



# BAB I PENDAHULUAN



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG

Kebutuhan akan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan dan/atau permukiman, atau yang dapat disebut dengan istilah *backlog* di Kota Surabaya, sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dilaporkan meningkat bersamaan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk. Data Konsolidasi Bersih (DKB) Semester I Tahun 2022 mencatat jumlah penduduk Kota Surabaya mencapai 2.971.801 juta jiwa dan diproyeksi akan meningkat pada tahun 2023 sebesar 0,89 persen atau menjadi sebanyak 2.997.547 juta jiwa (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya 2022). Data empiris di atas diperkuat oleh hasil kajian ilmiah yang dilakukan oleh (Ayuningtyas and Astuti 2018) yang menyatakan bahwa fenomena pertambahan jumlah penduduk, termasuk diantaranya jumlah rumah tangga menjadi salah satu faktor meningkatnya permintaan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan atau permukiman. Ditambah lagi dengan kondisi ekonomi masyarakat yang berangsur membaik pasca pandemi turut membawa pengaruh positif terhadap daya beli dan minat investasi di sektor properti, termasuk diantaranya adalah rumah tinggal (Hakim 2022). Kondisi yang demikian mendapatkan respon positif dari pelaku usaha penyelenggara; pengembang rumah tinggal, yang selanjutnya disebut *developer* dengan melakukan inovasi untuk mengembangkan rumah tinggal dan/atau kawasan perumahan dan permukiman yang diminati oleh masyarakat.

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (untuk selanjutnya



disebut “UU Permukim”), yang ruang lingkupnya mencakup kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, pengendalian, pengembangan, pendanaan, sistem pembiayaan serta peran masyarakat sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 Ayat (6) UU Permukim. Tujuan penyelenggaraan perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf f UU Permukim, tidak sekadar berorientasi pada keterbangunan satuan unit rumah yang layak huni dan terjangkau melainkan juga terwujudnya lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan. Berangkat dari ketentuan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan perumahan dan permukiman bukanlah hal yang sederhana karena memiliki ketersinggungan dengan aspek-aspek lainnya seperti: agraria, tata ruang kota, perizinan, tata kelola lingkungan hidup dan lain sebagainya, sehingga menjadi penting bagi para pemangku kepentingan yang terlibat untuk menaruh perhatian pada peraturan perundang-undangan lain yang terkait, seperti diantaranya: Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 tentang Perumahan dan Permukiman (“PP Permukim”), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (“UU Penataan Ruang”) serta peraturan perundang-undangan yang mengatur hal ihwal tentang: Perizinan, Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) yang pada umumnya diatur di tingkat daerah sesuai strategi dan rencana tata ruang wilayah masing-masing daerah (kabupaten atau kota).

UU Permukim, dalam ketentuan Pasal 21 Ayat (1) mengklasifikasikan jenis rumah tinggal berdasarkan pelaku pembangunan dan tujuan penghuniannya, salah satu diantaranya, yang menjadi objek penelitian ini adalah jenis Rumah Tinggal Komersial, yang menurut Pasal 21 Ayat (2) UU Permukim, ditujukan untuk mendapat keuntungan. Secara umum, pemangku



kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan kawasan perumahan adalah: Pemerintah, Pelaku Usaha dan Konsumen. Pertama, pemerintah yang menurut Pasal 5 ayat (2) UU Permukiman sebagai pembina yang kegiatannya mencakup: perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Kedua, Pelaku Usaha atau yang pada umumnya disebut *developer*, sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (26) UU Permukiman didefinisikan sebagai badan hukum yang bergerak di bidang usaha penyelenggaraan perumahan. Pelaku usaha cenderung mengambil peran yang dominan dalam kegiatan pembangunan, pemasaran atau jual-beli, pemeliharaan hingga pengembangan kawasan perumahan. Keterlibatan pelaku usaha dalam penyelenggaraan perumahan, khususnya pada jenis rumah komersial menguatkan penilaian bahwa seluruh kegiatan dalam penyelenggaraan kawasan perumahan komersial tidak dapat dilepaskan dari kerangka sutau usaha atau bisnis. Selanjutnya, pemangku kepentingan yang terlibat adalah konsumen, sebagai pembeli maupun investor, yang memiliki hak atas kenyamanan, kesesuaian, kebenaran informasi, keamanan dan keselamatan atas suatu barang/jasa sebagaimana dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen).

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman dikategorikan sebagai Urusan Wajib Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (“UU Pemda”), sehingga pelayanan publik yang berkaitan dengan bidang tersebut menjadi tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda). Ditambah lagi, berdasarkan konsep Otonomi Daerah (Otonomi) yang dianut dalam sistem pemerintahan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) UU Pemda memberi hak bagi Pemda



untuk menetapkan kebijakan untuk salah satu sektor yang berlaku dalam cakupan regional, salah satu contohnya adalah kebijakan perencanaan ulang (*replanning*) sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pedoman Teknis Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Rangka Pendirian Bangunan (Perwali No. 52 Tahun 2017), yang menjadi objek dalam penelitian ini. Dalam Pasal 1 Ayat (23) Perwali No. 52 Tahun 2017, *replanning* didefinisikan sebagai pekerjaan membuat perencanaan ulang baik terhadap sebagian atau seluruh lahan/kawasan karena perubahan yang tidak bisa dihindarkan maupun alasan lain. *Replanning* dapat dilakukan dengan dengan mengajukan perubahan dan/atau perbaikan terhadap Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) yang telah diterbitkan sebelumnya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Ayat (1). Berdasarkan Pasal 1 ayat (20), SKRK berisi informasi persyaratan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh Pemda. Berbagai ketentuan di atas dapat ditafsirkan sebagai terbukanya peluang bagi *developer* untuk mengajukan permohonan *replanning*.

Namun demikian, dalam praktiknya, terdapat konflik kepentingan antara *developer* dengan pembeli atau penghuni menyoal terjadinya *replanning* di salah satu kluster perumahan komersial di Kota Surabaya. Sejumlah warga yang mengatasnamakan sebagai perwakilan seluruh warga kluster melakukan penolakan terhadap rencana perluasan kluster yang diduga juga mengandung relokasi fungsi lahan. Singkatnya, *developer* berencana memindahkan lahan yang semula berdasarkan *siteplan* merupakan RTH ke hamparan lahan lain dengan presentase luas yang sama, dan kawasan tersebut akan di-*replanning* menjadi kawasan komersial. Adanya rencana perluasan atau penambahan unit yang demikian membuat warga



turut mempertanyakan kembali maksud dari pernyataan *developer* tentang eksklusifitas kluster yang pernah dimuat dalam suatu surat kabar ketika proses pemasaran: “*UNIT TERBATAS: (nama kluster disamarkan) dirancang eksklusif dengan jumlah hanya 24 unit. Hunian modern tersebut berada hanya selangkah dari club house*”. (Sumber: Media Cetak tertanggal 21 Juli 2017). Pada pokoknya, warga merasa bahwa kondisi-kondisi rencana kawasan perumahan baik yang dimuat dalam gambar *site plan* maupun tersirat dalam pernyataan yang tercantum dalam surat kabar adalah janji. Berdasarkan keyakinan-keyakinan tersebut, perwakilan warga melakukan Pengaduan Masyarakat baik melalui Walikota Surabaya maupun Instansi Kepolisian, merujuk pada ketentuan-ketentuan berikut: (a) Pasal 61 huruf a UU Penataan Ruang terkait larangan tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, (b) Pasal 61 huruf b UU Penataan Ruang terkait larangan dalam memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, (c) Pasal 134 UU Permukiman terkait pelanggaran tidak membangun perumahan sesuai kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana dan utilitas umum yang dijanjikan, (d) Pasal 144 UU Permukiman terkait larangan mengalihfungsikan prasarana, sarana dan utilitas umum di luar fungsinya, (e) Pasal 8 Ayat (1) huruf f UU Perlindungan Konsumen berkaitan larangan bagi pelaku usaha untuk memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam iklan atau promosi penjualan, dan (f) Pasal 9 Ayat (1) huruf a UU Perlindungan Konsumen berkaitan larangan bagi pelaku usaha dalam menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan/atau seolah-olah telah memenuhi dan/atau memiliki gaya atau mode atau karakteristik tertentu.



## 1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dianalisa dalam penelitian ini, antara lain:

- 1.2.1. Apakah hak atas *replanning* yang dimiliki oleh Pelaku Usaha dalam Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 bertentangan dengan hak konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen?
- 1.2.2. Apa preskripsi hukum yang dapat dilakukan dalam hal terdapat pertentangan antara hak pelaku usaha dan hak konsumen?

## 1.3. TUJUAN PENULISAN

Tujuan dari diselenggarakannya penelitian ini antara lain:

- 1.3.1. Menganalisa ada atau tidaknya pertentangan hak atas *replanning* yang dimiliki Pelaku Usaha sebagaimana diatur dalam Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 dengan hak konsumen yang dijamin UU Perlindungan Konsumen dalam pelaksanaan *replanning* kawasan perumahan komersial, baik berdasarkan peraturan perundang-undangan, perjanjian kontraktual para pihak maupun kebiasaan.
- 1.3.2. Merumuskan ragam bentuk perlindungan hukum dan/atau upaya hukum yang tepat baik oleh Pelaku Usaha maupun Konsumen dalam kedudukannya yang seimbang sebagai warga negara sekaligus upaya-upaya yang semestinya dilakukan oleh Negara (Pemerintah) untuk menjamin asas kepastian hukum dan asas keadilan dalam pemenuhan hak bagi para pemangku kepentingan dalam pelaksanaan kebijakan *replanning* kawasan perumahan komersial.



## 1.4. MANFAAT PENELITIAN

Preskripsi hukum dalam hasil penelitian sebagai rencana tindak lanjut dari kesimpulan akan ada atau tidaknya pertentangan hak sebagaimana menjadi tujuan pertama dalam penelitian ini dapat menjadi sumbangsih bagi Pemerintah Kota Surabaya, terkhusus dinas terkait yakni Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP) untuk mengevaluasi pelaksanaan *replanning* kawasan perumahan komersial. Kemudian, hasil penelitian ini juga dapat menjadi preposisi akademis bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten atau kota untuk melakukan perbaikan, peninjauan (*review*), dan harmonisasi yang lebih sungguh-sungguh terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan *replanning*. Selanjutnya, saran dalam hasil penelitian ini akan mampu membatu warga sipil (dalam hal ini pelaku usaha dan konsumen) dalam hal mempertimbangkan upaya-upaya hukum yang dapat ditempuh dalam dalam mengakses hak-haknya dalam hal terjadi penyimpangan di kemudian hari.

## 1.5. TINJAUAN PUSTAKA

### 1.5.1. PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian Terdahulu yang membahas tentang praktik *replanning* kawasan perumahan komersial masih cukup sukar ditemukan. Akan tetapi, penulis menemukan beberapa penelitian yang topiknya masih bersinggungan dan/atau cukup bertalian dengan topik penelitian ini, antara lain:

- 1.5.1.1. Pertama, Abdullah, dkk melakukan penelitian yang pada pokoknya menilai bahwa peranan Pemerintah Daerah (Pemda) kurang optimal dalam hal mengantisipasi dan mengatasi permasalahan alih fungsi lahan kawasan



perumahan. Sebagai contoh yakni alih fungsi lahan yang semula adalah fasilitas sosial (fasos) dan/atau fasilitas umum (fasum) menjadi lahan komersial. Merujuk dari penilaian tersebut, Abdullah, dkk memberikan saran agar Pemda, terkhusus DPRD baik di tingkat propinsi maupun kabupaten atau kota, sebagai legislator untuk mempertegas peraturan-peraturan di tingkat daerah yang mengatur teknis prosedur perubahan *site plan* kawasan perumahan komersial. (Emile Oemar Alamudy, Roestamy, and Suhartini 2022).

- 1.5.1.2. Kedua, masih dengan objek yang identik dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah, dkk, Adhyatma, dkk cenderung melakukan analisa yang lebih bersifat fundamental. Dalam penelitiannya, Adyatma, dkk mengkaji implikasi dari perubahan peruntukan atau fungsi lahan terhadap pemilik rumah. Salah satu dasar hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pasal 3 UU Permukiman, yang pada pokoknya menegaskan bahwa pelaksanaan perumahan dan permukiman bertujuan untuk mewujudkan keteraturan, keterpaduan lingkungan hidup, dan penataan ruang yang serasi serta berkelanjutan. Merespon perubahan peruntukan atau ahli fungsi lahan yang dimaksud di atas terjadi, Adhyatma, dkk menegaskan bahwa seyogianya pemilik rumah memiliki *legal standing* yang kuat untuk menuntut kompensasi atas kerugian yang diderita atas adanya perubahan peruntukan lahan, bahkan termasuk upaya-upaya penuntutan akan sanksi administratif hingga sanksi pidana. (Adhyatma, Pujiwati, and Priyanta 2018).



- 1.5.1.3. Selanjutnya, masih dengan objek penelitian yang sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdulah, dkk dan Adhyatma, dkk, namun dengan sudut pandang analisa yang berbeda, penelitian yang dilakukan oleh Gavin Gamir cenderung menyoroti hubungan kontraktual antara *developer* dengan pembeli. Dalam hal mengantisipasi hal-hal yang terjadi sebagaimana menjadi pokok permasalahan dalam penelitian Abdullah dkk dan Adhyatma dkk, Gamir menyarankan agar kondisi-kondisi terkait PSU pada kawasan perumahan komersial turut diatur dalam PPJB, dalam pemahaman bahwa sampai dengan saat ini, PPJB merupakan dokumen perikatan jual-beli properti yang berkekuatan hukum dan mengikat para pihak. Dimuatnya hal ikhwal PSU dalam PPJB akan menambah *legal standing* konsumen atau pembeli untuk menempuh upaya-upaya hukum yang tersedia guna menuntut hak-haknya dalam hal terjadi permasalahan dalam hal pemenuhan kondisi-kondisi yang telah diperjanjikan dalam PPJB, di kemudian hari (Gamir 2019).

Berangkat dari *research gap* atau *state of arts* sebagaimana diuraikan di atas, kebaharuan (*novelty*) penelitian ini terletak pada: (1) penelitian ini menguraikan fakta-fakta empiris yang menunjukkan adanya konflik kepentingan dan/atau konflik aturan antara hak pelaku usaha dalam melakukan *replanning* sebagaimana diatur dalam Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 dengan hak konsumen untuk menerima kawasan perumahan sebagaimana telah dijanjikan ketika proses pembelian sebagaimana dijamin oleh UU Perlindungan Konsumen. Selain itu, (2) penulis turut mengukur keterwujudan nilai kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaan *replanning* kawasan



perumahan komersial. Bertolak dari temuan yang adalah pertentangan hak dan kelemahan dalam pengaturan tersebut, penelitian ini menyajikan upaya-upaya hukum seyogianya dilakukan oleh negara (pemerintah dalam hal mengantisipasi dan/atau mengatasi pertentangan tersebut mengacu pada teori dan prinsip-prinsip: kepastian hukum, keadilan dan mutlaknya kehadiran negara (pemerintah) dalam pemenuhan hak warga negaranya. Selanjutnya, penelitian ini turut merumuskan bentuk perlindungan hukum dan upaya hukum yang tepat dan dapat diakses secara berkeadilan oleh para pemangku kepentingan, dalam kedudukannya sebagai sesama warga negara yang memiliki kesamaan kedudukan di mata hukum (*equality before the law*) sebagaimana menjadi amanat Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

### 1.5.2. LANDASAN TEORI

Dalam rangka menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori, asas, nilai-nilai dan prinsip-prinsip, yang bersifat fundamental, yang sebagian besar tergolong dalam cabang ilmu filsafat hukum. Mengingat bahwa topik penelitian ini tidak dapat dilepaskan begitu saja dari konteks praktik berusaha atau berbisnis, maka peneliti turut merujuk beberapa teori di luar disiplin ilmu hukum yakni teori dalam disiplin ilmu ekonomi guna mempertajam analisa terhadap objek penelitian ini. Berikut adalah uraian dari teori-teori yang digunakan oleh penulis, antara lain:

#### 1.5.2.1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu dari tiga nilai dasar hukum yang dirumuskan oleh Gustav Radbruch, salah satu filsuf hukum Jerman yang hidup di zaman Republik Weimar. Dua nilai lain diantaranya adalah keadilan dan kemanfaatan. Nilai



kepastian hukum menguat sebagai manifestasi dari mahzab positivisme yang dianut Radbruch. Pada pokoknya, kepastian hukum dipahami sebagai kondisi dimana telah pastinya suatu hukum oleh karena terdapat kekuatan yang pasti bagi hukum tersebut. Kepastian hukum diyakini sebagai nilai yang penting untuk menyokong sistem hukum dan sebagai asas yang paling penting untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia.

Berangkat dari pendapat ahli di atas, kekuasaan legislatif didorong untuk mampu memastikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuatnya telah memenuhi kondisi “pasti” secara hukum. Peter Mahmud Marzuki, yang juga merupakan penganut mahzab positivisme, merumuskan indikator yang dapat mengukur kepastian hukum dari suatu peraturan perundang-undangan, diantaranya: (1) tidak bertentangan dengan asas-asas hukum, (2) jelas secara semantik, dan (3) koheren dengan peraturan perundang-undangan lainnya (Mahmud Marzuki 2020). Tanpa kepastian hukum, seseorang menjadi tidak tahu apa yang harus dilakukan karena ketidaktegasan sistem hukum (Gede Remaja 2014).

Pada bagian pembahasan dalam penelitian ini, penulis menyajikan hasil analisa terhadap ketermuatan kondisi-kondisi kepastian hukum sebagaimana dirumuskan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur, melandasi kebijakan *replanning* kawasan perumahan komersial di Kota Surabaya, antara lain sebagaimana menjadi data bahan hukum primer dalam penelitian ini. Teori ini akan digunakan sebagai alat ukur kepastian hukum dari bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini.



### 1.5.2.2. Teori Keadilan

Nilai kedua yang turut menjadi *kacamata* analisa dalam penelitian ini adalah nilai keadilan, yang juga merupakan salah satu nilai dasar hukum. Dalam berbagai kajian filsafat hukum, keadilan dipandang sebagai bagian dari moralitas internal hukum. Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan, secara mutlak harus bermuatan dan/atau secara pasti dapat mewujudkan keadilan (Huijbers 2017). Hal menganalisa ketermuatan keadilan dalam suatu peristiwa hukum bukanlah hal yang mudah. Suatu perbuatan tidak dapat disimpulkan adil semata-mata hanya karena peristiwa tersebut telah terjadi sesuai ketentuan perundang-undangan, melainkan perlu analisa mendalam terkait keterwujudan akan keseimbangan, persamaan dan pemberian hak.

Dalam konteks penelitian ini yang pembahasannya kental dengan pertentangan hak yang terjadi di antara pemangku kepentingan, hukum dapat dikatakan adil hanya jika ketika hukum mampu memberikan jaminan akan kebebasan yang sama bagi semua orang. Agustinus, dalam formula hukumnya juga mengungkapkan hubungan intim antara hukum dan keadilan “*lex iniusta non est lex* [hukum yang tidak adil bukanlah hukum]” (Irawan et al. 2024). Undang-Undang akan kehilangan otoritasnya jika dipandang tidak adil. Teori ini membantu penulis untuk mengukur kemudahan dan persamaan akses para pemangku kepentingan terhadap hak-haknya.

### 1.5.2.3. Teori Kehadiran Negara dalam Pemenuhan Hak Warga Negara

Dalam perkembangan teori hukum alam, yakni pada rentang waktu abad ke XVII hingga abad ke XVIII, para filsuf kerap mendeskripsikan situasi sebelum hukum dan pemerintahan terbentuk. John Locke, salah satunya, menyebut situasi tersebut



dengan *status naturalis*. Locke mendeskripsikan bahwa pada masa itu: (1) belum terdapat hukum sebagai ukuran umum untuk memutus perkara, (2) belum terdapat hakim yang tidak berpihak dengan kewenangan, dan (3) belum terdapat kekuasaan untuk memberi landasan penerapan pidanaan (Mahmud Marzuki 2020). Situasi yang demikian membuat manusia hidup dalam ketakutan oleh karena hak dan kebebasannya terancam, yang dalam penelitian ini dapat dipahami sebagai latar belakang terbentuknya hukum dan pemerintahan. Maka, semakin terang dan jelas bahwa negara bertanggung jawab untuk hadir dan memenuhi hak warga negaranya (Soehino 2013).

Berangkat dari pemahaman di atas, maka kehadiran negara (pemerintah) menjadi penting untuk dikaji dalam penelitian ini, terlebih mengingat bahwa praktik *replanning* sebagaimana menjadi objek dalam penelitian ini tergolong dalam kegiatan administrasi atau tata usaha negara dan SKRK (termasuk di dalamnya terdapat gambar *site plan*) merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dalam hal ini diterbitkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, menjadi penting untuk membahas peranan lembaga eksekutif. Sebagai Pejabat TUN, dalam melaksanakan tugasnya, Pemkot Surabaya dan Dinas-Dinas terkait harus menjunjung tinggi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (Setya Pratiwi et al. 2016). AUPB menjadi penting untuk turut dibahas dalam penelitian ini oleh karena dapat dijadikan alat uji oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji keabsahan formil dan materiil suatu keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Basah 2012). Teori ini membantu peneliti untuk mengevaluasi kinerja negara (hukum dan pemerintahan) dalam menjalankan suatu kebijakan, sekaligus merumuskan upaya hukum dan moral yang seyogianya dilakukan oleh negara.



#### 1.5.2.4. Teori Preferensi Konsumen

Salah satu teori di luar disiplin ilmu hukum yang digunakan menjadi *pisau* analisis dalam penelitian ini adalah teori preferensi konsumen, yang merupakan teori disiplin ilmu ekonomi. Secara umum, keputusan konsumen dalam membeli produk atau jasa, termasuk rumah tinggal sebagaimana menjadi objek analisa dalam penelitian ini, disebut perilaku konsumen. Perilaku Konsumen menjadi penting untuk dianalisa oleh pelaku usaha guna mengetahui permintaan atau preferensi pasar atau konsumen. Preferensi Konsumen dipahami sebagai suatu hal yang harus didahulukan dan diutamakan atau kecenderungan yang lebih disukai daripada pilihan benda atau jasa lainnya.

Beberapa pendapat ahli mengenai definisi atau makna dari Preferensi Konsumen, antara lain: (1) Philip Kotler yang memandang bahwa kesukaan atau kecenderungan hati seseorang terhadap suatu barang atau jasa yang dikonsumsi, (2) Abdul Rahman Shaleh dan Muhib Wahab bahwa kecenderungan untuk memberikan perhatian kepada orang dan bertindak terhadap orang disertai dengan ukuran perasaan senang atau puas, dan (3) Andi Mappiare bahwa perangkat mental yang terdiri dari suatu campuran dari perasaan, harapan, pendirian, prasangka, rasa takut atau kecenderungan lain yang mengarahkan individu kepada suatu pilihan tertentu.

Dalam berbagai penelitian di bidang ekonomi, teori preferensi konsumen menjadi alat ukur paling populer bagi pelaku usaha untuk mengukur kepuasan konsumen terhadap produk yang akan dan/atau sudah mereka perjual-belikan. Dengan memahami preferensi atau minat konsumen terhadap kebutuhannya, pelaku usaha dapat merancang strategi yang tepat untuk merespon permintaan pasar atau ekspektasi konsumen (Putri Nugraha et al. 2021). Penggunaan teori ini sangat



diperlukan guna melihat sejauh mana pelaku usaha telah memenuhi atau mengakomodir segala sesuatu yang seharusnya diberikan kepada konsumen atau yang menjadi hak konsumen, terutama terhadap apa-apa saja yang telah diperjanjikan, baik melalui promosi selama proses pemasaran dan/atau berdasarkan PPJB.

#### 1.5.2.5. Teori Supply and Demand

Dalam konteks memahami bahwa penyelenggaraan kawasan perumahan sebagai suatu bisnis atau usaha, maka tidak dapat terlepas dari kemungkinan terjadinya penurunan permintaan dan kelesuan daya beli atau daya investasi. Pada situasi itulah, umumnya, pelaku usaha melakukan langkah-langkah untuk memulihkan iklim atau kondisi ekonomi perusahaan. Teori ini akan digunakan untuk mengetahui mengetahui faktor-faktor penyebab dari penurunan akan permintaan pasar atau daya beli yang terjadi. Selain itu penelitian ini hendak menilai tepat atau tidaknya respon yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk merespons situasi tersebut (H. Sudiarto 2021).

### 1.6. METODE PENELITIAN

#### 1.6.1. JENIS PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, yang didefinisikan oleh Morris L. Cohen: “*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society* [Penelitian Hukum adalah proses menemukan hukum yang mengatur aktivitas manusia dalam bermasyarakat] (Mahmud Marzuki 2005). Jacobstein dan Mersky, dalam pustaka *common law* menguraikan orientasi penelitian hukum yang “... *seeking to find those authorities in the primary source of the law that are applicable to a particular situation* [berusaha menemukan



otoritas dalam sumber utama hukum yang dapat diterapkan pada situasi tertentu]”.

Penelitian hukum dimulai pada pencarian “... *the search is always first for mandatory primary sources, that is, constitutional or statutory provisions of the legislature, and court decisions of the jurisdiction involved. If these cannot be located then the search focuses on locating persuasive primary authorities, that is, decision from courts other common law jurisdictions...* [didahulukan untuk sumber primer, yaitu ketentuan konstitusional, undang-undang dan putusan pengadilan. Jika hal ini tidak ditemukan, pencarian difokuskan untuk menemukan otoritas yang persuasif, yakni putusan pengadilan di yurisdiksi lainnya]”. Apabila dalam proses pencarian, hukum primer tidak ditemukan, maka peneliti akan mencari otoritas sekunder]” (Ibrahim 2007).

Berdasarkan pendapat para ahli hukum di atas, proses mencari sumber hukum haruslah pertama-tama pada sumber primer, yakni konstitusi, undang-undang, dan putusan pengadilan atau yurisprudensi. Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif yakni dengan mengkaji asas-asas hukum, sistematika hukum, teori-teori hukum dan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan permasalahan yang menjadi objek dalam penelitian ini (Efendi 2018).

## 1.6.2. PENDEKATAN PENELITIAN

Dalam rangka memahami, menguraikan dan menjawab rumusan masalah, berikut adalah pendekatan yang digunakan oleh penulis:

1.6.2.1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan untuk menganalisa ketermuatan nilai kepastian hukum dan keadilan dalam peraturan



perundang-undangan (termasuk yurisprudensi) yang menjadi fokus sentral dalam penelitian ini terutama Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 dan UU Perlindungan Konsumen.

- 1.6.2.2. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan untuk menganalisa ketermuatan nilai kepastian hukum dan keadilan dalam peraturan perundang-undangan (termasuk yurisprudensi) yang menjadi fokus sentral dalam penelitian ini terutama Perwali Surabaya No. 52 Tahun 2017 dan UU Perlindungan Konsumen.
- 1.6.2.3. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*) dilakukan terhadap asas-asas atau nilai-nilai atau teori atau prinsip-prinsip berkaitan dengan: (a) kepastian hukum, (b) keadilan, dan (c) eksistensi negara dalam pemenuhan hak warga negara. Pendekatan terhadap konsep (a) dan konsep (b) dilakukan untuk menjawab rumusan masalah pertama dalam penelitian ini (Waluyo 1996) sedangkan konsep (c) digunakan untuk merumuskan preskripsi hukum sebagaimana menjadi rumusan masalah kedua dalam penelitian ini. Selain itu, menyadari bahwa objek penelitian ini juga dapat dianalisa dalam kerangka suatu usaha atau bisnis, maka turut dirujuk pula beberapa teori dalam disiplin ilmu ekonomi atau manajemen yakni: (a) teori Preferensi Konsumen dan (b) teori *Supply and Demand*.
- 1.6.2.4. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan guna menganalisa penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, yang dalam hal ini adalah permasalahan praktik *replanning* yang terjadi di salah satu kluster perumahan komersial



di Kota Surabaya sebagaimana menjadi objek dalam penelitian ini (diuraikan pada bagian latar belakang penelitian ini) dan yang terjadi di salah satu kluster perumahan komersial di Kota Samarinda yang telah diputus kasasi oleh Mahkamah Agung dalam Putusan No. 2800 K/Pdt/2008.

### **1.6.3. JENIS BAHAN HUKUM**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yang didapatkan melalui studi kepustakaan dan memiliki relevansi dengan objek permasalahan dalam penelitian ini, yang pembagiannya adalah sebagai berikut:

#### **1.6.3.1. Bahan Hukum Primer**

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- b. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- i. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kawasan Permukiman;



- k. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman; dan
- l. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2017 tentang Pedoman Teknis Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Rangka Pendirian Bangunan di Kota Surabaya.

#### **1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder**

Dalam rangka menunjang menjelaskan bahan hukum primer, penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang terdiri dari berbagai buku, artikel ilmiah yang terdapat dalam jurnal hukum, perkara hukum, yurisprudensi yang memiliki keterkaitan dengan topik dan objek dalam penelitian ini.

#### **1.6.3.3. Bahan Hukum Tersier**

Dalam rangka mendukung bahan hukum primer dan sekunder, penulis turut menggunakan bahan hukum tersier, yakni Ensiklopedi Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

#### **1.6.3.4. Proses Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum**

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagaimana telah diuraikan di atas, diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum yang telah diuraikan pada bab ini. Kemudian, bahan-bahan hukum yang telah diperoleh dianalisa menggunakan teknik analisis kualitatif yakni dengan melakukan pengamatan serta mengelaborasi terhadap tiap-tiap bahan hukum dengan ketentuan dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Logika berpikir yang digunakan adalah logika induktif, berpikir dari hal-hal yang khusus menuju hal-hal yang umum (Suteki and Taufani 2020).



## 1.7. PERTANGGUNG JAWABAN SISTEMATIKA

Penelitian yang dilakukan oleh penulis akan terdiri dari:

- 1.7.1. BAB I, pada bab ini akan diuraikan mengenai hal-hal berikut:
  - a. Latar Belakang;
  - b. Rumusan Masalah;
  - c. Tujuan dan Manfaat Penelitian;
  - d. Tinjauan Pustaka;
  - e. Metode Penelitian; dan
  - f. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan.
- 1.7.2. Bab II, pada bab ini penulis akan menguraikan pembahasan yang berisi jawaban dari rumusan masalah pertama yakni indikasi-indikasi adanya pertentangan antara hak pelaku usaha dan hak konsumen.
- 1.7.3. BAB III. Pada bab ini, diuraikan jawaban dari rumusan masalah yang kedua yakni: (1) usaha-usaha yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah baik dalam hal mengantisipasi maupun mengatasi terjadi pertentangan hak dalam rangka melaksanakan tugasnya dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan serta (2) upaya-upaya hukum yang dapat diakses baik yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha dan konsumen dalam kedudukan sebagai sesama warga negara.
- 1.7.4. BAB IV. Pada bab ini, diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta saran-saran yang berkaitan dengan tujuan dan manfaat penelitian.