

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan hukum atas hak setiap individu untuk hidup sejahtera, memiliki tempat tinggal, dan menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebagaimana termaktub pada Pasal 28H ayat (1).¹ Berdasarkan perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), pemenuhan hak untuk bertempat tinggal merupakan suatu hak asasi fundamental yang wajib diwujudkan bagi setiap individu. Penegasan ini didukung oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, yang memperjelas jaminan konstitusi mengenai hak tempat tinggal. Secara spesifik, Pasal 40 UU HAM secara eksplisit menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.”*²

Namun tingginya angka pertumbuhan dan dinamika pertumbuhan penduduk yang semakin terpusat di kawasan urban dan metropolitan telah menimbulkan keterbatasan signifikan pada ketersediaan lahan horizontal di Indonesia. Kondisi ini terjadi ketika penduduk ingin mendapatkan upah dan pekerjaan yang banyak di kota.³ Hal ini memaksa adanya pergeseran

¹ “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” Jakarta: Republik Indonesia, 1945. Pasal 28H ayat (1).

² “Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia,” Jakarta: Republik Indonesia, 1999. Pasal 40.

³ Firsa Asha Sabitha, “Analisis Pengaruh Tingkat Urbanisasi terhadap Ketersediaan Lahan-Lahan Permukiman Perumahan di Kota Surabaya,” *Jurnal Lemhannas RI* 10, no. 1 (August 2022): 19–26, <https://doi.org/10.55960/jlri.v10i1.268>.

kepemilikan dari model kepemilikan tanah (*landed house*) menuju pemanfaatan ruang vertikal melalui pembangunan Rumah Susun (Rusun sebagai konsekuensi logis dari terbatasnya lahan dan meningkatnya populasi di perkotaan .

Rusun, yang sering disebut dengan istilah lain seperti kondominium atau *strata title* atau *joint property* atau *apartement* menunjukkan pola penyelenggaraan perumahan vertikal. Pembangunan ini mencakup unit hunian dan non-hunian, yang dapat diselenggarakan oleh pihak pemerintah maupun swasta. Pelaksanaan penyelenggaraan ini wajib mengikuti rangkaian tahapan yang komprehensif, meliputi unsur perencanaan, pembangunan, penguasaan, pengelolaan, dan pemeliharaan, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah yang berlaku.⁴

Secara historis, konsep rumah susun merupakan adaptasi dari sistem *strata title housing* yang awalnya dikembangkan di Australia, khususnya di negara bagian New South Wales. Tonggak pentingnya terjadi pada tahun 1961, saat New South Wales mengesahkan *Conveyancing (Strata Titles) Act No. 17, 1961*, yang memberikan kerangka hukum bagi bangunan bersusun yang digunakan untuk hunian dan fungsi lainnya. Ide mengenai kepemilikan terpadu yang terdiri dari hak individual atas unit serta hak kepemilikan bersama atas tanah dan bagian bangunan lainnya.⁵ Gagasan ini kemudian

⁴ Suriansyah Murhaini, *Hukum rumah susun: eksistensi, karakteristik, dan pengaturan*, Cetakan I (Surabaya: Laksbang Grafika, 2015).

⁵ M. Zaki Mubarak, *Sejarah pengaturan hukum rumah susun di Indonesia*, Edisi pertama (Yogyakarta: Deepublish, 2025). Hal. 5

diadopsi oleh banyak negara, termasuk Malaysia, Singapura, Amerika, Jepang, Kanada, Uni Emirat Arab, dengan penyesuaian yang berbeda, diselaraskan dengan kondisi domestik dan sistem hukum negara masing-masing.

Mengadopsi keberhasilan implementasi hunian vertikal di berbagai negara tetangga, Pemerintah Indonesia mulai mengintegrasikan sistem pembangunan rumah susun ke dalam kebijakan nasional. Langkah strategis ini diawali dengan kodifikasi hukum melalui undang-undang nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun (UU 16/1985) sebagai instrumen legal pertama yang mengatur mengenai hak milik atas satuan rumah susun (*strata title*). Dalam perkembangannya, regulasi tersebut mengalami pembaruan guna menyesuaikan dengan dinamika kebutuhan hukum masyarakat melalui pengesahan undang-undang nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU 20/2011).

Rusun memiliki karakteristik khas berupa sistem kepemilikan ganda, yaitu adanya hak individual atas unit Satuan Rumah Susun (Sarusun) yang sekaligus disertai keterikatan hukum atas Bagian Bersama, Benda Bersama, dan Tanah Bersama yang bersifat kolektif sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) UU 20/2011.⁶ Fasilitas seperti akses jalan, lift, jaringan utilitas, dan lahan tidak berdiri sebagai milik pribadi, melainkan menjadi milik bersama seluruh pemilik secara proporsional.

⁶ Anda Setiawati, "Kajian Atas Sengketa Dualisme Kepengurusan Perhimpunan Penghuni Dan Pemilik Sarusun (PPPSRS)," *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum* 2, no. 1 (August 2020), <https://doi.org/10.25105/hpph.v2i1.7682>.

Konstruksi tersebut secara normatif juga ditegaskan dalam Pasal 47 ayat (1) UU 20/2011 yang menyatakan bahwa kepemilikan atas Sarusun dibuktikan dengan Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun). Sertifikat ini tidak hanya membuktikan hak atas unit secara individual, tetapi juga memuat hak proporsional atas Tanah Bersama. Dengan demikian, keberadaan dan kekuatan hak individual pemilik unit secara yuridis bertumpu pada keberlakuan hak atas tanah yang menjadi dasar berdirinya bangunan rumah susun tersebut.

Dalam ketentuan pasal 17 UU 20/2011, rusun dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan (HGB) atau hak pakai atas tanah negara dan hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan. Rusun yang dibangun di atas tanah dengan status HGB memiliki jangka waktu tertentu serta dapat diperpanjang atau diperbarui sesuai ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU 5/1960) dan dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Apabila jangka waktu HGB berakhir tanpa perpanjangan atau pembaruan, bidang tanah tersebut bukan menjadi tanah negara yang bebas melainkan kembali dalam penguasaan penuh pemegang HPL sebagai tanah HPL.⁷

⁷ Fahrul Fauzi and Lutfi Djoko Djumeno, "Telaah Pemberian Hak Guna Bangunan Sekunder Di Atas Hak Pengelolaan: Studi Perbandingan Dengan Perjanjian Sewa Menyewa Tanah," *Jurnal Hukum To-Ra : Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 8, no. 3 (December 2022): 261–74, <https://doi.org/10.55809/tora.v8i3.141>.

Karena SHM Sarusun secara yuridis melekat pada Tanah Bersama, keberlakuan HGB menjadi faktor yang menentukan stabilitas dasar kepemilikan kolektif. Kondisi ini akan berdampak secara menyeluruh terhadap seluruh pemilik unit, baik dari aspek kepastian hukum, nilai ekonomi, maupun fungsi unit sebagai objek jaminan. Oleh sebab itu, diperlukan keberadaan sebuah organisasi resmi seperti PPPSRS, bukan hanya untuk mengelola fasilitas bersama, tetapi juga untuk memastikan keberlangsungan status hukum Tanah Bersama, termasuk mengoordinasikan perpanjangan HGB sebelum masa berlakunya berakhir.

Keharusan membentuk Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) secara filosofis juga mencerminkan adanya keterikatan hukum sekaligus ikatan batin antara para pemilik dan penghuni satuan rumah susun dalam pemanfaatan serta pengelolaan fasilitas dan sarana bersama tersebut.⁸ Status kepemilikan bersama inilah yang kemudian menjadi landasan filosofis utama bagi pembentukan PPPSRS sebagai wadah representatif guna menjamin keteraturan, keadilan, dan kepastian dalam pengelolaan rumah susun.

PPPSRS didefinisikan sebagai badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni satuan rumah susun.⁹ Undang-Undang secara tegas memberi kedudukan PPPSRS sebagai badan hukum¹⁰ sebagai representasi

⁸ Azisyiah Izzattisselim, "Kepastian Hukum Bagi Penghuni Satuan Rumah Susun Melalui Pembentukan Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun," *Law Review* 18, no. 3 (May 2019): 347, <https://doi.org/10.19166/lr.v18i3.1114>.

⁹ "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun," Republik Indonesia, 2011. Pasal 1 ayat 21.

¹⁰ "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun." Pasal 74 ayat 3

sah para pemilik/penghuni untuk mengurus kepentingan bersama di luar Rapat Umum Anggota.

Eksistensi PPPSRS yang berbadan hukum ini sangat relevan guna menjamin kepastian hukum hak-hak pemilik serta menciptakan rasa aman dan nyaman dalam hunian bersama. Status ini memberikan konsekuensi hukum yang signifikan, di mana PPPSRS diakui sebagai subjek hukum mandiri dengan hak dan kewajiban yang terpisah dari pribadi anggotanya. Melalui *persona standi in judicio*, PPPSRS memiliki kapasitas untuk mengelola kekayaan sendiri dan bertindak di muka pengadilan demi menciptakan keseimbangan posisi tawar terhadap pihak-pihak terkait sehingga posisi hukum mereka terlindungi secara kolektif.¹¹

UU 20/2011 secara tegas mengamatkan pembentukan PPPSRS. Pasal 74 ayat (1) UU 20/2011 menegaskan bahwa “*Pemilik Sarusun wajib membentuk PPPSRS*”. Kewajiban ini merupakan pijakan pokok agar para pemilik mengambil alih pengelolaan rumah susun secara mandiri. Selanjutnya, Pasal 75 ayat (1) menentukan bahwa pelaku pembangunan (*developer*) wajib memfasilitasi terbentuknya PPPSRS, artinya *developer* hanya berperan membantu proses pembentukan, bukan membentuk atau menguasai PPPSRS secara sepihak. Ketentuan ini dimaksudkan agar sejak awal transisi, *developer* mendukung terbentuknya PPPSRS yang sah oleh pemilik, tanpa mengambil alih kewenangan pemilik. Dengan demikian,

¹¹ Andi Maratussholihah Akbar, “Perbandingan Bentuk Badan Hukum Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan Di Indonesia Dan Singapura,” *Jurnal Supremasi*, March 10, 2025, 70–88, <https://doi.org/10.35457/supremasi.v15i1.3413>.

secara normatif *developer* bertindak sebatas pengelola sementara sampai PPPSRS definitif terbentuk secepatnya oleh para pemilik.

Untuk mengimplementasikan UU 20/2011, pemerintah telah menerbitkan peraturan pelaksana yang memperinci tata cara pembentukan PPPSRS. Pada tahun 2021, pemerintah mengundangkan PP No. 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun, yang di antaranya mengatur kewenangan, tanggung jawab, serta prosedur pembentukan PPPSRS sebagai lembaga yang sah. PP 13/2021 menjabarkan ketentuan UU 20/2011, misalnya menyatakan pembentukan PPPSRS harus melalui musyawarah para pemilik dan pemilihan pengurus secara demokratis.¹²

Selanjutnya, regulasi teknis diperinci dalam Peraturan Menteri PUPR. Awalnya diatur melalui Permen PUPR No. 23/PRT/M/2018, kemudian diperbarui dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2021. Regulasi ini memuat tata cara pembentukan PPPSRS, pembentukan panitia musyawarah, penyusunan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), mekanisme rapat pembentukan, hingga pengelolaan dan pengawasan PPPSRS. *Developer* wajib segera menggelar musyawarah pembentukan PPPSRS bersama para pemilik setelah serah terima unit, lalu para pemilik menyusun AD/ART dan memilih pengurus PPPSRS yang akan mewakili mereka.

¹² “Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun,” Jakarta: Republik Indonesia, 2021. Pasal 87 s.d. 99

Dinamika terbaru, pemerintah menyempurnakan aturan PPPSRS dengan memperhatikan tantangan di lapangan. Pada 17 April 2025, diterbitkan Peraturan Menteri Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP) No. 4 Tahun 2025 tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik serta PPPSRS. Permen PKP 4/2025 ini mencabut Permen PUPR 14/2021 dan memberikan pengaturan lebih detail, terutama untuk pembentukan PPPSRS pada rumah susun berfungsi campuran. Di dalamnya diatur struktur kepengurusan khusus untuk rusun campuran (terdiri dari PPPSRS induk beserta sub-PPPSRS hunian dan sub-PPPSRS non-hunian).

Hadirnya pengaturan ini mengisi kekosongan hukum yang sebelumnya dihadapi pelaku pembangunan superblok atau *mixed-use development*. Regulasi baru tersebut juga menegaskan kembali peran *developer* sebagai pembentuk PPPSRS bersama selama masa transisi, yang harus menyerahkan pengelolaan kepada PPPSRS definitif pemilik segera setelah aturan memungkinkan. Bahkan, pasal 99 Permen PKP No. 4/2025 memuat klausul peralihan bahwa kepengurusan PPPSRS yang terbentuk sebelum regulasi ini tetap diakui hingga masa jabatannya berakhir sebelum dilakukan penyesuaian dengan aturan baru.¹³ Ketentuan peralihan ini menunjukkan bahwa peraturan tidak berlaku surut membubarkan PPPSRS yang sudah ada, namun tetap mewajibkan penyesuaian sesuai hukum terbaru di akhir masa jabatan pengurus lama.

¹³ “Peraturan Menteri Perumahan Dan Kawasan Permukiman Nomor 4 Tahun 2025 Tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik Serta Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun,” Jakarta, 2025. Pasal 99

Sebagai badan hukum yang pembentukannya diamanatkan oleh UU 20/2011 , PPPSRS dikualifikasikan sebagai organisasi yang harus memenuhi syarat formal untuk memperoleh status badan hukum. Kerangka tersebut sejalan dengan dasar hukum perkumpulan Pasal 1655 KUHPerdara yang menyebut: *“Selain perseroan perdata sejati, diakui pula perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum, baik yang diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun yang diterima sebagai diperbolehkan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.”* Ketentuan tersebut menyiratkan perhimpunan sebagai subjek hukum, sehingga perhimpunan orang-orang dapat diperlakukan sebagai badan hukum yang berdiri sendiri. Pemahaman ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap perkumpulan.¹⁴

Agar sebuah perkumpulan atau perhimpunan berfungsi sebagai subjek hukum yang sah, umumnya pembentukannya wajib disertai perolehan pengesahan resmi oleh pejabat yang berwenang mengesahkan badan hukum di Indonesia. Tata cara pengajuan pengesahan badan hukum perkumpulan (termasuk PPPSRS) diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 yang menegaskan bahwa organisasi kemasyarakatan berbadan hukum memperoleh status

¹⁴ Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., AllArb., *Pendirian Perkumpulan Dengan Akta Notaris* (Bandung: PT Refika Aditama, 2024). Hal. 18

badan hukum setelah mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Republik Indonesia.¹⁵

Peraturan Menteri Hukum Nomor 18 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan, Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar, dan Berakhirnya Status Badan Hukum Perkumpulan (Permenkum 18/2025) juga mengatur prosedur administrasi mulai dari pengajuan nama perkumpulan, pemenuhan syarat akta pendirian, hingga persetujuan anggaran dasar dan pencatatan berakhirnya status badan hukum. UU ini menyebutkan Pengesahan Badan Hukum dilakukan oleh menteri.¹⁶ Dengan demikian perkumpulan atau perhimpunan resmi berstatus badan hukum yang diakui negara, sehingga dapat bertindak keluar (misalnya membuat perjanjian, membuka rekening bank, memperoleh NPWP badan, dll.) dengan kapasitas hukum penuh. Tanpa pengesahan ini, organisasi tersebut belum memiliki *legal standing* sebagai badan hukum meskipun telah terbentuk di internal penghuni.

Di samping pengesahan dari Menkumham, keterlibatan pemerintah daerah juga penting dalam legalitas PPPSRS. Pemerintah daerah berwenang melakukan pencatatan dan pengawasan terhadap PPPSRS di wilayahnya. Contohnya, Peraturan Walikota Surabaya No. 19 Tahun 2023 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPPSRS yang mengatur bahwa Dinas

¹⁵ Izzattisselim, “Kepastian Hukum Bagi Penghuni Satuan Rumah Susun Melalui Pembentukan Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun.”

¹⁶ “Peraturan Menteri Hukum Nomor 18 Tahun 2025 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan, Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar, Dan Berakhirnya Status Badan Hukum Perkumpulan,” Jakarta, 2025. Pasal 2

Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Surabaya menyediakan pelayanan pencatatan PPPSRS.¹⁷ Artinya, PPPSRS yang telah berbadan hukum perlu dicatatkan di Pemkot sebagai bagian dari pengawasan. Pencatatan ini memastikan pemerintah daerah mengetahui keberadaan dan kepengurusan PPPSRS yang sah, sehingga dapat menjalankan fungsi pembinaan (termasuk mediasi sengketa internal, pengawasan kepatuhan terhadap AD/ART, dsb.).

Dalam lingkup pengaturan Pemerintah Kota Surabaya, Pasal 11 ayat (1) Peraturan Walikota nomor 19 tahun 2023 menegaskan pencatatan PPPSRS dilaksanakan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan. Ketentuan ini menempatkan pencatatan sebagai tahap administratif akhir setelah PPPSRS terbentuk secara sah. Dengan demikian, alur legalitas PPPSRS secara komprehensif meliputi pembentukan melalui rapat para pemilik satuan rumah susun sesuai ketentuan undang-undang, penetapan dalam akta notaris, pengesahan status badan hukum oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta pencatatan pada pemerintah daerah sebagai bentuk pengakuan administratif.

Menurut UU 20/2011, kepengurusan PPPSRS dibentuk berdasarkan kehendak para pemilik satuan rumah susun melalui mekanisme musyawarah. Pasal 74 ayat (1) UU Rumah Susun menyatakan bahwa pemilik satuan rumah susun wajib membentuk PPPSRS, sedangkan Pasal

¹⁷ “Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 19 Tahun 2023 tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun Milik,” Surabaya, 2023. Pasal 11

75 ayat (1) menegaskan bahwa PPPSRS beranggotakan para pemilik. Lebih lanjut, Pasal 76 ayat (1) mengatur bahwa PPPSRS mempunyai tugas dan wewenang untuk mengelola bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, yang dalam pelaksanaannya dijalankan oleh pengurus yang dibentuk oleh perhimpunan. Pengurus PPPSRS memperoleh legitimasi melalui keputusan rapat atau musyawarah anggota sebagai pemilik satuan rumah susun, yang selanjutnya diatur lebih lanjut dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga PPPSRS.

Sejalan dengan itu, mekanisme pemilihan kepengurusan PPPSRS juga dapat dipahami dengan merujuk pada prinsip umum kepengurusan dalam rezim hukum perkumpulan. Dalam hukum perkumpulan, rapat anggota ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang berwenang memilih, mengangkat, dan memberhentikan pengurus, sebagaimana tercermin dalam ketentuan administrasi badan hukum perkumpulan yang mensyaratkan adanya penetapan susunan pengurus berdasarkan keputusan anggota yang dituangkan dalam anggaran dasar.¹⁸

Prinsip ini menegaskan bahwa pengurus memperoleh mandat dari anggota melalui proses internal yang demokratis dan partisipatif, bukan melalui penunjukan sepihak oleh pihak luar. Dengan demikian, baik menurut UU Rumah Susun maupun menurut prinsip umum hukum perkumpulan, kepengurusan PPPSRS lahir dari keputusan kolektif para

¹⁸ Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., AllArb., *Pendirian Perkumpulan Dengan Akta Notaris*. Hal. 38

pemilik satuan rumah susun yang dinyatakan dalam forum musyawarah atau rapat anggota dan kemudian diformalkan dalam ketentuan organisasi.

Meskipun kerangka hukum sudah jelas, sayangnya, dalam praktik puluhan tahun terakhir banyak developer tidak menaati batasan tersebut. Alih-alih hanya memfasilitasi, mereka sering membentuk dan menguasai PPPSRS secara sepihak di luar prosedur hukum¹⁹. Tindakan demikian jelas bertentangan dengan semangat UU Rumah Susun dan merugikan hak-hak hukum para pembeli apartemen.

Kasus PPPSRS Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya memberikan gambaran konkret tentang sengketa akibat penyimpangan pembentukan PPPSRS oleh *developer*. Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya dikembangkan oleh PT Pakuwon Jati Tbk (pengembang Tunjungan Plaza). Sesuai UU 20/2011 dan PP 13/2021, seharusnya setelah apartemen dihuni, pengembang memfasilitasi musyawarah para pemilik untuk membentuk PPPSRS dan menyerahkan pengelolaan kepada PPPSRS berbadan hukum milik pemilik. Faktanya, hal ini tidak terjadi. Pengembang justru membentuk sendiri organisasi PPPSRS tanpa musyawarah pemilik tak lama setelah proyek selesai.

Pada 1 Oktober 2017, Direksi PT Pakuwon Jati Tbk mengeluarkan Surat Keputusan No. 01/PJ-TP6/2017 yang secara sepihak mendirikan “PPPSRS” untuk Tunjungan Plaza 6. SK Direksi tersebut dimuat dalam

¹⁹ “Masalah Hukum Pembeli Rumah Susun,” Gresnews, July 23, 2019, <https://www.gres-news.com/artikel/106488/Masalah-Hukum-Pembeli-Rumah-Susun/>.

Akta Notaris No. 73 Tahun 2017, yang mencantumkan Anggaran Dasar PPPSRS versi *developer* lengkap dengan susunan pengurus pertama yang langsung ditunjuk oleh pengembang.²⁰ Posisi Ketua Umum PPPSRS diisi oleh pihak terkait *developer*, begitu pula jabatan penting lain ditentukan tanpa adanya musyawarah atau pemilihan oleh para pemilik unit. Dengan kata lain, pengembang melangkahi hak pemilik dan membajak nomenklatur PPPSRS seolah-olah PPPSRS sudah terbentuk sesuai UU, padahal itu kreasi sepihak *developer* sendiri. Tindakan ini jelas bertentangan dengan Pasal 74 ayat (1) UU 20/2011 yang mengamanatkan pemiliklah yang berwenang membentuk PPPSRS melalui musyawarah. Bahkan dalam akta notaris 73/2017 tersebut tertulis PPPSRS bentukan *developer* itu hanya “*berlaku sampai terbentuknya PPPSRS yang definitif*”, yang secara tersirat mengakui bahwa PPPSRS sebenarnya belum terbentuk sesuai hukum. Namun hingga bertahun-tahun kemudian, pengembang tidak kunjung memfasilitasi pembentukan PPPSRS definitif oleh pemilik, sehingga PPPSRS “sementara” bentukan *developer* itu terus beroperasi tanpa dasar hukum yang kuat.

Tidak berhenti di situ, pada Mei 2020 pengembang kembali bertindak sepihak dengan merombak kepengurusan “PPPSRS” TP 6 Surabaya melalui SK Direksi PT Pakuwon Jati Tbk No. 02/PJ-TP6/2020 tanggal 1 Mei 2020, *developer* mengganti beberapa pengurus lama dengan orang baru pilihan mereka. Perubahan ini lalu diabadikan dalam Akta Notaris No. 25 Tahun

²⁰ Salinan Putusan Pengadilan Nomor 474/Pdt.G/2025/PN Sby (2025).

2020 tetapi tidak melakukan penyesuaian terhadap peraturan teknis yang berlaku saat itu. Lagi-lagi, langkah ini diambil tanpa musyawarah anggota (karena memang belum pernah ada Rapat Umum Pemilik yang sah).²¹ Padahal secara hukum, penggantian atau pemilihan pengurus PPPSRS semestinya merupakan kewenangan anggota (pemilik) dalam Rapat Anggota PPPSRS, bukan keputusan sepihak pelaku pembangunan. Tindakan *developer* menunjuk dan mengganti pengurus PPPSRS secara sepihak di Apartemen TP 6 Jelas bertentangan dengan peraturan, baik dengan UU 20/2011 maupun ketentuan Permen PUPR yang berlaku saat itu (misalnya Permen PUPR 23/2018) yang mengatur bahwa pengurus dipilih oleh dan dari anggota. Dengan demikian, sejak awal pembentukan hingga perombakan PPPSRS TP 6 Surabaya seluruhnya berjalan di luar koridor hukum. Organisasi PPPSRS “bayangan” ini dibentuk dan dijalankan *developer* demi kepentingannya sendiri, sembari mengabaikan hak-hak hukum para pemilik untuk berorganisasi secara mandiri. Secara yuridis, sangat beralasan untuk mempertanyakan keabsahan keberadaan PPPSRS dan Kepengurusan yang ada di Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya tersebut.

Berangkat dari berbagai persoalan normatif dan praktik yang telah diuraikan sebelumnya, khususnya terkait peran dan tindakan *developer* dalam proses pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan

²¹ Teddy Ardianto H, *Legalitas P3SRS Apartemen One Icon Surabaya Dipertanyakan Penghuni*, December 7, 2024, <https://beritajatim.com/legalitas-p3srs-apartemen-one-icon-surabaya-dipertanyakan-penghuni>. Diakses tanggal 30 Desember 2025

Rumah Susun (PPPSRS), perlu dilakukan penelitian hukum guna mengkaji adanya perbuatan melanggar hukum dalam pembentukan PPPSRS. Oleh karena itu, penelitian ini diberi judul **“KEABSAHAN AKTA PEMBENTUKAN PERHIMPUNAN PEMILIK DAN PENGHUNI SATUAN RUMAH SUSUN (PPPSRS) OLEH PENGEMBANG DI APARTEMEN TUNJUNGAN PLAZA 6 SURABAYA”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas dapat dimaknai permasalahan yang akan diteliti ialah:

1. Bagaimana keabsahan pembentukan PPPSRS di Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya yang dibentuk oleh pengembang berdasarkan Akta Notaris nomor 73 tahun 2017 ditinjau dari ketentuan hukum yang berlaku?
2. Bagaimana akibat hukum perubahan pengurus PPPSRS di Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya yang diangkat melalui melalui Surat Keputusan Direksi Pengembang?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, maka ditentukan tujuan penelitian ini sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis, mengetahui dan menginterpretasikan keabsahan pembentukan PPPSRS di Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya.

2. Untuk menganalisis peran serta para pemilik satuan dan pengembang dalam pembentukan PPPSRS sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum rumah susun, dengan memperjelas kedudukan hukum dan keabsahan PPPSRS sebagai badan hukum yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Penelitian ini juga memperkaya kajian mengenai keabsahan pembentukan dan kepengurusan PPPSRS dalam perspektif peraturan perundang-undangan, terutama ketika terjadi penyimpangan prosedural oleh pengembang.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi pemilik dan penghuni satuan rumah susun sebagai dasar pemahaman mengenai hak dan kewenangan mereka dalam pembentukan serta pengelolaan PPPSRS yang sah. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi pedoman bagi pengembang dalam melaksanakan kewajiban hukumnya agar tidak melampaui kewenangan dalam pembentukan dan pengelolaan PPPSRS. Bagi pemerintah daerah dan penegak hukum, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengawasan dan penyelesaian sengketa terkait keabsahan PPPSRS dan kepengurusannya.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian adalah uraian mengenai keaslian tulisan yang diajukan atau kekhasan/ pembeda dibandingkan dengan tulisan lain yang memiliki tema sejenis. Pada keaslian penelitian minimal dicantumkan 3 (tiga) penelitian sebelumnya dengan tema yang sejenis dan relevan dengan proposal yang diajukan. Keaslian disusun dengan format sebagai berikut:

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Akibat Hukum Pembatalan Akta Notaris Perihal Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) (Analisis Putusan Pengadilan Negeri Medan No.597/Pdt.G/2013/PN.Mdn) (Ruth Meylani-Tesis USU-2018)	1. Bagaimana pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) Cambridge Medan? 2. Bagaimana akibat hukum pembatalan akta notaris Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) Cambridge Medan? 3. Bagaimana proses hukum pembatalan Akta Notaris perihal Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) Cambridge Medan?	Keabsahan dan akibat hukum dari pembatalan akta notaris tentang pembentukan PPPSRS oleh pengembang.	Penelitian terdahulu mengkaji akibat hukum dari pembatalan akta notaris sehubungan dengan pembentukan PPPSRS, dengan fokus pada aspek keabsahan akta serta konsekuensi hukum yang timbul setelah akta tersebut dibatalkan. Adapun penelitian terbaru menitikberatkan pada sengketa mengenai keabsahan pembentukan PPPSRS oleh pihak pengembang, yang berfokus pada kewenangan serta legitimasi tindakan hukum pengembang dalam proses pembentukan PPPSRS menurut UU.
2.	Analisis Perlindungan	1. Apa landasan yuridis dibentuknya	Apakah tindakan pengembang	Penelitian Terdahulu berfokus

	Konsumen Atas Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) Oleh Pengembang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Yemima Darmawan-Skripsi UK Parahyangan-2025)	Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) oleh Pengembang dalam pembangunan rumah susun di Indonesia? 2. Bagaimana perlindungan konsumen bagi pemilik atau penghuni rumah susun apabila Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) tidak terbentuk menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen?	dalam membentuk PPPSRS tanpa melibatkan atau tanpa persetujuan para pemilik satuan rumah susun merupakan pelanggaran terhadap hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?	pada perlindungan konsumen atas tindakan pengembang sedangkan penelitian terbaru menitikberatkan pada keabsahan pembentukan dan kepengurusan PPPSRS dengan studi kasus Apartemen One Icon Residence, yang menyoroti konflik hukum, yang belum dikaji secara mendalam dalam penelitian sebelumnya.
3.	Pengaturan Pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun Komersial Berbasis Perlindungan Hak Pemilik dan Penghuni (Syafrizal-Disertasi UB-2018)	1. Apa makna dari kata “memfasilitasi” yang terdapat pada Pasal 75 ayat (1) Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun dalam pengaturan pembentukan perhimpunan pemilik dan penghuni satuan rumahsusun komersial yang menimbulkan multi tafsir bagi para pihak dan memberikan ketidakpastian hukum? 2. Apa akibat hukum pengaturan pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun yang multi tafsir (tidak jelas) bagi Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun? 3. Bagaimana pengaturan pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun yang menjamin dan melindungi hak pemilik	Penggunaan diksi “memfasilitasi” dalam pasal 75 ayat (1) uu no. 20 tahun 2011 memicu ketidakpastian hukum akibat kekaburan norma (<i>obscure of norm</i>) dan ketidakterperinci an substansi (<i>incomplete of norm</i>).	Penelitian terbaru menyoroti persoalan keabsahan ppprs yang dibentuk internal oleh pelaku pembangunan tanpa melibatkan partisipasi pemilik secara demokratis, sehingga akreditasi dan izin pemungutan iuran (ipl) dipertanyakan secara hukum.

		berbasis perlindungan hak pemilik dan penghuni satuan rumah susun?		
4.	Problematisa Pembentukan Perhimpunan dan Pemilik Satuan Rumah Susun (PPPSRS) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (Contoh Kasus Putusan Pengadilan Negeri 553/PDT.G/2016 PN.JKT.UTR.) (Christina Herawati Gunawan – Artikel Ilmiah UNTAR -2020)	Bagaimana problematisa pembentukan perhimpunan pemilik dan penghuni satuan rumah susun pada Rumah Susun/Apartemen ditinjau dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Contoh Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor 553/Pdt.G/2016/PN.Jkt.U tr) ?	Apakah kelalaian pengembang dalam mengurus Sertifikat Laik Fungsi sehingga para pembeli yang telah melunasi unit rumah susun/apartemen tidak memperoleh bukti kepemilikan atau sertifikat merupakan perbuatan melawan hukum dan mengakibatkan tidak terpenuhinya hak hukum para pemilik satuan rumah susun	Penelitian lebih menekankan pada aspek kewenangan pengembang dalam pembentukan PPPSRS, legalitas pengurus yang dibentuk, keterlibatan pemilik satuan rumah susun,.
5.	Kajian atas Sengketa Dualisme Kepengurusan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) (Anda Setiawati- Artikel Ilmiah- Univ. Trisakti 2019)	1. Bagaimana legalitas PPPSRS terkait adanya dualisme kepengurusan PPPSRS ? 2. Bagaimana mekanisme pergantian, perubahan dan pemberhentian pengurus PPPSRS ?	Ketidakpastian hukum akibat dualisme kepengurusan yang dipicu oleh kesalahan penafsiran administratif terhadap mekanisme pencatatan perubahan pengurus ppsrs sebagai pembentukan badan hukum baru.	Penelitian berfokus pada konflik internal setelah PPPSRS terbentuk sedangkan penelitian yang diajukan Berfokus pada konflik eksternal antara pemilik melawan <i>developer</i>.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum positif. Dalam penelitian hukum normatif, hukum dipahami sebagai seperangkat aturan tertulis dan sebagai suatu sistem norma yang mencakup asas hukum, kaidah hukum, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin atau ajaran hukum.²²

Fokus utama penelitian ini adalah pada keabsahan pembentukan Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS).

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Terdapat dua pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yang mengacu pada teori Peter Mahmud Marzuki berdasarkan literatur yang ditulis oleh Muhaimin,²³ antara lain

1. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu meneliti hukum positif yang berlaku saat ini. Melalui pendekatan ini, peneliti menganalisis norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan substansi pembahasan dan pokok permasalahan hukum dalam penelitian ini.

²² Yulianto, A.; Mukti, F., *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

²³ Dr. Muhaimin, SH.,M.Hum, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Mataram: Mataram University Press, 2020).

2. Studi Kasus (*study case*), penulis mengkaji peristiwa hukum yang berkaitan dengan isu penelitian dengan merujuk pada perkara dalam Putusan No. 474/Pdt.G/2025/PN Sby sebagai instrumen analisis utama dalam membedah kasus tersebut.

1.6.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan atau studi dokumen terhadap berbagai sumber hukum, termasuk bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Proses penelusuran bahan-bahan hukum ini melibatkan kegiatan membaca, menginventarisasi literatur, serta menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok pembahasan yang bersifat ilmiah, dan peraturan yang relevan dengan isu dan topik penelitian.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Adalah bahan hukum yang mengikat dari sudut norma dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini bahan hukum primer adalah bersumber dari :

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun;

- 4) Peraturan Menteri Perumahan dan Kawasan Pemukiman Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2025 Tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik Serta Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun;
 - 5) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 19 Tahun 2023 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Perhimpunan Pemilik Dan Penghuni Satuan Rumah Susun Milik
 - 6) Salinan Putusan Pengadilan Nomor 474/Pdt.G/2025/PN Sby
- b. Bahan Hukum Sekunder

Adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil-hasil seminar atau karya ilmiah lainnya, bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari pakar hukum sepanjang relevan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder: contohnya adalah Kamus Hukum, ensiklopedia, dan jurnal-jurnal ilmiah

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diolah melalui pendekatan terpilih selanjutnya akan dianalisis secara deskriptif. Fokus utama analisis ini adalah memaparkan secara terperinci aturan hukum

positif serta bahan hukum pendukung lainnya yang berkaitan langsung dengan kasus yang dianalisis.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam Skripsi ini disusun berdasarkan bab dan sub bab untuk menciptakan format penulisan yang baik, sehingga memudahkan pembaca dalam memahami isi penelitian. Skripsi ini dengan judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Sengketa Pembentukan PPPSRS Oleh Pengembang (Studi Kasus PPPSRS Apartemen TP 6 Surabaya)”

Sistematika penulisan ini dibagi menjadi empat bab, yaitu dimulai dengan pendahuluan dan diakhiri dengan penutup.

Bab pertama berisi tentang gambaran umum yang didalamnya memuat pokok permasalahan secara umumnya. Pada bab pertama akan dibagi lagi menjadi beberapa sub bab yang didalamnya memuat pendahuluan yang didalamnya membahas terkait latar belakang permasalahan secara umum, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan, keaslian penelitian, metode penelitian yang akan digunakan yakni metode penelitian yuridis normatif.

Bab kedua membahas permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian. Pembahasan meliputi tinjauan yuridis mengenai keabsahan pembentukan PPPSRS oleh pengembang, kedudukan hukum PPPSRS sebagai badan hukum, serta keabsahan kepengurusan PPPSRS berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab Ketiga berisi analisis dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan dengan mengaitkan teori hukum, peraturan perundang-undangan, dan fakta hukum dalam studi kasus PPPSRS Apartemen Tunjungan Plaza 6 Surabaya. Pada bab ini juga dipaparkan hasil penelitian berupa kesimpulan atas keabsahan status badan hukum dan kepengurusan PPPSRS.

Bab empat berisi penutup dari seluruh pembahasan objek penelitian yang memuat kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diteliti, serta saran-saran yang diberikan berdasarkan hasil penelitian untuk perbaikan dan pengembangan praktik pembentukan serta pengelolaan PPPSRS di masa mendatang.