

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN ATAS PERJANJIAN PENDAHULUAN DALAM JUAL BELI ATAS SATUAN RUMAH SUSUN YANG DIPASARKAN DENGAN CARA *PRE PROJECT SELLING*

Triyanto\*, Habib Adjie\*  
Universitas Narotama Surabaya  
Email Korespondensi: triyanto.triyanto2018@gmail.com

### ABSTRAK

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun pemasaran rumah susun sudah dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Pelaksanaan jual beli satuan unit rumah susun yang seperti itu dilakukan dengan cara memesan terlebih dahulu atas unit yang akan dibeli, kemudian dituangkan dalam perikatan pendahuluan dalam bentuk bukti konfirmasi pemesanan.

Penulis dalam tesis ini ingin menelaah dan menganalisa lebih lanjut Apakah Surat Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun dapat memberikan kepastian hukum bagi konsumen dan bagaimanakah bentuk perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan Perjanjian Perikatan Jual Beli.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum sekunder sedangkan dalam mencari dan mengumpulkan data dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dalam jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen, tanggung jawab pengembang dapat dilihat sejak dikeluarkannya brosur penawaran rumah susun oleh pengembang. Brosur yang dikeluarkan oleh pengembang bisa juga dijadikan dasar gugatan bagi konsumen yang merasa dirugikan karena tidak adanya fasilitas seperti yang dijanjikan dalam brosur tersebut. Perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan Perjanjian Perikatan Jual Beli dapat dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila kata mufakat tidak dapat tercapai, maka konsumen dapat menggugat melalui pengadilan umum atau bila menempuh jalur diluar pengadilan, pada umumnya jalur yang ditempuh adalah melalui arbitrase.

**Kata kunci :** Perlindungan Hukum, Jual Beli, Rumah Susun

### ABSTRACT

*Based on legislation No. 20, 2011 concerning marketing process of an apartment/flats where the marketing process is already been done before it is built by the investor. Implementation of sale and purchase of apartment unit is conducted by order and then it is poured in a letter of contract as a legal confirmation form of order. Thereby, during the construction process, numerous units are already sold to the customer.*

*The present study tries to elaborate coupled with examined further about accountability and probability of Waarmerking in providing legal protection for customer when they purchase or order an apartment. Moreover, the present study tries to analyze the forms of legal protection toward customer when developer is facing non-performing credit's issue before the process of purchasing contract agreement is being published.*

*The method used in the present study is a normative legal research, namely legal research which is conducted by examining the library materials or secondary law while in finding and collecting the data is done by two approaches, namely the law and conceptual approaches.*

*In transaction process between developer and customer, accountability of the developer can be seen when from the first time they launch the brochure to the market. The brochures that are launched by the developer can be used by customer as evidence when they feel disappointed with the absence of some facilities that were promised by the developer. Customer protection law can be used as the legal base for customer when the developer is facing non-performing credit issue before the process of purchasing contract agreement is being published. This issue can be solved through discussion in order to achieve mutual understanding among seller and buyer. When discussion still cannot solve the issue, therefore customers can filed a lawsuit through common court or if the customers tend to solve this problem outside the court, they can take arbitration so solve this issue.*

**Keywords:** *Legal Protection, Sell And Purchase, Apartment*

## PENDAHULUAN

Perkembangan dunia usaha di bidang perumahan atau properti pada masa ini berkembang sangat pesat setelah lesunya perekonomian dunia properti beberapa waktu sebelumnya akibat adanya krisis dunia moneter pada tahun 1997 sampai dengan tahun 1998. Namun pada saat ini sektor dunia properti mulai tumbuh kembali seiring dengan pertumbuhan ekonomi masyarakat yang semakin membaik. Hal tersebut membawa dampak meningkatnya permintaan kebutuhan masyarakat terutama dalam properti.

Permintaan perumahan yang semakin banyak dengan lahan yang jumlahnya sangat terbatas yang terutama di area perkotaan, menyebabkan sektor usaha ini menghadapi tantangan yang semakin luas dan kompleks guna mendapatkan suatu tempat-tempat yang strategis. Sejalan dalam hal itu, maka di daerah perkotaan yang berpenduduk padat, sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas perlu dikembangkan pembangunan perumahan dan pemukiman dalam bentuk rumah susun yang lengkap dan seimbang dan serasi dengan lingkungannya.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UURS) menyebutkan bahwa 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.

Menurut Urip Santoso, secara keseluruhan bentuk rumah meliputi :

1. Rumah tunggal, yaitu rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kavelin.
2. Rumah deret, yaitu beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing-masing memiliki kaveling sendiri.
3. Rumah susun, yaitu 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.<sup>1</sup>

Mengenai Rumah Susun, Herman Hermit berpendapat bahwa rumah susun adalah bangunan bertingkat yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan arah vertikal yang terbagi dalam satuan-satuan yang masing-masing jelas batas-batasnya, ukuran luasnya, dan dapat dihuni dan dimiliki secara terpisah.<sup>2</sup>

Maraknya pembangunan perumahan beberapa tahun terakhir ini menimbulkan persaingan yang sangat ketat dalam menarik pembeli. Dampaknya adalah timbul cara yang praktis dan cepat untuk menjual properti baik yang berupa perkantoran, perumahan maupun apartemen atau rumah susun oleh para pengembang terutama oeh marketing pemasaran yang dikenal dengan sistem *pre project selling*.<sup>3</sup>

*Pre project selling* merupakan suatu sistem penjualan yang dilakukan oleh para developer berupa konsep atau gambar sebelum properti yang dijual selesai dibangun. Sistem *pre project selling* banyak digunakan para developer perumahan untuk menarik minat konsumen melalui gambar atau konsep agar memudahkan properti cepat terjual tanpa menunggu properti tersebut terwujud, selain itu juga merupakan satu tes pasar apakah properti tersebut dapat diterima oleh masyarakat atau tidak. Namun ada beberapa developer yang tetap menjual properti secara *pre project selling* persyaratan ijinnya belum keluar, seperti ijin mendirikan bangunan (IMB), ijin konstruksi dan ijin lainnya yang berkaitan dengan pembangunan properti tersebut.

Sistem *pre project selling* memiliki keuntungan dan kerugian bagi konsumen. Keuntungan yang diperoleh yaitu konsumen dapat membeli suatu properti dengan harga awal yang lebih murah dibandingkan harga properti yang sudah jadi. Selain itu, para *developer* perumahan biasanya memberikan kemudahan bagi konsumen dalam pembayaran uang muka atau uang tanda jadi yang dapat diangsur beberapa kali dalam kurun waktu yang sudah disepakati dari awal antara konsumen dengan para *developer*. Kerugian dalam sistem *pre project selling* biasanya terjadi pada waktu pembuatan perjanjian pengikatan jual beli yang biasanya dibuat oleh para *developer* lebih berat sebelah, dimana isi perjanjian pengikatan jual beli yang dibuat lebih menguntungkan para *developer* dan membuat pihak konsumen menjadi lemah.

Rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem perjanjian pendahuluan jual beli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan perjanjian pendahuluan jual beli adalah kesepakatan melakukan jual beli rumah yang masih dalam proses pembangunan antara calon pembeli rumah dan penyedia rumah yang diketahui oleh pejabat yang berwenang.<sup>4</sup>

Perjanjian pengikatan jual beli yang dibuat dihadapan notaris, merupakan transaksi awal yang menjadi gerbang utama, untuk menjamin konsekuensi yuridis suatu perjanjian yang terjadi antara para pihak sehingga dapat meminimalisir terjadinya permasalahan dan tuntutan di kemudian hari, terutama yang merugikan konsumen. Dengan sistem perjanjian pendahuluan jual beli atau perjanjian pengikatan jual beli ini, penyelenggara pembangunan perumahan mendapatkan dana pembelian rumah dari

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hal. 53

<sup>2</sup> Herman Hermit, *Komentor Atas Undang-Undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung 2009, hal. 5

<sup>3</sup> Purbandari, *Kepastian dan Perlindungan Hukum Pada Pemasaran Properti Dengan Sistem Pre Project Selling*, Majalah Ilmiah Widya, No. 320 Th 29, Mei 2012, Hal.12

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.* hal. 60

pembeli dan pembeli akan mendapatkan kepastian memiliki rumah dengan dana yang terbatas.

### RUMUSAN MASALAH

1. Apa bentuk kepastian hukum dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas pemasaran rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling*?
2. Apa bentuk perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah Susun?

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

### PEMBAHASAN

#### **Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Ppjb) Atas Pemasaran Rumah Susun Dengan Sistem *Pre Project Selling***

Landasan hukum penyelenggaraan pembangunan rumah susun di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Seiring dengan perkembangan jaman dimana tentunya membawa perubahan pada aspek perkembangan hukum maka Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dinilai tidak relevan lagi sehingga pada tanggal 10 November 2011 Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang baru yang mengatur tentang rumah susun yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UURS)

Kehadiran UURS memberikan jawaban atas permasalahan padatnya penduduk serta terbatasnya lahan di daerah perkotaan. Maraknya pembangunan rumah susun saat ini tidak hanya diperuntukkan bagi golongan masyarakat kelas atas akan tetapi juga mengarah kepada kelas menengah dan kelas bawah yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana pendukung guna menciptakan pemukiman yang lengkap dan fungsional, yang didalamnya tetap menggunakan sistem pemilikan perorangan yang terpisah pada unit-unitnya yang diikuti dengan pemilikan bersama atas bagian-bagian dan benda-benda dari bangunan tersebut dan hak bersama atas tanah yang menjadi alas hak didirikannya bangunan-bangunan tersebut yang semuanya merupakan satu kesatuan yang secara fungsional tidak terpisahkan. Hal ini lebih dikenal dengan istilah *strata title*, yaitu system kepemilikan pada objek yang terletak pada strata-strata yang berbeda-beda.<sup>5</sup>

UURS disusun untuk menciptakan dasar hukum yang lebih tegas berkaitan dengan penyelenggaraan rumah susun dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keterjangkauan dan kemudahan, keefisienan dan kemanfaatan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

---

<sup>5</sup> Ahmad Chairudin, "Beberapa Catatan Mengenai Pelaksanaan Sistem Strata Title Pada Bangunan Gedung Bertingkat", makalah disampaikan pada *Program Khusus Pelatihan Professional Property-Executive Short Course*, Jakarta, 6 Juli 2007.

Dalam setiap pembangunan rumah susun, tidak dapat di pungkiri akan ada kepentingan-kepentingan pengembang terhadap bangunan gedung yang dibangunnya yang akan tetap dipertahankan. Penyusunan konsep *strata title* harus mencerminkan konsep yang merupakan aturan main dilingkungan rumah susun dan bagaimana pengelolaan harus berjalan. Pertemuan awal dari kepentingan pengembang dan kepentingan pembeli ini dituangkan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Disinilah diatur awal pokok-pokok kesepakatan dalam sistim *strata title*, antara lain yang akan dihadapi nanti khususnya yang berkaitan dengan pembangunan rumah susun, serah terima unit, masalah pengelolaan dan pembentukan perhimpunan penghuni.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli memuat hal-hal yang menyangkut hak dan kewajiban pengembang maupun pembeli. Banyak pengembang tidak memahami atau malah mengabaikan kewajiban dan tanggung jawabnya dalam pelaksanaan pembangunan rumah susun. Disamping itu, pembeli juga sering lupa bahwa ia mempunyai hak suara secara proporsional untuk menentukan bagaimana gedung akan dikelola. Pengembang dan Pembeli sebagai calon pemilik dan penghuni pada pertemuan awal melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli harusnya sudah mulai terikat kepada konsep kebersamaan yang akan mereka hadapi nanti. Terbentuknya Perhimpunan Penghuni dan pengelolaan gedung merupakan bagian akhir dari kegiatan penerapan sistim rumah susun. Sistim rumah susun dinyatakan telah tuntas penerapannya jika Perhimpunan Penghuni yang dilengkapi dengan perangkat aturan yang di kenal dengan Tata tertib Penghunian telah terbentuk dan mampu mengoperasikan pengelolaan gedung dengan baik.

Pada umumnya, pemasaran rumah susun sudah dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Pelaksanaan jual beli satuan unit rumah susun yang seperti itu dilakukan dengan cara memesan terlebih dahulu atas unit yang akan dibeli, kemudian dituangkan dalam perikatan pendahuluan dalam bentuk bukti konfirmasi pemesanan. Sehingga pada saat pembangunan rumah susun dimulai, sudah banyak konsumen yang membeli rumah susun tersebut.

Jual beli merupakan suatu perjanjian konsensual, artinya ia sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah, mengikat atau mempunyai kekuatan hukum pada saat tercapainya kata sepakat antara pihak penjual dan pihak pembeli mengenai unsur-unsur yang pokok (*essentialia*), yaitu mengenai barang dan harga biarpun jual beli itu mengenai barang yang tak bergerak.<sup>6</sup> Sifat konsensual jual beli ini ditegaskan dalam Pasal 1458 BW yang menyatakan : "Jual beli dianggap telah terjadi kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar."<sup>7</sup>

Perikatan Pendahuluan dalam bentuk bukti konfirmasi pemesanan rumah susun terjadi sebelum PPJB dilakukan, hal ini dikarenakan ketentuan dalam UURS bahwa PPJB baru bisa dilakukan apabila ketersediaan bangunan sudah mencapai 20% dari total bangunan. Dalam Pasal 43 UURS disebutkan bahwa :

- (1) Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.;
- (2) PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:
  - a. status kepemilikan tanah;
  - b. kepemilikan IMB;
  - c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;

<sup>6</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa , Jakarta, 1996, hal 79 – 80.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 80.

- d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan
- e. hal yang diperjanjikan.

Jika mengacu pada sifat konsensual perjanjian maka setelah terjadi kata sepakat yang dilanjutkan dengan memberikan uang muka untuk konfirmasi pemesanan, maka hal tersebut sudah menimbulkan prestasi bagi masing-masing pihak baik pengembang ataupun konsumen. Kata sepakat melahirkan kewajiban bagi masing-masing pihak untuk melaksanakan prestasi tersebut. Dengan melihat kewajiban utama pengembang selaku penjual rumah susun maupun kewajiban utama si pemesan rumah susun, dapat disimpulkan bahwa kewajiban utama pengembang menyerahkan rumah susun sebagai obyek perjanjian jual beli pada dasarnya hak utama dari konsumen selaku pembeli. Demikian pula sebaliknya, kewajiban utama pembeli membayar harga rumah susun sesuai dengan perjanjian jual beli adalah merupakan hak utama dari pengembang selaku penjual. Hal ini berarti ada hubungan timbal balik antara kewajiban pengembang selaku penjual rumah susun dan kewajiban konsumen sebagai pemesan rumah susun dengan hak-hak dari masing-masing pihak.

Pada umumnya yang terjadi setelah ada kata sepakat dari pengembang dan Pemesan maka akan dibuat suatu bukti konfirmasi pemesanan. Setelah konsumen membayar beberapa kali angsuran hingga mencapai pembayaran sebesar 20% dari harga perikatan, walaupun rumah susun tersebut belum terbangun, dapat dibuatkan PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak. Hal tersebut dilakukan untuk meyakinkan konsumen dan memberikan kepastian hukum bagi masing-masing pihak.<sup>8</sup>

Jika mengacu pada sifat konsensual perjanjian maka setelah terjadi kata sepakat yang dilanjutkan dengan memberikan uang muka untuk konfirmasi pemesanan, maka hal tersebut sudah menimbulkan prestasi bagi masing-masing pihak baik pengembang ataupun konsumen. Kata sepakat melahirkan kewajiban bagi masing-masing pihak untuk melaksanakan prestasi tersebut. Dengan melihat kewajiban utama pengembang selaku penjual rumah susun maupun kewajiban utama si pemesan rumah susun, dapat disimpulkan bahwa kewajiban utama pengembang menyerahkan rumah susun sebagai obyek perjanjian pada dasarnya hak utama dari konsumen selaku pembeli. Demikian pula sebaliknya, kewajiban utama pembeli membayar harga rumah susun sesuai dengan perjanjian adalah merupakan hak utama dari pengembang selaku penjual. Hal ini berarti ada hubungan timbal balik antara kewajiban pengembang selaku penjual rumah susun dan kewajiban konsumen sebagai pemesan rumah susun dengan hak-hak dari masing-masing pihak.

Ditegaskan dalam Pasal 1338 BW :

- (1) Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya;
- (2) Perjanjian perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu;
- (3) Perjanjian-perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik.

---

<sup>8</sup> Hatta Isnaini Wahyu Utomo, "Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris : Bahan Diskusi Dalam Persiapan Menghadapi Ujian Kode Etik Notaris", Makalah, disampaikan pada acara *Belajar Bareng Alumni*, Universitas Narotama Surabaya, Februari 2018, hal. 12

Berdasarkan ketentuan Pasal 1338 ayat (1) BW tersebut di atas, setiap perjanjian yang telah dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya. pengikatan jual beli rumah susun yang dibuat antara pengembang dengan konsumen mengikat kedua belah pihak. Masing-masing pihak berkewajiban untuk melaksanakan isi dari perjanjian tersebut. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan bahwa perjanjian yang telah dibuat tersebut tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan. Perjanjian dapat dibatalkan dalam hal :

- 1) Kedua belah pihak sepakat untuk mengakhiri perjanjian
- 2) Isi dari perjanjian tersebut bertentangan dengan undang-undang.

Para pihak harus melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak memiliki itikad buruk dalam melaksanakan isi perjanjian, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan pembatalan perjanjian kepada Pengadilan Negeri yang tentunya harus ada bukti-bukti yang cukup kuat.

### **Perlindungan Konsumen Dalam Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah Susun**

Perlindungan hukum terdiri dari dua suku kata yaitu “Perlindungan” dan “Hukum”. Kata perlindungan menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah tempat berlindung atau merupakan perbuatan hal melindungi, misalnya memberi perlindungan pada orang yang lemah. Berdasarkan kedua pengertian arti kata “perlindungan” dan “hukum” diatas maka secara umum pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum, baik yang bersifat *preventif* (pencegahan), maupun yang bersifat *represif* (pemaksaan), baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.<sup>9</sup> Jadi perlindungan hukum adalah suatu perbuatan hal melindungi subjek-subjek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi.

Menurut Philipus M. Hadjon, Negara Indonesia sebagai Negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan, Persatuan, Permasyarakatan serta Keadilan Sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah Negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama. Perlindungan hukum di dalam Negara yang berdasarkan Pancasila, maka asas yang penting adalah asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan.<sup>10</sup> Dalam kata perlindungan terdapat suatu

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hal 38.

<sup>10</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1998, hal 84.

usaha untuk memberikan hak-hak pihak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang telah dilakukan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen), maka diharapkan akan dapat memberikan pengaruh positif terhadap pelaku usaha dan konsumen sekaligus. Bahwa perlindungan konsumen sebenarnya tidak hanya bermanfaat bagi kepentingan konsumen, tetapi juga bagi kepentingan pelaku usaha.<sup>11</sup> Lahirnya UU Perlindungan Konsumen diharapkan mampu menjadi sarana untuk memberikan perlindungan hukum disegala bidang termasuk juga dalam kaitannya dengan jual beli rumah susun.

Disebutkan dalam Pasal 1 butir 1 UU Perlindungan Konsumen, bahwa yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah "Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen." Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen, dijelaskan pengertian konsumen sebagai berikut : "Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan".

Konsumen memang tidak sekedar pembeli (*buyer* atau *koper*), tetapi semua orang (perorangan atau badan usaha) yang mengkonsumsi jasa dan/atau barang. Jadi, yang paling penting terjadinya suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*) berupa peralihan barang dan/atau jasa, termasuk peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.<sup>12</sup>

A.Z. Nasution menegaskan beberapa batasan tentang konsumen, yakni<sup>13</sup> :

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- c. Konsumen akhir, adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non komersial).

Prinsip-prinsip yang muncul tentang kedudukan konsumen dalam hubungan hukum dengan pelaku usaha, berangkat dari doktrin atau teori dalam konsep perlindungan konsumen, yaitu antara lain:

- a. *Let the buyer beware*, asas ini berasumsi pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak yang sangat seimbang sehingga tidak perlu ada proteksi apapun bagi konsumen.
- b. *The Due Care Theory*, teori ini menyatakan pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasyarakatkan produk, baik barang maupun jasa.
- c. *The Privity of Contract*, ini menyatakan pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, tetapi hal tersebut baru dapat dilakukan jika diantara mereka telah terjalin suatu hubungan kontraktual.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikat dan Keterikatannya dengan Perlindungan Konsumen*, Citra Aditia, Bandung, 2003, hal.87.

<sup>12</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2006, hal.6.

<sup>13</sup> A.Z.Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2007, hal. 29.

<sup>14</sup> Shidarta, *Op.cit*, hal. 50.



Kesadaran akan pentingnya perlindungan konsumen di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1970an, yakni dengan dibentuknya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia pada bulan Mei 1973. Lahinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia diawali dengan adanya keinginan dan desakan masyarakat untuk melindungi dirinya dari barang yang sudah rendah kualitasnya, telah memacu untuk sungguh-sungguh dalam usahanya melindungi konsumen. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia muncul dengan motto melindungi konsumen, menjaga martabat konsumen, dan membantu pemerintah. Motto tersebut sekaligus menjadi arah perjuangan lembaga konsumen ini dalam memperjuangkan hak-hak konsumen.<sup>15</sup>

Perlindungan konsumen sendiri menurut UU Perlindungan Konsumen adalah bertujuan untuk :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen pada dasarnya antara lain dimaksudkan memberikan tempat yang seimbang antara pelaku usah dengan konsumen. Masalah keseimbangan ini secara tegas dinyatakan dalam asas-asas perlindungan konsumen sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen yang menyebutkan :“Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan, serta kepastian hukum.” Lebih lanjut dalam penjelasannya disebutkan bahwa asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil maupun spirituil.

Pada hakekatnya konsumen memiliki 3 (tiga) kepentingan sebagai berikut :

- a. Kepentingan fisik  
Yang dimaksud kepentingan fisik konsumen adalah kepentingan badan konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh dan/atau jiwa dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Dalam setiap perolehan barang dan/jasa, haruslah barang dan/atau jasa tersebut memenuhi kebutuhan hidup dari konsumen tersebut dan memberikan manfaat baginya. Kepentingan fisik konsumen dapat terganggu kalau suatu perolehan barang dan/atau jasa justru menimbulkan kerugian berupa gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwanya.
- b. Kepentingan sosial ekonomi  
Kepentingan sosial ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang dan/atau jasa kebutuhan hidup mereka. Untuk keperluan ini

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal.84.

konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk tersebut. Konsumen juga harus memperoleh pendidikan yang relevan untuk dapat mengerti informasi produk konsumen yang disediakan, tersedianya upaya penggantian kerugian upaya penggantian kerugian yang efektif apabila mereka dirugikan dalam transaksi, dan kebebasan untuk membentuk organisasi atau kelompok yang diikutsertakan dalam pengambilan keputusan.

**c. Kepentingan Perlindungan Konsumen**

Sekalipun dalam berbagai peraturan perundang-undangan seolah mengatur dan/atau melindungi konsumen, tetapi pada kenyataannya pemanfaatannya mengandung kendala tertentu yang menyulitkan konsumen.<sup>16</sup>

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mencoba untuk memberikan perlindungan terhadap ketiga kepentingan konsumen tersebut di atas. Meskipun demikian pada pelaksanaan di lapangan, konsumen belum secara maksimal memperoleh perlindungan hukum secara adil.

Dalam kaitannya dengan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen, tanggung jawab pengembang dapat dilihat sejak dikeluarkannya brosur penawaran rumah susun oleh pengembang, pelaksanaan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen hingga pasca penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen. Brosur yang dikeluarkan oleh pengembang bisa juga dijadikan dasar gugatan bagi konsumen yang merasa dirugikan karena tidak adanya fasilitas seperti yang dijanjikan dalam brosur tersebut.<sup>17</sup>

Seperti telah disebutkan diatas sebelumnya, Perlindungan Hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi dapat dilihat dari berbagai segi yaitu bisa menurut BW yang mengatur secara umum mengenai sanksi terhadap suatu perbuatan wanprestasi, juga bisa menurut UU Perlindungan Konsumen yang dalam Pasal 6 dan Pasal 7 nya mengatur mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha serta menurut Pasal 16, perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha sebagai berikut : "Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk : a) tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan; b) tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 45 yaitu sebagai berikut :

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut

<sup>16</sup> A.Z.Nasution, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal. 78-80.

<sup>17</sup> Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditia, Bandung, 2009, hal. 114-115.

dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Sedangkan Perlindungan hukum bagi konsumen rumah susun secara lebih spesifik diatur dalam UURS, yaitu Pada Pasal 105 disebutkan :

- (1) Penyelesaian sengketa di bidang rumah susun terlebih dahulu diupayakan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, pihak yang dirugikan dapat menggugat melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan yang disepakati para pihak yang bersengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui arbitrase, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan/atau penilaian ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana.

Berdasarkan Pasal 106 UURS, gugatan tersebut dapat dilakukan oleh :

1. Orang perseorangan;
2. Badan hukum;
3. Masyarakat; dan/atau
4. Pemerintah atau instansi terkait.

Dengan demikian, perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan PPJB dapat dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila kata mufakat tidak dapat tercapai, maka konsumen dapat menggugat melalui pengadilan umum atau bila menempuh jalur diluar pengadilan, pada umumnya jalur yang ditempuh adalah melalui arbitrase. Apabila konsumen menggugat melalui pengadilan umum, maka berdasarkan ketentuan Pasal 1338 ayat (1) BW, setiap perjanjian yang telah dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya. Jadi walaupun belum dibuat PPJB, Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun yang dibuat antara pengembang dengan konsumen sudah mengikat kedua belah pihak. Masing-masing pihak berkewajiban untuk melaksanakan isi dari perjanjian tersebut.

## **PENUTUP**

## **KESIMPULAN**

Perjanjian Pendahuluan dalam jual beli rumah susun yang dibuat oleh developer mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak atau dengan kata lain memiliki kekuatan pembuktian yang tidak sempurna. Apabila surat Perjanjian Pendahuluan tersebut dijadikan alat bukti maka dalam pembuktiannya di pengadilan nantinya memerlukan bukti lain dan saksi-saksi untuk membuktikan kebenarannya.

Dalam jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen, tanggung jawab pengembang dapat dilihat sejak dikeluarkannya brosur penawaran rumah susun oleh pengembang, pelaksanaan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen hingga pasca penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen. Brosur yang dikeluarkan oleh pengembang bisa juga dijadikan dasar gugatan bagi konsumen yang

merasa dirugikan karena tidak adanya fasilitas seperti yang dijanjikan dalam brosur tersebut. Perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan PPJB dapat dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila kata mufakat tidak dapat tercapai, maka konsumen dapat menggugat melalui pengadilan umum atau bila menempuh jalur diluar pengadilan, pada umumnya jalur yang ditempuh adalah melalui arbitrase.

## SARAN

Perlu adanya upaya dari pemerintah maupun lembaga konsumen untuk sosialisasi dan memberikan kesadaran kepada konsumen agar lebih cermat dalam mengadakan hubungan hukum dengan developer dalam pembelian rumah susun sesuai dengan prinsip kehati-hatian, sehingga konsumen paham mengenai pentingnya memperoleh akta yang otentik yang memiliki kekuatan pembuktian absolut yang dapat melindungi kepentingan para pihak dari hal-hal yang dapat merugikan kepentingan para pihak.

Sampai saat ini kedudukan konsumen dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun sangat lemah, meskipun telah ada Undang-Undang Perlindungan Konsumen, oleh karena itu diperlukan upaya dari pemerintah untuk membuat suatu peraturan baru yang secara khusus memberikan perlindungan hukum kepada konsumen yang mengatur mengenai standar isi perjanjian pendahuluan baik itu perjanjian pemesanan ataupun PPJB antara pengembang dengan konsumen, hak dan kewajiban pengembang sebagai perusahaan pengembang dalam pembangunan perumahan, serta sanksi bagi pengembang apabila terjadi wanprestasi atau ingkar janji.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- A.Z.Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2007
- , *Konsumen dan Hukum, Tinjauan sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikat dan Keterikatannya dengan Perlindungan Konsumen*, Citra Aditia, Bandung, 2003
- Herman Hermit, *Komentar Atas Undang-Undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung 2009,
- Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1998
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2006
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1996
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1991
- Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014
- Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009,

### Makalah

- Ahmad Chairudin, "Beberapa Catatan Mengenai Pelaksanaan Sistem Strata Title Pada Bangunan Gedung Bertingkat", makalah disampaikan pada *Program Khusus Pelatihan Professional Property-Executive Short Course*, Jakarta, 6 Juli 2007.

Hatta Isnaini Wahyu Utomo, "Pelaksanaan Tugas Jabatan Notaris : Bahan Diskusi Dalam Persiapan Menghadapi Ujian Kode Etik Notaris", Makalah, disampaikan pada acara *Belajar Bareng Alumni*, Universitas Narotama Surabaya, Februari 2018, hal. 12

Purbandari, *Kepastian dan Perlindungan Hukum Pada Pemasaran Properti Dengan Sistem Pre Project Selling*, Majalah Ilmiah Widya, No. 320 Th 29, Mei 2012