

## **TINDAKAN HUKUM PEMERINTAH DALAM PEMBINAAN PENGELOLAAN RUMAH SUSUN MILIK SEBAGAI PEMENUHAN HAK ATAS TEMPAT TINGGAL**

**Ibnu Sina Chandranegara, Syaiful Bakhri**  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jakarta  
[ibnusinach@umj.ac.id](mailto:ibnusinach@umj.ac.id)

### **Abstrak**

Artikel ini disusun bertujuan untuk menilai pemenuhan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan perihal adanya peran negara dalam pemenuhan hak atas tempat tinggal. Sehingga apabila merujuk kepada peran negara yang memiliki tugas melindungi segenap bangsa Indonesia, maka pelaksanaan tugas pemerintahan untuk penyediaan tempat tinggal menjadi suatu keharusan. Tujuan tersebut dilatar belakangi oleh karena kerap kali kebijakan penyediaan tinggal khususnya rumah susun milik menghadapi persoalan dalam minimnya campur tangan pemerintah dalam hal penyediaan tempat tinggal yang terkesan hanya diserahkan kepada mekanisme pasar, akibatnya kerap kali konflik kepentingan antara pihak pengembang dengan konsumen. Hal ini kerap kali terjadi di beberapa daerah dan telah menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Oleh karena itu tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji tindakan pemerintah daerah dalam melakukan tindakan pengelolaan rumah susun milik sebagai upaya campur tangan pemerintah dalam hal pemenuhan Hak atas tempat Tinggal Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap norma-norma hukum, asas-asas, konsep dan teori yang berkaitan dengan persoalan hak atas tempat tinggal menurut UUD 1945 dan terhadap berbagai bentuk tindakan pemerintah (*rechthandelingen*) dalam menanggulangi konflik hubungan hukum yang memerlukan intervensi tindakan pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam melakukan tindakan pembinaan pengelolaan rumah susun milik, pemerintah daerah kerap melakukan tindakan perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Namun dalam pelaksanaan tindakan pembinaan yang demikian itu kerap kali pemerintah daerah menerbitkan aturan yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi yang diterbitkan oleh Menteri.

**Kata kunci:** Hak atas Tempat Tinggal; Rumah Susun; Tindakan Pemerintah

## **LEGAL ACTIONS BY GOVERNMENT ON FOSTERING MANAGEMENT OF FLAT AS FULFILLMENT STATE'S DUTY TO PROVIDING HOUSING**

### **Abstract**

This manuscript was prepared with the aim of assessing the fulfilment of Article 28 H para (1) of the 1945 Constitution, which is following the state's role in fulfilling the right to the residence. Directing attention to the things that have been done to ensure the Indonesian people, then implementing the task of providing housing becomes a must. This research background is motivated because the policy of providing housing, especially flats, often faces problems in the lack of government intervention in the provision of accommodation, which seems to only leave it to the market mechanism. As a result, there are often conflicts of interest between developers and consumers. This usually happens in several areas and leads to prolonged conflicts. Therefore, this manuscript is to examine the actions of local governments in carrying out the management of Flats as an effort to intervene by the government to fulfil the Right to Residence. The study was conducted using normative legal research methods, so this research using on legal norms, principles, concepts and theories related to the issue of the right to a housing according to the 1945 Constitution and to various forms of government action (*rechthandelingen*) in overcoming conflicts in legal relations that require government intervention. The study results show that in acting fostering flats belonging to the local government, they carry out planning, regulation,

control and control actions. However, in implementing such coaching actions, local governments often issue regulations contrary to higher norms issued by the Minister.

**Keywords: Right to Residence; Flats; Government Actions**

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kepemilikan atas suatu tempat tinggal pada umumnya dianggap sebagai salah satu pilar negara kesejahteraan, dengan peringkat signifikansi di samping jaminan sosial, kesehatan dan pendidikan.<sup>1</sup> Namun, para peneliti di bidang kebijakan perumahan sering berargumen bahwa, terlepas dari banyak negara yang menjanjikan kepada rakyat dan mengadakan program pemberian dan memiliki tempat tinggal yang layak sejak setelah Perang Dunia II, akan tetapi secara global isu tentang perumahan juga menghadapi sindiran sarkastik yaitu *the wobbly pillar under the welfare state* sebagaimana dikemukakan oleh Torgensen, sehingga persoalan tempat tinggal berada diposisi yang paling lemah dibandingkan sektor lainnya yaitu jaminan sosial, kesehatan dan pendidikan. Pandangan ini juga didasari oleh beberapa ragam kebijakan di Amerika maupun Eropa tentang pengadaan tempat tinggal yang layak sejak tahun 1970-an yang telah mengisyaratkan kemunduran negara di bidang perumahan, sementara kenaikan kepemilikan rumah merupakan peningkatan peran pasar.<sup>2</sup>

Fenomena menurut para ahli didasari oleh beragam argumen, Townsend misalnya, menganggap bahwa sistem penyediaan tempat tinggal bagi negara masih dianggap suatu pilihan kebijakan mengambang atau apa yang disebutnya sebagai *hovers awkwardly on the threshold of the status of a social service*.<sup>3</sup> Mengambang dikarenakan persoalan apakah penyediaan tempat tinggal merupakan tanggung jawab negara atau justru hak privat yang negara tidak boleh ikut campur di dalamnya.<sup>4</sup> Sementara itu, Kemeny menekankan bahwa perumahan berbeda dari pilar kesejahteraan lainnya, menurutnya diskursus atas tanggung jawab negara dan hak privat menjadikan penyediaan rumah tidak bisa

---

<sup>1</sup> Peter Malpass, "Housing And The New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?," *Housing Studies* 23, no. 1 (2018): 1–19, <https://doi.org/10.1080/02673030701731100>; Richard Groves, *Housing And The New Welfare State: Perspectives From East Asia And Europe* (London: Routledge, 2016).

<sup>2</sup> Ulf Torgensen, "Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State," in *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, ed. B Turner, J Kemeny, and L Lundqvist (Gavle: Almqvist and Wiksell International, 1987).

<sup>3</sup> Tony Fahey and Michele Norris, "Housing in the Welfare State: Rethinking the Conceptual Foundations of Comparative Housing Policy Analysis," *International Journal of Housing Policy* 11, no. 4 (2011), <https://doi.org/10.1080/14616718.2011.626606>.

<sup>4</sup> Timothy Blackwell and Sebastian Kohl, "Historicizing Housing Typologies: Beyond Welfare State Regimes And Varieties Of Residential Capitalism.," *Housing Studies* 34, no. 2 (n.d.): 298–318, <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1487037>.

diletakan secara universal sebagai tanggung jawab negara, sementara jaminan sosial, pendidikan dan kesehatan lebih lazim disediakan oleh negara khususnya yang menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan dan faktanya, sebagian besar dibayar dari pajak, sedangkan penyediaan perumahan oleh negara hampir tidak pernah seperti itu.<sup>5</sup> Penurunan ragam kebijakan di berbagai negara dalam penyediaan tempat tinggal bahkan dianggap sebagai bukti terkait preferensi pilihan kebijakan dalam pengurangan subsidi.<sup>6</sup> Cole dan Furbey bahkan menafsirkan penurunan ragam kebijakan ini sebagai upaya pemerintah ‘untuk mengamputasi kebijakan penyediaan rumah yang dianggapnya sudah merupakan urusan privat dan negara tidak “perlu” bertanggung jawab soal itu.’<sup>7</sup> Dalam konteks yang lebih ekstrim bahkan Kemeny & Lowe menyarankan bahwa sistem perumahan di negara maju sebaiknya menyatu pada pola umum peningkatan dominasi pasar.<sup>8</sup> Beragam pendapat ahli tersebut jelas berbanding terbalik dengan amanat Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan”. Ketentuan ini juga mendapatkan penekanan sebagaimana terurai dalam Pasal 28 I UUD 1945 yaitu, perlindungan, pemajuan penegakkan dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Dalam konteks pengelolaan rumah susun di Indonesia, persoalan hubungan antara intervensi pemerintah dan dominasi pengembang dengan penghuni kerap menimbulkan konflik. Sejak 2011 yang melahirkan dua undang-undang yang krusial bagi persoalan hunian di Indonesia termasuk rusun, antara lain UU No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan UU No 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut sebagai UU Rusun), sebagai revisi UU No 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. UU Rusun pada pokoknya mengatur perihal rusun umum, rusun khusus, rusun negara, dan rusun komersial yang dikembangkan swasta atau biasa disebut apartemen. Selain itu, UU Rusun juga mencoba melindungi konsumen masyarakat bawah, misalnya ketentuan yang mengatur pelaku pembangunan apartemen wajib menyediakan rusun umum sekurang-kurangnya 20 % dari total luas lantai yang dibangun. Semangat melindungi konsumen juga tercermin dari ketentuan soal Perhimpunan Pemilik

---

<sup>5</sup> Ben Ansel, “The Political Economy of Ownership: Housing Markets and the Welfare State,” *American Political Science Review* 108, no. 2 (2014): 383–402, <https://doi.org/10.1017/S0003055414000045>.

<sup>6</sup> Peter Malpass, *Housing and the Welfare State* (London: Palgrave Macmillan, 2005).

<sup>7</sup> Peter Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press, n.d.).

<sup>8</sup> Jim Kemeny, “Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship,” *Journal of Housing and the Built Environment* 16, no. 1 (2001), <https://doi.org/10.1023/A:1011526416064>.

Penghuni Satuan Rumah Susun (Selanjutnya disebut P3SRS). Akan tetapi masih terdapat ketentuan yang belum melindungi penghuni. Beberapa di antaranya, terkait dengan pengelola yang juga dituntut untuk mengimplementasi tata tertib hunian sehingga tercipta ketertiban dalam penggunaan barang milik bersama, fasilitas bersama, dan fasilitas sosial lainnya.<sup>9</sup> Selain itu banyak peraturan baru oleh pengembang dibuat di luar kesepakatan dengan penghuni. Sehingga timbul konflik berupa lahirnya P3SRS yang dibentuk oleh warga sendiri untuk mengimbangi peran P3SRS bentukan pengembang.

Lahirnya UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja juga tidak banyak memberikan perlindungan hukum yang berimbang bagi konsumen dan pelaku usaha.<sup>10</sup> Aturan turunan berupa Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman memuat berbagai ketentuan yang memberatkan Konsumen. Beberapa hal seperti *pertama*, Pasal 22H ayat (4) PP No 12 Tahun 2021 yang mentukan pengembang dapat memotong 10 persen dari pembayaran yang telah diterima dari calon pembeli ditambah dengan biaya pajak yang telah diperhitungkan meskipun Kredit Perumahan Rakyat (KPR) bank tidak disetujui. *Kedua*, Pasal 22H ayat (3) PP No 12 Tahun 2021 pembatalan unit pesanan oleh konsumen pada saat pemasaran yang bukan disebabkan oleh kelalaian pengembang, maka pengembang bisa memotong paling rendah 20 persen ditambah dengan biaya pajak. *Ketiga*, Pasal 22L PP No 12 Tahun 2021 yang menentukan pelaku pembangunan tidak boleh menarik dana lebih dari 80 persen kepada pembeli sebelum memenuhi persyaratan PPJB". Dengan adanya pasal itu, pengembang bisa mengutip biaya dari konsumen di bawah 80 persen tanpa Perjanjian Pengikatan Jual Beli.

Setidak-tidaknya terdapat penelitian terdahulu yang memiliki ruang lingkup topik yang serupa. Seperti penelitian yang dikemukakan oleh Sihotang, yang memfokuskan tentang aspek perlindungan hukum antara Penghuni dan Pemilik Satuan Rumah Susun.<sup>11</sup> Disertasi yang disusun oleh Muslimah (2017) memiliki ruang lingkup yang memfokuskan pada aspek peranan persatuan perhimpunan penghuni satuan rumah susun Puri Garden apartemen sehubungan dengan

---

<sup>9</sup> Sudiman Sihotang, Martin Roestamy, and Ady Sulistyono, "Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Dan Pemilik Satuan Rumah Susun Dalam Pengelolaan Rumah Susun," *De Rechtsstaat* 7, no. 1 (2021): 81–90, <http://dx.doi.org/10.30997/jhd.v7i1.4164>.

<sup>10</sup> "Makin Buntung: Nestapa Konsumen Properti di Era UU Cipta Kerja," *tirto.id*, accessed August 8, 2021, <https://tirto.id/makin-buntung-nestapa-konsumen-properti-di-era-uu-cipta-kerja-ggtR>.

<sup>11</sup> Sihotang, Roestamy, and Sulistyono, "Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Dan Pemilik Satuan Rumah Susun Dalam Pengelolaan Rumah Susun."

developer yang tidak melaksanakan kewajiban.<sup>12</sup> Serta penelitian Januar dkk (2019) yang memfokuskan pada pengaturan P3SRS di Kota Bandung secara spesifik dan menilai konsistensinya secara hirarkis.<sup>13</sup> Beberapa penelitian sebelumnya tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan pada artikel ini disebabkan oleh karena dua hal. Pertama, penelitian ini memfokuskan pada segi tindakan hukum pemerintahan (*rechthandelingen*) dalam segi hukum administrasi negara, sedangkan ketiga penelitian sebelumnya memfokuskan dari segi hukum perdata khususnya perlindungan konsumen. Kedua, penelitian ini bermaksud meneliti kewenangan pembinaan berjenjang sebagaimana diatur dalam UU Rusun, suatu hal yang tidak dilakukan dalam tiga penelitian terdahulu. Sehingga penelitian ini memiliki bidang hukum dan objek penelitian yang berbeda dibandingkan yang sebelumnya. Penelitian ini bertujuan untuk menilai pemenuhan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan perihal adanya peran negara dalam pemenuhan hak atas tempat tinggal.

### **B. Permasalahan**

Berdasarkan hal tersebut tulisan ini memiliki dua persoalan yaitu *pertama*, bagaimana bentuk tindakan hukum pemerintah (*rechthandelingen*) dalam pembinaan dengan maksud menanggulangi pengelolaan rumah susun khususnya dalam pembentukan perhimpunan? dan *kedua*, apakah tindakan hukum pemerintah dalam pembinaan yang diatur dalam Pasal 6 UU No 20 Tahun 2011 tentang Rusun menitik beratkan kepada kewenangan menteri atau menteri dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan secara otonom kepada pemerintah daerah?

### **C. Metode Penelitian**

Artikel ini disusun berdasarkan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan (*literature review*) secara kualitatif. Bahan penelitian yang digunakan antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelaah dilakukan secara mendalam terhadap norma-norma hukum, asas, teori, dan konsep hukum di lapangan hukum administrasi negara khususnya di bidang hukum rumah susun.

---

<sup>12</sup> Alidatussadiyah Al Muslimah, "Peranan Persatuan Perhimpunan Penghuni Satuan Rumah Susun Puri Garden Apartemen Sehubungan Dengan Developer Yang Tidak Melaksanakan Kewajiban: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor: 089/Pdt. G/2013/PN. Jak. Bar" (Disertation, Jakarta, Universitas Yarsi, 2017).

<sup>13</sup> Ocky Januar, Agus Setiawan, and Lindawaty Suherman Sewu Pan, "Pengaturan Pengesahan Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun Pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 543 Tahun 2018 Dan Konsistensinya Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Atasnya," *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi* 10, no. 2 (2019): 39–49, <https://doi.org/10.28932/di.v10i2.1530>.

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Peran Negara Dalam Penyediaan Tempat Tinggal

Apabila merujuk kepada konstelasi negara kesejahteraan yang dianut di Indonesia, maka penyediaan tempat tinggal oleh negara merupakan hasil dari hubungan *reciprocal* antara kewajiban dan hak warga negara.<sup>14</sup> Kewajiban yang berkaitan dengan apa yang harus dikerjakan oleh warga negara minimal meliputi tiga hal, *Pertama*, membayar pajak. *Kedua*, melakukan bela negara, dan *ketiga*, menaati hukum. Sedangkan hak yang berkaitan dengan jaminan dari negara untuk memberikan perlindungan/pelayanan kepada setiap warga negara sepanjang mereka telah melaksanakan kewajiban, setidaknya meliputi tiga hal, yakni: *pertama*, mendapatkan jaminan/perlindungan sosial, *kedua*, perlindungan hukum, *ketiga*, berpartisipasi dalam penyelenggara negara.<sup>15</sup> Hubungan *reciprocal* diantara kedua terjadi secara kondisional manakala penuaian kewajiban akan berakibat pemberian hak, dan hak dicabut manakali kewajiban diabaikan.<sup>16</sup> Dengan demikian rakyat memiliki kepastian dan jaminan untuk hidup layak/sejahtera dari negara ketika mereka telah menjalankan kewajiban yang ditetapkan. Sebaliknya mekanisme ini juga mendorong kehidupan yang tertib dan adil serta dapat mengurangi kecenderungan orang melanggar hukum atau bertindak asosial.

Terkait dengan pemenuhan hak bertempat tinggal, maka peran negara memiliki sifat ganda dalam kebijakan penyediaan tempat tinggal sebagai kepentingan pasar dan kepentingan sosial memiliki implikasi bahwa pembuat kebijakan akan sangat mempertimbangkan pilihan untuk berfokus pada aspek pasar atau kepentingan sosial.<sup>17</sup> Pendekatan distribusi pasar, maka negara mendorong agar setiap warga negara memiliki pendapatan yang cukup dari pekerjaan mereka dengan mempermudah proses akses permodalan dalam pemilikan tempat tinggal, sementara kebijakan penyediaan tempat tinggal oleh negara memerlukan intervensi negara di pasar khususnya di bidang tempat tinggal sewa, di mana tujuannya adalah untuk mendukung akses luas ke akomodasi yang memadai untuk penyewa, terutama mereka yang berpenghasilan rendah.<sup>18</sup> Selain dari yang diuraikan, terdapat beberapa model bentuk peran negara dalam

---

<sup>14</sup> John Sleeman, *The Welfare State: Its Aims, Benefits And Costs* (London: Routledge, 2018).

<sup>15</sup> Budi Setiyono, *Model Dan Desain Negara Kesejahteraan* (Bandung: Nuansa Cendikia, 2019).

<sup>16</sup> Wiliam Robson, *Welfare State And Welfare Society: Illusion And Reality* (London: Routledge, 2018).

<sup>17</sup> Eoin O'Sullivan and Pascal De Decker, "Regulating the Private Rental Housing Market in Europe," *European Journal of Homelessness* 11, no. 1 (2007), <http://dx.doi.org/10.1080/14616710802037466>.

<sup>18</sup> Kathleen Scanlon, Melissa F. Arrigoitia, and Christine Whitehead, "Social Housing in Europe," in *Social Housing in Europe*, ed. Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (London: London School of Economics, 2007).

penyediaan tempat tinggal. Misalnya, di Denmark, negara berperan dalam mendorong tingkat partisipasi sektor swasta yang tinggi pada penyediaan layanan publik dan kesejahteraan, termasuk didalamnya penyediaan tempat tinggal. Sementara itu, di Islandia negara didorong perannya dalam memberikan kesejahteraan dalam pekerjaan, sehingga selain memberikan proteksi bagi tenaga kerja, namun juga diarahkan adanya jaminan tempat tinggal atas pendapatan dari pekerjaannya. Lain halnya dengan di Norwegia, penyediaan tempat tinggal merupakan tanggung jawab institusi publik yang jelas berafiliasi kepada negara.<sup>19</sup> Di Indonesia sendiri, dalam hal penyediaan tempat tinggal negara mengambil peran yang cenderung dalam kategori model yang pertama, yaitu berusaha mendorong peran swasta dalam penyediaan tempat tinggal meskipun demikian beragam kebijakan yang memungkinkan adanya pemberian *insentif* maupun *disentif*, atau *reward* dan *punishment* menjadi suatu keniscayaan dalam politik hukum berkaitan dengan penyediaan tempat tinggal.<sup>20</sup>

### **B. Konflik Swasta Dan Konsumen Dalam Pengelolaan Rumah Susun**

UU Rusun menentukan bahwa apabila satuan rusun sudah memiliki penghuni atau telah dihuni wajib untuk dibentuk membentuk P3SRS. Kewajiban dilaksanakan oleh penghuni dan penyelenggara pembangunan sehingga setiap pembangunan satuan rumah susun wajib membentuk P3SRS yang berbadan hukum. Pembentukan P3SRS sendiri harus difasilitasi oleh pengembang, akan tetapi dari segi regulasi, UU Rusun tidak memberikan penjelasan fasilitas yang dimaksud. Sehingga apabila dikaitkan dengan KUHPerdara, pembentukan P3SRS adalah merupakan perikatan. Berdasarkan doktrin, perikatan timbul selain bersumber dari perjanjian, namun juga timbul disebabkan undang-undang. UU Rusun mewajibkan penghuni untuk membentuk P3SRS tetapi di saat yang bersamaan juga mewajibkan pengembang untuk memfasilitasi pembentukannya. Pengembang pun hanya diberikan waktu pengelolaan rumah susun sampai masa transisi. Namun dalam praktiknya pengembang masih mengelolanya sampai masa transisi berakhir.<sup>21</sup>

Apabila menggunakan studi kasus yang berkembang di berbagai daerah seperti DKI Jakarta ataupun Bandung, konflik antara penghuni rumah susun dengan pihak pengembang masih marak terjadi.<sup>22</sup> Bentuk-bentuk konflik yang timbul antara lain: *pertama*, pengembang menganggap memiliki atas unit-unit

---

<sup>19</sup> Setiyono, *Model Dan Desain Negara Kesejahteraan*.

<sup>20</sup> Setiyono.

<sup>21</sup> Al Muslimah, "Peranan Persatuan Perhimpunan Penghuni Satuan Rumah Susun Puri Garden Apartemen Sehubungan Dengan Developer Yang Tidak Melaksanakan Kewajiban: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor: 089/Pdt. G/2013/PN. Jak. Bar."

<sup>22</sup> Al Muslimah.

yang jumlahnya cukup besar, sehingga beranggapan untuk tetap melakukan penundaan dalam pembentukan P3SRS. *Kedua*, terjadinya monopoli suara pada P3SRS yang dibentuk pengembang. Upaya memonopoli suara tersebut umumnya dilakukan karena takut kehilangan keuntungan yang besar dalam pengelolaan. *Ketiga*, adanya upaya memanfaatkan celah pengaturan seperti misalnya, P3SRS baru bisa dibentuk jika penghuni apartemen sudah mencapai minimal 5 tower. Akan tetapi nyatanya hanya 4 tower yang dibangun, dan ternyata satu towernya diperuntukan untuk ruko atau kantor sehingga fungsinya tidak tercapai sebagaimana mestinya. *Keempat*, pengembang menaikkan Iuran Perawatan Lingkungan (IPL) yang besarnya tanpa didiskusikan dengan penghuni. *Kelima*, pengembang memanfaatkan hak suara yang didasarkan kepada jumlah unit yang dimiliki dan surat kuasa yang diberikan kepada pengembang untuk membentuk P3SRS tanpa sepengetahuan penghuni. *Keenam*, memunculkan dua versi P3SRS disebabkan oleh penafsiran yang beragam terhadap Pasal 74 dan 75 dalam UU Rusun. Akibatnya, kedua pihak merasa yang paling berhak membentuk P3SRS. Pemilik dan penghuni yang wajib membentuk P3SRS sementara pengembang menganggap pengembang yang harus memfasilitasi pembentukannya.<sup>23</sup> *Ketujuh*, kenaikan besaran tarif listrik yang di atas tarif PLN. *Keempat*, praktik monopoli layanan akses internet yang biasanya disediakan oleh provider yang terafiliasi dengan pengembang. *Kelima*, persoalan sertifikasi satuan apartemen. *Keenam*, terkait peraturan daerah tentang rincian untuk jadi dasar pembuatan sertifikat satuan apartemen.<sup>24</sup>

Apabila dikualifikasi, maka secara umum persoalan di bidang hak terhadap tempat tinggal khususnya Rusun dapat dikualifikasi kedalam beberapa bentuk, *pertama*, persoalan pembiayaan, wanprestasi oleh konsumen yang tidak melanjutkan pembayaran unit apartemen sehingga mengakibatkan penarikan unit apartemen oleh pengembang.<sup>25</sup> *Kedua*, persoalan ketidakjelasan status sertifikat, Keberadaan objek jaminan Kredit Perumahan Rakyat (KPR) berupa sertifikat tidak jelas untuk penghuni yang masih mencicil dan melunasi KPR.<sup>26</sup> *Ketiga*, ketidaksesuaian fasilitas umum, Lahan Perumahan/Apartemen yang seharusnya

---

<sup>23</sup> Sihotang, Roestamy, and Sulistyono, "Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Dan Pemilik Satuan Rumah Susun Dalam Pengelolaan Rumah Susun."

<sup>24</sup> Badan Perlindungan Konsumen Nasional, "Siaran Pers Badan Perlindungan Konsumen Nasional," March 28, 2018.

<sup>25</sup> Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

<sup>26</sup> Kompas Cyber Media, "Sertifikat Tak Kunjung Terbit, Ratusan Warga Violet Garden Bekasi Resah," KOMPAS.com, February 18, 2016, <https://properti.kompas.com/read/xml/2016/02/18/220000021/Sertifikat.Tak.Kunjung.Terbit.Ratusan.Warga.Violet.Garden.Bekasi.Resah>.

diperuntukan untuk Fasilitas Umum/Fasilitas Sosial digunakan untuk hunian.<sup>27</sup> *Keempat*, persoalan ketidaksesuaian izin lingkungan, pembangunan hotel/apartemen di dalam lingkungan rumah susun tanpa melibatkan/persetujuan warga rusun.<sup>28</sup> *Kelima*, ketidakjelasan biaya pengelolaan dan layanan, Pengelolaan biaya Iuran Pemeliharaan Lingkungan (IPL) yang tidak transparan, kenaikan biaya IPL<sup>29</sup> dan *keenam*, persoalan kelembagaan P3SRS bagi konsumen rumah susun dimana kondisi saat ini anggotanya mayoritas pihak pengembang” atau anggota P3SRS yang mayoritas berasal dari pengembang.<sup>30</sup>

### **C. Tindakan Hukum Pemerintah Dalam Pembinaan Pengelolaan Rusun**

Apabila merujuk Pasal 74 ayat 1 UU No. 20 Thn 2011 tentang Rusun, pemilik Sarusun wajib membentuk Perhimpunan Pemilik & Penghuni Satuan Rumah Susun, atau disingkat P3SRS. Keikutsertaan pengembang dalam pembentukan perhimpunan penghuni rusun sudah harus ditiadakan sejak serah terima bangunan. Namun dalam kenyataannya pelaku pembangunan justru masih diberi kewajiban untuk memfasilitasi terbentuknya P3SRS paling lambat sebelum masa transisi berakhir. Berdasarkan hal tersebut Pasal 5 UU Rusun menegaskan negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan rumah susun yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah. Pembinaan tersebut dilaksanakan oleh menteri pada tingkat nasional, gubernur pada tingkat provinsi; dan bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota. Lalu dalam Pasal 6 UU Rusun ditentukan Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Dalam melaksanakan pembinaan menteri melakukan koordinasi lintas sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, baik vertikal maupun horizontal.

Berdasarkan kewenangan tersebut, menteri menerbitkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut Permen No 14 Tahun 2021). Peraturan ini mencabut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 23/PRT/M/2018 (selanjutnya disebut Permen No 23/PRT/M/2018) yang sebelumnya mengatur hal yang serupa. Permen No 14 Tahun 2021 menegaskan kewenangan menteri dan pemerintah daerah dalam pembinaan dan pengawasan yang ditentukan untuk taat jenjang dan

---

<sup>27</sup> Media.

<sup>28</sup> “Pengelola Apartemen Kecewakan Penghuni - Warta Kota,” accessed July 26, 2021, <https://wartakota.tribunnews.com/2012/09/17/pengelola-apartemen-kecewakan-penghuni>.

<sup>29</sup> Kompas Cyber Media, “Catatan Hitam Perseteruan antara Pengelola Apartemen dan Penghuni...,” KOMPAS.com, August 8, 2017, <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/08313181/catatan-hitam-perseteruan-antara-pengelola-apartemen-dan-penghuni->.

<sup>30</sup> Badan Perlindungan Konsumen Nasional, “Siaran Pers Badan Perlindungan Konsumen Nasional.”

mempedomani Permen No 14 Tahun 2021. Hal ini disebabkan dalam pengaturan sebelumnya melalui Permen No 23/PRT/M/2018.

Sebagai contoh di DKI Jakarta, gubernur berdasarkan kewenangannya, menerbitkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 132 tahun 2018 tentang Pembinaan Pengelolaan Rumah Susun Milik (selanjutnya disebut Pergub DKI Jakarta No 132 Tahun 2018). Berdasarkan tindakan pembinaan berbentuk pengaturan tersebut Pembentukan P3SRS dilakukan dengan cara satu nama satu suara (*one name one vote*) tidak lagi berdasarkan Nilai Perbandingan Proporsional (NPP). Dengan kata lain, penghuni yang memiliki lebih dari dua apartemen hanya bisa memberikan satu suara. Tidak lagi bisa memberikan dua suara atau lebih sesuai dengan jumlah hunian yang dimiliki.

Tidak hanya itu, di dalam Pergub DKI Jakarta No 132 Tahun 2018 juga diatur sanksi bagi pemilik atau penghuni yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, Anggaran Dasar Perhimpunan, dan Anggaran Rumah Tangga Perhimpunan. Bahkan P3SRS bisa melaporkan pelanggaran ke instansi yang berwenang untuk mengambil tindakan hukum kepada pemilik atau penghuni yang melakukan tindak pidana. Secara ketentuan norma, keberadaan Pergub ini mengakomodasi segala kepentingan pemilik atau penghuni yang selama ini mereka cenderung terkekang dengan kepentingan swasta pengembang yang tidak rela melepaskan pengelolaan apartemen yang telah mereka bangun tersebut. Selain itu, lahirnya Pergub dimaksudkan untuk mengisi kekosongan peraturan yang memuat tentang pengelolaan rumah susun (rusun). Salah satu poinnya adalah mengenai hak-hak warga rumah susun. Akan tetapi dalam beberapa ketentuan yang dimuat dalam Pergub DKI Jakarta No 132 Tahun 2018 memuat sejumlah norma yang bertentangan dengan Permen No 23/PRT/M/2018. *Pertama*, dalam hal hak suara, Pasal 19 ayat 3 Permen No 23/PRT/M/2018 diatur bahwa pemilik wakil pemilik sebagaimana dimaksud pada pasal tersebut hanya memiliki satu suara walaupun memiliki lebih dari satu unit rusun. Namun pada Pasal 36 angka 3 Pergub DKI Jakarta No 132 Tahun 2018 menyatakan bahwa setiap nama pemilik, memiliki satu suara walaupun memiliki lebih dari satu rumah susun, hal ini bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu mengenai sistem pemilihan satu orang satu suara. Padahal dalam Pasal 75 UU Rusun tidak mengisyaratkan adanya sistem satu orang satu suara dalam pembentukan P3SRS. Dalam Pergub DKI Jakarta No 132 Tahun 2018 mengatur 3 (tiga) kriteria hak suara, sementara Permen mengatur 4 (empat) kriteria hak suara.

Hal serupa juga dimiliki dalam Pemerintah Kota Bandung ketika melakukan tindakan hukum pembinaan berupa pembentukan pengaturan melalui Peraturan Walikota Bandung Nomor 543 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pembentukan Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun (selanjutnya disebut sebagai Perwal Kota Bandung No 543 Tahun 2018). Terdapat inkonsistensi

pengaturan yang terjadi disebabkan tindakan hukum dalam pembinaan yang dilakukan pemerintah daerah. Dalam Pasal 25 ayat (1) Perwal Kota Bandung No 543 Tahun 2018 ditentukan bahwa pengesahan P3SRS dilakukan oleh notaris dan pejabat yang berwenang. Ketentuan ini memberikan pengertian pengesahan yang sifatnya kumulatif. Padahal Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris disebutkan bahwa notaris hanya berwenang membuat akta otentik yang dalam hal ini adalah akta pendirian, bukan untuk mengesahkan suatu badan atau lembaga sebagai badan hukum.

Konstruksi sebagaimana terurai menunjukkan bahwa kewenangan pembinaan Rusun dalam Pasal 5 dan 6 UU Rusun belum memberikan penegasan berkaitan dengan apakah dimungkinkannya pemerintah daerah mengeluarkan aturan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya khususnya dalam hal penanggulangan konflik horizontal yang terjadi. Apabila merujuk kepada Pasal 84 UU Rusun, Pemerintah Provinsi dalam pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai wewenang: (a) menetapkan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat nasional; (b). menetapkan peraturan perundang-undangan, termasuk norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang rumah susun; (c) mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program di bidang rumah susun pada tingkat nasional; (d) mengawasi pelaksanaan operasionalisasi kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat nasional; (e). memfasilitasi pengelolaan bagian bersama dan benda bersama rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara; (f) memfasilitasi kerja sama pada tingkat nasional antara pemerintah dan badan hukum atau kerja sama internasional antara pemerintah dan badan hukum asing dalam penyelenggaraan rumah susun; (g) menyelenggarakan koordinasi pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan; (h.) menyelenggarakan koordinasi pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun; dan (i) memfasilitasi peningkatan kualitas rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat nasional.

Pasal 84 huruf a dan b UU Rusun secara tegas mengatur bahwa pemerintah provinsi mempunyai wewenang menetapkan peraturan perundang-undangan, termasuk norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang rumah susun. Bahkan didalam Pasal 26 ayat 4 UU No 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia juga telah menegaskan bahwa Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: (a) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup;

(b) pengendalian penduduk dan permukiman; (c) transportasi; (d) industri dan perdagangan; dan (e) pariwisata. Ketentuan ini jelas menegaskan kewenangan Gubernur DKI Jakarta dalam hal penetapan dan pelaksanaan kebijakan khususnya dalam hal penduduk dan pemukiman. Berdasarkan hal tersebut, Istilah “kewenangan” dalam ketentuan sebagai mana yang dipersoalkan tentu saja bukan kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Misalnya, menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan presiden. Artinya, apabila menteri membentuk peraturan menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, peraturan menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu dalam hal terbitnya Permen No 14 Tahun 2021 yang di dalam Pasal 40 ayat (2) menentukan dalam hal diperlukan, pemerintah daerah dapat membentuk peraturan di daerah dengan berpedoman pada peraturan menteri ini, sesungguhnya tidak menghalangi kewenangan pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU Rusun. Ketentuan Pasal 40 ayat (2) Permen No 14 Tahun 2021 meskipun menggunakan konsepsi hierarki perundang-undangan dalam menegaskan adanya kewenangan pembinaan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan, akan tetapi pembatasan untuk sesuai dengan ketentuan peraturan menteri adalah justru bertentangan dengan Pasal 5 dan Pasal 6 UU Rusun itu sendiri. Hal ini menjadikan kewenangan pemerintah daerah menjadi terbatas dalam hal melakukan pembinaan terhadap Rusun sebagaimana ditentukan dalam UU Rusun. Oleh karena itu hal ini menunjukkan bahwa terkait dengan kewenangan pembinaan menurut UU Rusun harus dipahami sebagai sesuai hal berdampingan dan otonom atas masing-masing pembagian kewenangannya

### **III. PENUTUP**

Berdasarkan uraian diatas maka terhadap permasalahan pertama, disimpulkan bahwa bentuk tindakan hukum pembinaan Rusun dapat berbentuk kewenangan perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Apabila merujuk kepada Permen No 14 Tahun 2021 maka terhadap kewenangan pengaturan pemerintah daerah dapat membentuk peraturan di daerah dengan berpedoman pada Permen No 14 Tahun 2021. Sedangkan dalam bentuk pengawasan sekurang-kurangnya berbentuk pertama, pengawasan terhadap pembentukan P3SRS oleh pemilik. *Kedua*, pengawasan terhadap fasilitasi pembentukan P3SRS oleh pelaku pembangunan. *Ketiga*, pengawasan terhadap pelaksanaan program kerja P3SRS. *Keempat*, pengawasan terhadap rencana kerja tahunan. *Kelima*, memberikan masukan kepada PPPSRS terhadap jalannya pengelolaan rumah susun. Terhadap permasalahan kedua, disimpulkan bahwa perlunya regulasi yang memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen

sebagai titik *reciprocal* antara kemudahan akses yang juga diberikan oleh pemerintah bagi swasta dalam hal penyediaan tempat tinggal. Sehingga tidak hanya bisa sekedar merumuskan regulasi yang umum dan pada akhirnya melepaskan masyarakat ke tangan mekanisme pasar yang sepenuhnya sehingga pada akhirnya tidak menimbulkan kesan pemerintah lepas tangan tidak hanya dalam hal penyediaan tempat tinggal, tetapi bagaimana agar tidak mendudukkan masyarakat tidak dalam perlindungan negara dan pembinaannya. Oleh karena itu, kewenangan pembinaan menurut UU Rusun harus dipahami sebagai sesuai hal berdampingan dan otonom atas masing-masing pembagian kewenangannya. Artinya kewenangan menteri dalam membentuk aturan dalam rangka pembinaan tidak dapat membatasi kewenangan yang sama yang dimiliki pemerintah daerah dalam melakukan tindakan hukum pembinaan sebagaimana ditentukan dalam UU Rusun.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Al Muslimah, Alidatussadiyah. "Peranan Persatuan Perhimpunan Penghuni Satuan Rumah Susun Puri Garden Apartemen Sehubungan Dengan Developer Yang Tidak Melaksanakan Kewajiban: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor: 089/Pdt. G/2013/PN. Jak. Bar." Dissertation, Universitas Yarsi, 2017.
- Ansel, Ben. "The Political Economy of Ownership: Housing Markets and the Welfare State." *American Political Science Review* 108, no. 2 (2014): 383–402. <https://doi.org/10.1017/S0003055414000045>.
- Badan Perlindungan Konsumen Nasional. "Siaran Pers Badan Perlindungan Konsumen Nasional," March 28, 2018.
- Blackwell, Timothy, and Sebastian Kohl. "Historicizing Housing Typologies: Beyond Welfare State Regimes And Varieties Of Residential Capitalism." *Housing Studies* 34, no. 2 (n.d.): 298–318. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1487037>.
- Fahey, Tony, and Michele Norris. "Housing in the Welfare State: Rethinking the Conceptual Foundations of Comparative Housing Policy Analysis." *International Journal of Housing Policy* 11, no. 4 (2011). <https://doi.org/10.1080/14616718.2011.626606>.
- Groves, Richard. *Housing And The New Welfare State: Perspectives From East Asia And Europe*. London: Routledge, 2016.
- Januar, Ocky, Agus Setiawan, and Lindawaty Suherman Sewu Pan. "Pengaturan Pengesahan Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun Pada Peraturan Walikota Bandung Nomor 543 Tahun 2018 Dan Konsistensinya Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Atasnya." *Dialogia Iuridica*:

- Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi* 10, no. 2 (2019): 39–49.  
<https://doi.org/10.28932/di.v10i2.1530>.
- Kemeny, Jim. “Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship.” *Journal of Housing and the Built Environment* 16, no. 1 (2001).  
<https://doi.org/10.1023/A:1011526416064>.
- tirto.id. “Makin Buntung: Nestapa Konsumen Properti di Era UU Cipta Kerja.” Accessed August 8, 2021.  
<https://tirto.id/makin-buntung-nestapa-konsumen-properti-di-era-uu-cipta-kerja-ggtR>.
- Malpass, Peter. “Housing And The New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?” *Housing Studies* 23, no. 1 (2018): 1–19.  
<https://doi.org/10.1080/02673030701731100>.
- . *Housing and the Welfare State*. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- Media, Kompas Cyber. “Catatan Hitam Perseteruan antara Pengelola Apartemen dan Penghuni...” KOMPAS.com, August 8, 2017.  
<https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/08313181/catatan-hitam-perseteruan-antara-pengelola-apartemen-dan-penghuni->.
- . “Sertifikat Tak Kunjung Terbit, Ratusan Warga Violet Garden Bekasi Resah.” KOMPAS.com, February 18, 2016.  
<https://properti.kompas.com/read/xml/2016/02/18/220000021/Sertifikat.Tak.Kunjung.Terbit.Ratusan.Warga.Violet.Garden.Bekasi.Resah>.
- O’Sullivan, Eoin, and Pascal De Decker,. “Regulating the Private Rental Housing Market in Europe.” *European Journal of Homelessness* 11, no. 1 (2007).  
<http://dx.doi.org/10.1080/14616710802037466>.
- “Pengelola Apartemen Kecewakan Penghuni - Warta Kota.” Accessed July 26, 2021.  
<https://wartakota.tribunnews.com/2012/09/17/pengelola-apartemen-kecewakan-penghuni>.
- Pierson, Peter. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, n.d.
- Robson, Wiliam. *Welfare State And Welfare Society: Illusion And Reality*. London: Routledge, 2018.
- Scanlon, Kathleen, Melissa F. Arrigoitia, and Christine Whitehead. “Social Housing in Europe.” In *Social Housing in Europe*, edited by Kathleen Scanlon and Christine Whitehead. London: London School of Economics, 2007.
- Setiyono, Budi. *Model Dan Desain Negara Kesejahteraan*. Bandung: Nuansa Cendikia, 2019.
- Sihotang, Sudiman, Martin Roestamy, and Ady Sulistyono. “Perlindungan Hukum Bagi Penghuni Dan Pemilik Satuan Rumah Susun Dalam Pengelolaan

Rumah Susun.” *De Rechtsstaat* 7, no. 1 (2021): 81–90.  
<http://dx.doi.org/10.30997/jhd.v7i1.4164>.

Sleeman, John. *The Welfare State: Its Aims, Benefits And Costs*. London: Routledge, 2018.

Torgersen, Ulf. “Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State.” In *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*, edited by B Turner, J Kemeny, and L Lundqvist. Gavle: Almqvist and Wiksell International, 1987.