

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebutuhan akan tempat tinggal yang layak merupakan permasalahan manusia di seluruh dunia, tidak saja di negara-negara yang sedang berkembang tetapi juga di Negara yang sudah maju. Pembangunan perumahan atau property merupakan upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia, sekaligus untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja serta menggerakkan kegiatan ekonomi dalam peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.¹

Perkembangan dunia usaha di bidang perumahan atau property pada masa ini berkembang sangat pesat. Setelah lesunya sektor property beberapa waktu yang lalu akibat krisis dunia pada tahun 2007, saat ini sektor properti mulai tumbuh kembali seiring dengan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Permintaan perumahan yang semakin banyak dengan lahan yang jumlahnya terbatas terutama di areal perkotaan menyebabkan sektor usaha ini menghadapi tantangan yang semakin berat untuk mendapatkan tempat-tempat yang strategis. Tingginya aktivitas masyarakat dan jumlah penduduk yang padat pada area perkotaan membutuhkan fasilitas umum berupa penambahan jalan dan taman, perkantoran dan perdagangan di areal perkotaan semakin bertambah, hal ini membuat lahan pemukiman semakin terbatas, akibatnya adalah lahan untuk pemukiman atau perumahan menjadi sulit diperoleh dan mahal. Terbatasnya lahan di daerah strategis di daerah perkotaan membuat bidang perumahan ini mulai beralih dari perumahan ke satuan rumah susun, yang sering disebut juga sebagai satuan rumah susun (sarusun), apartemen, kondominium dan kondominium hotel (kondotel).

Di Indonesia istilah rumah susun diidentikkan dengan rumah sederhana yang diperuntukkan kepada masyarakat lapisan bawah, yang kurang mampu secara ekonomi, untuk mengatasi keterbatasan lahan dan untuk merelokasi penduduk sekitar pada lokasi tertentu. Apartemen adalah rumah susun yang dibangun oleh perusahaan pemerintah ataupun swasta yang diperjualbelikan kepada masyarakat dengan harga terjangkau untuk kalangan menengah. Kondominium hotel

¹ Arie. S. Hutagalung, Serba Aneka Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi, cet.1, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 175.

(kondotel) umumnya merupakan rumah susun yang mewah dan dimiliki oleh masyarakat kalangan atas. Rumah susun, apartemen, kondominium maupun kondotel, semuanya itu sebenarnya memiliki bukti kepemilikan yang sama berupa sertifikat kepemilikan atas satuan rumah susun yang disebut Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHMSRS). Pada penelitian ini, penulis ingin meneliti rumah susun berupa apartemen. Alasannya jika rumah susun sederhana aturannya banyak diatur oleh kebijakan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya dibidang perumahan. Apartemen merupakan jenis property yang berkembang pesat saat ini, dan akan berkembang lebih pesat lagi dimasa yang akan datang. Apartemen merupakan usaha properti yang relatif baru dibandingkan dengan usaha properti pada umumnya dan banyak dilakukan oleh pengusaha properti swasta yang orientasinya pada *profit* atau laba. Apartemen semakin diminati masyarakat seiring dengan semakin mahal dan terbatasnya lahan serta tingkat kemacetan di kota-kota besar di Indonesia dimana banyak masyarakat yang beraktivitas tinggi.

Kepemilikan apartemen pada umumnya terjadi karena adanya transaksi jual beli antara penjual/pengembang/*developer* dengan pembeli/konsumen. Saat ini telah berkembang suatu kebiasaan di dunia properti adalah jual beli dengan sistem *indent* untuk memasarkan apartemen yang sedang dibangun, bahkan yang belum dibangun.

Pengembang menjual hanya dengan menunjukkan maket/gambar/denah apartemen, belum ada tanda-tanda fisik penyiapan lahan dan aktivitas pembangunan dilokasi, bahkan tidak jarang terjadi pada saat masih direncanakan dan pematangan tanah juga masih belum jelas lokasi tepatnya dimana, dengan kondisi tersebut seharusnya tentu saja transaksi secara jual beli tidak mungkin dilakukan. Akta Jual Beli (AJB) pada umumnya dilakukan apabila apartemen telah selesai dibangun atau paling tidak tinggal memasuki masa penyelesaian akhir (*finishing*). Cara mengatasi hal tersebut, maka dibuatkanlah perjanjian pengikatan jual beli atau biasa disebut juga dengan *preproject selling* atas apartemen tersebut. Perjanjian pengikatan jual beli apartemen, untuk selanjutnya disebut PPJB, adalah perjanjian yang berisikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara konsumen dan pengembang/*developer*. PPJB umumnya merupakan akta perjanjian yang disusun secara sepihak oleh pihak *developer*, bersifat baku dan isinya berisi klausula-klausula standar/baku menurut pihak *developer*. Klausula baku dimana setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang ada telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh *developer* yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Sebagaimana diketahui tujuan dibuatnya perjanjian standar tersebut dilakukan adalah untuk memberikan kemudahan (kepraktisan) bagi para pihak yang

bersangkutan, namun mengingat yang membuat PPJB tersebut adalah pihak pengembang, tentunya ada kecenderungan faktor subjektivitas pengembang, kepentingan pengembang yang lebih dominan dan menguntungkan pihak pengembang, kadangkala tidak dapat dihindari, misalnya dalam perjanjian baku tersebut ada kewajiban-kewajiban tertentu bagi pihak *developer* yang segera tidak dicantumkan, ataupun dicantumkan tidak secara jelas dan tegas, dengan tujuan untuk melindungi pengembang dari kewajiban-kewajiban tertentu ataupun menghindarkan atas aturan-aturan tertentu yang dapat mengikat dan menghilangkan hak-hak konsumen sehingga hal ini dapat merugikan pihak konsumen.

Sebagai perjanjian standar, biasanya PPJB tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi konsumen apartemen karena dibuat secara sepihak oleh pengembang. Kedudukan konsumen dan pengembang tidak dalam kondisi yang seimbang. Posisi pengembang yang dominan ini membuka peluang untuk cenderung menyalahgunakan kedudukannya. Salah satu bukti ketidakseimbangan kedudukan antara pengembang dengan konsumen dapat terlihat pada saat proses PPJB, banyak informasi yang tidak diberikan secara terbuka, misalnya status kepemilikan tanah bersama, spesifikasi bangunan, bagaimana jika terjadi keterlambatan penyerahan, pelanggaran hak-hak konsumen oleh pengembang dan pelanggaran hak-hak kolektif konsumen apartemen yang dilakukan oleh pihak pengembang, misalnya luas tanah dan taman serta fasilitas yang diperjanjian.

Dari contoh di atas yang paling penting dan menjadi perhatian bagi penulis adalah status kepemilikan bersama atas tanah apartemen, karena bisa saja apartemen tersebut bersertifikat kepemilikan atas satuan rumah susun tetapi berdiri di atas tanah bersertifikat hak milik yang dikuasai oleh pihak lain dan bukan dari tanah negara. Menurut Pasal 47 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011, sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diterbitkan sertifikat hak milik satuan rumah susun (SHMSRS).

Permasalahannya adalah bagaimana status hak kepemilikannya apabila hak yang menjadi dasar atas tanah SHMSRS tersebut berupa hak guna bangunan tidak dapat diperpanjang ataupun jika pihak yang memiliki hak pengelolaan menolak untuk memperpanjang atau memberikan syarat yang memberatkan untuk dapat memperpanjang penggunaan hak tersebut. Mengatasi permasalahan tersebut di atas maka pembangunan rumah susun sebaiknya dibangun di atas tanah dengan status SHMSRS yang murni berasal dari tanah negara atau ada pelimpahan hak kepada konsumen apartemen sehingga status tanah bersamanya menjadi murni, sehingga tidak ada kendala dikemudian hari dan prosesnya tidak membutuhkan persetujuan pihak lain dalam proses perpanjangannya.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang mulai efektif berlaku pada 20 April 2000, apabila dicermati muatan materi UUPK cukup banyak mengatur perilaku pelaku usaha. Hal ini dapat dipahami mengingat kerugian yang diderita konsumen seringkali merupakan akibat perilaku pelaku usaha, sehingga wajar apabila terdapat tuntutan agar perilaku pelaku usaha tersebut diatur, dan pelanggaran terhadap peraturan tersebut dikenakan sanksi yang setimpal. Perilaku pelaku usaha dalam melakukan strategi untuk mengembangkan bisnisnya inilah yang seringkali menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Berkaitan dengan strategi bisnis yang digunakan oleh pelaku usaha, Ketika strategi bisnis hanya berorientasi pada kemampuan menghasilkan laba (*profit oriented*), maka konsumen harus waspada dalam membeli apartemen yang ditawarkan pelaku usaha. Pada masa ini konsumen properti khususnya apartemen tidak memiliki banyak peluang untuk mendapatkan informasi tentang status kepemilikan tanah, konstruksi bangunan, dan fasilitas-fasilitas lain yang melekat pada bangunan apartemen, pengenaan pajak atas transaksi pembelian, dan informasi penting lainnya dari pengembang, sehingga pengembang dapat memperlakukan kepentingan konsumen dengan mudah. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum yang dapat melindungi kepentingan konsumen properti.

Kepentingan perlindungan konsumen, terutama untuk syarat “kesepakatan” perlu mendapat perhatian, sebab banyak transaksi antara pelaku usaha dengan konsumen yang cenderung tidak seimbang. Kekhawatiran yang muncul berkaitan dengan perjanjian baku dalam jual beli properti adalah karena dicantumkannya klausula eksonerasi (*exception clause*). Klausula eksonerasi adalah klausula yang mengandung kondisi membatasi atau bahkan menghapus sama sekali tanggung jawab yang seharusnya dibebankan kepada pelaku usaha. Pada Pasal 18 ayat (1) huruf a UUPK diatur mengenai larangan pencantuman klausula baku pada setiap dokumen atau perjanjian apabila menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Masalah tanggung jawab hukum perdata (*civielrechtelijke aansprakelijkheid*) dapat dilihat dari formulasi Pasal 1365 KUH Perdata yang mengatur adanya pertanggung jawaban pribadi pelaku atas perbuatan melawan hukum yang dilakukannya (*persoonlijke aansprakelijkheid*).

Undang-undang mengenal pula pertanggung jawaban oleh bukan si pelaku perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 1367 KUH Perdata. Pasal ini menegaskan bahwa setiap orang tidak saja bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan oleh perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya,

disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Dari pasal ini nampak adanya pertanggung jawaban seseorang dalam kualitas tertentu.

Pada dasarnya kewajiban untuk memberikan ganti rugi hanya timbul bilamana ada unsur kesalahan pada si pelaku, perbuatan melawan hukum dan perbuatan tersebut dapat dipertanggung jawabkan kepadanya. Jadi harus ada unsur kesalahan pada si pelaku dan perbuatan itu harus dapat dipertanggung jawabkan kepadanya (*schuldaan sprakelijikheid*). Dari segi hukum perdata, tanggung jawab hukum tersebut dapat ditimbulkan karena wanprestasi, perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*), dan dapat juga karena kurang hati-hatinya mengakibatkan cacat badan (*het veroozakenvan lichamelijke letsel*). UUPK juga telah diatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha sebagaimana tercantum di dalam Pasal 19. Menurut Pasal 19 UUPK, “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”. Secara normatif telah ada ketentuan yang mengatur tanggung jawab pelaku usaha, sebagai upaya melindungi pihak konsumen. Secara teoritis, di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) diatur beberapa macam tanggung jawab (*liability*) yang antara lain termasuk tanggungjawab secara perjanjian (*Contractual Liability*). Dalam hal terdapat hubungan perjanjian (*privity of contract*) antara pelaku usaha (barang atau jasa) dengan konsumen, maka tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada *Contractual Liability* (Pertanggung jawaban kontraktual) yaitu tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha, atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya atau memanfaatkan jasa yang diberikannya.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK No. 8 Tahun 1999) dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun serta SK Menteri Perumahan Rakyat No. 9 Tahun 1995 tentang pedoman pengikatan Jual Beli Rumah, melalui berbagai peraturan yang terkandung di dalamnya mencoba mengatasi masalah-masalah yakni melalui pengaturan klausula baku, larangan-larangan bagi pelaku usaha, hak dan kewajiban pelaku usaha dan konsumen, dan sebagainya yang selama ini berpotensi menimbulkan kerugian bagi konsumen pembeli apartemen.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka permasalahan yang dapat dikemukakan dalam skripsi ini adalah :

1. Apakah pembeli apartemen dalam perjanjian ikatan jual beli sudah mendapatkan perlindungan hukum ?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen apartemen dalam perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang rumah susun ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam permasalahan, tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisa perlindungan hukum bagi pembeli apartemen dalam perjanjian ikatan jual beli.
2. Untuk menganalisis upaya perlindungan hukum bagi konsumen pembeli apartemen (satuan rumah susun) dalam perjanjian pengikatan jual beli berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam tujuan penelitian, maka manfaat yang dapat diberikan adalah :

a. Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen apartemen, sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
2. Memberikan kontribusi pengembangan pengetahuan tentang perjanjian pendahuluan jual beli apartemen yang sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

b. Manfaat Praktis

1. Agar masyarakat mengetahui akan haknya sebagai konsumen pembeli apartemen sehingga dikemudian hari dapat mengantisipasi dan terhindar dari kerugian yang terjadi.
2. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan hukum berbagai pihak yang terkait dengan proses jual beli properti khususnya apartemen ataupun satuan rumah susun lainnya.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian dilakukan berdasarkan pendekatan hukum yang meliputi asas-asas hukum, sumber-sumber hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat teoritis ilmiah yang dapat digunakan menganalisa dan berkaitan erat terhadap permasalahan yang di bahas.

1.5.2 Metode Pendekatan (*approach*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan :

- a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*).

Pendekatan undang-undang digunakan untuk menganalisa bagaimana perlindungan hukum konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta bagaimana perjanjian pendahuluan jual beli atas satuan rumah susun dibuat dengan memperhatikan keseimbangan hak dan kewajiban antara pembeli dan penjual menurut peraturan perundang-undangan yang telah ada, serta peraturan menteri terkait sebagai dasar dari suatu perjanjian jual beli.

- b. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Pendekatan konseptual digunakan untuk menentukan konsep dari perlindungan hukum terhadap konsumen pembeli apartemen baik hak dan kewajibannya dalam melakukan perjanjian pendahuluan jual beli berdasarkan peraturan pemerintah. Sehingga bentuk dan isi dari perjanjian baku dari perjanjian pendahuluan jual beli apartemen tersebut dapat mencerminkan keseimbangan, bebas dari keberpihakan. Konsep tentang hak dan kewajiban penjual dan pembeli, dibangun dengan mempelajari teori-teori serta pandangan-pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum yang relevan dari permasalahan yang diteliti.

1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dalam penelitian ini ialah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *authoritative* atau bahan hukum yang dikeluarkan oleh pihak berwenang dan

mengikat umum. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan².

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 3. Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
 4. Undang-Undang No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berfungsi mendukung bahan hukum primer berupa literature-literatur yang membahas isu hukum khususnya seperti buku-buku, jurnal, artikel maupun dari kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan ini.
- c. Bahan hukum tersier adalah merupakan sumber bahan hukum yang mana digunakan sebagai pelengkap dari kedua hukum sebelumnya, berupa³:
1. Kamus Hukum
 2. Kamus Besar Bahasa Indonesia
 3. Wikipedia

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Cara pengumpulan bahan hukum adalah dengan melakukan teknik studi pustaka yaitu pengumpulan bahan hukum dengan membaca peraturan perundang-undangan, studi dokumen, maupun literatur-literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dibahas berdasarkan bahan hukum sekunder. Dari bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang di dalam penelitian ini. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu dengan cara menarik kesimpulan dari suatu masalah yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi

1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif ini menggunakan teknik analisis bahan hukum secara normatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

² Petunjuk Penulisan Hukum (Skripsi), Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2017, H.21.

³ Roni Hanitijo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jarimetri, Jakarta, Cet. IV, Ghalia Indonesia, 1990, Hal. 11.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, terdiri dari 4 (empat) bab, dalam setiap bab terdiri dari sub-sub bab guna memberi penjelasan yang sistematis dan efektif.

- BAB I yaitu pendahuluan yang di uraikan meliputi latar belakang masalah mengenai isu hukum yang diangkat, rumusan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian, metode penelitian, jenis bahan hukum, teknik pengumpulan bahan, teknik analisa bahan dan pertanggung jawaban penelitian.
- BAB II yaitu mengenai tinjauan atau kajian pustaka mengenai isu yang dibahas diantaranya mengenai pengertian perjanjian dan asas-asas perjanjian ataupun pengertian perlindungan konsumen dan perkembangan peraturan perlindungan konsumen di Indonesia undang-undang No 8 tahun 1999 Tentang perlindungan konsumen.
- BAB III yaitu dalam bab ini penulis membahas mengenai rumusan masalah yang diangkat terkait perlindungan hukum terhadap pembeli dalam perjanjian ikatan jual beli apartemen dalam bab ini pula hasil penelitian dijabarkan sehingga di hasilkan jawaban atas isu hukum yang diangkat.
- BAB IV merupakan bab terakhir, dalam bab ini terdapat kesimpulan dan saran dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi serta dipaparkan guna memperjelas isu yang dibahas.