
**PERLINDUNGAN HAK PELAKU USAHA DAN HAK KONSUMEN DALAM
PELAKSANAAN *REPLANNING* KAWASAN PERUMAHAN KOMERSIAL**

***Nicholas Ardy Wibisana¹, Ariyanto Hermawan², Victor Imanuel Wiliamson Nalle³,
Marthsian Yeksi Annakotta⁴**

^{1,3,4}Universitas Katolik Darma Cendika, Jl. Dr. Ir. H. Soekarno No. 201, Surabaya,
East Java, Indonesia

²Universitas Airlangga, Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya, East Java, Indonesia

*nicholas.wibisana@student.ukdc.ac.id

ABSTRACT

This article discusses the issue of conflict between the rights of business actors to do replanning housing areas regulated in Perwali Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 with consumer rights as guaranteed in Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen in relation to the principles of legal certainty, principles of justices and the presence of the state in fulfilling in the rights of its citizens. The research used is normative juridical research using a case approach, statute approach and conceptual approach. The research results show that there are regulatory conflicts in relation to changes that can be made by business actors, especially with regard to PSU, which is also one of the parts that buyers as consumers have rights to. Apart from that, the research results also show that there are various weaknesses in the form of indecisiveness and inconsistency in the use of terminology in both the Housing and Residential Areas Law and the Consumer Protection Law. This proves the importance of improving and harmonizing laws and regulations in order to implement the principle of integration and guarantee the rights of the parties fairly.

Tulisan ini membahas isu tentang pertentangan antara hak pelaku usaha untuk melakukan *replanning* kawasan perumahan yang diatur dalam Perwali Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 dengan hak konsumen sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam kaitannya dengan asas kepastian hukum, prinsip-prinsip keadilan dan kehadiran negara dalam pemenuhan hak warga negaranya. Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan kasus, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat konflik aturan dalam kaitan dengan perubahan-perubahan yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha terutama berkenaan dengan PSU yang juga merupakan salah satu bagian yang menjadi hak pembeli sebagai konsumen. Selain itu, hasil penelitian juga menunjukkan terdapat berbagai kelemahan berupa ketidaktegasan dan inkonsistensi penggunaan terminologi baik dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman maupun UU Perlindungan Konsumen. Hal yang demikian membuktikan pentingnya perbaikan dan harmonisasi antara peraturan perundang-undangan dalam rangka melaksanakan asas keterpaduan dan menjamin hak para pihak secara adil.

Kata Kunci: *Perlindungan Hukum, Perencanaan Ulang, Real Estat.*

A. PENDAHULUAN

Kebutuhan akan rumah tinggal di Kota Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia turut meningkat bersamaan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk. Data Konsolidasi Bersih (DKB) Semester I Tahun 2022 menunjukkan jumlah penduduk Kota Surabaya mencapai 2.971.801 juta jiwa dan diproyeksi akan mengalami kenaikan pada tahun 2023 sebesar 0,89 persen atau menjadi sebanyak 2.997.547 juta jiwa (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya, 2022). Pertambahan jumlah penduduk, termasuk jumlah rumah tangga menjadi faktor pendukung meningkatnya permintaan akan rumah tinggal atau kawasan perumahan (Ayuningtyas & Astuti, 2018). Kondisi ekonomi masyarakat pasca pandemi yang berangsur membaik membawa pengaruh positif terhadap daya beli dan minat investasi masyarakat di sektor properti, termasuk rumah tinggal (Hakim, 2022). Kondisi yang demikian direspon oleh pelaku usaha penyelenggara perumahan dengan melakukan inovasi untuk mengembangkan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan yang diminati oleh masyarakat.

Penyelenggaraan perumahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut UU Permukiman), yang ruang lingkupnya mencakup kegiatan seputar perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, pengendalian, pengembangan, pendanaan, sistem pembiayaan serta peran masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) UU Permukiman. Kompleksitas dalam penyelenggaraan perumahan menyebabkan para pemangku kepentingan yang terlibat perlu menaruh perhatian pada peraturan perundang-undangan lainantara lain: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, serta peraturan perundang-undangan lainnya, sekalipun di tingkat daerah yang mengatur tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH), Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin), Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) sesuai dengan strategi dan rencana tata ruang masing-masing daerah.

Pasal 21 ayat (1) UU Permukiman membagi jenis-jenis rumah berdasarkan pelaku pembangunan dan penghuniannya, yang salah satu jenisnya adalah rumah komersial. Penyelenggaraan rumah komersial ditujukan untuk meraup keuntungan sebanyak-banyaknya. Penyelenggaraan perumahan komersial melibatkan beberapa pemangku kepentingan. Pertama, pemerintah yang menurut Pasal 5 ayat (2) UU Permukiman, berperan dalam hal pembinaan, yang kegiatan-kegiatannya mencakup perencanaan, pengaturan, dan pengendalian terhadap pemanfaatannya. Kedua, pelaku usaha yang berperan dalam kegiatan pembangunan, pemasaran atau jual-beli, hingga pemeliharaan. Dalam Pasal 1 ayat (26) UU Permukiman, pelaku usaha didefinisikan sebagai badan hukum yang kegiatan usahanya di bidang penyelenggaraan perumahan. Ketiga, masyarakat baik sebagai pembeli maupun investor yang dalam hal ini merupakan konsumen, yang hak atas kenyamanan, kesesuaian, kebenaran informasi, keamanan dan keselamatan atas suatu barang/jasa dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun

1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang juga harus diperhatikan dalam penyelenggaraan kawasan perumahan komersial.

Dalam pelaksanaannya di daerah, perumahan rakyat dan kawasan permukiman merupakan salah satu urusan wajib pemerintahan yang sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf (d) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), sehingga pelaksanaan perumahan turut menjadi tugas, fungsi dan kewenangan Pemda. Dalam konteks menjalankan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 17 ayat (1) UU Pemda, setiap daerah berhak menetapkan kebijakan untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Perencanaan ulang (*replanning*) kawasan perumahan merupakan salah satu kebijakan daerah Kota Surabaya yang berkaitan dengan penyelenggaraan rumah dan tata ruang kota. Kebijakan *replanning* tertuang dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pedoman Teknis Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Rangka Pendirian Bangunan (selanjutnya disebut Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017). *Replanning* didefinisikan sebagai kegiatan membuat perencanaan ulang yang dapat diajukan oleh pemohon (pelaku usaha) terhadap sebagian maupun seluruh lahan/kawasan karena perubahan yang tidak dapat dihindarkan dan/atau alasan-alasan lain yang tidak terhindarkan.

Namun, dalam praktiknya, terdapat konflik kepentingan antara pelaku usaha dan pembeli yang terjadi di salah satu kluster perumahan komersial di Kota Surabaya. Pembeli menilai *replanning* sebagai tindakan *wanprestasi* terhadap kondisi kawasan perumahan yang tercantum dalam gambar rencana tapak (*site plan*) yang dimuat dalam brosur perumahan. Pasal 1 (22) Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 menyebutkan “*Siteplan* adalah gambaran/peta rencana peletakan bangunan/kavling dengan segala unsur penunjangnya dalam skala batas-batas luas lahan tertentu”. Pembeli juga mempertanyakan maksud pelaku usaha yang menyatakan eksklusifitas kluster yang dimuat dalam media koran. Pernyataan terkait eksklusifitas tersebut memiliki kesinambungan dengan informasi sebagaimana dimuat dalam gambar *site plan*, yang merupakan lampiran SKRK. Pasal 14 ayat (2) huruf (j) Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 menyebutkan bahwa “SKRK merupakan ketentuan yang berlaku untuk lokasi yang bersangkutan dan sekurang-kurangnya berisi: (j) lampiran gambar yang memuat tentang peruntukan ruang, GSP, GSB dan/atau ketentuan khusus yang dianggap diperlukan”. Kedua informasi tersebut dipahami oleh pembeli sebagai janji yang harus dipenuhi dan hak yang harus diperoleh. Pembeli menilai praktik *replanning* bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 (1) huruf (f) UU Perlindungan Konsumen berkenaan dengan kesesuaian antara kondisi barang yang diperdagangkan dengan kondisi barang yang dipromosikan. Berkaitan dengan pernyataan promosi atas eksklusifitas kluster, pembeli menilai bahwa pelaku usaha telah mempromosikan seolah-olah barang tersebut memiliki mutu, gaya, atau mode serta karakteristik tertentu, yang dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf (a) UU Perlindungan Konsumen.

Berangkat dari temuan permasalahan tersebut, penulis merumuskan dua pertanyaan, antara lain: (1) apakah hak atas *replanning* yang dimiliki oleh pelaku usaha bertentangan dengan hak konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen? dan (2) dalam hal terdapat pertentangan hak, apa preskripsi hukum yang dapat dilakukan? Penelitian ini ditujukan untuk meninjau akses keadilan sekaligus merumuskan upaya perlindungan hukum yang tepat dalam pemenuhan hak pelaku usaha dan konsumen dalam pelaksanaan *replanning* kawasan perumahan di Kota Surabaya. Analisis kritis dalam tulisan ini menjadi dasar untuk merumuskan preskripsi hukum yang akan menjadi preposisi akademis bagi Pemerintah untuk melakukan perbaikan, pembaharuan dan harmonisasi hukum dalam pengaturan *replanning* yang lebih berkeadilan.

B. METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan mengkaji teori, konsep dan peraturan perundang-undangan (Efendi, 2018). Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum, data yang digunakan oleh penulis adalah bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata), UU Permukim, UU Perlindungan Konsumen, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang), Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman (selanjutnya disebut Perda PSU), dan Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017. Penulis juga menggunakan bahan hukum sekunder untuk menjelaskan bahan hukum primer yakni bahan pustaka yang terdiri dari buku-buku, artikel ilmiah, perkara hukum, dan yurisprudensi yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini. Selanjutnya, untuk memperlengkapi bahan hukum penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum tersier yang terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini antara lain: (1) pendekatan kasus (*case approach*) terhadap permasalahan praktik *replanning* yang terjadi di salah satu kluster perumahan komersial di Kota Surabaya, (2) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) terhadap bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, dan (3) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terhadap teori-teori tentang asas kepastian hukum, prinsip-prinsip keadilan dan kehadiran negara dalam pemenuhan hak warga negaranya (Diantha, 2017). Berbagai bahan hukum yang telah diperoleh dianalisa menggunakan teknik analisis kualitatif dengan mengamati serta mengelaborasi tiap bahan hukum dengan ketentuan dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Logika berpikir yang digunakan ialah berpikir dari hal yang khusus menuju hal yang umum atau yang dapat disebut sebagai logika induktif (Suteki & Taufani, 2020).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hak Pelaku Usaha atas *Replanning* dalam Penyelenggaraan Perumahan sebagai Bagian dari Penataan Ruang Kota

Seluruh kegiatan dalam penyelenggaraan perumahan memiliki keterkaitan yang cukup erat dengan Penataan Ruang (Setyati & Utomo, 2015). Salah satu asas yang dijunjung tinggi dalam menjalankan kedua kegiatan tersebut ialah asas kemitraan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf (g) UU Permukim dan Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang). Asas kemitraan menegaskan akan pentingnya keterlibatan atau peran serta dari seluruh pemangku kepentingan. Dengan demikian, baik dalam usaha penyelenggaraan perumahan maupun penataan ruang, pemerintah harus melibatkan masyarakat, baik sebagai pelaku usaha maupun pembeli atau investor sebagaimana telah diuraikan pada bagian Penjelasan Undang-Undang.

Meskipun demikian, UU Permukim sebagai *legi generalis* dalam penyelenggaraan perumahan, tidak menjelaskan dengan tegas dan konsisten terkait definisi dan ruang lingkup pelaku usaha dan pembeli. Dalam menjelaskan subjek pelaku usaha, UU Permukim menggunakan terminologi badan hukum pada Pasal 1 ayat (26) sedangkan pada bagian isi hingga bagian penjelasan ditemukan terminologi lain yang tidak dijelaskan pada pasal definisi yakni: pelaku pembangunan, pelaku usaha dan swasta. Kelemahan yang serupa juga ditemukan dalam menjelaskan subjek pembeli. Pada bagian isi dan bagian penjelasan, UU Permukim menggunakan dua terminologi yakni pembeli dan konsumen tanpa menjelaskan terlebih dahulu dua terminologi tersebut dalam Pasal 1 tentang ketentuan umum. Berbeda jika dibandingkan dengan UU Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UU Rusun) yang dengan tegas menggunakan dan menguraikan dengan jelas dan konsisten terminologi pelaku usaha dan konsumen.

Perlibatan pelaku usaha dalam penyelenggaraan perumahan tidak dapat dilepaskan dari kerangka usaha atau bisnis, yang juga merupakan salah satu aspek kehidupan di bidang perekonomian. Bisnis tergolong dalam hak warga negara atas pekerjaan dan hidup yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Usaha penyelenggaraan perumahan telah terkodifikasi dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) kategori “L” nomor 68 dengan terminologi “usaha penyedia atau pengembang real estat”. Yang dimaksud dengan real estat mencakup properti berupa tanah dan bangunan (BPS RI, 2020). Ruang lingkup usaha tersebut mencakup penyewaan, penjualan, pembelian, jasa penaksir, agen pemegang wasiat, pengelolaan dan pemeliharaan, yang dapat dilakukan atas milik sendiri atau orang lain atau atas balas jasa atau kontrak.

Salah satu tujuan menjalankan usaha penyelenggaraan perumahan, khususnya jenis perumahan komersial adalah mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya. Namun demikian, untuk mencapai tujuan tersebut, pelaku usaha kerap mengalami kendala diantaranya penurunan permintaan dan kelesuan daya beli atau daya investasi (Utami & Adipradana, 2016). Kondisi yang demikian mendorong pelaku usaha untuk memulihkan iklim penjualan dengan mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dibarengi dengan upaya-upaya seperti: perubahan rencana, perubahan strategi, penyesuaian, dan lain-lain (Sudiarto, 2021). Praktik tersebut senada dengan praktik *replanning* kawasan perumahan komersial di Kota Surabaya. Kebijakan *replanning* yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya membuka peluang bagi pelaku usaha untuk mengajukan perubahan terhadap SKRK yang pernah diterbitkan sebelumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 (2) huruf (a) Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017. Alasan dan/atau syarat yang melatar belakangi perubahan tersebut antara lain: perubahan kegiatan, perubahan intensitas bangunan, perubahan informasi teknis, dan perubahan perencanaan sebagaimana dimuat dalam gambar *site plan* terhadap lahan yang pernah diterbitkan dalam SKRK sebelumnya.

2. Cakupan Objek Perumahan Komersial dalam Hubungan Kontraktual Jual-Beli sebagai Hak Konsumen

Penyelenggaraan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan tidak semata-mata berorientasi hanya pada keterwujudan unit rumah yang layak huni dan terjangkau melainkan juga lingkungan perumahan sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan (Widjaja, 2017). Sehingga demi mencapai tujuan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf (f) UU Permukim, Pasal 32 ayat (1) UU Permukim mengamanatkan agar memperhatikan aspek penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (selanjutnya disebut PSU) dalam pembangunan perumahan. Di Kota Surabaya, hal ikhwal terkait PSU diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyerahan PSU pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman (selanjutnya disebut Perda PSU). Pasal 5 ayat (1) Perda PSU dan Penjelasan atas Pasal 28 ayat (1) UU Permukim menguraikan PSU dalam kawasan perumahan meliputi jaringan jalan, drainase, sanitasi, air bersih, tempat pembuangan sampah, rumah ibadah, kawasan pemakaman, RTH, jaringan listrik, saluran telepon, sarana pemadam kebakaran dan Penerangan Jalan Umum (PJU).

Peran PSU yang demikian penting dalam mendukung terwujudnya tujuan perumahan, menyebabkan PSU juga diatur dalam UU Permukim dan Perwali No. 52 Tahun 2017. Pertama, Pasal 42 ayat (2) huruf (b) UU Permukim menempatkan ketersediaan PSU menjadi salah satu syarat pelaksanaan Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB) sebagai dasar bagi para pihak untuk melaksanakan jual-beli. Kedua, dalam konteks perizinan dan tata ruang, ketentuan terkait PSU turut dimuat dalam SKRK untuk menjamin penyediaan dan penyerahannya dari pelaku usaha kepada Pemda. Ketiga, untuk melindungi konsumen dalam pelaksanaan *replanning*, Pasal 15 ayat (4) Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 menegaskan bahwa perubahan

terhadap PSU dalam kawasan perumahan dapat dilakukan hanya jika telah mendapatkan persetujuan dari 2/3 (dua pertiga) seluruh pemilik lahan dalam yang telah diperjualbelikan.

Ketersediaan PSU dalam perumahan juga menjadi sorotan salah satu Majelis Hakim Mahkamah Agung ketika memeriksa permohonan kasasi atas permasalahan serupa yang terjadi di salah satu perumahan komersial di Kota Samarinda. Melalui dissenting opinion sebagaimana tercantum dalam Salinan Putusan Kasasi No. 2800 K/Pdt/2008, salah seorang Hakim menyatakan bahwa pembelian rumah yang dilakukan Penggugat (warga) turut didasari oleh *site plan* sehingga seluruh kondisi yang telah dijanjikan didalamnya harus dipenuhi oleh Tergugat (pelaku usaha). Selain itu, Hakim tersebut juga menegaskan bahwa perubahan atas *site plan* yang dilakukan oleh Tergugat harus diketahui dan/atau disetujui oleh Penggugat karena urusan jalan/sekolah/parit, masjid adalah kondisi-kondisi yang turut disetujui pada saat pembelian rumah, bukan semata-mata membeli unit rumah saja, tetapi jelas *site plan* termasuk faktor penentu.

Pendapat tersebut senada dengan ketentuan Pasal 1339 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPdata) yang menyebutkan bahwa suatu perjanjian tidak hanya mengikat hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang. Kepatutan dalam ketentuan tersebut dipahami sebagai itikad baik para pihak yang berkaitan dengan keadilan, norma dan pandangan yang hidup di masyarakat (Nugraha et al., 2018). Sedangkan yang dimaksud dengan kebiasaan adalah ketentuan-ketentuan yang selalu diperhatikan dalam kalangan tertentu (Mokodompit, 2019). Jika melihat komparasi PPJB yang digunakan oleh pelaku usaha dalam objek penelitian ini, tidak ditemukan klausul yang mengatur hal ihwal tentang PSU, bahkan yang menyatakan keharusan penyediaan PSU sesuai dengan *site plan*. Pelaku Usaha hanya menyajikan spesifikasi teknik dari beberapa jenis PSU dalam pada bagian Lampiran, diantaranya: alat yang digunakan dalam sanitasi, besaran tegangan saluran listrik dan kualitas air bersih. Dalam PPJB, tercantum juga gambar *site plan* kluster perumahan, akan tetapi didalamnya terkandung klausula yang menyatakan bahwa *site plan* tersebut bukan termasuk bagian dari kontrak jual-beli dan desainnya dapat berubah sewaktu-waktu.

3. Kedudukan Hak Pelaku Usaha dan Hak Konsumen dalam Konteks Kepastian Hukum dan Keadilan

Hukum pertama-tama harus dipahami sebagai instrumen penataan kehidupan sosial yang bertujuan menjaga kebebasan individu dan menyeleraskannya dengan masyarakat (Hart, 2015). Dalam hukum melakat nilai-nilai dasar antara lain: kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sebagaimana dirumuskan oleh Gustav Radbruch (Manulang, 2019). Dua diantaranya, kepastian hukum dan keadilan, kerap dipandang sebagai dua nilai atau asas yang bertentangan. Namun demikian, kedua

nilai tersebut merupakan sebuah konsepsi kumulatif yang dapat saling menguatkan satu dengan yang lain. Logika berpikir yang demikian disebut oleh Sjahcran Basah dengan sebutan konsep Prismatika Hukum yang menuntut manusia untuk mampu mengambil unsur-unsur baik dari kedua konsep yang bertentangan dalam rangka menciptakan sebuah preskripsi yang mampu diaplikasikan dalam masyarakat (Hiplunudin, 2017).

Di negara yang bersendi pada pemenuhan terhadap supremasi hukum, kepastian hukum disebut sebagai mahkota hukum. Dalam paradigma positivistik, kepastian hukum juga dinilai sebagai salah satu aspek yang paling penting untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia. Kepastian hukum dipahami sebagai kondisi terwujudnya kepastian dalam hubungan antar manusia oleh karena berlakunya hukum secara tegas dalam masyarakat. Dalam keterkaitannya dengan warga negara, kepastian hukum dalam penegakan hukum haruslah bermuara pada pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban warga negara. Lord Llyod menegaskan bahwa tanpa kepastian hukum, manusia menjadi tidak tahu apa yang harus diperbuat karena ketidaktegasan sistem hukum yang berlaku (Julyano & Sulistyawan, 2019).

Dalam sistem kenegaraan Indonesia, sebagai negara hukum, peraturan perundang-undangan mengambil peranan yang sangat sentral dalam mengatur perilaku hidup warga negaranya. Peranan hukum yang sedemikian penting mengharuskan pembentuk undang-undang untuk memperhatikan dan memastikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi kondisi-kondisi antara lain: (1) tidak bertentangan dengan asas-asas hukum (terutama asas-asas fundamental) yang berlaku, (2) memiliki kejelasan secara semantik dan (3) memiliki koherensi dengan peraturan perundang-undang lainnya. Ketiga kondisi tersebut merupakan faktor pendukung bagi organ-organ negara dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Dengan begitu, hukum dan pemerintahan, sebagai bagian dari negara mampu hadir secara optimal dalam mengatur perilaku warga negaranya. Kondisi yang demikian, dalam ilmu hukum disebut dengan Kepastian Hukum (Remaja, 2014).

Asas-asas hukum yang perlu diperhatikan adalah asas-asas hukum yang bersifat fundamental, antara lain: (1) asas persamaan di depan hukum, (2) asas tiada pemidanaan tanpa kesalahan, (3) asas praduga tak bersalah, (4) asas legalitas dan (5) adanya proses hukum yang adil (Rokilah & Sulasno, 2021). Asas-asas hukum yang fundamental menjadi sedemikian penting karena asas hukum menjadi titik tolak berpikir tentang hukum dan dasar yang membingkai pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan begitu, undang-undang yang tidak selaras dengan asas-asas hukum yang bersifat fundamental dan yang tidak mampu memberikan perlindungan hukum akan bertentangan dengan moral sehingga menyebabkan ketentuan atau substansi di dalam peraturan tersebut tidak boleh disebut sebagai hukum meskipun telah dinyatakan sah secara procedural (Atmadja, 2018).

Suatu peraturan perundang-undangan juga dituntut jelas secara semantik. Yang dimaksud dengan kejelasan semantik adalah bahwa ketentuan di dalamnya tidak boleh menimbulkan multi-tafsir (Halimah & Arif, 2021), sebagaimana ditemukan dalam pengaturan akan definisi dan ruang lingkup pelaku usaha dan pembeli dalam UU Permukim yang telah dibahas pada sub bab awal diskusi ini (Hal 330-331). Kelemahan serupa juga terjadi dalam menjelaskan definisi dan ruang lingkup dari yang dimaksud dengan “janji” dalam UU Perlindungan Konsumen. Definisi dan ruang lingkup terminologi “janji” yang digunakan dalam Pasal 8 huruf (f) dan Pasal 9 ayat (1) huruf (k) tidak terlebih dahulu didefinisikan dalam pasal ketentuan umum dan tidak diuraikan lebih rinci pada bagian penjelasan. Masih berkaitan dengan kedua pasal tersebut, UU Perlindungan Konsumen juga tidak menjelaskan lingkup dan ragam bentuk “alat peraga/media/sarana” yang digunakan dalam promosi. Ketegasan definisi akan terminologi “janji” berguna untuk menganalisa kedudukan PPJB sebagai dasar kontraktual para pihak. Sedangkan ketegasan dalam menguraikan ragam bentuk “alat peraga/media/sarana” yang digunakan dalam promosi berguna untuk mengideantifikasi kedudukan *site plan* dalam kegiatan promosi atau pemasaran.

Selanjutnya, suatu perundang-undangan harus memiliki koherensi dengan peraturan perundang-undangan lain. Berlakunya lebih dari satu peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur satu bidang yang sama maupun berbeda, baik setingkat maupun tidak, memungkinkan terjadinya konflik aturan. Pada umumnya, persoalan persinggungan aturan hukum diselesaikan dengan merujuk pada asas-asas hukum yang berkaitan dengan hirarki peraturan perundang-undangan, antara lain : (1) peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*), (2) peraturan lebih khusus mengesampingkan peraturan lebih umum (*lex specialis derogat legi generali*) dan (3) peraturan baru mengesampingkan peraturan lama (*lex posterior derogat legi priori*). Namun, permasalahan konflik aturan yang berkenaan dengan pertentangan hak sebagaimana menjadi objek dalam penelitian ini harus berorientasi pada pemenuhan hak seluruh pihak yang berprinsip pada nilai-nilai keadilan.

Upaya untuk menghadirkan kepastian hukum dalam berbagai aspek kehidupan warga negara tidak dapat dipisahkan dari keadilan (Hutabarat et al., 2022). Meskipun keduanya bukanlah hal yang identik (hukum bersifat umum, mengikat setiap orang dan menyamaratakan sedangkan keadilan bersifat subjektif, individual dan tidak menyamaratakan), Gustav Radbruch memandang bahwa hukum memiliki hasrat atau kehendak untuk mengabdikan pada keadilan (Soeharto, 2022). Menguatkan pendapat Radbruch, Aristoteles juga menyatakan bahwa hukum dapat ditetapkan hanya jika memiliki keterkaitan dengan keadilan “*the search of justice*”.

Sebagai moralitas internal hukum, undang-undang dituntut untuk bermuatan keadilan. Meskipun demikian, suatu keadaan tidak dapat disimpulkan adil hanya

karena telah sesuai dengan undang-undang. Keadilan dipahami sebagai kondisi terwujudnya keseimbangan, persamaan dan pemberian hak. Suatu perundang-undangan yang adil dapat memberikan jaminan akan kebebasan yang sama bagi setiap orang. Beberapa aspek pendukungnya antara lain: (1) terdapat perlakuan yang setara (objektif) terhadap setiap warga negara, (2) terdapat akses yang sama terhadap perlindungan hukum, dan (3) keputusan hukum berdasar pada bukti yang sah dan proses yang adil (Norris, 2021). Relasi antara hukum dan keadilan juga tampak dalam formula hukum kodrat yang digagas oleh Santo Agustinus "*lex iniusta non est lex*" yang berarti dalam skala moral, jika suatu undang-undang dipandang tidak bermoral atau tidak adil maka suatu undang-undang akan kehilangan otoritasnya.

Dalam konteks permasalahan yang diangkat menjadi objek dalam penelitian ini, pembangunan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan harus dimengerti sebagai proses multidimensi untuk meningkatkan taraf hidup. Selanjutnya, dalam keterkaitannya dengan tata guna lahan dan penataan ruang, para pemangku kepentingan yang terlibat juga perlu menjunjung tinggi keadilan spasial. Keadilan spasial dimengerti sebagai upaya untuk mendistribusikan sumber daya ruang yang adil dan merata, terutama yang memiliki nilai sosial dan ekonomi, sehingga setiap orang mendapatkan kesempatan untuk menggunakannya (Wijaatmaja, 2021). Hal ini menjadi mutlak dilakukan untuk mencapai salah satu tujuan dari penyelenggaraan perumahan yakni menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan budaya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf (e) UU Permukiman.

4. Eksistensi Negara dalam Perlindungan Hak Pelaku Usaha dan Hak Konsumen untuk Kesejahteraan Bersama

Dalam situasi sebelum negara terbentuk, yang oleh John Locke disebut situasi *status naturalis*, manusia berada dalam ketakutan karena kebebasannya terancam (Sugianto, 2018). Pada situasi itu, tidak terdapat hukum yang menjadi ukuran umum untuk memutus suatu perkara, tidak terdapat hakim dan/atau penerap hukum yang tidak berpihak pada kewenangan, dan tidak terdapat kekuasaan yang dapat menjadi landasan suatu penerapan pemidanaan (Wijaatmaja, 2021). Situasi yang demikian mendorong dibentuknya negara, untuk melindungi hak warga negara, yang bahkan sebelumnya telah ada. Upaya negara dalam mengoptimalkan peranan hukum dan pemerintahan akan berbanding lurus dengan kesejahteraan warga negaranya, yang disebut *bonum comunnae* (Safa'at, 2023) sebagaimana diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Di Indonesia, tanggung jawab negara dalam menegakkan hak warga negaranya adalah hal yang mutlak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 ayat (4) UUD Tahun 1945. Dalam teori trias politica, kekuasaan negara terbagi menjadi tiga diantaranya legislatif, eksekutif dan yudikatif (Pangaribuan et al., 2023). Senada dengan pembahasan pada sub-bab sebelumnya, kekuasaan legislatif dituntut mampu melahirkan suatu peraturan perundang-undangan yang koheren dengan peraturan

perundang-undangan lain. Hal tersebut diperkuat dengan dimuatnya asas keterpaduan dalam Pasal 2 huruf (i) UU Permukim dan Pasal 2 huruf (a) UU Penataan Ruang. Asas keterpaduan mengamanatkan agar legislator memperhatikan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum (Syakira & Munandar, 2020), sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat terintegrasi dengan berbagai kebijakan baik intra maupun lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan sehingga saling menunjang dan saling mengisi sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan atas Pasal 2 huruf (i) UU Permukim dan Penjelasan atas Pasal 2 huruf (a) UU Penataan Ruang.

Disamping itu, dalam konteks bahwa penelitian ini juga tergolong sebagai kajian administrasi dan tata usaha negara, peranan kekuasaan eksekutif juga menjadi penting untuk diperhatikan. Keleluasaan yang dimiliki oleh pemerintah, khususnya dalam hal ini adalah Pemda dalam menentukan suatu kebijakan harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dan moral (Pratiwi et al., 2016). Sehingga dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan wewenang, pemerintah harus menjunjung tinggi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan). AUPB meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, tidak menyalahgunakan kewenangan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik.

AUPB menjadi sedemikian penting diperhatikan oleh karena dapat menjadi alat bagi Hakim di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) (Simanjuntak, 2018). Dalam penelitian ini, proses pengajuan *replanning* dipahami sebagai kegiatan administrasi negara. Sedangkan yang dipahami sebagai KTUN adalah persetujuan atas *replanning* yang diajukan yang pada umumnya berupa *addendum* yang dilampirkan pada SKRK sebelumnya atau SKRK baru yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

D. SIMPULAN

Analisis kritis dalam penelitian ini bermuara pada kesimpulan akan adanya ketidak-pastian hukum dalam praktik *replanning* kawasan perumahan di Kota Surabaya. Praktik *replanning* menyebabkan ketersesuaian antara kondisi kawasan perumahan sebagaimana tercantum dalam *site plan* dengan yang direalisasikan tidak lagi menjadi kewajiban yang sifatnya mutlak, sekalipun ketersesuaian tersebut merupakan hak konsumen yang dijamin oleh UU Perlindungan Konsumen. Praktik *replanning*, khususnya terhadap PSU dalam kawasan yang telah diperjualbelikan tetap sah sepanjang telah memenuhi persyaratan, terutama syarat akan perolehan persetujuan sebanyak 2/3 pembeli lahan atau warga sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (4) Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017.

Menyikapi kelemahan yang ditemukan dalam peraturan, Negara, melalui kekuasaan legislatif perlu melakukan perbaikan, terutama dalam hal ketegasan dan konsistensi penggunaan dan penguraian terminologi, sehingga suatu peraturan menjadi jelas secara semantik. Selanjutnya, dalam hal terjadi perbedaan definisi dalam berbagai peraturan, diperlukan pula harmonisasi antar perundang-undangan, khususnya Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 dengan UU Perlindungan Konsumen, demi mewujudkan asas keterpaduan dan koherensi antar peraturan. Pelaku usaha dan pembeli, sebagai sesama warga negara, memiliki akses yang sama dalam pemenuhan dan perlindungan terhadap masing-masing haknya. Berkenaan dengan pemenuhan syarat pelaksanaan *replanning*, pembeli atau warga dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji keabsahan dari perubahan SKRK, yang merupakan produk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota. Dengan begitu, PTUN akan turut menguji keabsahan substansi pelaksanaan *replanning* tersebut. Dalam hal jika pemenuhan akan kondisi-kondisi kawasan perumahan diatur secara jelas dalam PPJB ataupun AJB, maka pembeli dapat mengajukan gugatan wanprestasi melalui Pengadilan Negeri atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai alternatif non-litigasi.

E. DAFTAR RUJUKAN

- Atmadja, I. D. G. (2018). Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum. *Kertha Wicaksana*, 12. <https://doi.org/10.22225/kw.12.2.2018.145-155>
- Ayuningtyas, F. J., & Astuti, I. P. (2018). Faktor Penentu Permintaan Rumah Tinggal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Ekonomi Dan Studi Pembangunan*, 19(1). <https://doi.org/10.18196/jesp.19.1.3890>
- BPS RI. (2020). Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) 2020. In S. P. S. dan K. Statistik (Ed.), *Badan Pusat Statistik Republik Indonesia*. Jakarta: CV Nario Sari.
- Diantha, I. M. P. (2017). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya. (2022). *Proyeksi Penduduk Kota Surabaya 2023-2032*.
- Efendi, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Surabaya: Prenada Media.
- Hakim, A. (2022). Wawali: Properti pilar penting pemulihan ekonomi Surabaya. *Antara News Jatim*. <https://jatim.antaranews.com/berita/594077/wawali-properti-pilar-penting-pemulihan-ekonomi-surabaya>
- Halihah, S., & Arif, M. F. (2021). Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli. *Jurnal Siyasah*, 4(11). <https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/siyasah/article/view/334>
- Hart, H. L. . (2015). *Konsep Hukum : The Concept of Law*. Bandung: Nusa Media.

- Hiplunudin, A. (2017). *Kebijakan, Birokrasi dan Pelayanan Publik; Tinjauan Kritis Ilmu Administrasi Negara* (Cet 1). Yogyakarta: Calpulis.
- Hutabarat, D. T. H., Hidayat, Y. A., Amida, N., Yusuf, M., Hazali, H., Rawi, M. K., Julianto, A., Sirait, M., Julianto, L. Y., Affandi, I., Nazunda, N., & Aldina, C. . (2022). Hubungan Hukum dan Keadilan Di Tinjau dari Filsafat Hukum. *Nusantara Hasana Journal*, 1(10), 58–61. <https://www.nusantarahasanajournal.com/index.php/nhj/article/view/257>
- Julyano, M., & Sulistyawan, A. Y. (2019). Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum. *Jurnal Crepido*, 1(1), 13–22. <https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>
- Manulang, E. F. M. (2019). *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Mokodompit, M. F. (2019). Konseptual Tentang Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Bagi Para Pihak Dalam Suatu Perjanjian Kredit. *Lex Privatum*, 7(6). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/27380>
- Norris, C. (2021). *Membongkar Teori Dekonstruksi Jacques Derrida*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Nugraha, R. R., Hamidah, S., & Fadli, M. (2018). Makna Kepatutan dan Kewajaran Berkaitan Dengan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas. *Jurnal Kajian Psikologi Pendidikan Dan Bimbingan Konseling*, 3(2). <http://dx.doi.org/10.17977/um019v3i2p176-185>
- Pangaribuan, R. R. F., Palilingan, T. N., & Mewengkang, F. S. (2023). Pembagian Kekuasaan dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *Lex Administratum*, 11(5). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/50250>
- Pratiwi, C. S., Purnamawati, S. A., Fauzi, & Purbawati, C. Y. (2016). *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (A. W. Bedner & I. Nasima (eds.)). Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (Lelp).
- Remaja, N. G. (2014). Makna Hukum dan Kepastian Hukum. *Jurnal Kertha Widya*, 2(1). <https://doi.org/10.37637/kw.v2i1.426>
- Rokilah, & Sulasno. (2021). Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Ajudikasi*, 5(2), 179–190. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v5i2.3942>
- Safa'at, R. (2023). *Hak Warga Negara dan Kewajiban Negara*. Malang: Inteligensia Media.
- Setyati, R., & Utomo, W. (2015). Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perumahan Kota Banjarbaru. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 19(1). <https://doi.org/10.22146/jkap.7534>
- Simanjuntak, E. (2018). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara : Transformasi dan Refleksi*. Yogyakarta: Sinar Grafika.

- Soeharto, A. (2022). Keadilan Dalam Optik Hukum Alam dan Positivisme Hukum. *Jurnal PENA*, 36. <https://dx.doi.org/10.31941/jurnalpena.v36i0.2013>
- Sudiarto, H. (2021). *Pengantar Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Sugianto. (2018). *Ilmu Negara : Sebuah Kajian dalam Perspeektif Teori Kenegaaan*. Yogyakarta: Deepublish.
- Suteki, & Taufani, G. (2020). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori & Praktis)*. Surabaya: Raja Grafindo Persada.
- Syakira, N. A., & Munandar, M. A. (2020). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan : Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-Undangan Jalur Non-Litigasi*. Bogor: Guepedia.
- Utami, W., & Adipradana, Y. (2016). *Pengantar Hukum Bisnis Dalam Perspektif Teori dan Praktiknya di Indonesia*. Bekasi: Jala Permata Aksara.
- Widjaja, D. (2017). Pengaruh Perawatan Prasarana, Sarana dan Utilitas Terhadap Kepuasan Penghuni Pada Kawasan Perumahan di Surabaya. *Jurnal Dimensi Utama Teknik Sipil*, 4.
- Wijaatmaja, A. B. M. (2021). Tata Guna Lahan dan Penataan Ruang Yang Berkeadilan Spasial. In *AKTUALISASI PANCASILA Dalam Berbagai Dimensi Kehidupan* (pp. 210–227). Denpasar: Lakeisha.