

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1.Latar Belakang

Di era globalisasi ini semakin maraknya penjualan properti, bahkan bisnis properti dibidang menjadi bisnis yang menjanjikan khususnya bisnis perumahan. Dengan bisnis menjanjikan ini maka semakin banyak Badan Hukum yang menjalankan bisnisnya di bidang properti yang dinamakan Pengembang (*Developer*).

Dalam pembangunan perumahan, tentu developer perlu menyediakan tanah sebagai tempat untuk membangun perumahan, sedangkan untuk bukti bahwa developer berhak untuk mendirikan bangunan di atas tanah tersebut maka dibutuhkan sertifikat. Sertifikat yang dimiliki Developer dalam pembangunan perumahan biasanya berbentuk Hak Guna Bangunan (HGB). Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan milik sendiri dengan jangka waktu 30 tahun, setelah itu atas permintaan pemegang hak dan untuk keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu 30 tahun tersebut dapat diperpanjang dengan jangka waktu maksimum 20 tahun.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Richard Eddy, *Aspek Legal Properti*, Andi Offset, Yogyakarta, 2010, h.10.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dengan cara pewarisan, HGB dapat juga dialihkan kepada pihak lain melalui sistem jual-beli, tukar - menukar, dan hibah. Dalam Peralihan HGB melalui penyertaan dalam modal perusahaan harus dibuktikan dengan akta PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah). Lelang sendiri bisa dibuktikan dengan berita acara lelang yang telah dibuat oleh pejabat kantor lelang. HGB sendiri bisa hapus dikarenakan:<sup>2</sup>

- a. Jangka waktunya berakhir.
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.
- e. Ditelantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) PP Nomor 40/1996.

Dalam pemasarannya, pihak pengembang selalu menjanjikan berbagai fasilitas terhadap properti yang dijualnya tersebut. Mulai dari menjanjikan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Berbagai macam fasilitas tersebut ditawarkan oleh pihak developer terhadap calon konsumen.

Brosur pun menjadi strategi utama dalam pemasarannya. Apabila calon konsumen sudah tergiur dengan strategi pemasaran developer maka

---

<sup>2</sup>*ibid*, h.13.

pihak developer akan menuangkannya dalam perjanjian saat konsumen hendak membeli perumahan tersebut.

Selain brosur biasanya developer melakukan pemasaran dengan cara online. Pemasaran online pun dilakukan untuk memperkuat strategi pemasaran. Tak dapat dipungkiri, di zaman modern ini sistem online dijadikan sebagai strategi pemasaran yang mutakhir.

Istilah “perjanjian” di dalam hukum perjanjian merupakan suatu kesepadanan dalam bahasa Belanda disebut “*ovreenkomst*”. Istilah “hukum perjanjian” berbeda dengan istilah “hukum perikatan.” Karena istilah “perikatan” dimaksudkan sebagai seluruh ikatan yang diatur dalam KUHPerdota, jadi termasuk perikatan yang lahir karena undang-undang maupun perikatan yang lahir dari suatu perjanjian.<sup>3</sup>

Dalam Teori Hukum, mengenai kapan waktunya peralihan hak dalam perjanjian dari pihak yang satu (penjual) kepada pihak lain (pembeli) terdapat tiga teori sebagai berikut:<sup>4</sup>

- a. Teori perjanjian bersifat *obligatoir*
- b. Teori perjanjian bersifat riil
- c. Teori perjanjian bersifat final

Dalam teori perjanjian yang bersifat *obligatoir*, setelah sahnyanya suatu perjanjian, maka perjanjian tersebut sudah mengikat, tetapi hanya sebatas menimbulkan hak dan kewajiban antara para pihak dalam perjanjian. Tetapi

---

<sup>3</sup>Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, h.179

<sup>4</sup>*ibid*, h.184

pada tahap tersebut hak belum berpindah ke pihak lain. Maka, untuk dapat memindahkan hak tersebut, diperlukan suatu perjanjian lain yang disebut dengan perjanjian kebendaan (*zakelijk overeenkomst*).<sup>5</sup>

Namun dalam beberapa kasus sistem perjanjian biasanya terjadinya wanprestasi maupun perbuatan melanggar hukum dari salah satu pihak. Biasanya yang paling banyak ditemui di lapangan adalah Perbuatan Melanggar Hukum (PMH) yang dilakukan oleh Penjual, khususnya Pengembang Perumahan (*Developer*).

Dalam memenuhi perjanjiannya biasanya pihak developer melakukan salah satu dari hal tersebut baik itu Wanprestasi ataupun Perbuatan Melanggar Hukum.

Hal ini seperti yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo. Yang mana para konsumen dalam perumahan Waru Surya Indah melakukan gugatan *Class Action* untuk melawan Pengembang yaitu PT. Markis Surya Indah. Gugatan yang diajukan oleh Para Konsumen dengan model gugatan perwakilan Kelompok (*Class Action*) sesuai dengan ketentuan Perlindungan Konsumen yaitu Pasal 46 ayat (1) b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang menyatakan: “*Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok yang mempunyai kepentingan sama*”.

---

<sup>5</sup>*ibid.*

Gugatan perwakilan kelompok juga sangat sesuai dengan PERMA RI Nomor 1 Tahun 2002 pasal 1 a yang menyatakan:

“Gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang mewakili kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.”

Perumahan Waru Surya Indah tersebut telah ditawarkan oleh pihak pengembang kepada para konsumen sejak tahun 1995, dengan beberapa fasilitas diantaranya adalah fasilitas umum berupa tempat ibadah sebagaimana dimaksud dalam Site Plan dalam Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sukoharjo Nomor : 503/1158/X/1995 tentang Ijin Bangunan Di Kabupaten Dati II Sukoharjo Bidang Perumahan untuk dilampirkan dalam Proposal Pembangunan.

Tetapi ternyata obyek sengketa yang dijanjikan oleh pihak pengembang tidak sesuai dengan brosur dan site plan perijinan dari Pemerintah Kabupaten Sukoharjo, setelah dilakukan pengecekan pada tahun 1996 ternyata memiliki 2 (dua) sertipikat HGB atas nama PT. Markis Surya Indah milik Pengembang, yaitu: a. Sertipikat HGB Nomor B. 114; dan b. sertipikat HGB Nomor B 115 yang mana masing-masing menjadi tanah seluas  $\pm 105$  meter persegi. Kedua sertifikat tersebut adalah sertifikat fasilitas umum yang ada di Perumahan Waru Surya Indah.

Penerbitan kedua sertipikat atas obyek sengketa tersebut adalah permohonan dari pihak Pengembang dengan cara mengubah Site Plan sehingga melanggar perjanjian dari Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sukoharjo, sedangkan kedua sertipikat tersebut telah dijamin oleh pengembang kepada pihak ketiga untuk kepentingan pribadi pihak Pengembang.

Akibat dari perbuatan pihak Pengembang yang mengalihfungsikan obyek sengketa tersebut adalah merugikan Para Konsumen Perumahan Waru Surya Indah yang beralamat atau berlokasi di Desa Waru Kecamatan Baki Kabupaten Sukoharjo Provinsi Jawa Tengah.

Maka dapat diketahui bahwa pengembang telah melakukan Perbuatan Melanggar Hukum dengan cara mengalihfungsikan fasilitas umum tempat ibadah sehingga tidak dapat dipergunakan oleh para Konsumen Perumahan Waru Surya Indah.

Karena sedang maraknya kasus developer yang melakukan Perbuatan Melanggar Hukum maka Penulis tertarik untuk mengkaji tentang **“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Dalam Hal Penyediaan Fasilitas Umum oleh Pengembang”**.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah perbuatan yang dilakukan oleh pengembang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum?
- 2) Apa upaya hukum konsumen terhadap perbuatan melanggar hukum oleh pengembang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis tentang perbuatan yang dilakukan oleh pengembang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis tentang upaya hukum konsumen terhadap perbuatan melanggar hukum oleh pengembang.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun manfaat praktis bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

#### **a. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisis dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah pada penelitian ini. Selain itu penelitian ini juga dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang kewajiban developer

untuk menyediakan fasilitas umum yang sesuai dengan perjanjian dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan ataupun wawasan bagi para mahasiswa dan bagi para penegak hukum dalam menegakkan hukum di Indonesia.

## 1.5. Tinjauan Pustaka

### 1.5.1. Teori Penyelesaian Sengketa

Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, teori penyelesaian sengketa berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *dispute settlement of theory*, dan bahasa Belandanya adalah *theorie van de beslechting van geschillen*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der streitbeilegung*.<sup>6</sup>

Menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa “*Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, atau penilaian ahli.*”

---

<sup>6</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h.135.



Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, pengertian teori penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang sedang bersengketa dalam keadaan yang seperti semula.<sup>7</sup>

Untuk mengakhiri sengketa diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:<sup>8</sup>

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Penulis memilih Teori Penyelesaian Sengketa dikarenakan penulis ingin mengetahui dan menganalisis tentang upaya yang dilakukan konsumen saat terjadinya Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan Developer bila ditinjau dari perspektif Teori Penyelesaian Sengketa.

### **1.5.2. Teori Hukum Kontrak Klasik**

Menurut Ridwan Khairandy, teori hukum kontrak klasik merupakan hukum yang berlaku bagi mereka tersebut semata-mata berkaitan dengan maksud yang sebenarnya dari pihak yang berjanji. Maksud para pihak harus bertemu pada saat sebelum dibuatnya kontrak.<sup>9</sup> Dalam teori hukum kontrak klasik ini hakim tidak

---

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>*ibid*, h.138.

<sup>9</sup>Saptono, *Teori-Teori Hukum Kontrak Bersumber Dari Paham Individualisme*, Jurnal Repertorium, ISSN 2355-2646, Edisi 1 Januari-Juni 2014, h.72.

memiliki kewenangan untuk mengisi celah dalam suatu kesepakatan dan tidak berdaya menghadapi kemungkinan hal yang tidak terduga.

### **1.5.3. Teori Hukum Kontrak Modern**

Menurut Suharnoko, teori hukum kontrak modern merupakan teori hukum kontrak yang cenderung menghapuskan syarat-syarat formil bagi kepastian hukum dan lebih menekankan atas terpenuhinya rasa keadilan.<sup>10</sup> Oleh sebab itu teori hukum kontrak modern menjadi dambaan bagi para konsumen agar terjadi kepastian hukum dalam perjanjian jual-beli.

Dasar pemikiran pada kontrak modern dengan cara mengabaikan syarat kepastian hukum untuk mencapai keadilan yang substansial dan memutuskan penggugat berhak untuk mendapat ganti rugi atas kerugian yang diderita karena menaruh kepercayaan pada tergugat.<sup>11</sup>

### **1.5.4. Konsep Perlindungan Hukum**

Gustav Radbruch seorang filsuf Jerman menyatakan bahwa hukum haruslah mampu memberikan pesan keadilan serta kepastian dan kemanfaatan.<sup>12</sup>

Menurut Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, secara teoritis bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua bentuk, yaitu:<sup>13</sup>

- 1) Perlindungan yang bersifat preventif; dan

---

<sup>10</sup>Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori dan Analisis Kasus*, Kencana, Jakarta, 2004, h.10.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Jurisprudence)*, Kencana, Jakarta, 2017, h.288.

<sup>13</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, h.264.

## 2) Perlindungan represif.

Dalam skripsi ini penulis akan menerapkan konsep tentang perlindungan hukum yang represif yaitu perlindungan hukum yang berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi persengketaan.<sup>14</sup>

### 1.6.Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh Kevin Fedrick H.H dalam Skripsi Fakultas Hukum Universitas Lampung (2017) yang berjudul Perlindungan Konsumen Berkenaan dengan Ketidakseimbangan Harga Dalam Promosi Diskon Secara Online. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa sistem promosi secara online adalah salah satu bentuk promosi dengan memberikan potongan harga terhadap suatu barang dan/atau jasa yang dilakukan melalui sistem computer secara online.<sup>15</sup>

Sedangkan penelitian ini fokus pada perlindungan hukum terhadap konsumen khususnya konsumen perumahan yang fasilitas umumnya tidak terpenuhi akibat dari Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh Developer.

Penelitian yang dilakukan oleh Amelya Rizki Widyaningrum dalam Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta (2019) yang berjudul Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Dalam Hal Pemenuhan Hak Atas Informasi Yang Diterbitkan Oleh Pengembang Fajar Group di Kabupaten

---

<sup>14</sup>*ibid.*

<sup>15</sup>Kevin Fedrick HH, “*Perlindungan Konsumen Berkenaan dengan Ketidakseimbangan Harga Dalam Promosi Diskon Secara Online*”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2017

Karanganyar. Hasil dari penelitian ini fokus pada perlindungan hukum konsumen perumahan yang belum sepenuhnya dilaksanakan dengan maksimal. Pemenuhan hak atas informasi bagi konsumen dirasa masih kurang. Informasi yang diberikan pengembang belum sepenuhnya sesuai dengan kaidah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.<sup>16</sup>

Sedangkan penelitian ini fokus pada perlindungan hukum bagi konsumen perumahan yang fasilitas umumnya tidak terpenuhi akibat dari Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh Pengembang.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah Normatif, penelitian ini menggunakan dasar analisis terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak-kontrak atau beberapa dokumen hukum lainnya.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji memberikan pengertian tentang penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau yang disebut penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Amelya Rizki Widyaningrum, “*Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Dalam Hal Pemenuhan Hak Atas Informasi yang Diterbitkan oleh Pengembang Fajar Group di Kabupaten Karanganyar*”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2019.

<sup>17</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, h.12.

### 1.7.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), *Statute Approach* dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan. Artinya, Pendekatan Peraturan-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>18</sup>

Penelitian ini juga menggunakan metode Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), metode *Conceptual Approach* ini merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan analisis penyelesaian hukum yang dilihat dari aspek-aspek dalam konsep hukum. Dalam membangun konsep, pertama kali yang harus dilakukan adalah beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>19</sup>

### 1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan dua sumber bahan hukum, yaitu:

#### a. Bahan Hukum Primer

Sumber Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas.<sup>20</sup> Bahan-bahan hukum primer yang penulis dapatkan terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>18</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h.137

<sup>19</sup>*ibid*, h.177.

<sup>20</sup>*ibid*, h.181.

Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sumber Hukum Sekunder adalah sumber yang diperoleh oleh penulis melalui pihak lain dan tidak diperoleh secara langsung oleh peneliti dari objek penelitiannya dalam menjelaskan tentang pokok-pokok dalam rumusan masalah. Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama yaitu buku-buku hukum termasuk juga skripsi, tesis maupun disertasi atau pun jurnal-jurnal hukum yang ada relevansinya dengan penelitian ini.<sup>21</sup>

### **1.8.Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dalam memberikan gambaran secara menyeluruh hasil penelitian ini, maka penulis membagi keseluruhan isi skripsi ini dalam empat bab sebagai berikut:

---

<sup>21</sup>*Ibid*, h.195

**BAB I : PENDAHULUAN.** Bab ini terdiri dari latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan sebagai kerangka dasar dari penelitian ini.

**BAB II :** Karakteristik hubungan hukum yang terjadi antara konsumen perumahan dengan pengembang, bab ini terdiri dari Hubungan Hukum Pelaku Usaha dan Konsumen Melalui Perjanjian Jual - Beli, Perbuatan Melanggar Hukum, pengaturan pembangunan perumahan dan permukiman.

**BAB III :** Upaya hukum yang dilakukan konsumen perumahan atas perbuatan melanggar hukum oleh pengembang, bab ini terdiri dari perlindungan hukum bagi konsumen, upaya hukum yang dilakukan, badan perlindungan konsumen nasional dan penyelesaian sengketa konsumen perumahan.

**BAB IV :** Penutup, bab ini terdiri dari kesimpulan yang merupakan jawaban singkat dari rumusan masalah dan saran merupakan masukan dari penelitian yang dibahas.