

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar dan kebutuhan pokok manusia yang wajib dimiliki selain sandang dan pangan untuk menjalani kehidupan sehari-hari. Rumah juga menjadi sarana bagi manusia untuk tempat berlindung dari terik dan hujan. Perumahan atau permukiman tidak hanya dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup, tetapi juga sebagai proses bermukim manusia dalam rangka menciptakan tatanan hidup untuk masyarakat dan dirinya dalam menampakkan jati diri. Di era sekarang ini, dalam perkembangan pertumbuhan penduduk terjadi ledakan penduduk yang meningkat. Dengan bertambahnya penduduk yang sangat padat di daerah perkotaan, terjadi juga peningkatan sarana dan prasarana di bidang perumahan. Dengan begitu, upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat.

Pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggi juga tidak diimbangi dengan terbatasnya lahan menjadi salah satu kendala dalam pembangunan perumahan. Keterbatasan lahan ini terjadi bukan karena penyusutan terhadap jumlah tanah yang tersedia, melainkan karena manusia yang membutuhkan tanah semakin hari semakin bertambah jumlahnya. Bertambahnya jumlah manusia yang membutuhkan tanah tidak diimbangi dengan bertambahnya jumlah tanah sehingga terjadi ketimpangan terhadap struktur kepemilikan tanah, baik yang terjadi di pedesaan berkaitan dengan

tanah pertanian, maupun di daerah perkotaan berkaitan dengan tanah untuk mendirikan rumah sebagai tempat tinggal.

Keterbatasan lahan ini kemudian menuntut pemerintah untuk mengadakan, mendapatkan serta menyiapkan tanah untuk keperluan pembangunan berdasar pada prinsip kebijakan pemerintah bahwa tanah harus dipergunakan sebesarnya untuk kemakmuran rakyat, dengan mengingat Indonesia sebagai negara agraris yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan kesejahteraan hidupnya pada tanah, sehingga dengan demikian tanah menjadi salah satu kebutuhan dasar bagi masyarakat. Pemerintah memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Peran pemerintah dijalankan melalui fungsi pembinaan sesuai dengan tanggung jawab dalam penyelenggaraan dan kawasan permukiman, dengan demikian pemerintah dituntut untuk memberikan fasilitas berupa perumahan yang murah dan nyaman dengan harga sewanya dapat dijangkau oleh kalangan masyarakat berpenghasilan rendah (selanjutnya disebut MBR).

Pada hakikatnya setiap warga negara berhak memiliki tempat tinggal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 pada Pasal 28 H Ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan.” Selanjutnya ketentuan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, menyebutkan bahwa

“Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah.”

Untuk mengatasi kendala tersebut, salah satu bentuk pembangunan perumahan yang dilakukan oleh pemerintah adalah pembangunan rumah susun. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, yang dimaksud dengan 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. Sedangkan permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menjelaskan bahwa rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Berdasarkan UURS, rumah susun dibagi menjadi 4 (empat), yaitu rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara dan rumah susun komersil. Sedangkan rumah susun umum dibagi lagi menjadi rusunawi dan rusunawa. Rusunawa merupakan program pemerintah untuk

menunjang kebutuhan perumahan dalam memberikan akomodasi bagi MBR yang tidak memiliki penghasilan serta dapat dihuni dan disewa secara harian maupun bulanan.

Rusunawa adalah bangunan bertingkat yang dibangun oleh pemerintah dalam satu lingkungan dan terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal serta merupakan satuan-satuan yang masing-masing digunakan secara terpisah, status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana anggaran pendapatan belanja negara (selanjutnya disebut dengan APBN) dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah (selanjutnya disebut dengan APBD) dengan fungsi utamanya sebagai hunian. Dengan adanya rusunawa, dapat membantu Masyarakat Berpenghasilan Rendah untuk memiliki tempat tinggal yang layak huni.

Pembangunan rumah susun ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan keterbatasan lahan yang ada, karena dengan adanya rumah susun dalam satu wilayah dapat memberikan tempat tinggal yang layak bagi beberapa keluarga dengan tidak menggunakan tanah dan tempat yang banyak, mengingat bentuk bangunan dari rumah susun yang bertingkat. Adanya pembangunan rumah susun ini juga sebagai upaya untuk mengurangi pemukiman kumuh yang diakibatkan sebagai ketidakmampuan masyarakat dalam membangun rumah sebagai tempat tinggal. Adanya rumah susun ini diharapkan juga akan membuat tata ruang kota menjadi lebih terbuka sehingga menjadi lebih lega, dan dalam hal ini juga membantu adanya pemerataan kota, pengurangan pemukiman kumuh,

dan selanjutnya menjadi daerah yang rapi, bersih, dan teratur, mengingat pembangunan rumah susun ini memang diperuntukkan bagi masyarakat kurang mampu dengan biaya yang terjangkau untuk masyarakat golongan ini.

Kota Padang Panjang merupakan salah satu kota dengan luas wilayah terkecil yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Kota ini memiliki julukan kota serambi mekkah. Wilayah administratif kota ini dikelilingi oleh wilayah administratif Kabupaten Tanah Datar. Kota Padang Panjang terdiri dari 2 kecamatan dan 16 kelurahan. Pada umumnya, sebagian besar masyarakat Padang Panjang bukanlah orang asli Padang Panjang melainkan banyaknya pendatang yang tinggal di kota tersebut. Terbatasnya lahan tidak diimbangi dengan pendatang yang tinggal di kota ini menjadi pemicu terjadinya peningkatan terhadap kebutuhan tempat tinggal bagi masyarakat yang harus mendapat perhatian khusus dari pemerintah, yaitu Pemerintah Kota Padang Panjang.

Adapun Rusunawa yang berdiri di Padang Panjang juga diperuntukkan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, namun Rusunawa tersebut masih belum disewakan bagi para penghuni karena beberapa hal seperti Rusunawa yang belum diserahterimkannya ke Pemerintah Kota Padang Panjang dan masih dikelola oleh Provinsi Sumatera Barat. Saat ini, proses serah terima Rusunawa sedang berjalan di Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang yang (selanjutnya disebut PUPR), proses serah terima berjalan lama dikarenakan nilai bangunan yang lebih dari 20 milyar. Untuk saat ini bagi penghuni

Rusunawa di Kota Padang Panjang dapat menghuni satuan rumah susun secara gratis dan hanya dengan membayar iuran berupa air dan listrik yang dibantu dari Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Lingkungan Hidup.

Penghuni rusunawa juga mempunyai hak dan kewajiban yang harus dilakukan, tetapi masih banyak diantara mereka yang masih mengabaikan kewajibannya seperti dalam menjaga kebersihan rusunawa, tetapi jika kita lihat secara langsung rusunawa tersebut kurang terawat dan terpelihara dengan baik.

Beberapa kendala tersebut perlu diatasi dengan kesadaran dari penghuni rusunawa dan juga pemerintah setempat, dan juga harus adanya perjanjian yang jelas antara penghuni rumah susun dengan pihak yang menyewakan, namun masih banyak diantara pihak penyewa maupun pihak yang menyewakan melanggar isi perjanjian tersebut sehingga terjadi permasalahan di kedua pihak.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam mengenai rusunawa khususnya yang ada di Kota Padang Panjang dengan judul: **“Pelaksanaan Perjanjian Sewa Menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan perjanjian sewa menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang?

2. Bagaimanakah kendala serta solusi yang terjadi dalam perjanjian sewa menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang diharapkan tercapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan perjanjian sewa menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang.
2. Untuk mengetahui kendala serta solusi yang terjadi dalam perjanjian sewa menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini bertujuan untuk menambah pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya di dalam ranah hukum perdata terutama mengenai perjanjian sewa menyewa.
  - b. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab keingintahuan penulis tentang pelaksanaan perjanjian sewa menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi penulis sendiri serta pihak yang berkepentingan, seperti masyarakat dan pemerintah, dan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang perjanjian sewa menyewa.
- b. Penelitian ini bertujuan untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

## **E. Metode Penelitian**

Inti daripada metodologi dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.<sup>1</sup>Metode penelitian sangat diperlukan dalam penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah, agar analisa yang dilakukan terhadap objek studi dapat dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh adalah tetap serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.<sup>2</sup>Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris atau yang dapat disebut dengan penelitian lapangan. Penelitian hukum yuridis empiris merupakan penelitian yang didasarkan atas data primer yang diperoleh melalui pengamatan (observasi), wawancara, ataupun penyebaran kuesioner.

Untuk melaksanakan penelitian, diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

### **1. Sifat Penelitian**

---

<sup>1</sup>Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.17

<sup>2</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Madia, Jakarta, hlm35.

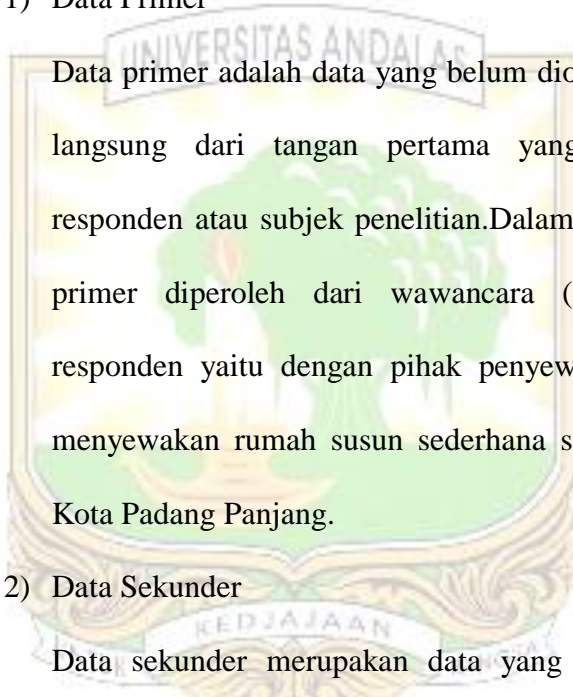


Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan pemahaman bagi pembaca tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Dalam hal ini penulis ingin memberikan gambaran tentang Pelaksanaan Perjanjian Sewa Menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa).

## 2. Jenis Data dan Sumber Data

a. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### 1) Data Primer



Data primer adalah data yang belum diolah yang diperoleh langsung dari tangan pertama yang bersumber dari responden atau subjek penelitian. Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari wawancara (*interview*) dengan responden yaitu dengan pihak penyewa dan pihak yang menyewakan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Kota Padang Panjang.

### 2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang sudah diolah dan diperoleh dari bahan kepustakaan. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh dari literatur, artikel, serta situs di internet yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.<sup>3</sup>Bahan-

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hlm. 141.

bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang isinya membahas bahan primer berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan primer dan sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

(1) Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian dengan mencari literatur-literatur yang sudah ada. Bahan-bahan kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari:

- (a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

(b) Bahan-bahan dari internet.

## (2) Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dalam penelitian ini, penulis mengunjungi Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Kota Padang Panjang.

## 3. Populasi dan Sampel

### a. Populasi

“Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas: objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya”.<sup>4</sup>

Dalam buku Sulistiono dan Basuki menyatakan populasi sebagai keseluruhan objek yang akan diteliti.

Dalam pelaksanaan perjanjian sewa menyewa ini, populasinya berupa:

#### 1) Subjek

Subjek penelitian ini yaitu setiap orang yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam melakukan perjanjian sewa menyewa.

Adapun para pihak yang terlibat langsung dalam perjanjian ini yaitu:

- a) Para penyewa, yaitu setiap orang yang menghuni Rumah Susun.

---

<sup>4</sup>Sugiyono, 2015, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D, 2012, CV Alfa Beta, Bandung.

b) Pihak pemerintah, yaitu setiap orang yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan perjanjian sewa menyewa rumah susun.

## 2) Objek

Adapun objek dari penelitian ini berupa perjanjian sewa menyewa Rusunawa di Padang Panjang.

Berhubung populasi dari pelaksanaan perjanjian sewa menyewa rumah susun ini sangat banyak, maka tidak mungkin untuk melakukan wawancara kepada semua penghuni rumah susun, untuk itu diperlukan adanya sampel.

### b. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi yang dianggap mewakili populasinya.<sup>5</sup> Sampel dilakukan karena dalam penelitian sulit untuk meneliti semuanya. Melalui sampling kita memilih subyek (individu) atau obyek (benda) yang diambil dari suatu kesatuan atau keseluruhan untuk mendapatkan gambaran mengenai kesatuan atau keseluruhan tersebut. Dalam hal ini sampel yang akan diambil yaitu beberapa orang dari penghuni rumah susun. Adapun cara pengambilan sampel dalam penelitian ini yaitu dengan cara:

Random Sampling :

Obyek penelitian adalah wilayah atau kelompok dan bukan individu-individu. Random sampling dilakukan dengan cara

---

<sup>5</sup> Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm 79.

memberi nomor informan lalu kita pilih informan pertama dengan cara lotere/coint toast.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data ada dua macam:

##### a. Data Primer

Data primer diperoleh melalui:

##### 1) Observasi (Pengamatan)

Terdapat dua macam teknik observasi yaitu:

##### a) Teknik observasi langsung

Teknik observasi langsung adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung atau tanpa alat terhadap gejala-gejala subjek yang diselidiki baik pengamatan itu dilakukan di dalam situasi sebenarnya maupun dilakukan di dalam situasi buatan.<sup>6</sup> Dalam hal ini teknik observasi langsung dilakukan dengan melihat bagaimana cara pembayaran dari perjanjian sewa menyewa rumah susun.

##### b) Teknik observasi tidak langsung

Teknik observasi tidak langsung adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan terhadap gejala-gejala subjek yang diselidiki dengan perantara sebuah alat.<sup>7</sup>

##### 2) Wawancara

---

<sup>6</sup> Burhan Ashshofa, *ibid*, hlm 26

<sup>7</sup> Burhan Ashshofa, *ibid*, hlm 26

Wawancara terbagi atas:

a) Wawancara terstruktur

Wawancara terstruktur adalah teknik wawancara dimana pewawancara sudah menyiapkan daftar pertanyaan sehingga proses wawancara dapat terarah dan terstruktur dengan baik.

b) Wawancara semi terstruktur

Wawancara semi terstruktur adalah proses wawancara yang menggunakan pedoman wawancara.

c) Wawancara tidak terstruktur

Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara dimana peneliti dalam menyampaikan pertanyaan pada responden tidak menggunakan pedoman wawancara atau bertanya secara langsung.

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik semi terstruktur menggunakan pedoman wawancara (interview guide) yang lengkap dan teratur, dimana responden dalam wawancara ini adalah penghuni Rusunawa Kota Padang Panjang.

b. Data Sekunder

Data sekunder dapat diperoleh melalui:

1) Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaah terhadap buku-buku, literature-

literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Dalam studi kepustakaan peneliti mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitiannya. Studi kepustakaan membantu peneliti mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

## 2) Studi dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau orang lain tentang subjek.

## 5. Pengolahan Data dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan di lapangan akan dilakukan pengolahan data terlebih dahulu untuk mengetahui apakah data yang dikumpulkan sudah lengkap agar dapat disusun secara sistematis. Adapun cara pengolahan data yaitu:

- 1) Memberi kode pada buku dan memberi tanda bagian-bagian yang penting.
- 2) Melakukan editing berupa pengurangan atau penambahan dari hasil penelitian.
- 3) Menambahkan tabel hasil penelitian jika diperlukan.

### b. Analisis Data

Analisa data yang digunakan penulis adalah Analisa Kualitatif. Analisa data secara kualitatif yakni melakukan penilaian terhadap data yang penulis dapatkan dilapangan dengan bantuan literatur-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan yang akan dijabarkan dengan penulisan deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian berbentuk kalimat yang tersusun secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian dan hasil pembahasan.<sup>8</sup> Analisis data penulis yaitu mengenai Pelaksanaan Perjanjian Sewa Menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Padang Panjang.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Berdasarkan judul yang penulis pilih ini serta untuk menghindari pembahasan yang mengambang agar penulisan ini dapat lebih terarah dan terstruktur sehingga lebih jelas dan mencapai sasaran, maka penulis membatasi penulisan skripsi ini dengan merumuskan sistematika penulisan sebagai berikut :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis memaparkan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

##### **BAB II : TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

Dalam bab ini penulis membahas teori-teori dan konsep-konsep yang relevan mengenai masalah yang diteliti yaitu membahas tinjauan umum

---

<sup>8</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengaturan Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, hlm 74



tentang perjanjian, tinjauan umum tentang sewa menyewa, dan tinjauan umum tentang rumah susun.

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini penulis membahas hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan data yang penulis dapatkan mengenai pelaksanaan perjanjian sewa menyewa rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Kota Padang Panjang, kendala dan hambatan serta solusi yang terjadi dalam perjanjian sewa menyewa rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Kota Padang Panjang.

### **BAB IV : PENUTUP**

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

