

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PENGEMBANG TERHADAP
PEMEMUHAN PRASARANA, SARANA DAN UTILITAS PERUMAHAN
DALAM PERSPEKTIF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
*LEGAL RESPONSIBILITY OF DEVELOPERS FOR THE PROVISION OF
HOUSING INFRASTRUCTURE, FACILITIES AND UTILITIES FROM A
SUSTAINABLE DEVELOPMENT PERSPECTIVE***

Argiana Widya Estri dan Rahadi Wasi Bintoro

Magister Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

Korespondensi Penulis: argiana.estri@mhs.unsoed.ac.id, rahadi.bintoro@unsoed.ac.id

Citation Structure Recommendation:

Estri, Argiana Widya dan Rahadi Wasi Bintoro. *Tanggung Jawab Hukum Pengembang terhadap Pemenuhan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dalam Perspektif Sustainable Development*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.10 (2026).

ABSTRAK

Pemenuhan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU) oleh pengembang perumahan telah diatur secara normatif, namun praktiknya menyisakan kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*. Isu hukum yang diangkat adalah kekaburan norma mengenai tenggat dan mekanisme pemenuhan serta penyerahan PSU, bertumpunya pertanggungjawaban pengembang pada konstruksi kesalahan, serta belum terintegrasinya prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam instrumen pengawasan dan perizinan yang mengikat pemenuhan PSU. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi tanggung jawab hukum pengembang atas PSU, mengevaluasi penerapan prinsip *sustainable development* dalam pengelolaannya, serta merumuskan rekonstruksi normanya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara preskriptif-kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab pengembang atas PSU bersifat berlapis, meliputi tanggung jawab kontraktual, administratif, keperdataan dan pidana, tetapi penegakannya berhenti pada sanksi administratif ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera. Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan rekonstruksi tanggung jawab pengembang atas PSU sebagai tanggung jawab mutlak (*strict liability*) yang disertai instrumen jaminan pelaksanaan PSU, penetapan tenggat penyerahan yang definitif, serta penempatan pemenuhan PSU sebagai syarat keberlanjutan perizinan berusaha berbasis risiko. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengintegrasian prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam desain pertanggungjawaban yang bersifat preventif dan terukur tersebut.

Kata Kunci: Tanggung Jawab Hukum, Pembangunan Berkelanjutan, Pengembang Perumahan

ABSTRACT

*The developer's obligation to provide public infrastructure, facilities and utilities (PSU) in housing projects has been normatively regulated, yet its implementation reveals a persistent gap between *das sollen* and *das sein*. The legal issues addressed are the vagueness of the norms governing the deadline and mechanism for providing and handing over PSU, the reliance of developer liability on the fault-based construction and the failure to integrate the principle of sustainable development into supervisory and licensing instruments that bind PSU compliance. This study aims to analyse the construction of developers' legal responsibility for PSU, to evaluate the application of the sustainable development principle in its management and to formulate a reconstruction of the relevant norms. This is normative legal research employing statutory and conceptual approaches, using primary and secondary legal materials analysed prescriptively and qualitatively. The findings show that developers' responsibility for PSU is multi-layered, encompassing contractual, administrative, civil and criminal liability, yet enforcement stops at light administrative sanctions and therefore produces no deterrent effect. As a solution, this study proposes reconstructing developers' responsibility for PSU as strict liability, supported by a PSU performance guarantee, a definitive handover deadline and the positioning of PSU compliance as a condition for the continuation of risk-based business licensing. The novelty of this study lies in integrating the principle of sustainable development into that preventive and measurable liability design.*

Keywords: *Housing Developer, Legal Liability, Sustainable Development*

A. PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan salah satu instrumen utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari peran hukum sebagai sarana pengatur dan pengendali. Dalam kerangka negara hukum, setiap kegiatan pembangunan harus dilaksanakan secara terarah guna menjamin keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat. Tanah sebagai sumber daya alam yang vital memiliki peran penting dalam menunjang pembangunan tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹

Seiring dengan perkembangan zaman semakin pesat, tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas hidup juga semakin tinggi. Salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan dasar tersebut adalah tersedianya perumahan layak huni.

¹ Nurbaiti, dkk., *Konsep Sustainable Development (Pembangunan Berkelanjutan) Berbasis Sosial dan Ekonomi terhadap Perlindungan Sumber Daya Alam Perspektif Maqashid Syariah*, Jurnal Masharif Al-Syariah: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah, Vol.8, No.2 (2023).

Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.² Oleh karena itu, pembangunan perumahan menjadi salah satu sektor strategis dalam pembangunan nasional yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan papan sebagai bagian dari kesejahteraan masyarakat.³

Dalam praktiknya, penyelenggaraan pembangunan perumahan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga melibatkan peran aktif pihak swasta, yaitu pengembang (developer). Hal ini tidak terlepas dari meningkatnya kebutuhan hunian akibat pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang terus meningkat, khususnya di wilayah perkotaan.⁴ Kondisi tersebut mendorong tumbuhnya berbagai proyek pembangunan perumahan oleh para pengembang sebagai respons terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin tinggi.⁵

Perumahan merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan masyarakat, yang memiliki fungsi tidak hanya sebagai tempat tinggal untuk melindungi dari hujan, terik matahari serta tempat untuk beristirahat tetapi juga sebagai wadah keluarga untuk menciptakan kehidupan sehat secara fisik, mental dan sosial. Kualitas prasarana, sarana dan utilitas umum sangat berpengaruh terhadap kenyamanan, keamanan dan kesejahteraan penghuninya. Prasarana mencakup infrastruktur dasar yang mendukung mobilitas dan aksesibilitas seperti jalan dan drainase, sedangkan sarana mencakup fasilitas publik seperti tempat ibadah, taman dan lapangan olahraga, serta utilitas umum mencakup pelayanan dasar seperti akses air bersih, listrik parkir umum dan pengelolaan limbah. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman tepatnya ketentuan Pasal 20 ayat (2) dalam membangun atau menciptakan sebuah perumahan harus diikutsertakan dengan membangun,

² Muhammad Alifah Ratno, *Tanggung Jawab Pengembang pada Pemenuhan Hak atas Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan KPR Bersubsidi*, Tesis, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2022.

³ Erwin Kallo, *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009.

⁴ Mizyel Cahyaningtyas, *Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal Prasarana Sarana dan Utilitas Umum Rumah Susun Perspektif Masalah Mursalah: Studi di Rumah Susun Kota Madiun*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2025.

⁵ Nurbaiti, dkk., *Konsep Sustainable Development (Pembangunan Berkelanjutan) Berbasis Sosial dan Ekonomi terhadap Perlindungan Sumber Daya Alam Perspektif Maqashid Syariah*.

serta menyediakan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU).⁶

Pengembang sebagai pelaku usaha dalam pembangunan perumahan memiliki tanggung jawab hukum untuk memastikan terpenuhinya kewajiban tersebut. Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, setiap subjek hukum yang melakukan pelanggaran terhadap norma hukum akan dikenai konsekuensi berupa kewajiban untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Dalam konteks ini, tanggung jawab pengembang tidak hanya terbatas pada pemenuhan kewajiban kontraktual, tetapi juga mencakup kewajiban hukum yang lebih luas terhadap masyarakat dan lingkungan.⁷

Kewajiban pengembang dalam penyediaan dan pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas perumahan tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban perlindungan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup salah satunya terdiri dari amdal dan UKL-UPL. Serta kewajiban administratif dalam penyelenggaraan perizinan berusaha (peraturan terkait perizinan berusaha berbasis risiko) sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut SPPL adalah pernyataan kesanggupan dari penanggung jawab Usaha dan/atau Kegiatan untuk melakukan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup atas dampak lingkungan hidup dari usaha dan/atau kegiatannya di luar usaha dan/atau kegiatan yang wajib Amdal atau UKL-UPL. Industri properti khususnya perumahan merupakan salah satu kegiatan usaha yang memiliki dampak pada lingkungan.⁸

⁶ Endri Prima Prastica, *Analisis Kualitas Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (PSU) di Kompleks Perumahan Sleman*, Yogyakarta, Skripsi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2025.

⁷ Muhamad Bacharuddin Jusuf dan Adara Khalfani Mazin, *Penerapan Teori Hans Kelsen sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum di Indonesia*, Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat, Vol.2, No.1 (2024).

⁸ Muhammad Sood, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.

Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan terkait pengelolaan PSU oleh pengembang. Tidak sedikit pengembang yang mengabaikan kewajiban penyediaan fasilitas umum seperti jalan lingkungan, saluran drainase dan ruang terbuka hijau, yang seharusnya menjadi bagian integral dari suatu kawasan perumahan.⁹ Selain itu, proses penyerahan PSU kepada pemerintah daerah juga seringkali tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan berbagai dampak negatif, seperti tidak terpeliharanya fasilitas umum, perubahan fungsi lahan menjadi komersial, hingga hilangnya aset pemerintah daerah.¹⁰

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kelemahan dalam implementasi tanggung jawab hukum pengembang, baik dari aspek pengawasan maupun penegakan hukum. Ketidakpatuhan pengembang tidak hanya merugikan masyarakat sebagai penghuni, tetapi juga berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan permukiman secara keseluruhan. Kondisi ini menunjukkan bahwa tanggung jawab hukum pengembang dalam pengelolaan PSU belum berjalan secara optimal dalam praktiknya. Di sisi lain, pesatnya pembangunan perumahan juga berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Pembangunan yang tidak memperhatikan aspek lingkungan dapat menyebabkan pencemaran, kerusakan ekosistem, serta menurunnya daya dukung lingkungan. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan tidak hanya harus berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus memperhatikan keseimbangan antara aspek sosial dan lingkungan.¹¹

Adapun di dalam konteks tersebut, konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) menjadi sangat relevan sebagai perspektif dalam menilai tanggung jawab hukum dari pengembang.¹² Pembangunan berkelanjutan pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk mengintegrasikan aspek ekonomi,

⁹ Anak Agung Krisna Udayana dan Kadek Januarsa Adi Sudharma, *Tanggung Jawab Developer Perumahan dalam Menyediakan Fasilitas Umum di Kota Denpasar*, Vidhisastya: Journal for Legalscholars, Vol.2, No.4 (2025).

¹⁰ Vorry Rahmad, dkk., *Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar)*, UNES Law Review, Vol.6, No.1 (2023).

¹¹ Muhammad Sood, *Hukum Lingkungan Indonesia*.

¹² Suma Elbita, *Modul Pembelajaran Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development) Islam dan Lingkungan Hidup*, Skripsi, UIN Raden Intan Lampung, Bandar Lampung, 2021.

sosial dan lingkungan dalam setiap kegiatan pembangunan, sehingga dapat memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengorbankan generasi yang akan datang.¹³ Dengan demikian, pengelolaan PSU dalam pembangunan perumahan seharusnya tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kewajiban formal semata, tetapi juga harus memperhatikan keberlanjutan lingkungan dan kesejahteraan masyarakat secara jangka panjang.

Meskipun secara normatif telah terdapat berbagai peraturan yang mengatur kewajiban pengembang, dalam praktiknya masih terdapat kesenjangan antara ketentuan hukum (*das sollen*) dengan pelaksanaannya di lapangan (*das sein*). Kesenjangan tersebut tidak semata-mata merupakan persoalan kepatuhan, melainkan bersumber pada konstruksi normanya sendiri. Pertama, ketentuan penyerahan PSU dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 maupun dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 hanya menentukan bahwa penyerahan dilakukan setelah masa pemeliharaan berakhir, tanpa menetapkan tenggat waktu yang definitif dan tanpa konsekuensi hukum yang bekerja secara otomatis apabila tenggat tersebut dilampaui. Kedua, pertanggungjawaban pengembang masih dikonstruksikan di atas prinsip kesalahan (*liability based on fault*), sehingga penghuni perumahan dibebani kewajiban membuktikan kesalahan pengembang untuk memperoleh pemulihan haknya. Ketiga, sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 disusun secara bertingkat dan penerapannya sangat bergantung pada diskresi pemerintah daerah, sehingga dalam praktik berhenti pada peringatan tertulis. Keempat, prinsip pembangunan berkelanjutan yang secara normatif dianut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 belum diterjemahkan ke dalam instrumen pengawasan dan perizinan berusaha yang secara langsung mengikat pemenuhan PSU.

¹³ Nurbaiti, dkk., *Konsep Sustainable Development (Pembangunan Berkelanjutan) Berbasis Sosial dan Ekonomi terhadap Perlindungan Sumber Daya Alam Perspektif Maqashid Syariah*.

Berangkat dari kondisi tersebut, isu hukum yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah kekaburan dan ketidaklengkapan norma (*vague normen*) mengenai tanggung jawab hukum pengembang dalam pemenuhan dan penyerahan PSU, serta belum ditematkannya prinsip *sustainable development* sebagai parameter penilaian pemenuhan kewajiban tersebut. Isu hukum ini bersifat aktual karena berimplikasi langsung pada tiga hal sekaligus, yaitu kepastian hukum bagi pengembang, perlindungan hak penghuni atas hunian yang layak dan keberlanjutan daya dukung lingkungan kawasan permukiman. Selama norma tidak menyediakan tenggat, dasar pertanggungjawaban dan konsekuensi yang tegas, pemenuhan PSU akan terus diperlakukan sebagai kewajiban administratif yang dapat ditunda, bukan sebagai kewajiban hukum yang melekat pada izin dan kegiatan usaha pengembang.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas persoalan PSU dari sudut pandang yang berbeda-beda. Vorry Rahmad, Kurnia Warman dan Jean Elvardi menelaah praktik penyerahan PSU dari pengembang kepada pemerintah daerah di Kabupaten Tanah Datar secara deskriptif.¹⁴ Anak Agung dan Kadek Adi menyoroti tanggung jawab *developer* dalam menyediakan fasilitas umum di Kota Denpasar.¹⁵ Evelyn Millechen dan Rasji memfokuskan kajiannya pada tanggung jawab pengembang properti yang dinyatakan pailit terhadap pemenuhan kewajiban kepada konsumen.¹⁶ Penelitian-penelitian tersebut umumnya berhenti pada deskripsi ketidakpatuhan pengembang dan rekomendasi penguatan pengawasan, tanpa menawarkan desain norma yang baru. Kebaruan (*novelty*) tulisan ini terletak pada upaya merekonstruksi tanggung jawab hukum pengembang atas PSU sebagai tanggung jawab mutlak yang bersifat preventif dan terukur, dengan mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam instrumen jaminan pelaksanaan PSU dan perizinan berusaha berbasis risiko, suatu konstruksi yang belum ditawarkan dalam penelitian-penelitian sebelumnya.

¹⁴ Vorry Rahmad, dkk., *Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar)*.

¹⁵ Anak Agung Krisna Udayana dan Kadek Januarsa Adi Sudharma, *Tanggung Jawab Developer Perumahan dalam Menyediakan Fasilitas Umum di Kota Denpasar*.

¹⁶ Evelyn Millechen dan Rasji, *Tanggung Jawab Hukum Pengembang Properti yang Dinyatakan Pailit terhadap Pemenuhan Kewajiban kepada Konsumen Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum*, UNES Law Review, Vol.6, No.4 (2024).

Sejalan dengan hal tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi tanggung jawab hukum pengembang atas PSU, mengevaluasi penerapan prinsip *sustainable development* dalam pengelolaan PSU dan merumuskan rekonstruksi normanya. Berdasarkan hal tersebut, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana konstruksi tanggung jawab hukum pengembang perumahan dalam pemenuhan dan penyerahan prasarana, sarana dan utilitas umum berdasarkan hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana penerapan prinsip *sustainable development* dalam pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas umum oleh pengembang perumahan dan faktor apa yang menghambat efektivitasnya?
3. Bagaimana rekonstruksi norma tanggung jawab hukum pengembang atas prasarana, sarana dan utilitas umum yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*juridic normatif*) atau *doctrinal research*, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai sistem norma dan bertitik tolak dari adanya kekaburan serta ketidaklengkapan norma dalam pengaturan pemenuhan dan penyerahan PSU. Pilihan tipe penelitian ini relevan dengan isu hukum yang telah diuraikan pada latar belakang, karena permasalahan yang hendak dipecahkan tidak terletak pada perilaku sosial semata, melainkan pada konstruksi norma, dasar pertanggungjawaban dan konsekuensi hukum yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁷

Terdapat tiga pendekatan yang digunakan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewajiban penyediaan dan penyerahan PSU serta perlindungan lingkungan hidup, termasuk menelusuri sinkronisasi vertikal dan horizontal di antara peraturan tersebut. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan bertolak dari pandangan dan doktrin mengenai teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen,

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2021, p.35.

ajaran tanggung jawab mutlak (*strict liability*), asas iktikad baik dalam hukum perjanjian, teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, serta konsep pembangunan berkelanjutan. Ketiga, pendekatan analitis terhadap praktik penyelenggaraan PSU, dengan menempatkan praktik penyediaan dan penyerahan PSU di Kota Tanjungpinang sebagai ilustrasi untuk menguji kesenjangan antara norma dan pelaksanaannya di lapangan.

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman; Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah; serta Peraturan Wali Kota Tanjungpinang Nomor 69 Tahun 2015 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah dan hasil penelitian terdahulu yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran dokumen elektronik. Bahan hukum yang terkumpul diinventarisasi, diklasifikasi dan selanjutnya dianalisis secara preskriptif-kualitatif dengan menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis dan teleologis, disertai analisis sinkronisasi norma untuk menemukan letak kekaburan dan kekosongan pengaturan. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu bertolak dari norma dan asas hukum yang bersifat umum menuju penilaian atas persoalan konkret pemenuhan dan penyerahan PSU, sehingga pada akhirnya dapat dirumuskan preskripsi berupa rekonstruksi norma yang ditawarkan disini.

B. PEMBAHASAN

1. Tanggung Jawab Hukum Pengembang dalam Pemenuhan PSU

Tanggung jawab hukum merupakan salah satu konsep fundamental dalam ilmu hukum yang berkaitan dengan kewajiban subjek hukum untuk menanggung akibat dari setiap perbuatan yang dilakukannya. Dalam konteks ini, tanggung jawab tidak hanya dimaknai sebagai kewajiban moral, tetapi juga sebagai kewajiban hukum yang dapat dipaksakan melalui mekanisme sanksi. Dengan demikian, setiap tindakan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain akan melahirkan konsekuensi berupa tanggung jawab hukum yang harus dipenuhi oleh pelaku.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.”¹⁸ Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung-gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban. Dalam hubungan antara pengembang dan konsumen, konsumen memiliki hak untuk memperoleh hunian yang layak, sedangkan pengembang memiliki kewajiban untuk menyediakan perumahan yang dilengkapi dengan PSU. Ketika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka timbul tanggung jawab hukum.

¹⁸ Muhamad Bacharuddin Jusuf dan Adara Khalfani Mazin, *Penerapan Teori Hans Kelsen sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum di Indonesia*.

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggung jawaban atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) dan pertanggung jawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Prinsip dasar pertanggungjawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena seseorang melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya.

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- b. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab.¹⁹

Dalam konteks pengembang perumahan, kedua bentuk tanggung jawab ini dapat diterapkan, terutama ketika pengembang lalai dalam menyediakan PSU atau ketika kegiatan pembangunan menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan dan masyarakat

Selain teori tanggung jawab, hubungan hukum antara pengembang dan konsumen juga didasarkan pada prinsip iktikad baik. Prinsip ini merupakan asas penting dalam hukum perjanjian yang mengharuskan para pihak untuk bertindak jujur dan tidak merugikan pihak lain. Iktikad baik menjadi landasan dalam setiap tahap perjanjian, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan.

¹⁹ Evelyn Millechen dan Rasji, *Tanggung Jawab Hukum Pengembang Properti yang Dinyatakan Pailit terhadap Pemenuhan Kewajiban kepada Konsumen Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum*.

Prinsip iktikad baik merupakan asas penting dalam hukum perjanjian yang terbagi menjadi dua, yaitu iktikad baik *nisbi* dan iktikad baik mutlak. Iktikad baik *nisbi* menitikberatkan pada sikap dan tingkah laku nyata dari subjek yang dinilai, sedangkan iktikad baik mutlak didasarkan pada penilaian objektif menurut akal sehat, keadilan dan norma yang tidak memihak. Dalam praktiknya, pengembang wajib memiliki iktikad baik dalam menawarkan dan membangun perumahan, termasuk dalam memenuhi kewajiban PSU.

Menurut J. Satrio, iktikad baik sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPdata berarti bahwa perjanjian harus dilaksanakan secara pantas dan patut. Penafsiran ini juga sejalan dengan doktrin dan putusan H.R. dalam *arrest "Artist de Laboureur"* tanggal 9 Februari 1923 yang menegaskan bahwa pelaksanaan perjanjian harus didasarkan pada keadilan, kepatutan dan kepantasan, bahkan ada pandangan yang menyamakan iktikad baik dengan kepatutan itu sendiri. Secara umum, setiap individu sebagai makhluk sosial dituntut memiliki iktikad baik untuk menciptakan hubungan yang harmonis melalui kerja sama dan saling menghormati²⁰.

Selain itu, prinsip ini juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mencakup hubungan antara konsumen dan pelaku usaha. Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin kepastian hukum bagi konsumen. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan konsumen merupakan perangkat hukum yang dirancang oleh pemerintah untuk melindungi konsumen dari kerugian akibat tindakan pelaku usaha, sekaligus menciptakan rasa aman dalam penggunaan barang dan/atau jasa. Oleh karena itu, pengembang wajib memenuhi hak konsumen, termasuk penyediaan PSU.²¹

²⁰ Huala Adolf, *Prinsip Itikad Baik (Good Faith) dalam Hukum Kontrak*, BANI Arbitration and Law Journal, Vol.1, No.1 (2024).

²¹ Evelyn Millechen dan Rasji, *Tanggung Jawab Hukum Pengembang Properti yang Dinyatakan Pailit terhadap Pemenuhan Kewajiban kepada Konsumen Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum*.

Dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan, kewajiban pengembang dalam penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU) memiliki dasar hukum yang tegas dalam Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menjelaskan: “Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni”. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa keberadaan PSU merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perumahan itu sendiri, sehingga tanpa PSU, suatu kawasan tidak dapat dikategorikan sebagai perumahan yang layak.

Ketentuan mengenai pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial perumahan diatur didalam pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu: Pembangunan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan dan perizinan. Pembangunan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan harus memenuhi syarat:

- 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.

Prasarana, sarana dan utilitas umum yang telah selesai dibangun oleh setiap pihak wajib diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota setelah masa pemeliharaan dan perawatannya berakhir dan proses penyerahan tersebut dapat dilakukan secara bertahap. Developer berkewajiban membangun fasilitas umum dan fasilitas sosial sesuai dengan ketentuan yang berlaku; apabila kewajiban ini tidak dipenuhi, maka developer dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum. Setelah fasilitas umum dan fasilitas sosial tersebut selesai dibangun, masyarakat perumahan berhak untuk menikmati dan menggunakannya secara bebas, karena hal tersebut merupakan hak yang melekat bagi pembeli rumah di kawasan perumahan.

Penyerahan prasarana, sarana dan utilitas perumahan dan permukiman sesuai dengan berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah, memuat prinsip:

- a. Keterbukaan adalah prinsip yang memastikan masyarakat mengetahui prasarana, sarana dan utilitas yang telah diserahkan, serta mendapatkan kemudahan dalam mengakses informasi terkait proses penyerahan prasarana, sarana dan utilitas tersebut.;
- b. Akuntabilitas adalah prinsip yang menekankan bahwa proses penyerahan prasarana, sarana dan utilitas harus dapat dipertanggungjawabkan serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.;
- c. Kepastian hukum adalah prinsip yang menjamin tersedianya prasarana, sarana dan utilitas di lingkungan perumahan dan permukiman sesuai dengan standar yang berlaku, rencana tapak yang telah disetujui oleh pemerintah daerah, serta memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat.;
- d. Keberpihakan, yaitu pemerintah daerah menjamin ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas bagi kepentingan masyarakat di lingkungan perumahan dan permukiman; dan
- e. Keberlanjutan, yaitu pemerintah daerah menjamin keberadaan prasarana, sarana dan utilitas sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.

Prasarana menurut Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan kawasan perumahan dan permukiman berfungsi dengan baik. Berdasarkan Pasal 8 peraturan tersebut, prasarana meliputi jaringan jalan, saluran pembuangan air limbah, saluran pembuangan air hujan (drainase), serta tempat pembuangan sampah. Sementara itu, utilitas menurut Pasal 1 angka 2 peraturan yang sama merupakan sarana penunjang untuk pelayanan lingkungan. Berdasarkan Pasal 10, utilitas mencakup jaringan air bersih, listrik, telepon, gas, transportasi, fasilitas pemadam kebakaran, serta sarana penerangan untuk kepentingan umum.²²

²² Vorry Rahmad, dkk., *Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar)*.

Apabila pengembang tidak memenuhi kewajibannya, maka dapat dikenakan sanksi administratif. Sanksi administratif sebagai tindakan pemerintah dalam mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh masyarakat karena bertentangan dengan undang-undang atau aturan hukum lainnya. Penjelasan Pasal 85 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjelaskan bahwa pengenaan sanksi bertujuan untuk mencegah dan melakukan tindakan sebagai akibat dari pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sebagaimana mestinya oleh setiap orang.

Akibat hukum bagi pengembang perumahan yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial serta fasilitas umum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Berdasarkan Pasal 150 ayat (2), pengembang dapat dikenai berbagai sanksi administratif yang cukup luas, mulai dari peringatan tertulis, pembatasan kegiatan pembangunan, penghentian sementara maupun tetap terhadap pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan perumahan, hingga tindakan penguasaan sementara oleh pemerintah (penyegekan). Selain itu, terdapat pula sanksi berupa kewajiban membongkar bangunan dalam jangka waktu tertentu, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan hingga pencabutan izin mendirikan bangunan, serta pembekuan atau pencabutan surat bukti kepemilikan rumah.

Sanksi lain yang dapat dijatuhkan meliputi perintah pembongkaran bangunan rumah, pembekuan dan pencabutan izin usaha, pengawasan, pembatalan izin, kewajiban pemulihan fungsi lahan, pencabutan insentif, pengenaan denda administratif dan bahkan penutupan lokasi usaha. Di samping sanksi administratif, pengembang juga dapat dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 151 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, yaitu berupa pidana denda paling banyak sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Selain pidana denda, pelaku juga dapat dikenai pidana tambahan berupa kewajiban untuk membangun kembali perumahan tersebut sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, serta kelengkapan prasarana,

sarana dan utilitas umum sebagaimana yang telah diperjanjikan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa hukum tidak hanya memberikan efek jera melalui sanksi finansial, tetapi juga menekankan pemulihan hak-hak masyarakat sebagai konsumen.

Lebih lanjut, ketentuan mengenai sanksi juga dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 sebagai perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam Pasal 136 ayat (1), disebutkan bahwa setiap orang atau badan hukum yang membangun prasarana, sarana dan utilitas umum tidak sesuai dengan rencana, rancangan dan perizinan, atau tidak menyerahkannya kepada pemerintah kabupaten/kota setelah selesai dibangun, akan dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian sementara pelaksanaan pembangunan, pencabutan insentif, serta perintah pembongkaran. Ketentuan ini menegaskan pentingnya kepatuhan pengembang terhadap rencana dan kewajiban penyerahan fasilitas kepada pemerintah daerah.

Selain itu, penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya menjadi tanggung jawab pengembang, tetapi juga merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan perumahan, termasuk dalam hal pemenuhan kewajiban penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum oleh pengembang. Dengan adanya pengawasan tersebut, diharapkan tercipta kepastian hukum, perlindungan bagi masyarakat, serta terwujudnya lingkungan perumahan yang layak, aman dan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas, konstruksi tanggung jawab hukum pengembang dalam pemenuhan dan penyerahan PSU dapat dipetakan ke dalam empat lapis yang saling melengkapi. Lapis pertama adalah tanggung jawab kontraktual, yang bersumber dari perjanjian pengikatan jual beli, brosur pemasaran dan rencana tapak (*site plan*) yang telah disahkan,

sebagaimana dilandasi Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata mengenai pelaksanaan perjanjian dengan iktikad baik. Lapis kedua adalah tanggung jawab administratif, yang bersumber dari izin dan persetujuan yang diterbitkan pemerintah daerah, dengan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 150 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 dan Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021. Lapis ketiga adalah tanggung jawab keperdataan berupa perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, apabila kelalaian pengembang menimbulkan kerugian nyata bagi penghuni. Lapis keempat adalah tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 151 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011.

Meskipun demikian, keempat lapis tersebut belum bekerja secara efektif karena tiga alasan. Pertama, seluruh lapis pertanggungjawaban tersebut, kecuali tanggung jawab pidana, masih dibangun di atas prinsip kesalahan sehingga pemulihan hak penghuni bergantung pada keberhasilan pembuktian. Kedua, tidak terdapat tenggat waktu yang definitif bagi penyerahan PSU, sehingga frasa “setelah masa pemeliharaan berakhir” dapat ditafsirkan secara sangat longgar oleh pengembang. Ketiga, penjatuhan sanksi administratif bersifat fakultatif dan bertingkat, sehingga bergantung sepenuhnya pada inisiatif dan keberanian pemerintah daerah. Ketiga kelemahan inilah yang menjadi titik tolak bagi perumusan solusi pada sub bahasan ketiga tulisan ini.

2. Penerapan Prinsip *Sustainable Development* dalam Pengelolaan PSU

Perkembangan pembangunan perumahan yang semakin pesat, terutama di wilayah perkotaan, tidak dapat dipisahkan dari upaya peningkatan kuantitas dan kualitas prasarana, sarana dan utilitas perumahan serta kawasan permukiman. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan lingkungan hunian yang sehat, aman dan nyaman bagi masyarakat. Adapun prasarana, sarana dan utilitas tersebut antara lain meliputi jalan lingkungan, jalan setapak, drainase, ruang terbuka hijau (RTH), tempat pembuangan sampah sementara, area parkir dan berbagai fasilitas pendukung lainnya yang berfungsi menunjang kehidupan masyarakat di kawasan perumahan.

Agar pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik, Pemerintah mengeluarkan peraturan dan standar-standar yang mengatur pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum dalam suatu lingkungan perumahan yaitu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Sarana, Prasarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah. Pelaksanaan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial harus sesuai dengan yang telah disyaratkan saat pengajuan izin lokasi, maka dilakukan berbagai proses mulai dari pengajuan izin lokasi, proses pembangunan, lalu diserahkan ke Pemerintah Daerah hingga pengelolaan fasilitas umum dan fasilitas sosial.²³ Proses ini menyatu dengan proses pembangunan perumahan secara keseluruhan.

Berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan perumahan, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional bagi negara dalam mengatur, mengelola dan mengawasi pemanfaatan sumber daya, termasuk dalam penyediaan perumahan dan fasilitas pendukungnya. Dengan demikian, seluruh proses pembangunan perumahan harus tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat luas serta menjamin terwujudnya kesejahteraan sosial secara adil dan berkelanjutan.

Dalam konteks penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, pemerintah kabupaten/kota memiliki tugas dan wewenang yang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dilakukan dengan mengedepankan prinsip keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, menjaga keseimbangan antara kehidupan manusia dan lingkungan,

²³ Muhammad Usman, dkk., *Tanggung Jawab Developer dalam Pembangunan Perumahan di Daerah Rawan Bencana Implikasinya terhadap Perlindungan Konsumen*, Jurnal Hukum Statuta, Vol.4, No.2 (2025).

serta memperhatikan pemerataan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah. Selain itu, pemerintah juga wajib memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan agar pembangunan tidak menimbulkan kerusakan atau ketidakseimbangan ekosistem. Seluruh kebijakan tersebut dilaksanakan melalui integrasi antara perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian di berbagai sektor terkait agar dapat saling mendukung dan menghasilkan pembangunan yang berkelanjutan.

Munculnya konsep pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) bertujuan untuk memberikan solusi terhadap kerusakan lingkungan akibat aktivitas ekonomi yang tidak terencana, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Konsep ini pertama kali dirumuskan oleh *Brundtland Commission* yang menekankan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang mampu memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya.

Menurut Keener (2001), pembangunan berkelanjutan adalah upaya untuk memastikan kondisi kehidupan yang bermartabat dengan menjunjung hak asasi manusia serta menyediakan berbagai alternatif akses dalam merencanakan pola hidup yang lebih baik. Prinsip utama yang harus diperhatikan dalam pembangunan ini adalah keadilan antar generasi, yaitu penggunaan sumber daya alam, ekonomi dan sosial harus mempertimbangkan kepentingan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Selain itu, perlindungan terhadap keanekaragaman hayati dan genetik juga menjadi bagian penting dalam konsep ini.

Secara keseluruhan, pembangunan berkelanjutan menekankan pemenuhan kebutuhan saat ini tanpa merusak potensi pemenuhan kebutuhan di masa depan, serta mencakup tiga dimensi utama, yaitu ekonomi, sosial dan lingkungan. Dimensi ekonomi berfokus pada peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, serta perubahan pola produksi dan konsumsi agar lebih seimbang dan berkelanjutan.

Sedangkan dimensi sosial berhubungan dengan pemecahan masalah kependudukan, perbaikan pelayanan masyarakat, peningkatan kualitas pendidikan dan lain-lain. Adapun dimensi lingkungan memiliki tujuan-tujuan antara lain upaya pengurangan dan pencegahan terhadap polusi, pengelolaan limbah serta konservasi/preservasi sumber daya alam. Modal *Sustainable Development* merupakan penggabungan dari ketiga modal tersebut. Suatu negara tidak dapat mengimplementasikan konsep pembangunan berkelanjutan jika salah satu dari ketiga modal tersebut tidak mendukung²⁴. Pemerintah harus berupaya menjaga kualitas dari modal tersebut. Dalam pengembangan kawasan industri, pemerintah dan pihak investor tidak hanya mengedepankan pertimbangan keuntungan ekonomi, namun juga harus dapat memprediksi dampak kerusakan ekologi yang akan terjadi seperti menurunnya kualitas air bersih dan keanekaragaman hayati.

Demikian pula pada aspek sosial, harus dipertimbangkan bahwa pembangunan kawasan tersebut tidak merusak tatanan sosial yang baik atau dapat menimbulkan konflik sosial. Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) yang diadopsi oleh semua negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 2015 memberikan kesepakatan bersama untuk perdamaian dan kemakmuran bagi manusia dan bumi, baik saat ini maupun di masa mendatang. *Sustainable Development Goals* (SDGs) adalah kesepakatan yang menjadi rujukan dalam skema pembangunan dan perundingan negara-negara di dunia. SDGs dikonsepsikan sebagai rumusan kerja untuk 15 tahun ke depan hingga tahun 2030. Penerapan SDGs di Indonesia diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017.²⁵

Diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Pasal 2, bahwa hak menguasai dari negara dimaksud ialah memberi wewenang mengatur dan penyelenggaraan,

²⁴ Suma Elbita, *Modul Pembelajaran Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development) Islam dan Lingkungan Hidup*.

²⁵ Dodi Setiawan Riatmaja dan Dinda Sukmaningrum, *Investigasi Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0 dalam Konteks Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals)*, Jurnal Aplikasi Bisnis, Vol.21, No.1 (2024).

peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan kekayaan alam lainnya serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan khusus antara orang-orang dengan sumber alam sekaligus menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang dan sumber-sumber alam tersebut.²⁶

Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, Pemerintah Kota Tanjungpinang melalui Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup berupaya meningkatkan kualitas serta ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas perumahan. Upaya ini dilakukan untuk mendukung, mendorong, serta menggerakkan pengembangan wilayah, khususnya pada kawasan yang masih kurang berkembang (*less-developed area*), agar dapat tumbuh secara lebih merata dan berkelanjutan. Sejalan dengan hal tersebut, developer perumahan memiliki kewajiban untuk menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas umum kepada pemerintah daerah setelah masa pemeliharaan berakhir, yang dihitung sejak pembangunan perumahan selesai.

Penyerahan tersebut harus dilakukan dalam kondisi baik dan sesuai dengan *siteplan* yang telah ditetapkan sebelumnya. Kewajiban ini penting untuk memastikan bahwa fasilitas umum yang telah dibangun dapat dikelola dan dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah demi kepentingan masyarakat. Ketentuan tersebut juga sejalan dengan pedoman *Monitoring Centre for Prevention* (MCP) Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, yang bertujuan untuk mendorong perbaikan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Dalam MCP, terdapat delapan area intervensi, salah satunya adalah manajemen aset, yang mencakup penertiban prasarana, sarana dan utilitas (PSU).

Lebih lanjut, setiap kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman harus bersumber dari kewenangan yang sah menurut hukum. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan tersebut dapat berasal dari antara lain atribusi, delegasi, maupun mandat.

²⁶ Ade Tamarin Tambunan dan Pahlefi, *Studi Putusan Nomor 26/Pdt.G/2022/PN Ngb tentang Gugatan Kepemilikan Hak atas Tanah*, *Zaaken: Journal of Civil and Business Law*, Vol.6, No.1 (2025).

Atribusi merupakan pemberian kewenangan yang secara langsung bersumber dari undang-undang dalam arti materiil, sehingga menjadi sumber kewenangan asli bagi organ pemerintahan. Dengan adanya atribusi, suatu organ pemerintahan memperoleh kewenangan baru yang sebelumnya tidak dimilikinya. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari satu organ kepada organ lain, sedangkan mandat merupakan pelimpahan kewenangan tanpa pengalihan tanggung jawab sepenuhnya. Ketiga bentuk kewenangan ini menjadi dasar penting dalam pelaksanaan tugas pemerintahan agar setiap tindakan memiliki legitimasi hukum yang jelas.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah, penyerahan prasarana, sarana dan utilitas dari pengembang kepada pemerintah daerah bertujuan untuk menjamin keberlanjutan pemeliharaan serta pengelolaan fasilitas di lingkungan perumahan dan permukiman. Penyerahan tersebut merupakan bentuk pengalihan aset, yang dapat berupa tanah dengan bangunan maupun tanah tanpa bangunan, sekaligus pengalihan tanggung jawab pengelolaan dari pengembang kepada pemerintah daerah. Melalui pengelolaan aset yang tertib dan transparan, diharapkan dapat mencegah potensi penyalahgunaan aset daerah serta meningkatkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketersediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial di perumahan sangat dibutuhkan untuk kenyamanan masyarakat di perumahan. Penyediaan fasilitas tersebut melibatkan pengembang dan pihak Pemerintah.

Salah satu permasalahan yang muncul kemudian adalah proses penyerahan prasarana, sarana dan utilitas umum yang tidak segera dilakukan, sedangkan Pemerintah Daerah terkesan membiarkan begitu saja tindakan para pengembang perumahan yang tidak menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas Umum. Hal itu akan menimbulkan dampak negatif bagi Pemerintah Kota/Kabupaten, prasarana Sarana dan Utilitas Umum tersebut bisa jadi Prasarana Sarana dan Utilitas Umum yang tidak terpelihara ataupun berubah fungsi menjadi fasilitas komersil. Kerugian lainnya adalah hilangnya aset pemerintah karena tidak diserahkannya Prasarana Sarana dan Utilitas Umum tersebut kepada Pemerintah.

Pada dasarnya, pengembang atau developer hanya memiliki kewajiban untuk menyerahkan tanah matang kepada Pemerintah Daerah, yang selanjutnya Pemerintah Daerah akan menunjuk dinas terkait untuk melaksanakan pembangunan fasilitas umum dan/atau fasilitas sosial sesuai dengan peruntukan awalnya. Namun dalam praktiknya, permasalahan sering muncul ketika pengembang tidak melaksanakan kewajiban penyerahan tersebut kepada pemerintah daerah sebagaimana yang telah dijanjikan kepada calon penghuni pada saat proses pemasaran perumahan.

Ketidaksesuaian antara janji pemasaran dengan pelaksanaan di lapangan ini menimbulkan berbagai permasalahan hukum, khususnya ketika fasilitas umum dan fasilitas sosial tidak diserahkan sebagaimana mestinya. Tidak dilaksanakannya penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial oleh pengembang kepada Pemerintah Daerah dapat menimbulkan potensi penyalahgunaan fasilitas, baik oleh pengembang itu sendiri maupun oleh pihak ketiga. Kondisi ini juga dapat menghambat pengelolaan dan pemeliharaan fasilitas secara berkelanjutan, sehingga merugikan masyarakat penghuni perumahan yang seharusnya berhak menikmati fasilitas tersebut secara layak. Oleh karena itu, penyerahan prasarana, sarana dan utilitas memiliki peran yang sangat penting dalam menjamin kepastian hukum serta keberlanjutan pengelolaan lingkungan perumahan.

Infrastruktur memiliki peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum, karena tanpa sarana dan fasilitas yang memadai, aparat penegak hukum tidak dapat menjalankan perannya secara optimal sesuai dengan tugas yang seharusnya. Oleh karena itu, dalam pengembangan sarana dan fasilitas penunjang, perlu diterapkan beberapa prinsip, yaitu: jika sarana belum tersedia maka harus diadakan, jika rusak atau tidak sesuai maka diperbaiki, jika masih kurang maka harus ditambah, jika terjadi hambatan maka harus dilancarkan, serta jika mengalami kemunduran maka harus ditingkatkan atau dimajukan. Prinsip-prinsip ini penting agar sistem penegakan hukum dapat berjalan efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kasus pengingkaran kewajiban oleh pengembang perumahan dalam penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum pada dasarnya menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap kehidupan penghuni perumahan. Tindakan pengembang yang tidak menyediakan fasilitas tersebut secara layak menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan hunian, karena prasarana yang seharusnya menjadi penunjang kehidupan masyarakat tidak terpenuhi dengan baik. Sebagai contoh, tidak tersedianya ruang terbuka hijau (RTH) yang memadai serta sistem drainase yang baik dapat menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan, seperti banjir, genangan air dan buruknya sistem pengelolaan air di kawasan perumahan. Selain itu, kurangnya fasilitas ruang interaksi sosial juga mengurangi kesempatan masyarakat untuk beraktivitas dan berinteraksi secara sosial dalam lingkungan tempat tinggalnya.

Akibat dari kondisi tersebut, lingkungan perumahan tidak lagi berfungsi secara optimal sebagai kawasan hunian yang sehat, aman dan nyaman. Fungsi perumahan sebagai tempat yang mendukung peningkatan kualitas hidup masyarakat menjadi berkurang, sehingga pada akhirnya berdampak pada penurunan kesejahteraan dan kenyamanan penghuni perumahan secara keseluruhan. Fasilitas sosial dan fasilitas umum yang tidak layak seperti pada perumahan kota Tanjungpinang juga akan mengganggu aktivitas sehari-hari masyarakat seperti jalan perumahan yang kurang layak, penerangan umum yang tidak ada dan permasalahan pengelolaan air bersih (PAB) dapat menimbulkan hambatan mobilitas masyarakat, meningkatkan biaya hidup, serta menurunkan produktivitas penghuni perumahan.

Kondisi tidak layaknya fasilitas sosial dan fasilitas umum perumahan akan menimbulkan terjadinya konflik dalam kurun waktu jangka panjang antara masyarakat, penghuni perumahan, dengan pengembang perumahan atau bahkan dengan pemerintah daerah karena kewajiban penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum sebagai bagian dari tanggung jawab hukum bagi pengembang perumahan.

Pengembang perumahan Kota tanjungpinang tersebut tidak melaksanakan kewajiban penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum dengan baik, sehingga dalam hal ini akan memiliki akibat hukum berupa sanksi pidana yaitu pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sesuai dengan Peraturan Wali Kota No 69 Tahun 2015 Tentang Penyediaan Dan Penyerahan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman.

Pada kasus kelalaian pengembang perumahan dalam penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum, dapat dikenakan sanksi administratif dan sanksi pidana dikarenakan telah lalai dalam melaksanakan penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum pada penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, sehingga dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pada praktiknya, meskipun sanksi terhadap pengembang perumahan yang lalai telah diatur secara normatif dalam peraturan perundang-undangan, implementasinya masih tergolong minim. Penerapan akibat hukum terhadap pengembang yang tidak memenuhi kewajibannya dalam menyediakan dan menyerahkan fasilitas sosial serta fasilitas umum umumnya masih terbatas pada sanksi administratif ringan, seperti peringatan tertulis. Kondisi ini menyebabkan tidak adanya efek jera bagi pengembang yang mengabaikan kewajibannya. Secara berkala, Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman telah melakukan upaya pengawasan dengan mengirimkan surat peringatan kepada pengembang yang belum melaksanakan kewajibannya, baik dalam penyediaan fasilitas sosial dan fasilitas umum secara layak maupun dalam proses penyerahan kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun demikian, penegakan sanksi yang lebih tegas seperti pencabutan izin usaha, pencabutan insentif, pengenaan denda administratif,

pengumuman pelanggaran di media massa, hingga penerapan sanksi pidana masih belum diterapkan secara optimal, khususnya di Kota Tanjungpinang. Kondisi ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap masyarakat belum berjalan secara maksimal. Menurut *Philipus M. Hadjon*, perlindungan hukum mencakup perlindungan *preventif* dan *represif*, yang tidak hanya bertujuan menjaga hak masyarakat tetapi juga melindungi harkat dan martabat serta menjamin pemenuhan hak asasi manusia²⁷. Dalam konteks ini, penghuni perumahan sebenarnya memiliki hak untuk melakukan upaya perlindungan preventif, misalnya dengan menyampaikan pengaduan kepada pemerintah daerah terkait tidak terpenuhinya fasilitas sosial dan fasilitas umum guna memperjuangkan hak atas lingkungan hunian yang layak.

Selain itu, apabila dikaitkan dengan teori kepastian hukum *Hans Kelsen*, suatu norma hukum seharusnya memberikan kepastian yang jelas dalam penerapannya. Namun dalam praktiknya, akibat hukum yang telah diatur belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten dan optimal, sehingga menimbulkan kesenjangan antara aturan normatif dan implementasi di lapangan. Hal ini berpotensi menimbulkan persepsi di kalangan pengembang bahwa sanksi yang ada hanya bersifat administratif ringan dan tidak memiliki konsekuensi serius terhadap keberlangsungan usaha mereka. Akibatnya, tidak sedikit pengembang yang cenderung mengabaikan kewajiban penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum karena menilai risiko hukum yang dihadapi relatif kecil dibandingkan keuntungan ekonomi yang diperoleh.

Dalam praktiknya, justru masyarakat penghuni perumahan yang sering kali mengambil peran dalam mengatasi kekurangan fasilitas tersebut, sementara pengembang tidak melaksanakan kewajibannya secara optimal. Bahkan, dalam beberapa kasus, beban penyediaan dan perbaikan fasilitas justru dialihkan kepada penghuni atau pemerintah daerah, yang pada dasarnya bukan merupakan tanggung jawab utama mereka. Lebih lanjut,

²⁷ Evelyn Millechen dan Rasji, *Tanggung Jawab Hukum Pengembang Properti yang Dinyatakan Pailit terhadap Pemenuhan Kewajiban kepada Konsumen Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum*.

ketidakefektifan penegakan hukum ini berdampak langsung terhadap hak masyarakat. Penghuni perumahan mengalami hambatan dalam menjalankan aktivitas sehari-hari, baik dari sisi ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Dari aspek ekonomi, masyarakat harus menanggung biaya tambahan untuk perbaikan atau penyediaan fasilitas yang seharusnya menjadi kewajiban pengembang. Dari aspek sosial, kurangnya fasilitas penunjang menghambat interaksi dan aktivitas masyarakat.

Sementara dari aspek lingkungan, tidak tersedianya drainase yang memadai, ruang terbuka hijau dan infrastruktur jalan yang layak dapat menyebabkan banjir, genangan air, serta penurunan kualitas lingkungan hunian. Dengan demikian, kelalaian pengembang tidak hanya merugikan secara individual, tetapi juga berdampak luas terhadap kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan. *Real Estate* Indonesia sebagai asosiasi yang menaungi pengembang perumahan di Indonesia tidak merumuskan maupun menetapkan sanksi khusus bagi pengembang perumahan yang belum memenuhi kewajiban penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum, dikarenakan Real Estate Indonesia tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum.

Real Estate Indonesia hanya melakukan teguran pada pengembang perumahan yang belum melaksanakan kewajiban tersebut. Namun demikian, teguran tersebut hanya terbatas pada anggota *Real Estate* Indonesia dan tidak mencakup seluruh pengembang perumahan di Indonesia yang tidak tergabung dalam keanggotaan asosiasi tersebut.²⁸ Untuk menanggulangi permasalahan pengembang perumahan yang mengingkari kewajiban penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum, akan lebih efektif jika pemerintah secara konsisten menerapkan sanksi yang lebih berat seperti pencabutan izin usaha atau bahkan sanksi pidana, maka hal ini akan menciptakan efek jera bagi pengembang perumahan, sekaligus menjadi peringatan bagi pengembang perumahan lain agar tidak melakukan pelanggaran yang serupa.

²⁸ Suma Elbita, *Modul Pembelajaran Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development) Islam dan Lingkungan Hidup*.

Lemahnya penegakan sanksi juga akan berpotensi melemahnya penegakan dan kepastian hukum mengenai penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum, serta hal ini akan menyebabkan terjadinya pelanggaran mengenai pengabaian penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum oleh pengembang perumahan. Peran pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban pengembang perumahan perlu ditingkatkan agar pengembang perumahan mematuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penghuni perumahan juga dapat melakukan *class action* yaitu gugatan perdata oleh warga terhadap ketidakpuasan mengenai penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum oleh pengembang perumahan. *Real Estate* Indonesia sebagai organisasi yang menaungi pengembang perumahan juga dapat secara aktif mengawasi anggota nya untuk melakukan penyediaan dan penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akibat hukum terhadap pengembang perumahan sudah seharusnya memberikan efek jera tetapi dalam praktiknya hal ini masih dinilai sangat lemah sehingga penghuni perumahan sebagai subjek hukum yang berkaitan tidak dapat diberikan perlindungan secara optimal mengenai perlindungan hak atas hunian yang layak, sehingga hal ini juga akan berakibat pada hilangnya kepercayaan masyarakat.

Tanggung jawab hukum pengembang dalam pemenuhan prasarana, sarana dan utilitas (PSU) harus ditegaskan sebagai kewajiban mutlak yang tidak bergantung pada pembuktian kesalahan. Pengembang wajib memenuhi seluruh PSU sejak tahap perencanaan hingga penyerahan kepada pemerintah daerah sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Setiap janji dalam site plan dan perjanjian jual beli harus direalisasikan secara nyata berdasarkan prinsip iktikad baik. PSU merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perumahan yang layak, sehingga pengabaian terhadapnya merupakan pelanggaran hukum yang merugikan konsumen.

Selain itu, tanggung jawab pengembang harus selaras dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang mencakup aspek ekonomi, sosial dan lingkungan. Pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan secara tegas dan konsisten serta menerapkan sanksi secara maksimal terhadap pelanggaran yang terjadi. Setiap kelalaian dalam penyediaan dan penyerahan PSU harus dipandang sebagai pelanggaran serius yang mencederai kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan kewajiban pengembang harus dipastikan berjalan efektif, terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Rekonstruksi Tanggung Jawab Hukum Pengembang atas PSU dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan

Dua bahasan sebelumnya menunjukkan bahwa persoalan pemenuhan PSU bukan semata persoalan penegakan, melainkan persoalan desain norma. Sepanjang norma menempatkan pemenuhan PSU sebagai kewajiban administratif yang penagakannya bergantung pada diskresi dan sepanjang pertanggungjawaban pengembang digantungkan pada pembuktian kesalahan, maka biaya melanggar akan selalu lebih murah daripada biaya mematuhi. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi norma yang memindahkan titik berat pengaturan dari penindakan yang bersifat *represif* ke pencegahan yang bersifat *preventif*, dengan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai parameternya. Rekonstruksi tersebut diusulkan dalam lima bentuk sebagai berikut.

Pertama, reposisi dasar pertanggungjawaban. Tanggung jawab pengembang atas pemenuhan dan penyerahan PSU perlu ditegaskan sebagai tanggung jawab mutlak (*strict liability*) yang melekat pada risiko usaha, bukan tanggung jawab yang digantungkan pada pembuktian kesalahan. Konstruksi ini sejalan dengan ajaran Abdulkadir Muhammad mengenai tanggung jawab mutlak dan telah dikenal dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 untuk kegiatan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup. Konsekuensinya, sepanjang PSU yang dijanjikan dalam rencana tapak dan perjanjian pengikatan jual beli tidak terpenuhi,

kerugian penghuni dianggap terbukti tanpa perlu membuktikan unsur kesalahan dan beban pembuktian sebaliknya (*omkering van bewijslast*) berpindah kepada pengembang. Reposisi ini secara langsung memperkuat kedudukan penghuni yang selama ini berada pada posisi tawar yang lemah.

Kedua, pengadaan instrumen jaminan pelaksanaan PSU. Pemerintah daerah perlu diberi kewenangan untuk mensyaratkan penyerahan jaminan pelaksanaan berupa bank garansi atau *performance bond* senilai rencana anggaran biaya pembangunan PSU sebagai syarat pengesahan rencana tapak dan penerbitan persetujuan bangunan gedung. Jaminan tersebut dicairkan dan digunakan untuk membangun atau memperbaiki PSU apabila pengembang tidak memenuhi kewajibannya dalam tenggat yang ditentukan. Instrumen ini memindahkan risiko kegagalan pemenuhan PSU dari masyarakat kepada pengembang sebagai pihak yang memperoleh keuntungan ekonomi, sekaligus menghindarkan pemerintah daerah dari beban anggaran atas kelalaian pihak swasta.

Ketiga, penetapan tenggat waktu penyerahan yang definitif. Frasa “setelah masa pemeliharaan berakhir” perlu dipertegas dengan tenggat waktu yang pasti, misalnya paling lama satu tahun sejak berakhirnya masa pemeliharaan, disertai kewajiban penyerahan bertahap untuk perumahan yang dibangun dalam beberapa tahap. Terlampauinya tenggat tersebut sepatutnya melahirkan konsekuensi yang bekerja secara otomatis, yaitu beralihnya penguasaan PSU kepada pemerintah daerah beserta pencairan jaminan pelaksanaan, tanpa memerlukan rangkaian peringatan tertulis terlebih dahulu. Dengan demikian, kepastian hukum sebagaimana dikehendaki dalam teori Hans Kelsen benar-benar terwujud karena norma menyediakan sanksi yang pasti atas kondisi yang pasti pula.

Keempat, pengintegrasian pemenuhan PSU ke dalam perizinan berusaha berbasis risiko. Pemenuhan PSU perlu ditempatkan sebagai indikator kepatuhan yang diperiksa dalam pengawasan perizinan berusaha berbasis risiko sebagaimana dikembangkan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga pengembang yang belum menyerahkan PSU pada satu proyek tidak dapat memperoleh persetujuan

untuk proyek berikutnya. Indikator tersebut disusun dengan merujuk pada sasaran Tujuan Pembangunan Berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017, khususnya tujuan mengenai kota dan permukiman yang berkelanjutan dan diselaraskan dengan dokumen lingkungan berupa Amdal, UKL-UPL, atau SPPL yang dimiliki pengembang. Melalui mekanisme ini, prinsip *sustainable development* tidak lagi berhenti sebagai asas yang bersifat abstrak, melainkan menjelma menjadi syarat perizinan yang mengikat dan dapat diukur, sekaligus memperkuat pengawasan melalui area intervensi manajemen aset dalam *Monitoring Centre for Prevention* Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kelima, penguatan mekanisme kontrol oleh masyarakat dan asosiasi. Pemenuhan PSU perlu ditetapkan sebagai klausul esensial dalam perjanjian pengikatan jual beli, sehingga pengabaianya melahirkan hak menuntut ganti kerugian, pemenuhan prestasi, maupun pembatalan perjanjian. Selain itu, akses penghuni terhadap gugatan perwakilan kelompok (*class action*) perlu dipermudah dan didukung dengan basis data PSU yang terbuka bagi publik, yang memuat daftar perumahan, status penyerahan PSU dan tenggat kewajiban masing-masing pengembang. Adapun asosiasi pengembang seperti *Real Estate* Indonesia perlu merumuskan kode etik yang memuat sanksi keanggotaan bagi pengembang yang lalai, sehingga kontrol tidak hanya bertumpu pada pemerintah.

Kelima usulan tersebut menunjukkan letak kebaruan tulisan ini. Penelitian-penelitian terdahulu umumnya menempatkan persoalan PSU dalam kerangka perlindungan konsumen atau kepatuhan administratif dan berhenti pada rekomendasi berupa penguatan pengawasan. Tulisan ini menawarkan konstruksi yang berbeda, yaitu menempatkan pemenuhan PSU sebagai kewajiban dengan pertanggungjawaban mutlak yang dijamin secara finansial melalui jaminan pelaksanaan, dibatasi tenggat yang definitif dan dikaitkan secara langsung dengan keberlanjutan perizinan berusaha berbasis risiko dengan indikator yang diturunkan dari prinsip pembangunan berkelanjutan. Dengan konstruksi tersebut, tanggung jawab pengembang tak lagi dipahami sebagai kewajiban yang baru bekerja setelah terjadi kerugian,

melainkan sebagai kewajiban yang dijamin pemenuhannya sejak sebelum pembangunan dimulai, sehingga keadilan antargenerasi yang menjadi inti *sustainable development* memperoleh landasan operasional dalam hukum perumahan dan kawasan permukiman.

C. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab hukum pengembang dalam pemenuhan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU) secara normatif telah diatur secara jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa penyediaan dan penyerahan PSU merupakan kewajiban hukum yang melekat pada pengembang dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan perumahan yang layak huni. Namun demikian, dalam praktiknya, pelaksanaan tanggung jawab tersebut belum berjalan secara optimal. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya pengembang yang tidak memenuhi kewajibannya, lemahnya pengawasan dari pemerintah daerah, serta tidak tegasnya penerapan sanksi yang hanya bersifat administratif ringan dan tidak menimbulkan efek jera. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan hukum (*das sollen*) dan pelaksanaannya di lapangan (*das sein*), sehingga mengakibatkan kerugian bagi masyarakat baik dari aspek ekonomi, sosial, maupun lingkungan.

Selanjutnya, tanggung jawab hukum pengembang dalam pemenuhan PSU harus dipahami sebagai kewajiban yang bersifat tegas dan tidak hanya didasarkan pada kesalahan, tetapi juga mencakup tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Tanggung jawab tersebut harus dilaksanakan dengan berlandaskan prinsip iktikad baik serta diintegrasikan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang menyeimbangkan aspek ekonomi, sosial dan lingkungan. Penegakan hukum yang lemah serta tidak konsisten telah menghambat terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan masyarakat, sehingga diperlukan penguatan dalam sistem pengawasan, penerapan sanksi yang lebih tegas, serta komitmen yang kuat dari pemerintah daerah dan serta pihak pengembang. Sehingga dengan demikian,

pemenuhan PSU tidak hanya menjadi kewajiban administratif, tetapi juga merupakan bentuk tanggung jawab hukum yang berorientasi pada keadilan, kepastian hukum dan keberlanjutan pembangunan.

Adapun rekonstruksi norma yang ditawarkan diarahkan pada lima hal, yaitu penegasan tanggung jawab pengembang atas PSU sebagai tanggung jawab mutlak dengan pembalikan beban pembuktian, pengadaan jaminan pelaksanaan PSU sebagai syarat pengesahan rencana tapak, penetapan tenggat penyerahan yang definitif beserta konsekuensi yang bekerja secara otomatis, pengintegrasian pemenuhan PSU sebagai indikator kepatuhan dalam perizinan berusaha berbasis risiko yang diturunkan dari sasaran pembangunan berkelanjutan, serta penguatan kontrol masyarakat dan asosiasi pengembang. Melalui rekonstruksi tersebut, pemenuhan PSU bergeser dari kewajiban administratif yang bersifat menyusul menjadi kewajiban hukum yang dijamin sejak awal penyelenggaraan perumahan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. (Surabaya: Bina Ilmu).
- Kallo, Erwin. 2009. *Panduan Hukum untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun (Kondominium, Apartemen dan Rusunami)*. (Jakarta: Minerva Athena Pressindo).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2021. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana).
- Sood, Muhammad. 2019. *Hukum Lingkungan Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Publikasi

- Adolf, Huala. *Prinsip Itikad Baik (Good Faith) dalam Hukum Kontrak*. BANI Arbitration and Law Journal. Vol.1. No.1 (2024).
- Jusuf, Muhamad Bacharuddin dan Adara Khalfani Mazin. *Penerapan Teori Hans Kelsen sebagai Bentuk Upaya Tertib Hukum di Indonesia*. Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat. Vol.2. No.1 (2024).
- Millechen, Evelyn dan Rasji. *Tanggung Jawab Hukum Pengembang Properti yang Dinyatakan Pailit terhadap Pemenuhan Kewajiban kepada Konsumen Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum*. Unes Law Review. Vol.6. No.4 (2024).
- Nurbaiti, dkk.. *Konsep Sustainable Development (Pembangunan Berkelanjutan) Berbasis Sosial dan Ekonomi terhadap Perlindungan Sumber Daya Alam Perspektif Maqashid Syariah*. Jurnal Masharif Al-Syariah: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah. Vol.8. No.2 (2023).
- Rahmad, Vorry, dkk.. *Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar)*. UNES Law Review. Vol.6. No.1 (2023).
- Riatmaja, Dodi Setiawan dan Dinda Sukmaningrum. *Investigasi Revolusi Industri 4.0 dan Society 5.0 dalam Konteks Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals)*. Jurnal Aplikasi Bisnis. Vol.21. No.1 (2024).
- Tambunan, Ade Tamarin dan Pahlefi. *Studi Putusan Nomor 26/Pdt.G/2022/PN Ngb tentang Gugatan Kepemilikan Hak atas Tanah*. Zaaken: Journal of Civil and Business Law. Vol.6. No.1 (2025).
- Udayana, Anak Agung Krisna dan Kadek Januarsa Adi Sudharma. *Tanggung Jawab Developer Perumahan dalam Menyediakan Fasilitas Umum di Kota Denpasar*. Vidhisastya: Journal for Legalscholars. Vol.2. No.4 (2025).
- Usman, Muhammad, dkk.. *Tanggung Jawab Developer dalam Pembangunan Perumahan di Daerah Rawan Bencana Implikasinya terhadap Perlindungan Konsumen*. Jurnal Hukum Statuta. Vol.4. No.2 (2025).

Karya Ilmiah

- Cahyaningtyas, Mizyel. 2025. *Pemenuhan Standar Pelayanan Minimal Prasarana Sarana dan Utilitas Umum Rumah Susun Perspektif Masalah Mursalah: Studi di Rumah Susun Kota Madiun*. Skripsi. Malang: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.

- Elbita, Suma. 2021. *Modul Pembelajaran Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development) Islam dan Lingkungan Hidup*. Skripsi. Bandar Lampung: UIN Raden Intan Lampung.
- Prastica, Endri Prima. 2025. *Analisis Kualitas Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (PSU) di Kompleks Perumahan Sleman, Yogyakarta*. Skripsi. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.
- Ratno, Muhammad Alifah. 2022. *Tanggung Jawab Pengembang pada Pemenuhan Hak atas Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan KPR Bersubsidi*. Tesis. Makassar: Universitas Hasanuddin.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.
- Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5883.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.
- Peraturan Wali Kota Tanjungpinang Nomor 69 Tahun 2015 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman.