma tujuh persen) banyaknya.

Gambar 1.1 : Diagram Pengaduan Masyarakat ke YLKI Tahun 2019



(Sumber dari YLKI)

Gambar 1.2 : Pengaduan Masyarakat terkait Permasalahan Perumahan Tahun 2019



(Sumber dari YLKI)

Tidak semua pelaku pembangunan memfasilitasi pembentukan PPPSRS, ketika rusun telah selesai dibangun dan ditempati oleh pemilik. Pada media cetak banyak diberitakan tentang kendala pembentukan PPPSRS tertunda tanpa batasan waktu. Beberapa rusun yang telah dibangun lama dan telah ada penandatanganan akta jual beli, keadaan rusun mengalami penurunan kualitas sedemikian rupa sehingga perlu adanya peningkatan kualitas, PPPSRS masih belum terbentuk. Ada pula pembentukan PPPSRS dibentuk dengan struktur pengurus dan pengawas dijabat dan dilaksanakan oleh pelaku pembangunan sendiri tanpa melibatkan pemilik yang ada. Pembentukan tersebut tidak menyerap aspirasi dari pemilik sarusun, akibatnya dalam menjalankan pengelolaan pemilik banyak dirugikan atas pembebanan biaya pengelolaan yang tinggi dan tidak transparansi. Pemilik harus mematuhi segala peraturan yang diputuskan sepihak oleh pelaku pembangunan. Pengelolaan dijalankan terus pelaku pembangunan dan berlangsung puluhan tahun bertentangan dengan keadilan. Pengelolaan tersebut dapat disalahgunakan dan memperkaya diri sendiri.

Pembentukan PPPSRS semakin bertambah kendala terkait penafsiran atas Pasal 74, Pasal 75 dan Pasal 59 UU No. 20 Tahun 2011 tentang kewajiban pemilik membentuk PPPSRS selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali sarusun kepada pembeli dan pelaku pembangunan wajib memfasilitasi pembentukan tersebut. Redaksi 'wajib' memfasilitasi dalam Undang-Undang berubah menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi dan menjadi dasar keabsahan pembentukan PPPSRS. Bahkan dalam Permen PUPR Nomor

23/Prt/M/2018 mewajibkan keanggotaan dari panitia pembentukan PPPSRS diisi oleh 2 (dua) orang perwakilan dari pelaku pembangunan. Banyak terjadi perselisihan antara pemilik dan pelaku pembangunan dalam pendirian PPPSRS yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat. Perselisihan tersebut diajukan ke pengadilan Tata Usaha Negara. Sebagai contoh permasalahan terkait pembentukan PPPSRS :

1. Kasus gugatan PT. Lenggara Guna Sejahtera , PT. Empire Investama, PT. Dutafirza Mulia, PT. Emco Adidaya Indonesia, Amriyati Amin, S.H., M.H. dan Nelly Sylviana, S.H. (pemohon kasasi) melawan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (termohon kasasi I), Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun Bukan Hunian Menara Imperium (termohon kasasi II), Sadikun Wiratno dan Angelina Wiriawan Arief Putri (turut termohon kasasi) tentang permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, tertanggal 16 Juni 2017, nomor : 1167 Tahun 2017 tentang Pengesahan Akta Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun Bukan Hunian Menara Imperium yang terletak di Jalan H.R. Rasuna Said Kav. I, Kota Administrasi Jakarta Selatan.⁷
2. Kasus gugatan PT Total Camakila Development dan PT Dewata Maju Makmur (pemohon kasasi) melawan Bupati Badung (termohon kasasi I) dan

⁷Kasus ini tersebut telah mendapat Putusan dari Mahkamah Agung Republik Indonesia, yaitu : menolak permohonan pemohon kasasi menunda atas pembentukan PPPSRS bukan hunian Menara Imperium. Putusannya tertanggal 13 November 2018 Nomor 594 K/TUN/2018 dan telah berkekuatan hukum tetap.

Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) *Condotel Sakala Suites* Bali (termohon kasasi II) tentang permohonan penundaan atas pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Badung, tertanggal 14 September 2018, nomor : 014/6100/PPPSRS/PEM/IX/2018 tentang Pengesahan Akta Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun/Kondotel.⁸

Sesuai ketentuan Pasal 28 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) berbunyi : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Pembentukan PPPSRS sesuai semangat UUD 1945 tersebut, sebagai pewujudan hak asasi manusia. Keberadaan PPPSRS tersebut diberi kedudukan sebagai badan hukum, namun pengaturan pengesahan tidak sama seperti ketentuan badan hukum yang ada dilakukan oleh Menteri atau pejabat setingkat di Indonesia.

PPPSRS sebagai wadah tempat berkumpul semua pemilik, menyuarakan hak dalam rangka pengelolaan rusun agar senantiasa bersih, aman dan rapi. Selama PPPSRS masih belum terbentuk pengelolaan dijalankan oleh pelaku pembangunan. Transparansi pengelolaannya sangat lemah khususnya mengenai penerimaan uang pengelolaan. Pemilik tidak mengetahui sisa sarusun dari pelaku pembangunan yang belum terjual kepada masyarakat, termasuk kewajiban pembayaran biaya pengelolaan berdasarkan Nilai Perbandingan Proporsional (selanjutnya disingkat

⁸Kasus ini tersebut telah mendapat Putusan dari Mahkamah Agung Republik Indonesia, yaitu : menolak permohonan pemohon kasasi menunda atas pembentukan PPPSRS *Condotel Sakala Suites* Bali. Putusannya tertanggal 21 November 2019, Nomor 610 K/TUN/2019 dan telah berkekuatan hukum tetap.

NPP) dari pelaku pembangunan. Fungsi PPPSRS sebagai formalitas badan hukum semata, pengelolaan atas rusun yang masih memiliki nilai ekonomi tetap dijalankan oleh pelaku pembangunan maupun badan pengelola yang dibentuk oleh pelaku pembangunan. Walaupun PPPSRS adalah wadah untuk menyuarakan kepentingan dari semua pemilik sarusun berkaitan dengan kepemilikan maupun penghunian dan pengaturan hak dan kewajiban dari pemilik dan/atau penghuni rusun tersebut.

Sebagian pembentukan PPPSRS tidak berjalan baik. Pembentukan tersebut mendapat penolakan dari pemilik atau pelaku pembangunan. Pemilik membentuk PPPSRS sendiri dan mendapat pengesahan dari instansi terkait. Pelaku pembangunan tidak terima atas keputusan tersebut, mengajukan gugatan pembatalan pembentukan PPPSRS pada pengadilan setempat. Sebaliknya pembentukan PPPSRS yang dilakukan oleh pelaku pembangunan tidak melibatkan pemilik. Pembentukan tersebut juga digugat oleh sebagian pemilik pada pengadilan Tata Usaha Negara dalam mencari keadilan.

Urgensi pengaturan pembentukan PPPSRS sebagai badan hukum dan hubungan hukum pemilik, pelaku pembangunan, PPPSRS dan badan pengelola terkait rusun dalam menyuarakan aspirasi dari pemilik sangat diperlukan. Oleh karena itu, keberadaan PPPSRS sebagai badan hukum untuk mewujudkan keadilan bagi pemilik dan/atau penghuni perlu mendapatkan kedudukan yang jelas sehingga pada saat PPPSRS telah terbentuk dapat melakukan fungsinya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dalam penelitian ini terdapat 2 (dua) isu, yaitu :

1. Rasio Legis Keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun.
2. Hubungan Hukum Pemilik, Pelaku Pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Badan Pengelola.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penulisan Disertasi ini dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Untuk menemukan rasio legis keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun. Alasan pembentukan PPPSRS sebagai badan hukum yang memberikan manfaat dan perlindungan bagi pemilik dan penghuni sarusun. kewajiban pemilik untuk membentuk PPPSRS sesuai ketentuan Pasal 74 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011.
- b. Untuk menemukan hubungan hukum pemilik, pelaku pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan badan pengelola dalam pengelolaan rumah susun. Hubungan hukum yang proporsional sesuai kewenangan yang dimiliki masing-masing berdasarkan asas keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

1.4. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini ada 2 (dua) manfaat yang dapat diperoleh, yaitu :

- a. Segi teoritis atau akademis, penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan pemahaman secara mendalam mengenai Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Hubungan Hukum Pemilik, Pelaku Pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Badan Pengelola dalam pengelolaan rumah susun. Sehingga keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan hubungan hukum yang ada dapat diterima penuh dan dijalankan dengan baik oleh pemilik, pelaku pembangunan, PPPSRS dan badan pengelola.
- b. Segi praktisnya diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, pelaku pembangunan dan masyarakat mengenai keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Hubungan Hukum Pemilik, Pelaku pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Badan Pengelola menjadi bahan kajian hukum praktis yang mampu memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian bagi para pihak yang terkait kepemilikan sarusun dan pengelolaan hak bersama.

1.5. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran pustaka, penelitian Eksistensi Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dalam Pengelolaan Rumah Susun di Indonesia belum pernah dilakukan sebelumnya. Namun demikian ada beberapa penelitian berkaitan dengan rusun.

a. Penelitian dalam rangka disertasi pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Airlangga Tahun 2012, yang disusun oleh J. Andy Hartanto dengan judul disertasi : “Karakteristik Hak Milik atas Sarusun dan Peralihannya melalui Jual Beli”, membahas mengenai karakteristik hak milik atas sarusun di Indonesia, konstruksi hubungan hukum antara pelaku pembangunan rusun dengan pembeli dalam peralihan hak milik atas sarusun dan perlindungan hukum bagi pembeli sarusun.

Penelitian tersebut lebih menekankan pada karakteristik rusun yang berbeda dengan bangunan bertingkat yang lain, konstruksi hukum dari perjanjian pengikatan jual beli dan perlindungan hukum bagi pembeli karena adanya kekhawatiran terjadinya penipuan maupun tindakan lain untuk memungkiri perjanjian.

b. Penelitian dalam rangka disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2011, yang disusun oleh Taufiq Effendi dengan judul “Reformasi Birokrasi sebagai Strategi Menumbuhkan Iklim Investasi di Indonesia,” membahas Peraturan Perundang-undangan yang menyebabkan belum mampu menumbuhkan iklim investasi di Indonesia, kendala-kendala birokrasi yang menyebabkan iklim investasi di Indonesia belum berkembang dan reformasi birokrasi agar mampu menumbuhkan iklim investasi di Indonesia.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa investasi di Indonesia belum tumbuh dengan baik dan bahkan tertinggal dari negara-negara berkembang lainnya. Iklim investasi dipengaruhi oleh berbagai faktor. Salah satu faktor yang diduga sangat berpengaruh terhadap kinerja birokrasi belum efektif dan efisien

adalah sistem hukum yang melandasi birokrasi, dirasakan masih tumpang-tindih, saling bertentangan dan rawan terhadap penyalahgunaan wewenang.

Kelemahan-kelemahan dari Undang-Undang yang memiliki karakter tidak konsisten, sentralistik, pemusatan kekuasaan, tumpang-tindih, *vague norm* dan tidak aplikatif. Selain itu kendala birokrasi, meliputi kendala kebijakan, kendala kelembagaan, kendala sumber daya manusia, kendala prosedur dan kendala perizinan. Ada 2 model reformasi birokrasi yang ditawarkan, yaitu : model konsepsi Holistik-Strateis dan model Pemisahan Kewenangan.

c. Penelitian dalam rangka disertasi pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2019 yang disusun oleh Fennieka Kristianto dengan judul : “Prinsip Keseimbangan antara Konsumen dan Pelaku Usaha dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun”, membahas prinsip keseimbangan dalam suatu perjanjian jual beli di Indonesia, implementasi perlindungan hukum dalam perjanjian jual beli satuan rumah susun dan rekonstruksi prinsip keseimbangan antara pelaku usaha dan konsumen rumah susun sebagai pembaharuan perjanjian pengikatan jual beli sarusun.

Asas keseimbangan perjanjian diawali dari proses pembuatan sampai pelaksanaan dari perjanjian tersebut dan merupakan syarat utama terjadinya perjanjian. Peraturan perundang-undangan belum dapat memenuhi prinsip keseimbangan para pihak dalam perjanjian. Sehingga perjanjian pengikatan jual beli banyak merugikan konsumen. Sehingga diperlukan rekonstruksi prinsip keseimbangan dan pembagian hak dan kewajiban dapat terwujud pada seluruh tahapan hubungan kontraktual.

Sementara penelitian penulis dengan pembahasan yang berbeda yaitu isu hukum pertama rasio legis keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun. Isu kedua hubungan hukum pemilik, pelaku pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan badan pengelola.

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menghasilkan kajian kritis dari lapisan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum yang pada akhirnya juga akan memberikan manfaat pada praktik hukum dalam kehidupan sehari-hari.

1.6. Kajian Pustaka

1.6.1 Makna dan Konsep

Manusia membutuhkan hidup bermasyarakat dan berkumpul membentuk kelompok masyarakat. “Hidup bermasyarakat merupakan modus survival bagi makhluk manusia, artinya hanya dengan hidup bermasyarakat manusia dapat melangsungkan hidupnya.”⁹ Fakta ini oleh filsuf Yunani Aristoteles dinamakan ‘*zoon politikon*’ (makhluk sosial).¹⁰ Masyarakat yang berkumpul tersebut dimaknai sebagai hak alam sesuai pendapat dari John Locke, “orang-orang yang tertib dan menghargai kebebasan, hak hidup dan kepemilikan harta sebagai hak bawaan sebagai manusia.”¹¹. Apa yang dituju manusia, adalah kebahagiaan dan kebaikan. Semua tindakan yang bertujuan dan berakibat pada kebahagiaan manusia, adalah baik. Kebahagiaan tertinggi manusia adalah ketika ia ‘menjalankan fungsi

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, cet. 5, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I), h. 41.

¹⁰*ibid.*

¹¹Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cet. 4, Genta, Yogyakarta, 2013, h. 66.

dengan sebaik-baiknya.¹² Masyarakat yang berkumpul tersebut ada yang membentuk perkumpulan berbadan hukum dan ada hanya sekedar kumpulan biasa.

Pengaturan peraturan perundang-undangan tentang Perkumpulan masih menggunakan produk peninggalan Kolonial Belanda, yaitu : ketentuan yang diatur pada Pasal 1653 sampai Pasal 1665 *Burgerlijke Wetboek* (selanjutnya disingkat BW). Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Selama belum ada peraturan baru peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku. Namun dalam peraturan tersebut belum memberikan definisi yang tegas.

Berkaitan istilah Perkumpulan ada banyak istilah yang dipakai dalam masyarakat, diantaranya : perhimpunan, asosiasi, himpunan, ikatan dan paguyupan. Semua istilah tersebut memiliki kesamaan arti kumpulan dari orang-orang dalam mencapai maksud dan tujuan tertentu. Dalam Naskah Akademik RUU tentang Perkumpulan memberikan pengertian perkumpulan adalah kumpulan orang yang berbentuk badan hukum, dimana tujuan dari didirikannya adalah mewujudkan cita-cita para anggotanya sebagaimana tercantum dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya dan dalam melaksanakan aktivitasnya perkumpulan tidak membagi keuntungan bagi para anggotanya (nirlaba)¹³.

¹²Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta, Yogyakarta, 2014, h. 6.

¹³Resume Draf Naskah Akademik RUU tentang Perkumpulan, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011, h. 27.

Dalam rusun terdapat pengakuan keberadaan perkumpulan yang dinamakan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun. Kedudukan PPPSRS tersebut mendapat penegasan sebagai badan hukum yang beranggotakan para pemilik dan penghuni sarusun sesuai ketentuan Pasal 74 UU No. 20 Tahun 2011. Pada umumnya pemberian status Badan Hukum melalui pengesahan dari instansi terkait dalam hal ini sejajar Menteri, seperti : Pengesahan Badan Hukum Perseroan Terbatas dan Yayasan melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Koperasi melalui Menteri Koperasi, termasuk keberadaan Perkumpulan tetap melalui Menteri terkait. Namun keberadaan PPPSRS sebagai Badan Hukum lahir melalui pengesahan dari Gubernur untuk Provinsi DKI Jakarta, sedangkan Kabupaten/Kota melalui Bupati/Walikota.

Pembentukan PPPSRS untuk mengelola rusun. Berdasarkan ketentuan Pasal 56 UU No. 20 Tahun 2011, pengelolaan rusun meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan dan perawatan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Pengelolaan rusun harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali rusun umum sewa, rusun khusus dan rusun negara. Dalam menjalankan pengelolaan, pengelola berhak menerima sejumlah uang pengelolaan. Biaya pengelolaan dibebankan kepada pemilik dan penghuni secara proporsional. Besarnya biaya pengelolaan dihitung berdasarkan kebutuhan nyata biaya operasional, pemeliharaan dan perawatan.

Berkaitan dengan rusun, pemakaian istilah untuk bangunan bertingkat yang didalamnya ada hak milik perseorangan dan hak bersama antara satu negara dengan negara lain memiliki perbedaan. Negara Italia menggunakan *Condominium*.

Dalam Sistem *Condominium* ini terdapat pemilikan individu atas sarusun yang merupakan hak penghuni, dan di samping itu terdapat hak pemilikan bersama atas tanah di mana bangunan tersebut terletak (*common areas*), hak milik bersama atas sarana-sarana bangunan (*common-elements*) misalnya *corridor*, lift, instalasi listrik, kebun, tempat rekreasi, kolam renang, lobi, garasi dan lain sebagainya yang dapat digunakan bersama oleh para penghuni.

Dengan Sistem *Condominium* ini jelas sulit sekali memisahkan bangunan rusun dengan tanahnya, oleh karena itu rusun termasuk dalam jenis benda bukan tanah yang sifatnya tetap. Adapun sarana rusun yang melekat pada setiap sarusun, disini berlaku asas aksesori, sehingga tidak ada rusun tanpa hak atas sarana bersama.¹⁴

Sedangkan negara Hongkong, Australia, Singapura dan Malaysia menggunakan istilah *Strata Title*, yaitu : “*The system makes possible separate disposal of the property owned by subsidiary title owners by the deployment of share units entitlement allotted to the registered subsidiary proprietors.*”¹⁵ Dalam sistem *Strata Title* tersebut memungkinkan adanya pemisahan penguasaan hak atas tanah dan bangunan.

Apabila ditelusuri dari sejarah, menurut N. Khuball¹⁶ keberadaan konsep *Strata title* bukan sesuatu hal yang baru. Konsep ini memiliki kemiripan dengan konsep “*flying free hold*” dari Negara Inggris sekitar tahun 1725. Bahkan dari catatan sejarah ada di Negara Israil sekitar 2.500 tahun yang lalu. Pada abad Pertengahan, pembagian kepemilikan lantai-lantai bahkan ruang-ruang rumah merupakan hal umum di beberapa negara Kontinental di Eropa. Negara Perancis memakai istilah ‘*Co-proprietaires*’, berdasarkan Kode Napoleon 1804 mengatur

¹⁴Naskah Akademik Rumah Susun, hal. 22-23

¹⁵Hairani Saban, *Strata Living : Governance and Management*, LexisNexis, Singapore, 2010, h.3.

¹⁶N. Khublall, *Strata Title*, Butterworths Asia, Singapore, 1995, h. 22

kepemilikan terpisah lantai dan bangunan. Konsep ini semakin banyak diterapkan setelah perang dunia kedua karena kondisi sosial dan ekonomi lemah diikuti masalah kekurangan rumah. Hal ini pula memaksa banyak Negara Eropa untuk memperkenalkan konsep *strata title* ke dalam sistem hukumnya.

Masyarakat Indonesia menggunakan beberapa istilah untuk penyebutan tersebut, seperti : apartemen, kondominium, *strata title* dan rusun¹⁷. Kriteria atas pemakaian istilah ini didasari harganya. Pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal tersebut tidak membedakan nilai harga bangunan dan target masyarakat. Istilah yang dipakai adalah rumah susun. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 1 angka (1) UU No. 20 Tahun 2011 yang memberikan pengertian Rusun.

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Seperti sistem *strata title* yang mengadakan pemisahan atas tanah dan bangunan dalam unit-unit. Berbeda dengan konsep *Condominium* adanya pelekatan hak atas tanah dan bangunan di atasnya. Undang-Undang ini mengakui kepemilikan atas tanah dan bangunan secara terpisah. Tanda kepemilikan berupa Sertipikat Hak Milik Sarusun yang berdiri di atas tanah Hak sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka

¹⁷Rusun dalam hukum Indonesia sebelum berlakunya UU no. 20 Tahun 2011 merupakan rumah yang dibentuk dengan Sistem *Condominium* sebagaimana ditemukan dalam penjelasan umum PP No. 4 Tahun 1988 tentang Rusun, yang menyebutkan: “sistem pemilikan perseorangan dan hak bersama (*Condominium*). Dengan sistem *Condominium* ini terdapat pemilikan individu dan juga pemilikan bersama (Naskah Akademik Rusun).

12. Sedangkan ketentuan Pasal 48 UU No. 20 Tahun 2011 berupa Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung. Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lebaran Negara Nomor 2043) (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1960) memperbolehkan seseorang atau badan hukum yang memiliki hak sewa atas tanah dengan membayar sejumlah uang tertentu untuk mendirikan bangunan di atasnya. Ketentuan ini sejalan dengan asas pemisahan Horizontal yang selama ini berlaku dan sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang bertumpu pada Hukum Adat.

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam Hukum Adat memungkinkan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak bangunan berbeda karena hukum adat mengenal asas pemisahan horizontal.

Menurut Djuhaendah Hasan, “asas pemisahan horizontal itu pemilikan atas tanah dan benda atau segala sesuatu yang berada di atas tanah itu adalah terpisah. Asas pemisahan horizontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu.”¹⁸ Pemegang hak atas tanah tidak dengan sendirinya pemilik atas bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Untuk melakukan perbuatan hukum hak

¹⁸Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Nuansa Madani, Jakarta, 2011, h.57.

atas tanah berikut bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, harus dinyatakan secara tegas akta yang membuktikan perbuatan hukum tersebut.¹⁹

Dalam praktek perbuatan hukum terhadap hak atas tanah berikut bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, terjadi :

- a. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras ;
- b. Bangunan dan tanaman tersebut milik yang empunya tanah ; dan
- c. Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum bersangkutan.²⁰

Pembangunan bangunan di atas hak atas tanah milik orang lain dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pemilik asalnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4247) (selanjutnya disebut UU No. 28 Tahun 2002), dinyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum dapat memiliki bangunan gedung atau sebagian dari bangunan gedung yang dibuktikan Surat Bukti kepemilikan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah setempat²¹.

“Dengan adanya dua alat bukti tersebut di atas (bukti kepemilikan hak atas tanah dan bukti kepemilikan gedung), secara ideal akan memberikan opsi atau pilihan bagi pemiliknya untuk melakukan perbuatan hukum atas benda miliknya. Pemilik bisa memilih tanah atau bangunannya atau keduanya sekaligus dipergunakan sebagai objek dalam perbuatan hukum.”²²

¹⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, cet. 7, Djambatan, Jakarta, 1997, h. 19.

²⁰*Ibid*, h. 233.

²¹Bukti kepemilikan tersebut berupa Ijin Mendirikan Bangunan disingkat IMB.

²²Eman, *Asas Pemisahan Horisontal dalam Hukum Tanah Nasional*, disampaikan pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya pada Hari Sabtu, Tanggal 13 Desember 2008, h. 19.

Terkait penulisan ini mengenai eksistensi PPPSRS dalam mengelola rusun di Indonesia terdapat problematika hukum dari aspek pengaturan. Suatu kendala atau persoalan yang belum dipecahkan untuk mencapai tujuan. Berkaitan dengan aspek pengaturan sesuai ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Nomor 5601) (Selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014), peraturan perundang-undangan menjadi dasar kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Sedangkan pelaksanaannya terkait rusun sesuai ketentuan Pasal 96 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011, penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh pemerintah sesuai tingkat kewenangannya dengan melibatkan peran serta masyarakat.

1.6.2. Teori

a. Teori dalam Badan Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo,²³ Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban. Sementara Maijers, Logemann maupun E. Utrecht²⁴ menempatkan badan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo : "... konstruksi fiktif yang kemudian diterima, diperlakukan dan dilindungi seperti halnya ia memberikan perlindungan terhadap manusia."²⁵

²³Sudikno Mertokusumo (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, edisi Revisi, cet. 5, Liberty, Yogyakarta, 2016. H. 93.

²⁴Chidir Ali, *Badan Hukum*, cet. 5, PT. Alumni, Bandung, 2014, h. 18

²⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cet. VII, Bandung, 2012, h. 69.

Berkaitan dengan badan hukum tersebut ada beberapa teori yang dipakai sehubungan pembentukan PPPSRS sebagai badan hukum.

a) Teori Fiksi dari pendapat sarjana Jerman, Friedrich Carl von Savigny²⁶ :

Badan hukum itu semata-mata buatan Negara saja. Sebetulnya menurut alam hanya manusia sajalah sebagai subyek hukum, badan hukum itu hanya suatu fiksi saja, yaitu sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya suatu pelaku hukum (badan hukum) sebagai subyek hukum diperhitungkan sama dengan manusia.

b) Teori organ dari pendapat Von Gierke²⁷ :

Badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum. Hal itu adalah suatu *'leiblichgeistige lebenseinheit die Wollen und das Gewolte in Tat umsetzenkam'*. Di sini tidak hanya suatu pribadi yang sesungguhnya, tetapi badan hukum itu juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat perlengkapannya (pengurus, anggota-anggotanya). Apa yang mereka putuskan, adalah kehendak atau kemauan dari badan hukum.

c) Teori Konsensi

Badan hukum timbul dari pemberian/pengakuan dari pemerintah²⁸.

*"Partnership, collegia, and bodies of this sort may not be formed by every body at will; for this right is restricted by statutes, senatus consulta (rules), and imperial constitutions ...,"*²⁹

²⁶R. Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseoran, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, cet. 3, Alumni Bandung, 2012, hal.7 – 8 dikutip dari Friedrich Carl von Savigny dalam "*System des heutigen romischen Rechts*".

²⁷R. Ali Ridho, *Loc.Cit*, h. 8 dikutip dari Otto von Gierke dalam "*Des deutsche Golenossenschaftsrecht*".

²⁸Eric W. Orts, *Business Persons, A Legal Theory of the Firm*, Oxfort University Press, Inggris, 2013, h. 13.

²⁹*Ibid*, h. 9.

d) Teori Partisipasi

Badan hukum ada dari hasil ciptaan orang yang membuatnya. Keberadaan badan hukum ini sepenuhnya dari partisipasi individu.³⁰ Menurut John Rawls, partisipasi menempatkan : “Semua warga mempunyai hak setara untuk ambil bagian, dan untuk menentukan hasil dari proses konstitusional yang menegakkan hukum-hukum yang harus mereka patuhi.”³¹ Partisipasi merupakan pencerminan hak sebagaimana diatur pada Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945 berbunyi : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Setiap anggota memiliki hak ambil bagian dan hak ikut serta dalam menentukan suatu keputusan.

e) Teori Institusi

Badan hukum timbul sebagai pemberian institusi dan dibentuk menurut peraturan perundang-undangan dan diorganisasi atau dijalankan oleh individu.³² *The institutional theory sees firms as socially established entities that are both authorized and recognized by governments and organized and managed by individual participants.*³³

b. Perlindungan Hukum

Menurut Yunirman Rijan, perlindungan hukum merupakan “suatu pemberian jaminan atau kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi

³⁰*Ibid*, h. 13.

³¹John Rawls, *A Theory of Justice*, Edisi Revisi, Harvard University Press, United States, 1999, h. 280.

³²Eric W. Orts, *Loc. Cit.*

³³ *Ibid*, h. 14.

hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman.”³⁴ Definisi tersebut sejalan dengan pandangan Peter Mahmud Marzuki, yaitu “perlindungan hukum sesuai hak yang dimiliki oleh setiap individu.”³⁵ Sementara Philipus M. Hadjon menekankan pada harkat dan martabat manusia yang bersumber dari Pancasila dengan menyatakan “Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi Negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila.”³⁶

Sementara itu Satjipto Rahardjo menambahkan³⁷ : “Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.” Sedangkan menurut John Locke agar hukum dibuat untuk memberikan perlindungan, maka “Rakyat sendirilah yang harus menjadi pembuat Undang-Undang. Lewat lembaga legislatif rakyat berhak menentukan warna dan isi sebuah aturan.”³⁸ Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan.³⁹ Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban, dan keseimbangan.⁴⁰

³⁴Yunirman Rijan, “Memahami Kepemilikan Sarusun”, *Minuta : Referensi Terpercaya Bidang Kenotariatan*, No. 11, Th. II.04, September – Oktober 2014, h. 62.

³⁵Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit*, h. 154.

³⁶Philipus. M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Edisi Khusus, Peradaban, Surabaya, 2007, h. 19.

³⁷Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, h. 69.

³⁸Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Op. Cit*, h. 67.

³⁹Sudikno Mertokusumo I, *Op. Cit*, h. 99.

⁴⁰*ibid*

Sedangkan pengaturan "... materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan hanya sekedar fisik, melainkan terlebih-lebih hak-haknya yang bersifat abstrak."⁴¹ Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821) mengatur hak konsumen di Pasal 4. Bahkan pada Pasal 4 huruf c tersebut berkaitan dengan hak konsumen atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Pasal ini memuat asas keterbukaan dimana konsumen memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur atas sarusun. Informasi tersebut diperlukan agar pemilik memperoleh gambaran secara tepat dan benar secara proporsional, tidak menimbulkan pengertian yang berbeda dan tidak diskriminatif dengan pemilik yang lain.

Perlindungan hukum terkait kedudukan pembeli banyak menimbulkan kerugian dan membutuhkan perlindungan hukum, sehingga hak pembeli dapat ditegakkan.

"... dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, tidak boleh justru mematikan usaha produsen, karena keberadaan produsen merupakan suatu yang esensial dalam perekonomian Negara. Oleh karena itu ketentuan memberikan perlindungan kepada konsumen juga diimbangi dengan ketentuan yang memberikan perlindungan kepada produsen, sehingga perlindungan konsumen tidak justru membalik kedudukan konsumen dari kedudukan yang lemah menjadi lebih kuat, dan sebaliknya produsen yang menjadi lemah."⁴²

⁴¹Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cet. 3, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011, h. 30.

⁴²Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, h.4.

Perlindungan hukum tidak bisa selalu digantungkan pada peraturan tetapi "... konsumen diharuskan untuk melindungi dirinya sendiri dengan selalu berhati-hati dalam bertransaksi."⁴³ Hal ini penting untuk mencegah kerugian konsumen. "Konsumen harus memeriksa, menimbang, mencoba sendiri setiap barang atau jasa yang dibelinya, dan apabila ia salah dalam bertransaksi, maka hal itu merupakan kesalahan dan kebodohan konsumen sendiri."⁴⁴ Langkah tersebut merupakan bagian "... perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa..."⁴⁵ yang merupakan pencerminan penerapan dari prinsip kehati-hatian.

1.6.3. Pemahaman Asas Hukum sebagai Landasan Norma

Menurut Agus Yudha Hernoko, "Kedudukan asas hukum dalam semua sistem hukum yang didalamnya mengatur sistem norma hukum mempunyai peranan yang penting. Asas hukum merupakan landasan atau pondasi yang menopang kukuhnya suatu norma hukum."⁴⁶ Untuk memahami asas hukum tersebut, berikut ini beberapa pendapat para sarjana menyangkut asas hukum :

1. Menurut Sudikno Mertokusumo :

Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjemah dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat

⁴³Dedi Harianto, *Perlindungan hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, h. 14.

⁴⁴*Ibid*, h. 14 – 15.

⁴⁵Philipus M. Hadjon, *Op. Cit*, h. 2.

⁴⁶Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, cet. 3, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 21.

ditemukan dalam mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.⁴⁷

2. Menurut Satjipto Rahardjo :

Asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas hukum yang ada didalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai kepada asas hukumnya.⁴⁸

3. Menurut Theo Huijbers :

Prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas itu dapat disebut juga pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum. Azas itu merupakan titik tolak juga bagi pembentuk undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut.⁴⁹

Baik pendapat Sudikno Mertokusumo maupun Satjipto Rahardjo menempatkan asas bukan peraturan hukum konkrit dan untuk mengetahui asas hukum dengan menggali dan mencari sifat-sifat umum yang terdapat dalam peraturan. Sementara pendapat Theo Huijbers asas merupakan titik tolak berpikir tentang hukum.

Mengacu pada ketiga pendapat tersebut, asas hukum merupakan landasan lahirnya suatu peraturan hukum. Tidak semua muatan asas hukum tersebut tercantum secara tegas dalam peraturan perundangan. “Untuk menemukan asas hukum dicarilah sifat-sifat umum dalam kaidah atau peraturan yang konkrit, ini berarti menunjuk kepada kesamaan-kesamaan yang terdapat dalam ketentuan-

⁴⁷Sudikno Mertokusumo I, *Op. Cit.*, h. 34.

⁴⁸Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h.47.

⁴⁹Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, cet. 3, revisi, Kanisius, Yogyakarta, 1995, h. 81.

ketentuan yang konkrit itu.”⁵⁰ “Hukum dalam arti obyektif menandakan kaidah yang sebagai normatif mengatur kehidupan bermasyarakat. Hukum dalam arti subyektif menandakan hak dan kewajiban yang ada pada orang yang merupakan anggota masyarakat, yakni sebagai subyek hukum.⁵¹ Sementara fungsi dari asas hukum, menurut J.J. H. Bruggink adalah “merealisasi ukuran nilai itu sebanyak mungkin dalam kaidah-kaidah dari hukum positif dan penerapannya.”⁵²

Asas dalam hukum berkaitan dengan Pengelolaan Rusun merupakan sebuah dasar pikiran yang melandasi pembentukan kaidah hukum. Asas hukum mempunyai fungsi sangat penting dalam sistem hukum. Tidak ada sistem tanpa asas didalamnya. Berikut ini asas hukum yang akan dipakai dalam penelitian ini meliputi:

a. Asas Keadilan

Keberadaan hukum dalam mewujudkan keadilan diperlukan “Keyakinan akan adanya hukum yang benar inilah yang menyebabkan bahwa hukum yang mengatur kehidupan kita sehari-hari mengalami pengujian, apakah ia sesuai atau menyimpang dari hukum yang benar itu, yaitu yang disebut sebagai *Hukum Alam*...⁵³ Terkait keadilan tersebut, L.J. Van Apeldoorn⁵⁴ mengemukakan pandangan Aristoteles, keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan

⁵⁰Johannes Ibrahim, *Cross Default & Cross Collateral Sebagai Upaya Penyelesaian Kredit Bermasalah*, Bandung, 2004, h.12.

⁵¹Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, cet. 2, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, h. 107.

⁵²J.J. H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, cet.2, (terjemahan Arief Sidharta), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h.120.

⁵³Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, h.181.

⁵⁴L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. 34, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2011, h. 11 – 12.

persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Lebih lanjut Aristoteles membagi keadilan tersebut menjadi 2 (dua) macam, yaitu :

- 1). Keadilan *distributief*, keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan kesebandingan.
- 2). Keadilan *commutatief*, keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.

Pengertian persamaan tersebut, yaitu : “hal yang sama harus diperlakukan sama dan yang tidak sama harus diperlakukan tidak sama pula.”⁵⁵ Sementara itu Dominikus Rato⁵⁶, membagi keadilan menurut Thomas Aquinas ada 2 (dua) : Keadilan umum (*justitia genearis/justitia universalis*), yaitu keadilan menurut kehendak undang-undang yang wajib dikerjakan atau wajib untuk tidak dikerjakan/wajib dihindari untuk kepentingan umum dan keadilan khusus (*justitia specialis*), yaitu : keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas.

Sedangkan John Rawls⁵⁷ merumuskan 2 (dua) prinsip keadilan, yaitu :

First : each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. Second : social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices to all.

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit.*, h. 132.

⁵⁶Dominikus Rato, *Filsafat Hukum : Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2010, h. 68 – 69.

⁵⁷John Rawls, *Op. Cit.*, h. 60.

Untuk mewujudkan tujuan hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta⁵⁸ "... lewat kaidah-kaidah hukumnya, yang dapat tertulis dan/atau tidak tertulis." Sehingga hukum dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat.

b. Asas Kepastian Hukum

Menurut Thomas Aquinas.⁵⁹ "*Keteraturan dan ketertiban masyarakat tercapai karena proses-proses didalamnya, yaitu yang terdiri dari hubungan-hubungan serta kontak-kontak antar para anggota masyarakat dilaksanakan menurut suatu pola tertentu.*"⁶⁰ Pandangan ini diperkuat oleh John Rawls bahwa masyarakat sebagai "... suatu asosiasi mandiri dari orang-orang yang saling berinteraksi satu sama lain dengan mengakui aturan main tertentu sebagai pengikat dan sebagian besar anggotanya bertindak sesuai dengan aturan tersebut."⁶¹ Sedangkan menurut Mariam Darus Badruzaman⁶², kepastian ini terungkap dari kekuatan mengikat perjanjian itu, yaitu sebagai Undang-Undang bagi para pihak.

Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 10 huruf a UU No. 30 Tahun 2014 asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Pewujudan asas kepastian hukum dalam UU No. 20 Tahun 2011, setiap pemilik memiliki hak suara

⁵⁸Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Hukum, buku I*, cet.3, PT. Alumni, Bandung, 2013, h. 76.

⁵⁹Mark C. Murphy, "Natural Law Theory", dalam Martin P. Golding dan William A. Edmundson (ed), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishing, Australia, 2005., h. 15.

⁶⁰Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 132.

⁶¹John Rawls, *Op. Cit.*, h. 4.

⁶²Mariam Darus Badruzaman (Mariam Darus Badruzaman I), *KUH Perdata Buku III, Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, cet. 3, PT. Alumni, Bandung, 2011, h. 12.

dalam rapat PPPSRS, adanya persamaan besarnya hak suara mengenai penghunian tanpa melihat banyaknya sarusun yang dimiliki sedangkan mengenai pemilikan berdasarkan proporsional.

c. Asas Kemanfaatan

Menurut Jeremy Bentham dalam teori Utilitarian dari penekanan jumlah.⁶³ Manfaat bagi orang banyak atau kebahagiaan kolektif dapat mengesampingkan hak individu. Individu harus tunduk kepada keputusan yang diambil oleh masyarakat banyak. Pencapaian angka tertinggi kebahagiaan masyarakat yang banyak, dapat mengorbankan hak-hak individu. Masyarakat dibangun dari hasrat berbagai individu didalamnya. Sebuah masyarakat tertata baik ketika terdapat penekanan maksimal keseimbangan kepuasan dan manfaat terpisah dari hak dan kewajiban. Pandangan utilitarian ini tidak mempermasalahkan kepuasan didistribusikan pada setiap individu, tetapi pada pemenuhan kebutuhan maksimal. Pandangan tersebut mengalami penolakan dari John Stuart Mill⁶⁴, yang menekankan manfaat pada individu dan lebih menghormati hak-hak individu. Menurutnya penghormatan pada hak-hak individu dan keadilan adalah paling tinggi dan mengikat dari nilai-nilai moral yang lainnya. Sebaliknya kelemahan teorinya dalam mencapai kebahagiaan hak-hak individu dapat merugikan kebahagiaan orang banyak.

Sementara berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 10 huruf b UU No. 30 Tahun 2014 asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara

⁶³Jeremy Bentham, dalam *The Modern Quest*, diedit oleh Noel B. Reynolds, *On the Idea of Law*, Cambridge University Press, New York, 2005, h. 166.

⁶⁴John Stuart Mill, "Utilitarianism", dalam Michael J. Sandel (ed), *Justice A Reader*, Oxford University Press, New York, 2007, h.46.

seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; 3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita. Pengelolaan rusun dapat berjalan baik dan tidak ada tindakan kewenang-wenangan yang memberikan keuntungan hanya pada orang tertentu.

d. Asas Kebebasan berkontrak

Menurut Agus Yudha Hernoko: “Asas kebebasan berkontrak merupakan asas yang menduduki posisi sentral di dalam hukum kontrak, meskipun asas ini tidak dituangkan menjadi aturan hukum namun mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam hubungan kontraktual para pihak.”⁶⁵ Pengaturan Kebebasan berkontrak dapat dilihat pada Pasal 1338 ayat (1) *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW), berbunyi : “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Istilah ‘secara sah’ bermakna bahwa dalam pembuatan perjanjian yang sah (menurut hukum) adalah mengikat (*vide* Pasal 1320 BW), karena di dalam asas ini terkandung ‘kehendak para pihak’ untuk saling mengikatkan diri dan menimbulkan kepercayaan (*vetrouwen*) di antara para pihak terhadap pemenuhan perjanjian.⁶⁶

Para pihak memiliki kebebasan dalam menentukan isi dari perjanjian yang akan dibuatnya. “Kebebasan berkontrak adalah salah satu asas yang sangat penting

⁶⁵ Agus Yudha Hernoko, *Op. Cit.*, h. 108.

⁶⁶ *Ibid.*, h. 120 - 121.

di dalam hukum perjanjian. Kebebasan ini adalah perwujudan dari kehendak bebas, pancaran hak asasi manusia.”⁶⁷ Kedudukan pihak satu dengan pihak yang lain mempunyai posisi setara. Perjanjian tersebut tidak bersifat mutlak, namun kebebasan berkontrak masih dibatasi, yaitu isinya tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan.

e. Asas Itikad baik

Asas itikad baik ini dapat ditemukan dalam Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan bahwa : “Perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.” Pemberlakuan “Prinsip ini harus dianggap ada pada waktu negosiasi, pelaksanaan kontrak hingga penyelesaian sengketa. Prinsip ini penting karena dengan hanya adanya prinsip inilah rasa percaya yang sangat dibutuhkan dalam bisnis agar pembuatan kontrak dapat direalisasi.”⁶⁸ Sehingga timbul sikap jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.

Menurut Ridwan Khairandy, “...pengertian itikad baik memiliki dua dimensi. Dimensi pertama adalah dimensi subyektif, yang berarti itikad baik mengarah pada makna kejujuran. Dimensi yang kedua adalah dimensi yang memaknai itikad baik sebagai kerasionalan dan kepatutan atau keadilan.”⁶⁹ Sementara menurut Y. Sogar Simamora : “Batasan itikad baik memang sulit ditentukan. Tetapi pada umumnya dipahami bahwa itikad baik merupakan bagian dari kewajiban kontraktual. Dengan

⁶⁷Mariam Darus Badruzaman (selanjutnya disebut Mariam Darus Badruzaman II), et al., *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, h. 84.

⁶⁸Huala Adolf, *Dasar-dasar Hukum Kotrak Internasional*, cet. 2, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 24.

⁶⁹Ridwan Khairandy, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, h. 347.

demikian apa yang mengikat bukan sekedar apa yang secara eksplisit dinyatakan oleh para pihak melainkan juga yang menurut itikad baik juga diharuskan.”⁷⁰

f. Asas Transparansi

Menurut pendapat Mas Achmad Daniri : “Transparansi bisa diartikan sebagai keterbukaan informasi, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.”⁷¹

Penekanan Mas Achmad Daniri pada keterbukaan informasi. “Pada umumnya, tidak ada kewajiban untuk mengungkapkan fakta-fakta. Diam biasanya tidak dapat merupakan perbuatan curang, walaupun pihak yang diam itu mengetahui bahwa pihak lainnya itu menipu dia sendiri, dan tidak melakukan apa-apa tentang itu.”⁷²

Sementara dari tujuannya Ridwan Khairandy dan Camelia Malik menyatakan, “Prinsip keterbukaan merupakan prinsip yang penting untuk mencegah terjadinya tindakan penipuan (*fraud*).”⁷³ Karena “... pemberian informasi yang menyesatkan dapat berupa memberikan keterangan yang tidak benar, mengelabui dan memberikan janji yang berlebihan.”⁷⁴ Berkaitan dengan kewajiban untuk keterbukaan informasi tersebut, Ewackn Mckendrick memiliki pandangan, sebagai berikut :

⁷⁰Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak : Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, cet. 2, Kantor Hukum “Win & Partners”, Surabaya, 2013, h.33.

⁷¹Mas Achmad Daniri, *Good Corporate Governance : Konsep dan Penerapan dalam Konteks Indonesia*, Gloria Printing, Jakarta, 2005, h.9.

⁷²S.B. Marsh and J. Soulsby, *Business Law : Hukum Perjanjian*, cet. 4, (terjemahan Abdulkadir Muhammad), PT. Alumni, Bandung, 2013, h. 131 – 132.

⁷³Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance : Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 77.

⁷⁴Dedi Harianto, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*, Ghalia Indonesia, Bogor, h. 114.

*In terms of disclosing information during the process of contractual negotiation, there are essentially two types of obligation which could be imposed by the courts upon contracting parties. The first is a duty to disclose all known material fact to the other contracting party. The second is a duty to refrain from making active misrepresentations.*⁷⁵

Asas keterbukaan⁷⁶ dapat uraikan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu :

- a) Keterbukaan dokumen. Pada keterbukaan dokumen menyangkut dokumen masa lalu dan saat ini walaupun ada beberapa dokumen sifatnya khusus untuk dicetak. Untuk keberadaan dokumen umum dapat diberikan pada orang lain.
- b) Keterbukaan informasi. Pada keterbukaan informasi ada yang berupa fakta dan ada pula yang bersifat pendapat yang umumnya dipakai adalah keterangan saksi dan pernyataan para ahli.
- c) Keterbukaan kejadian terkini. Keterbukaan kejadian terkini meliputi keberadaan aset baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak termasuk juga keberadaan orang agar pihak lain dapat melakukan inspeksi dan masuk melakukan pemeriksaan.

g. Asas Proporsionalitas

Dalam kamus *Black Law Dictionary*, proporsionalitas diartikan “*The principle that the use of force should be in proportion to the treat or grievance provoking the use of force.*”⁷⁷ Sedangkan menurut Agus Yudha Hernoko⁷⁸ “... Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengatur hak dan kewajiban para pihak sesuai

⁷⁵Ewan Mckendrick, *Contract Law*, cet 9, Palgrave Macmillan, Inggris, 2011, h. 215

⁷⁶Paul Matthews dan Hodge M. Malek, *Disclosure*, Sweet Maxwell limited, East Kilbride, Scotland, 2000, h. 5-6.

⁷⁷Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, edisi 9, West Group, United States, 2009, h. 1255.

⁷⁸Agus Yudha Hernoko, *Op. Cit.*, h. 108.

proporsi atau bagiannya, yang meliputi seluruh proses kontrak, baik pada tahapan prakontraktual, pembentukan kontrak maupun pelaksanaan kontrak.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penulisan disertasi ini menggunakan penelitian hukum secara normatif. Pembahasan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi, mensistematikan dan mengevaluasi keseluruhan hukum positif yang berlaku dalam masyarakat atau negara tertentu dengan konsep-konsep, kategori-kategori, teori, klasifikasi dan metode dalam upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum.⁷⁹ Keberadaan PPPSRS dan hubungan hukum pemilik, pelaku pembangunan, PPPSRS dan badan pengelola dalam pengelolaan rumah susun. Berdasarkan *doctrinal research* penelitian hukum ini berdasarkan pada kepustakaan, penekanan dan analisis pada bahan hukum primer dan sekunder.

*Library based, focusing on a reading and analysis of the primary and secondary materials. The primary materials are the actual sources of the law – the legislation and case law. The secondary materials include the commentary on the law found in textbooks and legal journals. Often, reference sources such as legal encyclopaedias, case digest and case citators are needed to index and access the primary sources.*⁸⁰

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁸¹ penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-*

⁷⁹Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum : Konstelasi dan Refleksi*, cet. III, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2013, h. 142.

⁸⁰Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pyrmont, 2002, NSW, h. 9

⁸¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cet. 9, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki II), h. 60.

how, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu yang dihadapinya. Penelitian ini tidak hanya sebatas pengetahuan semata tetapi kemahiran mengatasi permasalahan yang ada. Problematika keberadaan PPPSRS dan hubungan hukum pemilik, pelaku pembangunan, PPPSRS dan badan pengelola dan pengelolaan rusun sesuai UU No. 20 Tahun 2011.

1.7.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

(1). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),

Pendekatan hukum positif dengan berbagai aspek sebagai berikut : (1) mempelajari aturan-aturan dari segi teknis ; (2) berbicara tentang hukum ; (3) berbicara hukum dari segi hukum ; (4) berbicara problem hukum yang konkret, sehingga merupakan penelitian untuk menganalisis peraturan perundang-undangan, khususnya pengelolaan rusun, yaitu : Undang-undang nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Undang-undang nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 38 Tahun 2008, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah,

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 23/PRT/M/2018 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan pengelolaan Rusun. Pendekatan ini dipergunakan dalam pembahasan Bab II dan Bab III.

(2). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum dalam menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan ini untuk memahami konsep dari badan hukum yang berlaku di Indonesia, untuk diterapkan pada PPSRS. Pendekatan konseptual dipergunakan untuk pembahasan Bab II.

(3). Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Menurut Peter Mahmud Marzuki “Pendekatan perbandingan merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain ...”⁸² Dalam penelitian ini perbandingan hukum Negara Singapura dan Malaysia mengenai pembentukan dan fungsi dari *Management Corporation* menjalankan pengelolaan pada *strata title*. Ketentuan hukum Negara Singapura (*Building Maintenance and Strata Management Act*) yang dijadikan sebagai pembandingan, mengingat Negara tersebut memiliki aturan yang lebih jelas dan terinci. Sedangkan Negara Malaysia sebagai negara yang masih dalam berkembang. Sehingga pendekatan perbandingan ini memperoleh masukan dalam menyempurnakan

⁸²*ibid*, h. 173.

ketentuan pengaturan PPPSRS yang terbatas di Indonesia. Pendekatan perbandingan dipergunakan pada pembahasan Bab III.

(4). Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus menggali alasan-alasan yang menjadi pertimbangan hukum yang digunakan oleh hakim dalam memberikan suatu putusan (*ratio decidendi*). Menurut Jhonny Ibrahim, "...kasus-kasus tersebut dipelajari untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaannya suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum."⁸³ Dalam penulisan ini kasus-kasus gugatan yang diolah terkait pembentukan PPPSRS yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. *Rasio decidendi* yang dipergunakan oleh hakim dalam memberikan putusan. Pendekatan kasus dipergunakan pembahasan Bab II dan Bab III.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Jenis penelitian ini merupakan penelitian normatif maka bahan hukum yang digunakan, yaitu : bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- (1). Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rusun, peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan yang diteliti yang ditempatkan dalam Daftar Peraturan Perundang-Undangan dan Daftar Putusan dari pengadilan. Sedangkan peraturan perundangan dari Negara Singapura, yaitu : *Building*

⁸³Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Bayumedia Publishing, cet. 3, Malang, 2007, h. 321.

Maintenance & Strata Management Act 2008 dan *Land Titles (Strata) Act 2009* dan peraturan perundang-undangan dari Negara Malaysia, yaitu : *Strata Titles Act 1985 (Act 318)* dan *Strata Management Act 2013 (Act 757)*.

- (2) Bahan hukum sekunder, bahan hukum ini bersifat pelengkap atau penunjang pembahasan dari permasalahan yang akan diteliti dan pada umumnya terdiri dari buku, jurnal/majalah, makalah dan hasil penelitian atau literatur-literatur yang relevan dengan pokok permasalahan ini.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait rusun dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi dengan berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan. Selanjutnya bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan teknik bola salju, dalam *folder* dan *file* dikomputer serta sistem kartu, baik dengan kartu yang memuat kutipan tulisan asli maupun kartu kutipan ringkasan. *Folder*, *file* dan Kartu-kartu tersebut diberi kode/nama sesuai pokok bahasan.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan tersebut, kemudian diinventarisasi dan diidentifikasi untuk dianalisis atas dasar koherensi dan konsistensi.⁸⁴ Sebagai lazimnya penelitian hukum dengan proses penalaran hukum, logis, sistematis, runtut dengan mengabstraksikan peraturan

⁸⁴Koherensi menyangkut substansi pengetahuan hukum sedangkan konsistensi berhubungan susunan atau strukturnya.

perundang-undangan yang berhubungan dengan rusun dan PPPSRS. Analisis dilakukan atas seluruh bahan hukum yang telah dikaji berdasarkan doktrin, teori dan asas hukum dari para ahli. Dalam upaya menemukan makna dari aturan hukum tersebut, ada 4 (empat) interpretasi hukum yang digunakan, yaitu :

- a. Interpretasi Gramatikal, dilakukan dengan jalan berdasarkan pemahaman tata bahasa atau kebahasaan.⁸⁵ Menurut Sudikno Mertokusumo, “Untuk memahami makna ketentuan Undang-Undang maka ketentuan Undang-Undang itu ditafsirkan atau dijelaskan dengan menguraikannya menurut bahasa umum sehari-hari.”⁸⁶ ; Dalam penelitian ini terdapat beberapa tata bahasa dalam UU No. 20 Tahun 2011, seperti pemilik, penghuni, masa transisi, badan hukum, pengelolaan, hak perseorangan dan hak bersama serta PPPSRS. Interpretasi ini dipergunakan pembahasan Bab II.
- b. Interpretasi Sistematis, menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.⁸⁷ Interpretasi sistematis dipergunakan dalam menganalisis ketentuan Pasal 74 ayat (1), ayat (2) dan Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2011, terdapat 2 (dua) subyek hukum yang diatur, yaitu : pemilik dan pelaku pembangunan. Kedua ketentuan tersebut mewajibkan dalam pembentukan PPPSRS. Interpretasi ini dipergunakan untuk pembahasan pada Bab II dan Bab III.

⁸⁵Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Op. Cit*, h. 145

⁸⁶Sudikno Mertokusumo (selanjutnya ditulis Sudikno Mertokusumo II) , *Penemuan Hukum*, Sebuah Pengantar, cet.6, Liberty Yogyakarta, 2009, h. 57.

⁸⁷*Ibid.*

- c. Interpretasi Teleologikal, menafsirkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan pembentuk Undang-Undang⁸⁸. Ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 20 Tahun 2011, khusus pengaturan pembentukan PPSRS dan pengelolaan rusun. Interpretasi ini dipergunakan untuk pembahasan pada Bab II dan Bab III.
- d. Interpretasi Komparatif, penafsiran dengan cara membandingkan untuk mendapatkan kejelasan mengenai suatu ketentuan hukum⁸⁹. Dalam penelitian ini ketentuan Badan Hukum PPSRS dengan badan hukum yang ada di Indonesia. Interpretasi ini dipergunakan untuk pembahasan pada Bab II.

1.7.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Agar dapat memahami paparan dalam penelitian ini maka sebelum memasuki materi pembahasan, akan penulis kemukakan pertanggungjawaban sistematika, dengan demikian diharapkan dapat dipahami sepintas sebelum memasuki materi pokoknya. Sistematika penelitian disertasi ini disusun dalam 4 (empat) bab. Pada bab II dan bab III masing-masing terdiri atas beberapa sub bab sesuai pembahasan dan materi yang diteliti.

Bab I yang merupakan bab Pendahuluan, berisikan mengenai latar belakang permasalahan terkait rumah susun. Pilihan pembangunan rusun untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal dan/atau tempat usaha sebagai salah satu cara mengatasi keterbatasan tanah. Keterbatasan informasi dari pembeli atas sarusun yang ditawarkan oleh pelaku pembangunan sebagai kelemahan penerapan transparansi.

⁸⁸*Ibid*, h. 61.

⁸⁹Sudikno Mertokusumo II, *Op. Cit.*, h. 174.

Kemudian kendala pembentukan PPPSRS sebagai badan hukum dan wadah dari semua pemilik dan penghuni satuan rumah susun, dari latar belakang ini akan diketahui apa yang mendasari dipilihnya pokok kajian dalam penelitian ini. Kemudian perumusan masalah serta tujuan dan manfaat penelitian bagi teoritis atau akademis maupun praktis bagi para pihak yang berkepentingan terhadap pokok permasalahan. Selanjutnya kajian pustaka terhadap makna dan konsep dari Eksistensi PPPSRS dalam Pengelolaan Rumah Susun di Indonesia. Teori terkait badan hukum dan perlindungan hukum. Asas-asas hukum yang dipakai terkait penelitian sebagai pondasi menopang kukuhnya suatu norma hukum. Selanjutnya metode penelitian serta sistematika penulisan yang akan memberikan alur pikir para pembaca sebelum memasuki materi utama disertasi tersebut.

Bab II yang diberi judul Rasio Legis Keberadaan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun. Pembahasannya terdiri dari 5 (lima) sub bab, pada sub bab pertama tentang pembentukan perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun. Pembahasan diawali ketentuan Pasal 74 ayat (1) tentang kewajiban pemilik membentuk PPPSRS. Pada sub bab kedua tentang PPPSRS sebagai Badan Hukum. Segala karakteristiknya badan hukum Indonesia yang akan menjadi acuan untuk pembahasan pada beberapa teori badan hukum dan teori yang sesuai untuk PPPSRS sebagai badan hukum. Selanjutnya sub bab ketiga tentang tanggung jawab pengurus dan pengawas. Tanggung jawab tersebut dikaji dari *Good Corporate Governance*. Pada sub bab keempat tentang keberadaan pemilik dan penghuni sarusun. Pembahasan ini diawali kepemilikan pemilik atas sarusun dan adanya pilihan bebas sebagai wujud dari kehendak bebas yang dimiliki setiap orang. Keberadaan moral

dalam menentukan keadilan, kebaikan dan kepatutan. Pada sub bab kelima hak dan kewajiban dari pemilik dan penghuni sarusun. Beranjak dari pemikiran bahwa setiap orang memiliki kebebasan dalam berkumpul dan berserikat dalam menuangkan hak dan kewajibannya. Pemilik memiliki hak perorangan dan hak bersama, disamping hak terdapat pula kewajiban. Salah satunya kewajiban sebagai anggota PPPSRS. (Menjawab permasalahan nomor 1).

Bab III yang diberi judul Hubungan Hukum Pemilik, Pelaku Pembangunan, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Badan Pengelola, penekanan pada penerapan normatif dari hubungan pemilik, pelaku pembangunan, PPPSRS dan badan pengelola. Pembahasan ini terdiri dari 5 (lima) sub bab, pada sub bab pertama hubungan hukum antara pemilik dan pelaku pembangunan. Pembahasan diawali pada saat rusun belum dibangun, rusun mulai dibangun dan pembangunan rusun yang telah diselesaikan oleh pelaku pembangunan. Pada sub bab kedua hubungan hukum antara pemilik dan PPPSRS. Pembahasan ini mengenai kontribusi dari pemilik pada saat pendirian PPPSRS. Kemudian konsekwensi terbentuknya PPPSRS. Selanjutnya hubungan hukum PPPSRS dan badan pengelola. Hubungan dimulai dari tahap berita acara serah terima sarusun dan berdirinya PPPSRS. Pada sub bab keempat penyelesaian sengketa. Pembahasan mengenai penyelesaian sengketa yang dilakukan di lingkungan pengadilan dan di luar pengadilan. Terakhir sub bab kelima perbandingan hukum dengan Negara Singapura dan Negara Malaysia berisikan ketentuan-ketentuan terkait rusun dan PPPSRS yang ada di negara-negara tersebut dan perbandingan hukumnya dengan negara Indonesia. (Menjawab permasalahan nomor 2).

Pada Bab IV merupakan penutup rangkaian telaah dalam penulisan disertasi ini. Bab ini berisi kesimpulan dan saran terhadap hasil analisis yang dilakukan. Kesimpulan merupakan inti sari dari pembahasan terhadap permasalahan yang diajukan dalam disertasi ini. Sedangkan saran merupakan bentuk kristalisasi pemikiran penulis sebagai usulan terhadap kesimpulan yang ada.