

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945), Negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia. Salah satu bentuk perlindungan yang dimaksud adalah penyelenggaraan perumahan. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Salah satu tujuan didirikan negara untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, meningkatkan harkat dan martabat rakyat untuk menjadi manusia seutuhnya. Demikian juga negara Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat mempunyai tujuan dalam menjalankan pemerintahannya.

Kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa kecuali merupakan landasan utama bagi setiap pengambilan kebijakan termasuk kebijakan legislatif untuk terus berupaya meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang pada dasarnya merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia. Kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia hanya sekedar cita-cita belaka jika tanpa diiringi oleh usaha yang nyata oleh penyelenggara negara dalam mengemban amanat konstitusi, salah satu upaya nyata adalah dengan merumuskan suatu perundang-undangan yang bertujuan melindungi segenap bangsa dan tumpah darah dari segala kesewenang-wenangan termasuk kesewenang-wenangan mengenai hak perekonomian rakyat.<sup>1</sup>

Salah satu cita-cita perjuangan bangsa Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seiring tujuan

---

<sup>1</sup> Ridwan, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm 1 – 2.

pembangunan nasional yakni mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata. Unsur pokok kesejahteraan rakyat adalah terpenuhinya kebutuhan perumahan yang merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya, sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia.<sup>2</sup>

Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia, baik untuk tempat tinggal, tempat usaha, perkantoran dan lain sebagainya. Namun demikian, belum semua anggota masyarakat dapat menikmati dan memiliki rumah yang layak, sehat, aman dan serasi. Oleh karena itu upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan jumlah perumahan yang makin banyak dan dengan harga terjangkau.<sup>3</sup>

Sejalan jumlah penduduk yang makin pesat, tuntutan tersedianya berbagai fasilitas pendukung kehidupan manusia juga mengalami peningkatan. Hal tersebut mendorong pihak pemerintah maupun swasta melaksanakan pembangunan, terutama bidang perumahan.<sup>4</sup> Tujuan pembangunan perumahan ialah menekankan pentingnya lingkungan sehat serta terpenuhi kebutuhan akan sarana kehidupan yang memberi rasa aman, damai, tenteram dan sejahtera. Masalahnya yakni terbatasnya kemampuan keuangan dari setiap individu memperoleh rumah tempat tinggal sesuai harapan mereka.

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia seiring keberadaan manusia itu sendiri. Media perumahan menjadi sarana bagi manusia guna melakukan berbagai macam aktifitas hidup dan sarana untuk memberikan perlindungan utama terhadap adanya gangguan eksternal, baik terhadap kondisi iklim maupun terhadap gangguan lain.

Saat ini konsep perumahan telah mengalami penggeseran, tidak hanya sebagai kebutuhan dasar, ataupun media perlindungan, perumahan telah menjadi gaya hidup, memberikan kenyamanan dan menunjukkan karakteristik atau jati diri, yang merupakan salah satu pola pengembangan diri serta sarana *private*, sebagaimana

---

<sup>2</sup> Erwin Kallo, *Panduan Hukum Untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009, hlm 28.

<sup>3</sup> Andi Hamzah, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm 27.

<sup>4</sup> Anna Ningsih, *Pemukiman Kembali, Alternatif Ganti Kerugian bagi Masyarakat Korban Pengusuran*, Jurnal Hukum Volume XXXII Nomor. 3 Juli-September, Semarang, 2003, hlm 42.

dibutuhkan pada masyarakat.<sup>5</sup>

Pembangunan perumahan merupakan salah satu hal penting dalam strategi pengembangan wilayah, yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan, dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan ketahanan nasional. Terkait hal tersebut maka pembangunan perumahan dan permukiman sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman ditujukan untuk ;

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
2. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan;
4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
6. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Adapun sasaran pembangunan perumahan dan permukiman adalah untuk menciptakan lingkungan dan ruang hidup manusia yang sesuai dengan kebutuhan hidup yang hakiki, yaitu agar terpenuhinya kebutuhan akan keamanan, perlindungan, ketenangan, pengembangan diri, kesehatan dan keindahan serta kebutuhan lainnya dalam pelestarian hidup manusiawi.

Pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi, harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha, sehingga mampu menghasilkan beraneka barang/jasa yang memiliki kandungan teknologi dan dapat meningkatkan kesejahteraan banyak serta sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh di pasar. Kebutuhan perumahan telah mengalami peningkatan, sebagaimana pada

---

<sup>5</sup> Ahmadi Miru dan Yodo Sutaman, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 24.

masyarakat dunia, terutama pada masyarakat perkotaan, dimana populasi penduduk sangat besar, memaksa pemerintah berupaya memenuhi kebutuhan akan perumahan di tengah berbagai kendala seperti keterbatasan lahan perumahan.

Pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman ini bukan tanpa kendala, konsumen yang keberadaanya sangat tidak terbatas, dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan pengembang melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa tersebut dengan cara yang se-efektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan, sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak, termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari iktikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi antara lain menyangkut kualitas atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan dan sebagainya.

Permasalahan lain yang muncul dalam pemenuhan kebutuhan perumahan adalah aspek mengenai konsumen, dimana konsumen berada pada posisi yang dirugikan. Permasalahan merupakan persoalan klasik dalam suatu sistem ekonomi, terutama negara berkembang, karena perlindungan konsumen tidak menjadi prioritas utama dunia bisnis, melainkan keuntungan yang diperoleh produsen atau pelaku usaha, tidak terkecuali dalam bidang perumahan. Sengketa antara konsumen perumahan dan *developer* pada dasarnya diawali dengan tidak adanya kesesuaian antara apa yang tercantum dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang ditandatangani konsumen mengenai pembayaran dan spesifikasi rumah dengan hal yang diperjanjikan.

Pada beberapa kasus terjadi, umumnya konsumen tidak berdaya mempertahankan haknya, karena kesadaran konsumen terhadap haknya masih rendah. Hal disebabkan minimnya tingkat pengetahuan konsumen itu sendiri, baik terhadap aspek hukum yang

berlaku saat ini, belum mampu secara optimal mengatasi permasalahan dalam perlindungan konsumen. Secara umum, posisi konsumen perumahan lemah dibandingkan pihak pelaku usaha, baik dari segi sosial ekonomi, pengetahuan teknis maupun dalam mengambil upaya hukum melalui institusi pengadilan, sehingga konsumen sering tidak menyadari haknya telah dilanggar oleh pelaku usaha. Apabila konsumen mengetahui hal tersebut, konsumen enggan melakukan tindakan hukum.

Berbagai persoalan tersebut, mendorong pemerintah mengeluarkan berbagai macam kebijakan bidang hukum, untuk mengatur hal berhubungan perumahan dan penyediaannya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, guna menjembatani kebutuhan perlindungan hukum bagi konsumen, dengan mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, sehingga tercipta perekonomian yang sehat, termasuk mengenai aspek perumahan. Namun berbagai macam peraturan tidak akan berjalan dengan efektif, apabila tidak terlaksanakan secara optimal, di samping minimnya kesadaran konsumen terhadap hak-haknya dalam hukum.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dimaksudkan menjadi landasan hukum bagi pemerintah dan lembaga perlindungan swadaya masyarakat, untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen, melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya pemberdayaan tersebut penting, karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang pada dasarnya secara prinsip ekonomi lebih mengutamakan mendapat keuntungan semaksimal mungkin, dengan modal seminim mungkin. Prinsip ini sangat potensial merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Mengingat adanya kasus yang merugikan konsumen, terutama dalam bidang perumahan, maka penting untuk mengetahui aspek pertanggungjawaban developer, sebagai upaya