

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Di era globalisasi, sejalan dengan jumlah penduduk yang semakin pesat, tuntutan akan berbagai fasilitas yang mendukung berbagai kehidupan masyarakat mengalami peningkatan. Hal itu mendukung pihak pemerintah maupun swasta untuk melaksanakan pembangunan di bidang perumahan.

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan pokok atau dasar manusia yang telah ada. Kebutuhan pokok tersebut adalah kebutuhan akan sandang atau pakaian, pangan atau makanan, dan juga papan atau tempat tinggal. Kebutuhan tersebut adalah kebutuhan manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial yaitu yang disebut dengan kebutuhan primer. Papan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia selain kebutuhan pangan dan sandang. Manusia memandang kebutuhan akan rumah adalah merupakan suatu hal yang sangat penting dan harus dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Tidak jarang anggapan dari sebagian masyarakat bahwa meskipun dalam bentuk yang sederhana, suatu kehidupan terasa belum lengkap jika belum memiliki rumah sendiri. Hal ini dikarenakan rumah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi manusia yaitu sebagai tempat tinggal, tempat membina keluarga, dan sebagai tempat yang melindungi keluarga. Selain fungsi-fungsi tersebut, alasan orang membeli rumah adalah untuk investasi dan secara sosial rumah juga berfungsi sebagai simbol status sosial dalam masyarakat.

Saat ini konsep perumahan tidak hanya sebagai kebutuhan dasar saja ataupun sebagai media yang memberikan perlindungan saja, namun perumahan telah menjadi gaya hidup memberikan kenyamanan dan menunjukkan karakteristik dan jati diri, yang merupakan salah satu pola pengembangan diri pada masyarakat.

Untuk dapat memenuhi kebutuhan perumahan yang baik dan layak huni, masyarakat membeli perumahan melalui pengembang perumahan. Pengembang adalah seorang atau sebuah tim yang memiliki keahlian dalam hal pembangunan, yang meliputi segi arsitektur, teknis, konstruksi, keuangan, pemasaran, dan manajemen properti. Pengembang di Indonesia pada umumnya bertindak selaku pihak yang membebaskan dan mengembangkan (membangun) suatu lahan mentah menjadi suatu kawasan perumahan, menjualnya kepada konsumen atau pengguna akhir, serta mengelola kawasan tersebut. Berbagai penawaran dilakukan oleh pengembang untuk mempromosikan dan menawarkan produk-produknya. Pada umumnya pemasaran perumahan dilakukan dengan menggunakan sarana iklan atau brosur sebagai sarana mempromosikan produk-produk yang dibuat oleh pengembang kepada konsumennya. Kegiatan promosi dilakukan oleh pengembang untuk memperkenalkan atau menyebarluaskan informasi dari produk yang telah dibuat oleh pengembang. Iklan melalui brosur tersebut juga untuk menarik minat beli konsumen terhadap produk yang diperdagangkan, dalam hal ini adalah perumahan. Alasan masyarakat membeli perumahan dari pengembang adalah masyarakat dapat memperoleh perumahan secara lebih cepat, lebih

terjangkau, tidak repot, dapat memilih bangunan sesuai dengan keinginan, dan mendapatkan fasilitas umum maupun fasilitas sosial.

Namun, kepercayaan masyarakat tersebut seringkali disalahgunakan oleh pihak pengembang. Dalam proses pembangunan, pengembang perumahan tersebut kadang – kadang tidak melaksanakan pembangunan itu sendiri, akan tetapi yang seringkali terjadi adalah menggunakan jasa kontraktor. Dalam pemenuhan kebutuhan rumah. Dalam pemenuhan kebutuhan rumah, ada dua perjanjian. Pertama adalah perjanjian jual beli antara konsumen dengan pengembang dan yang kedua adalah perjanjian pemborongan pekerjaan antara pengembang dengan kontraktor. Perjanjian jual beli antara pengembang dengan konsumen dipersipkan secara sepihak oleh pihak pengembang. Kemudian setelah berbagai administrasi, maka dilakukan penandatanganan akta jual beli di depan Notaris – PPAT yang merupakan salah satu persyaratan utama untuk dapat dilakukan pemecahan dan balik nama sertifikat di Kantor Pertanahan setempat. Kedua adalah perjanjian pemborongan pekerjaan. Perjanjian pemborongan pekerjaan adalah “ suatu persetujuan dengan pihak yang satu, si pemborong untuk menyelenggarakan suatu pekerjaan, sedangkan pihak yang lain, yang memborong, mengikatkan diri untuk membayar suatu harga yang telah ditentukan”.¹

Banyak kasus calon konsumen dirugikan akibat buruknya komitmen pengembang dan sering ingkarnya mereka akan janji-janji yang dipaparkan saat menawarkan produk. Seorang calon pembeli rumah sudah membayar tunai atau kredit sesuai dengan kesepakatan antara konsumen dengan pengembang, tetapi

¹ Sri Soedewi Mascijhun Sofwan *Hukum Bangunan Perjanjian Pemborongan Bangunan*, Yogyakarta 1982, Liberty h.54

dalam perjalanan, komitmen tentang konstruksi bangunan rumah tidak terpenuhi. Dengan kata lain, kewajiban konsumen telah dilaksanakan, akan tetapi hak konsumen belum terpenuhi. Selain persoalan janji yang diperjanjikan secara menarik kepada konsumen atas produk yang dipasarkan, pada kenyataannya tidak sesuai dengan apa yang diberikan kepada konsumen, persoalan yang paling sering muncul adalah mengenai kualitas bangunan yang kadang-kadang tidak cukup baik. Dalam perjanjian jual beli antara pengembang dengan konsumen tidak jarang yang dirugikan adalah dari pihak konsumen, karena kualitas bangunan yang tidak memenuhi syarat. Misalnya lantai keramik yang pecah atau retak-retak, rambut pada dinding, pintu atau kusen yang bergelombang, atap yang bocor dan lain sebagainya.

Apabila hal ini dibiarkan terus menerus, maka pihak konsumen akan semakin dirugikan. Hak-hak konsumen perumahan harus diperjuangkan, terutama dalam hal informasi penawaran pengembang yang menyesatkan. Penawaran yang dilakukan oleh pihak pengembang selalu menyampaikan hal-hai yang positif saja tanpa didukung oleh fakta-fakta yang ada dan relevan dalam masyarakat. Banyak penawaran dan pernyataan oleh pengembang yang tidak sesuai dengan kenyataan yang sesungguhnya. Hal ini dapat dikategorikan hal yang sangat merugikan pihak konsumen dimana konsumen adalah yang paling sering dirugikan dan mayoritas berasal berasal dari golongan ekonomi menengah.

Begitu antusiasnya dalam hal pemasaran, tidak jarang informasi yang diberikan oleh pihak pengembang tersebut menyesatkan (*misleading information*) atau tidak benar, padahal konsumen sudah terlanjur menandatangani Perjanjian

Pengikatan Jual Beli (PPJB) dengan pengembang, bahkan sudah akad kredit dengan bank pemberi kredit pemilikan rumah. Akibatnya, banyak konsumen yang merasa dirugikan atas itikad buruk pengembang pada penawarannya. Hal itu disebabkan dalam perjanjian jual beli perumahan biasanya dilakukan dengan perjanjian standart, biasanya perjanjian jual beli ini tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi konsumen perumahan karena dibuat secara sepihak oleh developer. Faktor subjectifitas atau kepentingan developer lebih dominan dimasukkan dalam perjanjian standart perumahan. Di Indonesia, perjanjian standart di dunia properti sudah menjadi hal yang umum dan masih menimbulkan kontroversial karena di sisi lain dalam hal satuan rumah susun, diperbolehkan melakukan pembelian secara inden dalam bentuk perjanjian standart. Tujuan dibuatnya perjanjian standart yaitu untuk memberikan kemudahan atau kepraktisan bagi para pihak yang bersangkutan.²

Posisi dominan developer yang dominan ini membuka peluang untuk cenderung menyalahgunakan kedudukannya. Salah satu bukti ketidakseimbangan kedudukan antara developer dengan konsumen dapat dilihat jika terjadi pengaduan hak-hak individual dan pelanggaran hak-hak kolektif konsumen perumahan.

Dari jenis pengaduan yang selama ini sampai ke YLKI, secara umum ada dua jenis pengaduan. Pertama yaitu pengaduan konsumen perumahan akibat telah terjadinya pelanggaran hak-hak individual konsumen perumahan seperti mutu bangunan dibawah standart, ukuran surat tanah tidak sesuai dan lain-lain. Kedua

² Shidharta.2000. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta. h.119

pengaduan konsumen perumahan sebagai akibat pelanggaran hak-hak kolektif konsumen perumahan, seperti tidak dibangunnya fasilitas umum atau sosial, sertifikasi, rumah fiktif, banjir, dan soal kebenaran klaim atau informasi dalam iklan, brosur, dan pameran perumahan.

Pada saat sekarang ini perkembangan kebiasaan pemasaran properti khususnya satuan rumah, sebelum rumah-rumah yang dipasarkan tersebut selesai dibangun, bahkan tidak jarang terjadi pada saat masih direncanakan. Hal tersebut ditempuh berdasarkan pertimbangan ekonomi yaitu bagi pembeli atau konsumen itu sendiri agar harga jual rumah lebih rendah karena calon pembeli membayar sebagian di muka.

Langkah-langkah yang ditempuh oleh perusahaan pembangunan perumahan dan pemukiman serta konsumen tersebut di atas menimbulkan adanya jual beli secara pesan lebih dahulu, sehingga menyebabkan adanya perjanjian jual beli pendahuluan (Preliminary Purchase), yang selanjutnya dituangkan dalam akta perikatan jual beli satuan rumah.

Dampak yang paling nyata banyak terjadi akibat dari ketidaksesuaian penawaran pengembang dengan realita adalah terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, diantaranya adalah hak-hak individual konsumen perumahan yang sangat merugikan hak-hak konsumen. Pelanggaran tersebut antara lain berupa mutu bangunan di bawah standart, ukuran luas tanah tidak sesuai, keterlambatan serah terima rumah, sertifikasi, fasilitas sosial atau fasilitas umum, Pengikatan Perjanjian Jual Beli (PPJB) dan lain-lain seperti sarana dan prasarana, keuangan bermasalah, rumah diminta developer, pembatalan pembelian, HGB, pengalihan

rumah, pencemaran nama baik, penipuan marketing dan lain sebagainya. Selain kerugian akibat pelanggaran-pelanggaran tersebut, dapat pula timbul kerugian akibat pelanggaran-pelanggaran yang lain yaitu mengenai pelanggaran hak-hak kolektif konsumen perumahan. Pelanggaran tersebut seperti tidak dibangunnya fasilitas sosial atau fasilitas umum, sertifikasi tanah, rumah fiktif, banjir, dan soal kebenaran klaim atau informasi dalam iklan, brosur, serta pameran perumahan. Bahkan hal yang paling penting dalam hal ini adalah keabsahan dari izin lokasi pembangunan perumahan tersebut.

Banyaknya pengaduan konsumen perumahan yang masuk ke YLKI banyak diakibatkan dari adanya kecenderungan para developer yang sekarang lebih menekankan pada keuntungan semata. Mereka tidak lagi memperhatikan hak-hak konsumen, mungkin yang ada di benak mereka, permintaan terhadap perumahan semakin banyak apabila di tambah dengan harga perumahan yang semakin bersaing. Hal inilah yang menjadi pemenuhan akan hak-hak konsumen tidak menjadi prioritas utama dalam menjalankan bisnisnya. Masyarakat konsumen juga terkadang lebih acuh tak acuh dalam memperjuangkan haknya. Mereka mempunyai mindset yang hanya berpikiran terpenuhinya kebutuhan akan tempat tinggal, tidak peduli bagaimana proses pembelian rumah itu terjadi.

Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) memberikan perlindungan terhadap konsumen dalam memanfaatkan atau memakai barang atau jasa dari pelaku usaha serta perlindungan terhadap konsumen atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Selain itu juga dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga memberikan

kewajiban-kewajiban bagi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sehingga tidak menimbulkan kerugian dari pihak konsumen.

Undang-undang ini disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha dalam hal ini pengembang tidak ikut menjadi perhatian, hal itu dikarenakan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha. Di sisi lain, kesewenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum, oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan hukum, secara kualitatif ditentukan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Dalam hal pengadaan perjanjian pengikatan jual beli rumah, yakni perjanjian yang diadakan oleh developer dan konsumen sebelum akta jual beli dan serah terima bangunan dilaksanakan, pemerintah telah melakukan pengawasan dengan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah untuk melindungi konsumen. Namun surat keputusan tersebut dikeluarkan sebelum adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen Tahun 1999, dan sampai sekarang belum ada peraturan yang direvisi mengingat lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perumahan, pada tahun 1992 telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan pemukiman. Namun undang-undang ini masih dirasakan lemah dalam memberikan perlindungan kepada konsumen perumahan. Hal ini disebabkan karena fokus pengaturan dalam undang-undang tersebut adalah

pembangunan perumahan itu sendiri. Untuk itu, mengenai perlindungan konsumen perumahan dari kerugian yang diakibatkan oleh pengembang dipergunakan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) serta Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman yang dapat saling melengkapi.

Dari hal diatas maka saya menganggap penting pembahasan mengenai hukum perlindungan konsumen melalui berbagai peraturan yang terkandung didalamnya dan mencoba mengatasi masalah-masalah yang dialami oleh konsumen dengan undang-undang perlindungan konsumen. Akan tetapi berbagai macam hal peraturan tidak akan berjalan efektif, apabila minimnya kesadaran konsumen terhadap hak-haknya dalam hukum. Oleh karena itulah Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan masyarakat.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah di atas, maka saya tertarik untuk membahas masalah tersebut lebih lanjut dengan menitikberatkan pada rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tanggung jawab dan kewajiban pengembang (pelaku usaha) perumahan terhadap konsumen perumahan apabila hak-haknya telah dirugikan oleh pihak pengembang?
2. Upaya hukum apakah yang dapat dilakukan oleh konsumen perumahan atas kualitas bangunan perumahan yang tidak sesuai dngan kesepakatan?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tanggungjawab dan kewajiban pengembang (pelaku usaha)perumahan kepada konsumen yang haknya dirugikan oleh pengembang.
2. Untuk mengetahui upaya hukum apa yang dapat ditempuh oleh konsumen perumahan atas kualitas bangunan yang tidak sesuai dengan kesepakatan..

1.4.MANFAAT PENELITIAN

Dari penelitian ini memiliki dua manfaat yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini saya berharap dapat memberikan manfaat:

1. Manfaat teoritis

- Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen perumahan yang haknya telah dirugikan oleh pihak pengembang.
- Untuk menambah bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan sebagai bahan kajian pada mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen dan Hukum Perumahan serta mata kuliah lain yang terkait dan memberikan kegunaan untuk pengembangan ilmu hukum.

2. Manfaat praktis

- Memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum pada umumnya dan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen perumahan pada khususnya.
- Untuk memberikan masukan dan informasi bagi masyarakat luas tentang perlindungan hukum bagi konsumen perumahan.

1.5. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada permasalahan yang telah dirumuskan ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian hukum yang normatif atau yang doktrinal artinya penelitian ini di fokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, serta mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, serta perbandingan hukum.

Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan gambaran mengenai apa yang seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan.

Metode yang digunakan adalah metode berpikir deduktif, yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan berawal dari sesuatu yang bersifat umum dan telah dibuktikan akan kebenarannya dan akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³

a. Definisi konsep

Judul dari penelitian ini adalah Perlindungan Hukum Konsumen Perumahan yang Haknya dirugikan oleh Pengembang atas Kualitas Bangunan Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999.

- Perlindungan Hukum menurut Philipus, M.Hadjon dalam bukunya berjudul Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia adalah suatu upaya pemberian pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hal-hal yang diberikan oleh hukum.
- Hukum menurut KBBI adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah dan dipatuhi oleh semua orang.
- Konsumen menurut pasal 1 angka 2 UUPK adalah setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.
- Perumahan menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana.

b. Jenis bahan hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat authoriatif atau bahan hukum yang

³ Dr Otto Yudianto, *Metode Penelitian Hukum*, Surabaya, 2014.h.35

dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat terdiri dari KUHPdt, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku, karya ilmiah, artikel, majalah, dan jurnal ilmiah di bidang hukum.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berfungsi untuk mendukung bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yaitu terdiri dari perundang-undangan, kamus hukum dan ensiklopedia.

c. Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sumber bahan hukum primer yaitu sumber hukum yang bersumber dari aturan hukum yang mengikat seperti KUHPdt dan Undang-Undang. Sumber hukum sekunder adalah kajian terhadap pustaka yang bersumber dari sumber hukum karya ilmiah di bidang hukum, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sumber bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan kepada bahan hukum primer dan sekunder berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

d. Teknik pengumpulan bahan hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan terdiri dari sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Studi kepustakaan dilakukan dengan tahap-tahap yaitu merumuskan masalah, membandingkan sumber bahan hukum yang relevan dengan rumusan

masalah, dan pengkajian terhadap bahan yang sudah terkumpul sesuai dengan kebutuhan dan rumusan masalah.

e. Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum adalah menganalisis bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang di analisis secara deskriptif dengan pendekatan pola pikir deduktif yakni menganalisis bahan dan permasalahan bersifat umum ditarik menuju kesimpulan yang bersifat khusus sehingga mampu memberikan gambaran tentang permasalahan yang ada.

Analisis deskriptif adalah metode analisis bahan hukum yang mengelompokkan dan menyeleksi bahan hukum yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, lalu dihubungkan dengan kaidah-kaidah serta asas-asas hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban.

1.6. PERTANGGUNGJAWABAN PENELITIAN

Pertanggungjawaban penelitian bertujuan agar penelitian ini dapat terarah dan sistematis, sehingga dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi menjadi empat bab, yaitu:

- BAB I berisikan tentang pendahuluan, latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban penelitian.
- BAB II berisikan tinjauan pustaka tentang pengertian perjanjian, konsumen, developer, dan penyelesaian sengketa.

- BAB III berisikan tentang pembahasan tentang tanggung jawab dan kewajiban pelaku usaha terhadap konsumen yang dirugikan haknya dan upaya hukum yang dilakukan konsumen perumahan yang haknya dirugikan.
- BAB IV berisikan penutup dan saran