

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, rumah dipahami sebagai suatu bangunan yang difungsikan sebagai tempat tinggal yang memenuhi standar kelayakan hunian. Selain berperan sebagai ruang untuk menjalankan kehidupan dan membina hubungan keluarga, rumah juga merepresentasikan nilai serta martabat penghuninya, dan sekaligus menjadi aset bagi pemiliknya.¹ Namun, tidak semua masyarakat memiliki kesempatan untuk menikmati hunian yang layak, sehat, aman, dan mendukung kehidupan sosial.

Karena itu, pengembangan sektor perumahan terus diupayakan guna menyediakan alternatif hunian yang lebih baik dan terjangkau. Kondisi tersebut menjadikan rumah sebagai kebutuhan paling mendasar atau sering disebut sebagai kebutuhan primer.² Hak untuk memiliki tempat tinggal merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.³

¹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman,” Pub. L. No. Lembaran Negara Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, 136 (2011).

² Nur Adawiyah et al., “Analisis Kebijakan Perumahan Subsidi Di Indonesia,” *El-Mal: Jurnal Kajian Ekonomi & Bisnis Islam* 5, no. 6 (2024): 3064–75.

³ “Amandemen Undang- Undang Dasar 1945” (2002).

Ketentuan Pasal 19 Ayat (1) dan (2) UU No. 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, tentang penyelenggaraan perumahan menyatakan:

- (1) Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.
- (2) Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

Pembangunan perumahan komersial di Indonesia umumnya dilaksanakan oleh para pengembang atau disebut juga dengan *developer*. Bertambahnya jumlah *developer* di sektor perumahan tentu memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk memilih hunian yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan finansial mereka masing-masing.⁴ Pasal 21 Ayat (2) menjelaskan jenis dan bentuk rumah komersial, yaitu:

- (2) Rumah komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Secara normatif, ketentuan mengenai kewajiban penyediaan fasilitas umum (FASUM) dan fasilitas sosial (FASOS) telah diatur secara tegas dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman khususnya pasal 47 ayat 2 dan 3, yang menyatakan:

- (2) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan, dan perizinan.

⁴ Syafi'ul Umam, Kartono Wibowo, and Sumirin, "Jurnal Disprotek" 15, no. 1 (2024): 55–64.

- (3) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus memenuhi persyaratan:
- a. kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah;
 - b. keterpaduan antara prasarana, sarana, dan utilitas umum dan lingkungan hunian; dan
 - c. ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Regulasi tersebut menekankan bahwa setiap pengembang wajib menyediakan dan menyerahkan fasilitas umum serta fasilitas sosial kepada pemerintah daerah sebagai bentuk tanggung jawab sosial sekaligus pemenuhan aspek legalitas penataan ruang.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2021 tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pasal 18, Pasal 22C ayat 8, pasal 31 yang menjelaskan tentang pengawasan dan pengendalian perumahan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah:

Pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2021, yang menyatakan:
 “Pemerintah Daerah wajib melaksanakan pengawasan standar Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum sesuai kewenangannya.”

Pasal 22C ayat 8, yang menyatakan:
 “Pengawasan terhadap persyaratan pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh perangkat daerah yang membidangi Perumahan dan Kawasan permukiman Pemerintah Daerah kabupaten/kota atau Pemerintah Daerah provinsi khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.”

Pasal 31 ayat 2, yang menyatakan:
 “Pengendalian Perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk:

- a. perizinan;
- b. penertiban; dan/atau
- c. penataan.”

Dalam hal ini pemerintah daerah berperan melakukan pengawasan, verifikasi, dan penerimaan PSU agar dapat dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai

pemberi izin pembangunan tetapi juga memastikan kewajiban pengembang dipenuhi sesuai standar teknis dan ketentuan hukum yang berlaku.

Permasalahan terjadi pada Perumahan Grand Permata Indah yang terletak di Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember. Sejumlah warga mengeluhkan bahwa berbagai fasilitas umum dan fasilitas sosial yang seharusnya tersedia hingga kini belum terpenuhi. Beberapa permasalahan yang muncul antara lain tidak adanya lahan pemakaman bagi warga, kondisi jalan lingkungan yang sempit dan rusak, serta sistem drainase yang buruk sehingga kawasan perumahan sering mengalami genangan air ketika hujan. Bahkan setelah bertahun-tahun dihuni, warga masih belum mendapatkan kepastian terkait penyediaan fasilitas tersebut.⁵

Persoalan ini menunjukkan masih lemahnya tata kelola di tingkat pemerintah daerah terutama terkait fungsi pengawasan yang seharusnya dijalankan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait. Dalam prinsip *good governance*, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa pengembang mematuhi seluruh ketentuan hukum maupun persyaratan teknis dalam pembangunan perumahan.

Kegagalan dalam melakukan pengawasan dapat dianggap sebagai bentuk maladministrasi, yang pada akhirnya berpotensi mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.⁶ Ketidaksesuaian tersebut tidak hanya berdampak pada kerugian ekonomi dan berkurangnya

⁵ DPRD Jember, “Hampir 10 Tahun Warga Grand Permata Indah Tak Punya Lahan Pemakaman, Komisi B DPRD Jember Sebut Pengembang Nakal,” 2025.

⁶ Tim Kajian Perum Grand Permata Indah, “Naskah Kajian Akademik Sengketa FASUM Dan FASOS Perumahan Komersial (Studi Kasus Perumahan Grand Permata Indah Jember),” 2025.

kenyamanan konsumen, tetapi juga mencerminkan rendahnya efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang sejatinya memiliki tanggung jawab memastikan pengembang mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.⁷

Mengacu pada penelitian-penelitian sebelumnya, Berbagai penelitian terdahulu fokus pada tanggung jawab pengembang dalam menyediakan fasilitas umum dan sosial di perumahan, serta perlindungan hukum bagi konsumen jika kewajiban tersebut dilanggar. Misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Abdullah Emile O Alamudy dkk Fakultas Hukum Universitas Djuanda Bogor pada 2022 menyoroti perlindungan hukum konsumen terhadap penyalahgunaan fasilitas sosial dan fasilitas umum oleh pengembang perumahan.⁸

Penelitian lain oleh Puspa Susilawati Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2020 meneliti tanggung jawab pengembang dalam penyerahan fasilitas perumahan kepada pemerintah daerah dan masalah implementasi aturan terkait.⁹ Berbeda dari penelitian sebelumnya yang lebih menekankan pada tanggung jawab pengembang atau perlindungan

⁷ Yuli Heriyanti and Ahmad Zikri, “Pembinaan Pengawasan Pemerintah Terhadap Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman,” *Jurnal ArTSip* 01, no. 02 (2019): 65–73.

⁸ Abdullah Emile oemar Alamudy, Martin Roestamy, and Endeh Suhartini, “PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PERUMAHAN ATAS PENYALAHGUNAAN FASILITAS SOSIAL DAN FASILITAS UMUM MENJADI LAHAN BISNIS,” *JURNAL ILMIAH LIVING LAW* 14, no. 2 (July 2022): 87–102, <https://doi.org/10.30997/jill.v14i2.6358>.

⁹ Puspa Susilawati, “Tanggung Jawab Pengembang Perumahan Dalam Penyerahan Fasilitas Perumahan Kepada Pemerintah Kota Semarang,” *Notarius* 12 (2020), <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v12i2.29005>.

konsumen.

Penelitian ini akan menyoroti peran pemerintah daerah dalam memastikan terpenuhinya fasilitas umum dan sosial di perumahan, khususnya ketika pengembang gagal memenuhi kewajibannya dalam perumahan khususnya perumahan komersial. Penelitian ini juga menerapkan studi kasus pada Perumahan Grand Permata Indah di Kabupaten Jember, sehingga diharapkan mampu memberikan perspektif baru terkait pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam kerangka *good governance* serta efektivitas pengawasan pembangunan perumahan komersial di tingkat lokal.

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk mengkaji penelitian dengan judul “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Mengawasi Pengembang Perumahan terhadap Pemenuhan Fasilitas Umum dan Sosial (Studi Kasus Grand Permata Indah Jember)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mengawasi pengembang perumahan terhadap pemenuhan fasilitas umum dan sosial di Perumahan Grand Permata Indah Kabupaten Jember?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut: Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mengawasi pengembang perumahan terhadap pemenuhan fasilitas umum dan sosial (Studi kasus

Grand Permata Indah Jember).

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada ilmu hukum dan tata kelola pemerintahan, khususnya mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam mengawasi penyediaan fasum dan fasos perumahan sekaligus memperkaya literatur tentang penerapan *good governance* dan efektivitas pengawasan pembangunan perumahan. Hasilnya diharapkan menjadi referensi bagi studi selanjutnya terkait pengawasan perumahan dan perlindungan masyarakat di tingkat lokal.
- b. Penelitian ini dapat mengembangkan perspektif teoritis mengenai peran pemerintah daerah dalam pengawasan pembangunan perumahan, sesuai prinsip *good governance* sehingga menghasilkan kerangka teoritis mengenai mekanisme pengawasan yang ideal.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan memberikan panduan bagi pemerintah daerah dalam memperkuat mekanisme pengawasan dan verifikasi penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial di perumahan, sehingga fasilitas tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat. Selain itu, penelitian ini memberikan informasi bagi warga dan konsumen terkait hak-hak mereka atas fasilitas perumahan, sekaligus

menjadi bahan evaluasi bagi pengembang untuk meningkatkan kepatuhan terhadap kewajiban penyediaan fasilitas.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua jenis pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dimanfaatkan untuk mengkaji secara komprehensif berbagai ketentuan hukum yang mengatur kewajiban pengembang, perlindungan bagi konsumen, serta pemenuhan prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) dalam kawasan perumahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki pendekatan perundang-undangan diperlukan untuk memahami struktur, hubungan, dan konsistensi antar peraturan yang menjadi dasar dalam memecahkan suatu permasalahan hukum.¹⁰

Pendekatan kedua yang diterapkan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui pendekatan ini, penulis menelaah berbagai konsep, asas, teori hukum, dan doktrin yang memiliki keterkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti. Kajian konseptual tersebut disusun berdasarkan pandangan dan pemikiran para ahli yang menjadi rujukan ilmiah dalam menjelaskan dasar-dasar argumentasi hukum.¹¹

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13th ed. (Jakarta: kencana, 2014).

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 8th ed. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

1.5.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris (*Empiris law research*). Jenis penelitian ini menganalisis dan mengkaji bagaimana hukum berfungsi dalam masyarakat.¹² Artinya penelitian yuridis empiris ini menganalisis serta mengkaji bekerjanya suatu hukum yang hidup didalam masyarakat. Jenis penelitian ini menitikberatkan kepada bekerjanya suatu hukum di dalam perilaku nyata dalam kehidupan masyarakat. Penelitian hukum empiris merupakan kajian hukum tentang perilaku budaya hukum dari masyarakat atau aparat penegak hukum.¹³

1.5.3. Sumber Data

1. Data Primer berasal dari data yang diperoleh langsung dari responden atau objek yang diteliti. Data primer penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara kepada responden dari Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup.
2. Data Sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku dan literatur lainnya sebagai data pelengkap sumber data primer. Terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini sebagai landasan hukum:
 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

¹² Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020).

¹³ Tan and David, *Metode Penelitian Hukum, Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* (Nusantara, 2021).

3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
4. Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
5. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
7. Peraturan menteri dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Sarana, Prasarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman Daerah.

1.5.4. Responden

Responden (Subjek Penelitian) yang dituju oleh peneliti adalah Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup di Kecamatan Patrang, Kabupaten Jember.

1.5.5. Tempat / Daerah Penelitian

Data yang dikumpulkan dari Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup di Kecamatan Patrang Kabupaten Jember digunakan dalam penelitian ini untuk memeriksa masalah pengawasan Pemerintah Daerah dalam mengawasi pengembang perumahan dalam menyediakan Fasos dan Fasum. Lokasi dipilih karena masalah penyediaan Fasos dan Fasum masih ada yang belum tertangani di Kabupaten Jember.

1.5.6. Teknik Pengambilan Data

Fokus penelitian ini adalah deskriptif, jadi analisis data kualitatif digunakan untuk memberikan gambaran singkat tentang masalah dan menyusun masalah secara sistematis dan logis. Selain itu, karena tidak ada kesimpulan umum yang dihasilkan dari penelitian ini, analisis kualitatif juga digunakan untuk memberikan uraian tentang hasil penelitian.¹⁴



¹⁴ Arif Rachman et al., *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D* (CV Saba Jaya, 2024).