

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia memiliki banyak penduduk yang tersebar di pulau-pulau terutama pada pulau Jawa, Sumatera, dan Kalimantan sebagai pulau-pulau besar. Banyaknya penduduk Indonesia menurut Badan Pusat Statistika pada pertengahan tahun 2025 sebanyak 284.438,8 juta jiwa¹. Menurut statistika dari GoodStats data persebaran penduduk Indonesia 55,58% masyarakat Indonesia menempati pulau Jawa. Di posisi kedua diduduki oleh pulau Sumatera yang ditempati oleh 21,89% penduduk. Pada posisi ketiga ditempati oleh pulau yang berpotensi sebagai pusat pertumbuhan baru di wilayah timur yaitu Sumatera sebanyak 7,40%².

Pertumbuhan penduduk Indonesia yang meningkat dengan sangat cepat memunculkan tantangan besar dalam penyediaan hunian layak. Laju pertumbuhan yang melesat seringkali tidak sejalan dengan kesiapan pembangunan perumahan, sehingga kebutuhan tempat tinggal semakin sulit dipenuhi secara proporsional³. Kondisi ini mendorong banyak pengembang atau yang biasa kita sebut “*developer perumahan*” berupaya mempercepat proses pembangunan demi mengejar tingginya permintaan pasar. Dalam proses pembangunan perumahan diberlakukan

¹ <https://www.bps.go.id/> diakses pada tanggal 24 November 2025

² <https://www.bps.go.id/> diakses pada tanggal 24 November 2025

³ Teguh Santoso and Saihul Anwar, “Analisis Pengembangan Kawasan Perumahan Dalam Kaitannya Terhadap Daya Dukung Pembangunan Perumahan,” *Syntax Idea* 6, no. 2 (February 16, 2024): 724–42, <https://doi.org/10.46799/syntax-idea.v6i2.2974>.

aturan untuk memenuhi syarat sebagai hunian layak salah satunya pemenuhan atas fasilitas umum dan fasilitas sosial di dalam perumahan.

Namun dalam praktiknya, percepatan pembangunan tidak jarang mengabaikan pemenuhan kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang seharusnya menjadi bagian integral dari kawasan perumahan. Akibatnya, banyak kawasan hunian berkembang tanpa kelengkapan sarana sosial dasar seperti ruang terbuka hijau, tempat ibadah, fasilitas pendidikan, maupun fasilitas kesehatan, yang pada akhirnya merugikan masyarakat sebagai konsumen dan menurunkan kualitas lingkungan tempat tinggal. Sedangkan pemenuhan kewajiban oleh pengembang sudah diatur pemerintah dalam peraturan yang telah dibuat untuk dilaksanakan dalam praktik pembangunan perumahan tersebut.

Berkaitan dengan fasilitas umum dan fasilitas sosial pada dasarnya telah termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman Daerah utamanya dalam Pasal 25 menekankan bahwa pembiayaan perawatan fasilitas umum dan fasilitas sosial telah ditanggung oleh pemerintah daerah (Pemda) dengan syarat yang telah diatur dan disepakati melalui perundang-undangan. Disamping biaya perawatan yang ditanggung oleh pemda, pihak developer juga diringankan melalui pembiayaan pembangunan yang telah digabungkan dengan biaya perumahan. Sehingga dari dua aspek tersebut kedudukan pihak developer seharusnya tidak mengalami kerugian. Hal ini telah disebutkan pula dalam Pasal 47 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Akan tetapi disamping kemudahan tersebut pengembang diwajibkan untuk bertanggung jawab sepenuhnya atas pembiayaan perawatan seluruh fasilitas umum dan fasilitas sosial yang terdapat dalam kawasan perumahan sepanjang proses penyerahannya kepada pemerintah belum diselesaikan secara resmi atau belum ditetapkan sebagai aset pemerintah daerah. Hal ini merupakan penerapan dari Pasal 47 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang berbunyi “*Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan, dan perizinan*”. Namun, dalam praktik di lapangan sering ditemukan penyimpangan, dimana pengembang menjadikan janji pembangunan fasilitas umum dan sosial sebagai sarana menarik minat konsumen. Sementara pada tahap pelaksanaannya kewajiban pemenuhan fasilitas umum dan fasilitas sosial seringkali diabaikan oleh pengembang. Tindakan tersebut yang dilakukan oleh pengembang dapat dikategorikan tindakan perbuatan melawan hukum karena tidak menyelesaikan kewajibannya sebagai pengembang perumahan⁴.

Perbuatan Melawan Hukum sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata terdapat empat unsur yang meliputi⁵:

1. Adanya suatu pelanggaran hukum;
2. Adanya kesalahan;

⁴ Stefany Meylin Kurniasari et al., “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Tindakan Sewenang-Wenang Developer Perumahan,” *Unes Law Review* 7, no. 1 (2024): 436–45, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2330>.

⁵ Namira Diffany Nuzan, Fernanda Naulisa Situmorang, and Kaniko Dyon Gerald, “Menelaah Lebih Dalam Perbedaan Perbuatan Melawan Hukum Dan Wanprestasi,” *Jurnal Kewarganegaraan* 8, no. 1 (2024): 862.

3. Terjadinya kerugian; dan
4. Adanya hubungan kausalitas.

Berdasarkan teori perbuatan melawan hukum, pengembang perumahan telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain atau konsumen yang dipertegas melalui Pasal 4 Butir C Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi “*hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai konsidi dan jaminan barang dan/atau jasa*”, serta melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajibannya yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman tepatnya dalam Pasal 47. Perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatigedaad*) adalah suatu perbuatan baik dilakukan secara aktif atau pasif oleh seseorang maupun kelompok yang dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain baik disengaja maupun tidak⁶.

Sejalan dengan itu, permasalahan tidak terpenuhinya prasarana, sarana, dan utilitas umum kerap terjadi di Indonesia, salah satunya tercermin dalam kasus di Kabupaten Jember yang melibatkan PT Wredatama Tiga Pilar. Pengembang tersebut tidak melaksanakan kewajibannya dalam penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana dipersyaratkan, antara lain tidak tersedianya ruang terbuka hijau, akses jalan konsumen yang tidak memenuhi standar teknisl, serta sistem drainase yang tidak berfungsi secara optimal⁷. Keadaan ini tidak hanya

⁶ Akmaluddin Syahputra, *Hukum Perdata Indonesia Jilid 2*, ed. Khalid, 1st ed. (Bandung: Citapustaka Media Perintis, 2012).

⁷ <https://suaraindonesia.co.id/> diakses pada 24 November 2025

merugikan konsumen dari aspek kenyamanan, keamanan, dan kesehatan lingkungan hunian, tetapi juga mencerminkan adanya kelalaian pengembang yang menimbulkan konsekuensi pertanggungjawaban hukum, baik dalam ranah perdata maupun administratif, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perumahan dan permukiman.

Persoalan ini bahkan semakin kompleks apabila dikaitkan dengan ketidaksesuaian antara izin yang diberikan dengan realisasi penggunaan lahan di lapangan. Berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 503/A1-LLOK-17/3609325 Tahun 2017, luas tanah yang dibebaskan untuk Perumahan GPI ditetapkan sekitar 10.000 hektare. Namun demikian, siteplan yang dikeluarkan oleh Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) pada tahun 2018 menunjukkan bahwa luas lahan yang digunakan telah mencapai 19.000 hektare, atau hampir dua kali lipat dari luas yang semula diizinkan⁸. Selisih yang signifikan ini mengindikasikan adanya dugaan pelanggaran perizinan oleh pengembang, yang tidak hanya bertentangan dengan keputusan kepala daerah yang telah ditetapkan, tetapi juga berpotensi menimbulkan dampak hukum serius, baik terkait tata ruang, pertanahan, maupun perlindungan hak-hak konsumen perumahan.

Kondisi tersebut dapat mengindikasikan bahwa pengembang Perumahan GPI berpotensi melakukan perbuatan melawan hukum, khususnya apabila ditemukan adanya tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, melanggar hak-hak konsumen, serta menimbulkan kerugian bagi pihak

⁸ <https://tugujatim.id/> diakses pada 27 April 2026

lain. Dalam perspektif hukum perdata, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata, apabila telah memenuhi unsur adanya perbuatan, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausalitas. Selain itu, pengembang juga dapat terindikasi melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), khususnya terkait kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik, memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur kepada konsumen, serta memenuhi hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan kepastian hukum. Di sisi lain, dugaan ketidaksesuaian antara izin dan realisasi penggunaan lahan juga berpotensi bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mewajibkan pengembang melaksanakan pembangunan sesuai dengan perizinan, rencana tata ruang, serta penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sesuai ketentuan yang berlaku.

Berkaitan dengan hal tersebut, tidak terpenuhinya penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial di perumahan menjadikan kajian ini layak untuk dianalisis lebih mendalam. Sebab dengan dilakukan pengkajian ini penulis ingin mengetahui bentuk tanggungjawab developer yang tidak menjalankan kewajibannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 serta akibat apa yang ditimbulkan dari tidak terpenuhinya fasilitas umum dan fasilitas sosial yang tidak dilaksanakan.

Penelitian ini mengangkat permasalahan baik mengenai pertanggungjawaban maupun akibat hukum bagi pengembang. Maka dari itu penulis mengangkat pembahasan ini melalui skripsi yang berjudul **"TANGGUNG GUGAT**

PENGEMBANG PERUMAHAN ATAS KEWAJIBAN PENYEDIAAN PRASARANA, SARANA, dan UTILITAS UMUM DALAM PERUMAHAN (STUDI KASUS PT. WREDATAMA TIGA PILAR DI JEMBER)”

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung gugat pengembang perumahan atas tidak dipenuhinya kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial dalam perumahan?
2. Bagaimana akibat hukum tidak terpenuhinya fasilitas umum dan fasilitas sosial bagi pengembang perumahan?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi bentuk tanggung jawab hukum pengembang perumahan dalam memenuhi kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial dalam kawasan perumahan.

Tujuan ini diarahkan untuk memahami secara komprehensif bagaimana ketentuan perundang-undangan mengatur kewajiban pengembang, serta bagaimana tanggungjawab pengembang dalam penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial dalam pembangunan perumahan.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan akibat hukum yang timbul apabila pengembang perumahan tidak memenuhi kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Tujuan ini mencakup analisis mengenai konsekuensi yuridis bagi pengembang, implikasi terhadap perlindungan konsumen, serta dampaknya terhadap kepastian hukum dan kualitas lingkungan permukiman.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Pengembangan Konsep Tanggung Jawab Hukum Pengembang Perumahan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam memperkaya literatur mengenai tanggung jawab hukum pengembang perumahan, khususnya terkait pemenuhan kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Kajian ini memperluas pemahaman mengenai implementasi peraturan perumahan dan permukiman, sehingga dapat menjadi rujukan bagi peneliti selanjutnya dalam mengembangkan teori hukum terkait perlindungan konsumen perumahan.

2. Kontribusi pada Penguatan Teori Perlindungan Konsumen Bidang Perumahan

Penelitian ini memberikan landasan teoretis mengenai akibat hukum yang timbul apabila pengembang tidak memenuhi kewajibannya dalam penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Temuan penelitian dapat memperkuat perspektif yuridis mengenai hak-hak konsumen perumahan serta kedudukan hukum masyarakat dalam memperoleh lingkungan permukiman yang layak dan sesuai standar.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Masyarakat atau Konsumen Perumahan

Hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas kepada masyarakat mengenai hak-hak mereka sebagai konsumen, terutama terkait fasilitas umum dan fasilitas sosial yang wajib disediakan oleh pengembang. Informasi ini diharapkan membantu konsumen dalam meningkatkan kewaspadaan, memperkuat posisi tawar, serta mendorong upaya perlindungan hukum apabila terjadi pelanggaran oleh pihak pengembang.

2. Bagi Pengembang Perumahan

Penelitian ini memberikan masukan bagi pengembang untuk meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan terkait kewajiban penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Temuan penelitian dapat dijadikan dasar evaluasi internal untuk menghindari sengketa dengan konsumen serta memperbaiki tata kelola pembangunan perumahan yang berorientasi pada kepentingan dan kenyamanan masyarakat.

3. Bagi Pemerintah Daerah atau Instansi Terkait

Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah, khususnya Dinas Perumahan dan Permukiman serta instansi pengawas, untuk meningkatkan pengawasan terhadap pengembang perumahan. Selain itu, hasil penelitian dapat digunakan dalam

penyusunan atau penyempurnaan kebijakan mengenai mekanisme pengendalian pembangunan perumahan dan perlindungan konsumen.

4. Bagi Praktisi dan Penegak Hukum

Penelitian ini memberikan gambaran konkret tentang bentuk tanggung jawab hukum dan akibat hukum atas ketidakpatuhan pengembang. Informasi tersebut dapat membantu praktisi hukum, advokat, dan aparat penegak hukum dalam menangani sengketa terkait fasilitas umum dan fasilitas sosial dalam perumahan secara lebih terarah dan berbasis pada pemahaman empiris.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis menggunakan dua pendekatan utama yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) yaitu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pendekatan yang kedua yakni pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan metode penelitian yang dilaksanakan melalui penelaahan komprehensif terhadap seluruh ketentuan hukum, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun regulasi lain yang memiliki relevansi langsung dengan isu hukum yang sedang menjadi objek kajian⁹.

⁹ Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024).

Pendekatan kasus (*case approach*) merupakan salah satu metode dalam penelitian hukum yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis penerapan norma-norma atau kaidah hukum sebagaimana diwujudkan dalam praktik hukum¹⁰. Melalui pendekatan ini, peneliti mempelajari putusan pengadilan atau kasus-kasus hukum konkret yang telah berkekuatan hukum tetap guna memahami bagaimana ketentuan hukum diterapkan, ditafsirkan, serta dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Dengan demikian, pendekatan kasus tidak hanya berfungsi untuk menilai konsistensi antara norma hukum yang bersifat normatif dengan praktik penerapannya, tetapi juga untuk mengidentifikasi pola penafsiran hukum, pertimbangan yuridis hakim, serta implikasi hukum yang timbul dari suatu putusan dalam rangka pengembangan dan pembaruan hukum.

1.5.2 Jenis Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Jenis Penelitian ini didasarkan pada kemampuannya untuk menganalisis norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, dan juga literatur ilmiah yang relevan. Jenis penelitian yuridis normatif fokus pada studi terhadap hukum positif atau norma-norma hukum yang berlaku, dengan tujuan untuk memahami serta menerapkan prinsip-prinsip hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan kajian literatur lainnya.

¹⁰ Nur Solikin, *PENGANTAR METODOLOGI PENELITIAN HUKUM*, ed. Tim Qiara Media, 1st ed. (Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2021).

1.5.3 Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; dan
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
5. Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah (PUPR)
7. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015 sampai 2035

b. Bahan Hukum Skunder meliputi buku-buku termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum serta jurnal-jurnal hukum, selain itu juga dari kamus hukum.

c. Bahan Hukum Tersier/Non Hukum yakni :

1. Situs *Website* Hukum *Online*
2. Ensiklopedia hukum

1.5.4 Teknik Pengambilan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

1. Studi pustaka, yaitu pengumpulan dan pengkajian informasi tertulis melalui penelaahan berbagai literatur hukum yang dipublikasikan secara luas dan relevan dengan permasalahan penelitian.
2. Studi dokumen, yaitu penelaahan terhadap bahan tertulis yang berkaitan dengan hukum namun tidak dipublikasikan untuk umum.

