

**TANGGUNG JAWAB PENGEMBANG YANG MENGALIH FUNGSIKAN
FASILITAS UMUM DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH KOTA
SURABAYA NOMOR 3 TAHUN 2007 TENTANG RENCANA TATA RUANG
WILAYAH KOTA SURABAYA**

Yuan Okta Prestiana
NRP 2070187
yuanoktaprestiana@yahoo.co.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Hasil yang didapat dari penelitian ini adalah bahwa tindakan pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan ingkar janji atau wanprestasi sekaligus perbuatan melanggar hukum. Tindakan tersebut berakibat hukum dengan kewajiban untuk membayar ganti kerugian berupa penggantian biaya, rugi dan bunga sebagaimana pasal 1246 KUH Perdata. Masyarakat sebagai pembeli rumah fasum, gugatannya adalah pembatalan perikatan dan ganti rugi, sedangkan pembeli rumah lainnya gugatannya adalah pemenuhan perikatan dan ganti rugi.

Kata kunci: Pengalihfungsian, Fasilitas Umum, Wanprestasi

ABSTRACT

This study aims to identify and analyze the responsibility of the developer who over the function public facilities in terms of Surabaya Regional Regulation No. 3 year 2007 on Spatial Plan Surabaya. The results obtained from this study is that the actions of developers who over the function public facilities can be said to have committed breach of contract as well as a broken promise or unlawful acts. Such actions result in legal liability to pay compensation in the form of reimbursement of expenses, damages and interest as article 1246 Civil Law fasum as home buyers, the claim is engagement and compensation, while others claim the home buyer is the fulfillment of the engagement and compensation.

Keywords: Over the function, Public Facilities, Default

PENDAHULUAN

Rumah menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 4/1992 adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga, sedangkan permukiman menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 4/1992 adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Kawasan perumahan dan permukiman menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 1/2011, adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Kebutuhan akan perumahan dapat dengan cara membangun sendiri atas biaya sendiri atau mendapatkan melalui membeli perumahan yang telah dibangun oleh pengembang. Baik membeli secara tunai maupun membeli melalui kredit pemilikan rumah dari bank (KPR).

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. Perumahan dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum. Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman. Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi. Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian. Utilitas umum menurut Pasal 1 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 1 Tahun 1987 Tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah adalah bangunan-bangunan yang dibutuhkan dalam sistem pelayanan lingkungan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah dan antara lain: 1. Jaringan air bersih;

2. Jaringan listrik; 3. Jaringan gas; 4. Jaringan telepon; 5. Terminal angkutan umum/bus shelter; 6. Kebersihan/pembuangan sampah; 7. Pemadam kebakaran. Selain utilitas umum dikenal pula fasilitas sosial adalah fasilitas yang dibutuhkan masyarakat dalam lingkungan pemukiman yang meliputi antara lain: 1. Pendidikan; 2. Kesehatan; 3. Perbelanjaan dan niaga; 4. Pemerintahan dan pelayanan umum; 5. Peribadatan; 6. Rekreasi dan kebudayaan; 7. Olahraga dan lapangan terbuka. 8. Pemakaman Umum. Fasilitas sosial termasuk sebagai suatu sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi. Tanah sebagai fasilitas sosial maka tanah tersebut difungsikan untuk kepentingan sosial sebagaimana Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Menurut Leoan Duguit dalam ajarannya mengenai "fungsi sosial" bertitik tolak pada penyangkalan terhadap adanya hak subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial. Orang punya benda, tanah, supaya dapat memenuhi fungsi sosial dalam masyarakatnya.¹ Hal ini berarti bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa fasilitas sosial adalah fasilitas yang dimiliki secara bersama-sama tidak diperkenankan dimiliki secara pribadi.

Berkenaan dengan penertiban fasilitas umum di Kota Surabaya diterbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Ruang lingkup Rencana Tata Ruang Wilayah ini mencakup strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah Daerah sampai dengan batas ruang darat, laut, dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rencana Tata Ruang Wilayah terdiri dari Peta dan Buku Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dinyatakan dalam Lampiran Peraturan Daerah ini.

Fasilitas sosial merupakan suatu keharusan bagi pengembang untuk menyediakannya dan diserahkan kepada pemerintah kota/kabupaten di mana

¹A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1980, h. 18.

perumahan tersebut dibangun. Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas sosial adalah penyerahan seluruh atau sebagian prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial berupa tanah atau tanpa bangunannya dalam bentuk asset dan atau pengelolaan dan atau tanggung – jawab dari Perum Perumnas/ Perusahaan Pembangunan Perumahan kepada Pemerintah Daerah. Terhitung sejak dilaksanakan penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial tersebut dalam Pasal 6 1 Tahun 2011 diatas, maka berakhirilah hubungan atas tanah / bangunan dengan Perusahaan Pembangunan Perumahan kecuali tanah bangunan di atas hak pengelolaan Perum Perumnas yang diserahkan dengan status tanah hak guna bangunan dan atau hak pakai. Kenyataannya media cetak maupun media elektronik mempermasalahkan fasilitas sosial yang belum dilakukan penyerahan oleh pengembang dijadikan obyek jual beli dengan pihak ketiga dan akhirnya terjadi sengketa.

Pembahasan penelitian ini difokuskan pada kasus salah satu perusahaan pengembang atau developer perumahan yaitu PT. Citra Persada Permai yang mendirikan Perumahan Citra Medayu Residence di kawasan Medokan Ayu Surabaya. Sebagai perusahaan pengembang atau developer, PT. Citra Persada Permai telah melaksanakan pembangunan beberapa unit rumah, yaitu sebanyak 120 (seratus dua puluh) unit dengan berbagai tipe. Unit-unit rumah yang dibangun oleh PT. Citra Persada Permai di Perumahan Citra Medayu Residence sebagian telah dibeli dan dihuni oleh masyarakat Surabaya.

PT. Citra Persada Permai sebagai perusahaan pengembang atau developer dalam membangun perumahan telah memenuhi persyaratan sebagai perumahan lengkap dengan Fasilitas Umum (Fasum), Fasilitas Sosial (Fasos) dan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Namun pada kenyataannya masih ada saja masalah, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Surabaya berulang kali menghimbau agar kalangan pengembang atau developer menyerahkan fasilitas umumnya ke Pemerintah Kota, dan sampai saat ini dianggap angin lalu. Dalam hal ini DPRD menduga banyak pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum menjadi perumahan baru yang kemudian dijual ke masyarakat dimana pihak perusahaan pengembang atau developer bekerjasama dengan bank.

Dugaan anggota DPRD Surabaya, dimana salah satu fasilitas umum yang sudah disulap menjadi perumahan ada di Perumahan Citra Medayu Residence di Medokan Ayu milik PT. Citra Persada Permai selaku pengembang atau developer. Dengan demikian jelas bahwa PT. Citra Persada Permai sebagai perusahaan pengembang atau developer telah diduga melakukan pelanggaran terhadap pembangunan Perumahan Citra Medayu Residence.

Berdasarkan uraian kronologi sebagaimana di atas, maka yang dipermasalahkan adalah: apakah pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya ?

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan pokok bahasan sebagai bahan pendukung. Pendekatan yang digunakan secara perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).² Pendekatan secara perundang-undangan (*statute approach*) adalah penelitian yang pendekatan utamanya melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang diperoleh melalui literatur-literatur dan bahan bacaan lainnya sebagai teori pendukung dari pembahasan tersebut. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 4

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan ke-6, Kencana, Jakarta, 2010, h. 93

Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (UU No. 4/1992) Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469, cabut oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU No. 1/2011), Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188.. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari literatur-literatur yang diperoleh dari buku-buku, artikel-artikel dan pendapat dari para pakar hukum.

Langkah pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan dalam penulisan, mengklasifikasi (mengelompokkan) bahan hukum yang telah diinventarisasi sesuai dengan kebutuhan penulisan dan mengurutkan (sistematisasi) bahan hukum tersebut. Langkah menganalisis bahan hukum untuk memperoleh jawaban atas permasalahan digunakan penalaran yang bersifat deduksi (dari argumentasi umum ke khusus) yang berawal dari bahan hukum dan dikaitkan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam menganalisis digunakan penafsiran sistematis, yaitu penafsiran dengan cara melihat dan memperhatikan pasal-pasal yang saling berhubungan dengan yang lainnya yang ada di dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari peraturan perundang-undangan yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih jelas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengembang yakni PT. Citra Persada Permai sebetulnya telah menyediakan fasilitas umum, namun belum diserahkan kepada Pemkot Surabaya. Dengan berjalannya waktu fasum tersebut bukannya diserahkan kepada Pemkot malah dibangun rumah baru dan dijual kepada masyarakat. Pembangunan rumah di atas tanah fasilitas umum tersebut dipermasalahkan oleh masyarakat setempat yang mempunyai hak atas fasilitas umum tersebut. Pada Pasal 41 ayat (3) huruf e Peraturan Daerah Kota Surabaya No.3 Tahun 2007, menyebutkan bahwa pada pembangunan perumahan real estate, pelaksana pembangunan

perumahan/pengembang wajib menyediakan prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial dengan proporsi 40% (empat puluh persen) dari keseluruhan luas lahan perumahan, dan selanjutnya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Fasilitas sosial termasuk sarana rekreasi sesuai dengan ketentuan pasal 1 huruf d P ermendagri No. 1 Tahun 1997 dan sarana yang harus dipenuhi oleh pengembang sesuai dengan Pasal 9 Permendagri No. 9 Tahun 2009, bahwa Sarana perumahan dan permukiman, antara lain sarana perniagaan/perbelanjaan; sarana pelayanan umum dan pemerintahan; sarana pendidikan; sarana kesehatan; sarana peribadatan; sarana rekreasi dan olah raga; sarana pemakaman; sarana pertamanan dan ruang terbuka hijau; dan sarana parkir.

Prasarana, sarana dan utilitas umum tersebut yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan pasal 11 UU No. 4 Tahun 1992 jo Pasal 47 ayat (4) UU No. 1/2011, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai “telah selesai dibangun”, karena kenyataannya banyak pengembang yang belum atau tidak menyerahkan sarana tersebut kepada pemerintah daerah/kota setempat, sebagaimana pada pengembang PT. Citra Persada Permai. Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 11 Permendagri No. 9 Tahun 2009, bahwa Pemerintah daerah meminta pengembang untuk menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman yang dibangun oleh pengembang. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dilakukan: paling lambat 1 (satu) tahun setelah masa pemeliharaan; dan sesuai dengan rencana tapak yang telah disetujui oleh pemerintah daerah. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman sesuai rencana tapak dilakukan: secara bertahap, apabila rencana pembangunan dilakukan bertahap; atau sekaligus, apabila rencana pembangunan dilakukan tidak bertahap.

Pengembang dalam hal ini PT. Citra Persada Permai yang tidak segera menyerahkan fasilitas umum berupa sarana yang tersedia dan masih dalam bentuk sertipikat induk yang belum dibagi-bagi, sehingga seluruh hak atas tanah termasuk fasilitas umum masih dalam pengelolaan pengembang, khususnya fasilitas umum tetap berada di tangan dan pengelolaan pengembang termasuk

biaya pengelolaannya. Pengembang merubah fungsi fasilitas umum tersebut menjadi bangunan rumah tipe 36 ke mudian menjual kepada masyarakat yang membutuhkannya.

Penyerahan fasilitas umum tersebut dimaksudkan untuk dialihkelolakan dari pengembang kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan ketentuan pasal 12 Perda Surabaya N o. 7 Tahun 2010, bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas yang telah diserahkan oleh pengembang kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan harus sesuai dengan rencana tapak yang telah disahkan oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban pengembang dalam menyediakan dan menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas pada kawasan industri, perdagangan, perumahan dan permukiman sesuai dengan pasal 21 Perda No. 7 Tahun 2010, bahwa Kepala Daerah berwenang melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemenuhan kewajiban pengembang dalam menyediakan dan menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas pada kawasan industri, perdagangan, perumahan dan permukiman. Dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Kepala Daerah dapat melimpahkan kewenangannya kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait sesuai tugas dan fungsinya. Hal ini jika pemerintah daerah konsisten dengan kewenangannya tersebut, dapat mencegah pengembang untuk mengalih fungsikan fasilitas umum.

Dialih fungsikannya sarana umum tersebut para penghuni dirugikan, maka akan dikenakan sanksi berupa sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha pengembang sesuai dengan pasal 39 UU No. 4 Tahun 1992 bahwa jika kewajiban tidak dipenuhi oleh suatu badan usaha di bidang pembangunan perumahan dan permukiman, maka izin usaha badan tersebut dicabut jo pasal 150 UU No. 1/2011, bahwa setiap orang yang menyelenggarakan perumahan dan kawasan permukiman yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2), dikenai sanksi administratif. Sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada pengembang dalam hal ini PT. Citra Persada Permai dapat

berupa peringatan tertulis; pembatasan kegiatan pembangunan; penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan; penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan; penguasaan sementara oleh pemerintah (disegel); kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu; pembatasan kegiatan usaha; pembekuan izin mendirikan bangunan; pencabutan izin mendirikan bangunan; pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah; perintah pembongkaran bangunan rumah; pembekuan izin usaha; pencabutan izin usaha; pengawasan; pembatalan izin; kewajiban pemulihan fungsi lahan dalam jangka waktu tertentu; pencabutan insentif; pengenaan denda administratif; dan/atau penutupan lokasi.

Hal di atas dipertegas oleh ketentuan pasal 22 Perda No. 7 Tahun 2007, bahwa Kepala Daerah berwenang menerapkan sanksi administratif kepada setiap orang atau badan usaha/badan hukum yang melanggarnya. Jenis sanksi administratif dapat berupa peringatan tertulis; penundaan pemberian persetujuan dokumen dan/atau perizinan; denda administrasi sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah); pengumuman kepada media massa; dimasukkan ke dalam daftar hitam (*black list*).

PT. Citra Persada Permai selaku pengembang membangun dan kemudian menjual tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya yang oleh masyarakat setempat dikenal sebagai sarana perumahan dalam bentuk fasilitas umum, yang berarti bahwa pengembang tidak membangun perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang berarti tidak mengikuti persyaratan teknis, ekologis dan administrative sesuai dengan pasal 7 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1992 dipidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan / atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sesuai dengan pasal 36 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1992 bahwa setiap orang atau badan yang sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan / atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). Pidana penjara dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Selain pidana tersebut pengembang dapat dijatuhi pidana tambahan berupa membangun kembali

perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan sebagaimana Pasal 151 UU No. 1/2011.

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa pengembang membangun rumah di atas tanah fasilitas umum dan kemudian menjual rumah beserta tanah tersebut, maka dapat dimintakan pertanggungjawaban dari segi hukum baik dengan sanksi administratif maupun pertanggungjawaban dari segi hukum pidana sebagaimana ditentukan dalam pasal 39 jo pasal 36 UU No. 4 Tahun 1992 jo Pasal 150 dan 151 UU No. 1 Tahun 2001.

Kepada masyarakat yang dirugikan akibat dijualnya fasilitas umum oleh pengembang, di antara kerugian tersebut berupa kerugian immaterial, karena tidak ada lagi tempat untuk rekreasi atau berkumpulnya keluarga terutama anak-anak, juga kerugian secara materiil, yaitu merosotnya harga perumahan disebabkan karena pengembang ingkar janji yaitu tidak sesuai dengan yang dipromosikan untuk menarik para pembeli perumahan, yang berarti sanksi kepada pengembang berupa administratif maupun pidana, tidak menghapuskan gugatan perdata terhadap pengembang.

PT. Citra Persada Permai selaku pengembang melengkapi komplek perumahan dengan dibangunnya prasarana dan sarana serta utilitas umum. Sebagai suatu fasilitas kelengkapan bagi perumahan, maka pengembang wajib untuk mempertanahkan dan tidak mengalihkan fasilitas umum tersebut. Kenyataannya pengembang mengalihkannya kepada pihak lain yang berarti pengembang dikatakan telah melaksanakan perjanjian yang tidak sesuai dengan yang dijanjikannya. Dengan tidak dilaksanakannya perjanjian mengakibatkan penghuni perumahan menderita kerugian, maka pengembang dapat dikatakan telah ingkar janji atau wanprestasi.

Seseorang dikatakan telah ingkar janji atau wanprestasi apabila tidak melakukan apa yang disanggupinya, atau melakukan tetapi terlambat atau melakukan tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikan. Wanprestasi tersebut mengakibatkan pihak lain menderita kerugian, dan seharusnya kerugian itu tidak akan timbul jika pelaku menyadari akan perbuatannya tersebut, karenanya pelaku

haruslah orang-orang yang mampu dalam melakukan perbuatan hukum dalam arti bukan pihak yang tidak cakap bertindak dalam hukum.

Sebagaimana telah disebutkan di atas salah satu unsur wanprestasi adalah berakibat merugikan orang lain. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Yahya Harahap sebagai berikut: “Jika wanprestasi itu benar-benar menimbulkan kerugian kepada kreditur, maka debitur wajib mengganti kerugian yang timbul. Akan tetapi untuk itu harus ada hubungan sebab akibat atau kausal verband antara wanprestasi dengan kerugian”.³

Seseorang yang wanprestasi memberikan hak kepada pihak lain yang dirugikannya untuk menggugat ganti kerugian. Mengenai bentuk ganti kerugian dapat berupa penggantian biaya, rugi dan bunga, sesuai dengan ketentuan Pasal 1246 B.W., yang menentukan: “Biaya, rugi dan bunga yang oleh si berpiutang boleh dituntut akan pengantiannya, terdirilah pada umumnya atas rugi yang telah dideritanya dan untung yang sedianya harus dapat dinikmatinya,...”.

Gugatan ganti kerugian yang timbul karena adanya wanprestasi dapat berupa penggantian biaya rugi dan bunga sebagaimana Pasal 1246 B.W.. Mengenai biaya, rugi dan bunga dijelaskan lebih lanjut oleh Subekti sebagai berikut: Biaya maksudnya yaitu biaya yang benar-benar telah dikeluarkan. Kerugian maksudnya kerugian yang benar-benar diderita akibat kelalaian dari debitur. Bunga maksudnya yaitu keuntungan yang telah diperhitungkan sebelumnya akan diterimanya.⁴ Mengenai gugatan ganti kerugian yang berupa penggantian biaya, rugi dan bunga ini tidak seluruhnya harus terpenuhi, melainkan cukup dengan kerugian yang benar-benar telah diderita oleh kreditur karena kelalaian debitur yang tidak memenuhi kewajiban yang timbul karena perjanjian.⁵ Hal ini berarti bahwa pengembang harus bertanggung jawab atas penjualan tanah di atasnya berdiri sarana umum terhadap warga berupa ganti kerugian atas dasar telah melakukan ingkar janji.

³ Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1998, h. 65.

⁴ Subekti, *Op. Cit.*, h. 47.

⁵ Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, h. 40.

Pengembang yang ingkar janji atau wanprestasi tersebut memberikan hak kepada masyarakat penghuni perumahan yang haknya atas dijualnya fasilitas umum tersebut untuk menggugat ganti kerugian berupa penggantian biaya, rugi dan bunga atas dasar pengembang telah ingkar janji atau wanprestasi. Hal ini berarti bahwa pengembang yang mengalihfungsi fasilitas umum dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya, atas dasar telah memanfaatkan fasilitas umum yang bukan merupakan haknya dijual kepada pihak lain.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas berkaitan dengan tindakan pengembang yang mengalihfungsi fasilitas umum, maka pengalihan fasilitas umum tersebut, pengembang dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Fasilitas umum selama belum diserahkan oleh pengembang, maka pengembang mempunyai hak untuk mengelola fasilitas umum yang masih tergabung dalam sertifikat induk, sehingga pemerintah daerah setempat tidak mempunyai wewenang untuk mengadakan tindakan jika terjadi penyimpangan terhadap fasilitas umum. Pemerintah daerah setempat baru mempunyai wewenang mengambil tindakan terhadap pengembang apabila fasilitas umum tersebut dimanfaatkan tanpa sepengetahuan pemerintah. Fasilitas umum yang oleh pengembang diserahkan kepada pemerintah, maka segala pengelolaan yang timbul menjadi tanggung jawab pemerintah dan termasuk aset daerah setempat.

Sesuai dengan pendapat Soetojo Prawirohamidjojo yang mengemukakan sebagai berikut: “Suatu wanprestasi dapat sekaligus menimbulkan perbuatan yang *onrechtmatige daad*, asalkan faktanya itu merupakan wanprestasi dan faktanya itu sendiri terjadi di luar kewajiban yang diharuskan oleh kontrak”,⁶ tindakan PT. Citra Persada Permai selaku pengembang yang mengalihfungsi fasilitas umum dapat dikualifikasikan telah melakukan perbuatan melanggar hukum, yaitu

⁶Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Op. cit.*, h. 16.

melanggar ketentuan pasal 6 U UPA juga melanggar Perda yang mengatur penataan ruang adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Ruang lingkup Rencana Tata Ruang Wilayah ini mencakup strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah daerah sampai dengan batas ruang darat, laut, dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rencana Tata Ruang Wilayah terdiri dari Peta dan Buku Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dinyatakan dalam Lampiran Peraturan Daerah ini, sehingga memberikan hak kepada warga masyarakat yang dirugikan atas terjadinya alih fungsi yang dilakukan atas dasar perbuatan melanggar hukum sebagaimana pasal 1365 KUH Perdata, yang unsur-unsurnya terdiri atas:

- 1) harus ada perbuatan melanggar hukum;
- 2) harus ada kesalahan;
- 3) harus ada kerugian yang timbul;
- 4) ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang timbul.

Unsur harus ada perbuatan melanggar hukum, dalam hal ini pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum berarti melanggar ketentuan pasal 6 UUPA dan penataan tata ruang sebagaimana diatur dalam Perda yang mengatur penataan ruang adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Hal ini berarti unsure harus ada perbuatan melanggar hukum telah terpenuhi.

Dialihfungsikannya fasilitas umum tersebut mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, karena tidak lagi memanfaatkan fasilitas umum tersebut untuk kepentingan bersama, sehingga unsur harus ada kerugian telah terpenuhi.

Kerugian yang diderita oleh masyarakat tersebut disebabkan karena tindakan pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum, sehingga unsur harus ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang timbul telah terpenuhi.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat dijelaskan bahwa Tindakan pengembang yang mengalihfungsikan fasilitas umum tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan ingkar janji atau wanprestasi sekaligus perbuatan

melanggar hukum. Tindakan tersebut berakibat hukum dengan kewajiban untuk membayar ganti kerugian berupa penggantian biaya, rugi dan bunga sebagaimana pasal 1246 KUH Perdata.

Tindakan pengembang yang ingkar janji atau wanprestasi oleh masyarakat, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri.

Ada perbedaan gugatan yang diajukan oleh masyarakat ke Pengadilan Negeri, yaitu oleh pembeli rumah fasum dan oleh pembeli rumah lain.

Pada pembeli rumah fasum maka gugatannya adalah pembatalan perikatan dan ganti rugi, sedangkan oleh pembeli rumah lainnya gugatannya adalah pemenuhan perikatan dan ganti rugi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengembang yang mengalihfungsi fasilitas umum dapat dimintakan pertanggungjawaban hukum ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya. Bentuk pertanggungjawaban hukumnya adalah Pengembang mendapatkan sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif berupa penghentian pelaksanaan pembangunan dan/atau kegiatan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan pidana berupa pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya.

Hendaknya masyarakat yang dirugikan akibat dialihkannya fasilitas umum tersebut melaporkan pengembang pada pihak kepolisian atas dasar telah melakukan tindak pidana penipuan. Masyarakat yang dirugikan tersebut dapat menggugat ganti kerugian atas dasar pengembang telah ingkar janji atau wanprestasi. Masyarakat pembeli rumah fasilitas umum maka gugatannya adalah pembatalan perikatan dan ganti rugi sedangkan masyarakat pembeli rumah lain gugatannya adalah pemenuhan perikatan dan ganti rugi.

DAFTAR BACAAN

A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1980

Muhammad Abdulkadir, **Hukum Perikatan**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004

Ali Achmad Chomzah, *Hukum-Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan ke-6, Kencana, Jakarta, 2010

Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2002

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Bale Bandung, Jakarta, 1986

Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1998