

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan globalisasi ini kebutuhan perumahan atau properti sangat tinggi setelah krisis dunia moneter sejak tahun 1997. Pertumbuhan properti pada zaman ini semakin membaik dengan peningkatan permintaan kebutuhan masyarakat terhadap properti.

Pertumbuhan angka kelahiran di Indonesia mengalami kenaikan yang signifikan pertahunnya. Kenaikan ini berkontradiksi dengan luasnya lahan tanah yang terbatas yang berdampak harga tanah dan perumahan di kota besar menjadi sangat mahal sehingga masyarakat ekonomi menengah dan rendah mengalami kesulitan dalam pembangunan perumahan atau properti. Sejalan dengan permasalahan tersebut, maka rumah susun dapat menjadi pilihan untuk masyarakat ekonominya rendah sampai menengah yang hidup di daerah perkotaan. Indonesia termasuk negara yang tumbuh pesat dalam industri properti.

Pembangunan perumahan yang tumbuh dengan lahan terbatas dibutuhkan nya pemikiran baru dalam sektor properti yaitu *vertical system* atau dikenal rumah susun (rusun).

Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan atau mencadangkan tanah untuk pembangunan perumahan bagi warganya yang berpenghasilan rendah untuk kesejahteraan sosial.

Diberlakukan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun untuk menjamin kepastian hukum dalam menyediakan hunian bagi masyarakat terutama yang mempunyai penghasilan rendah.

Rumah susun mempunyai konsep tempat tinggal bertingkat yang lebih praktis dan efisien untuk daerah yang mempunyai luas lahan terbatas dengan tingkat penduduk yang tinggi. Dalam dunia properti telah berkembang sistem pemasaran dalam properti untuk dapat menjual bangunan meskipun bangunan belum 100% selesai, sistem ini disebut sistem *pre project selling*. Diberlakukan sistem ini pembeli dapat melakukan pembayaran sejumlah uang awal kepada *developer* kemudian membayar berangsur-angsur sesuai perjanjian yang dibuat setelah lunas pembeli akan menerima Akta Jual Beli (AJB), dan konsumen dilindungi oleh hukum apabila terjadi wanprestasi atau bangunan tidak selesai tepat waktu oleh pengembang.

Akta jual beli adalah akta yang dibuat setelah segala hak mengenai rumah susun telah terpenuhi, apabila rumah susun yang menjadi objek jual beli di perjanjian itu telah memiliki status yang jelas dan pasti.

Pemerintah telah memberi dukungan kepada pelaku usaha sektor properti melalui regulasi dalam hal kemudahan perijinan dan pemasaran penjualan rumah susun diatur dalam Pasal 43 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Pihak pengembang dapat menjual unit-unit rumah susun meskipun bangunan belum rampung 100% (seratus persen) melalui perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) antara para pihak yang dibuat dihadapan Notaris.

Proses pemasaran awal pengembang harus menyediakan sekurang-kurangnya 20% dari keseluruhan luas lantai-lantai rumah susun yang di rencanakan sesuai Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Hasil pembayaran ketika pemasaran awal dapat digunakan untuk menambah modal pembangunan rumah susun yang dijanjikan.

PPJB digunakan menjamin pihak-pihak yang membuatnya dalam kegiatan perjualbelikan barang atau jasa. Apabila pembuatan PPJB dihadapan notaris tersebut memiliki fungsi yaitu dapat dijadikan alat bukti dari objek yang disengketakan. Hal ini memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi para pihak.

Perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) yang dibuat dihadapan notaris dianggap sebagai bukti sementara atas kepemilikan satuan rumah susun sebelum dibuatkannya akta jual beli (AJB) dihadapan PPAT. PPJB rusun statusnya masih sebatas kesepakatan para pihak dan belum ada peralihan kepemilikan rumah susun secara hukum. Kedudukan PPJB rusun menjadi batal atau tidak berlaku lagi sejak ditandatanganinya AJB dihadapan PPAT. Perlindungan hukum terhadap para pihak dalam membuat PPJB rumah susun tergantung pada isi perjanjian itu sendiri.

Keadaan tersebut oleh para pihak dengan objek jual beli rumah susun dalam suatu perjanjian pengikatan jual beli. Hal itu lebih memberikan kepastian hukum karena hak dan kewajiban para pihak dilindungi oleh undang-undang.

Pembuatan PPJB rusun disusun sepihak oleh pengembang. Isi perjanjian biasanya mengandung ketentuan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban pelaku usaha. Ketentuan ini tujuannya untuk membatasi atau menghapus seluruh tanggung jawab yang seharusnya dibebankan kepada pelaku usaha atau pengembang. Jadi tampak adanya ketidakseimbangan kedudukan antara pengembang dan konsumen dalam proses tawar menawar.

Lazimnya, PPJB rusun konsumen hanya diberi dua pilihan (*opsi*) yaitu menerima atau meninggalkan kesepakatan tersebut. Isi PPJB cenderung mengabaikan perlindungan hak konsumen, terutama menyangkut sanksi bagi pengembang yang tidak dapat menyelesaikan pengerjaan properti sesuai waktu yang telah disepakati sehingga posisi pengembang lebih kuat daripada konsumen. Konsumen mengambil dan menyetujui perjanjian (*take it*) tersebut atau meninggalkan dan menolak perjanjian tersebut (*leave it*).¹

Perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum antara para pihak untuk melaksanakan suatu hal yang telah diperjanjikan.² Perjanjian mengandung pengertian suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan para pihak lain untuk menunaikan prestasi.³

Proses hubungan hukum sangat penting diperhatikan keabsahannya dalam perjanjian yang dibuat. Keabsahan perjanjian dapat memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak yang membuatnya. Sahnya

¹ Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 2-3.

² R. Subekti, *Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2001, hlm. 36.

³ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, PT. Alumni, Bandung, 2019, hlm. 6.

perjanjian harus memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.

Istilah PPJB rumah susun tidak diatur dalam undang-undang, namun tidak boleh bertentangan dengan Buku III KUHPerdata mengenai Perikatan. PPJB termasuk perjanjian tidak bernama, perjanjian ini lahir dikarenakan adanya asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) yaitu setiap orang dapat secara bebas untuk membuat perjanjian apapun, di manapun dan kapanpun sesuai dengan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata. Namun, kebebasan berkontrak tersebut ada batasnya selama masih memenuhi syarat perjanjian dan tidak melanggar hukum, kesusilaan, serta ketertiban umum diatur dalam Pasal 1339 KUHPerdata.

Batasan dan ruang lingkup hukum perjanjian, perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) rumah susun termasuk dalam perjanjian obligatoir. Perjanjian obligatoir adalah perjanjian yang dibuat para pihak untuk mengikatkan diri memenuhi hak dan kewajibannya namun belum terjadi penyerahan hak milik.⁴ Oleh sebab itu untuk terjadi adanya peralihan hak milik maka harus di terbitkannya Akta Jual Beli (AJB).

PPJB rumah susun terdiri beberapa klausula baku. Klausula baku dikenal juga dengan perjanjian baku. Klausula baku biasanya di buat sepihak oleh pengembang yang mempunyai kekuatan lebih kuat dari konsumen. Isi klausula baku seringkali merugikan konsumen dalam transaksi jual beli apabila

⁴ Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 31.

konsumen tidak setuju isi perjanjian dipersilahkan oleh pengembang untuk mencari lapak yang lain. Contoh *developer* memberikan pilihan (*opsi*) kepada pembeli untuk pembatalan PPJB rumah susun, dengan hangusnya uang muka yang telah dibayar.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) membuat larangan penggunaan klausula baku dalam perjanjian. Larangan tersebut dikaitkan dengan dua hal, yaitu isi dan bentuk penulisannya. Dalam pencantuman klausula baku tidak boleh memuat isi yang tidak adil yang dapat merugikan konsumen. Bentuk penulisan klausula baku harus dituliskan dengan sederhana, jelas dan terang sehingga dapat dibaca dan dimengerti dengan baik oleh konsumen.⁵

Perjanjian pengikatan jual beli dilarang untuk mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit dilihat atau tidak dapat dibaca dengan jelas dan tidak dimengerti karena dapat menimbulkan batal demi hukum.

PPJB rusun telah diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah. Sejak aturan ini diberlakukan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun dan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Penetapan Peraturan

⁵ M. Roji Iskandar, *Pengaturan Klausula Baku Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dan Hukum Perjanjian Syariah*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah, Vol 1 No.2, 2017, hlm. 201.

Menteri Pekerja Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah sebagai peraturan pelaksanaan untuk mengoptimalkan pengaturan mengenai perjanjian pengikatan (PPJB) jual beli rumah susun yang diatur Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Pada tahun 2019, tercatat ada sebanyak 1.510 pengaduan konsumen di Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) sejak awal tahun hingga sekarang, dibanding tahun sebelumnya sekitar 580 pengaduan. Menurut Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) berpendapat bahwa pada tahun 2019 kenaikan pengaduan konsumen terjadi didominasi oleh sektor properti atau perumahan. Pengaduan di sektor industri ini kerap kali disebabkan oleh pengembang (*developer*) seperti terkait legalitas perijinan lahan dan mendirikan bangunan, pembangunan yang tidak tepat waktu sesuai dengan yang diperjanjikan, ukuran lahan dan bangunan yang tidak sesuai dengan (PPJB) rusun dikarenakan pembangunan belum selesai.⁶

Kasus yang terjadi pada PT. Gricia Griya Kencana dalam penjualan satuan unit rumah susun Newton Residence, pembangunan unit rumah susun yang belum selesai melewati jatuh tempo yang dijanjikan sebagaimana dalam Pengikatan Jual Beli Rumah Susun No. 005/PPJB/GGK-THP/IX/2013 yang disepakati kedua belah pihak antara konsumen bernama pak Wadi dan pengembang PT. Gricia Griya Kencana.

⁶ Tri Kurnia Yudianto, *BPKN Catat 1.510 Aduan Konsumen Pada 2019, Mayoritas Soal Perumahan*, diakses dari <https://katadata.co.id/berita/2019/12/16/bpkn-catat-1510-aduan-konsumen-pada-2019-mayoritas-soal-perumahan>, pada tanggal 28 Februari 2020, Pukul 13.48 WIB.

Konsumen sudah memberikan kepada pengembang surat somasi sebanyak 3 (tiga) kali namun pengembang tidak kunjung melaksanakan serah terima satuan unit yang telah dibayar lunas.

Pada PPJB Rusun No. 005/PPJB/GGK-THP/IX/2013, pengembang wajib membayar denda keterlambatan serah terima satuan unit rumah susun sebesar satu 1 % (satu permil) perhari dari bagian yang belum dapat diselesaikan untuk tiap unit, dengan maksimal denda total sebesar 90 hari kalender. Menurut pak Wadi dasar perhitungan denda yang dibuat oleh pengembang dalam PPJB Rusun ini sangat tidak adil, karena yang dapat menghitung besar nilai rupiah atas “bagian yang belum dapat diselesaikan untuk tiap unit” hanya pihak pengembang saja. Sedangkan konsumen tidak memahami cara perhitungan denda tersebut. Batas maksimal denda keterlambatan yang dapat dikenakan total sampai 90 hari saja yang diterima oleh konsumen.

Kedudukan konsumen dan pengembang menjadi tidak seimbang, dalam PPJB Rusun ini apabila konsumen memutuskan sepihak perjanjian ini maka pengembang wajib mengembalikan seluruh uang yang telah dibayarkan oleh konsumen dengan denda keterlambatan tanpa disertai bunga dan ganti rugi lainnya. Pada perjanjian ini para pihak sepakat untuk tidak memberlakukan Pasal 1266 dan 1267 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pada tanggal 15 November 2019 pengembang telah menjawab surat Somasi III dari konsumen yang pada pokoknya menyatakan adanya undangan pertemuan yang akan diadakan pada tanggal 19 November 2019. Namun, berdasarkan hasil pertemuan tersebut tidak mencapai titik temu dan tidak

menghasilkan kata mufakat dari para pihak. Penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai, pak Wadi memutuskan untuk menyelesaikannya secara hukum melalui Pengadilan Negeri Bandung dengan Perkara Nomor 510/Pdt.G/e.court/2019/Pn Bdg.

Kasus-kasus tersebut masih sering ditemukan saat ini, hal ini terjadi adanya klausula baku yang dibuat sepihak oleh *developer* dalam isi perjanjian dengan membatasi kewajiban atau tanggung jawab pelaku usaha dikenal dengan klausul eksonerasi. Di sini terlihat tidak adanya keseimbangan posisi tawar-menawar antara penjual (pelaku usaha) dan pembeli (konsumen).⁷

Sesuai dengan kenyataan yang terjadi ada beberapa hal menarik yang patut diperhatikan terkait pencantuman klausul eksonerasi dalam praktik usaha pengembang rumah susun yang kerap kali dijadikan sarana pengalihan tanggung jawab yang secara jelas telah menyalahi aturan hukum yang berlaku. Padahal, Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur mengenai ketentuan pencantuman klausula baku tersebut.

Sehubung dengan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan terkait dengan pencantuman klausula baku dalam perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) rumah susun yang merugikan konsumen untuk kemudian peneliti jadikan sebuah karya tulis dalam bentuk skripsi dengan judul: **“KLAUSULA BAKU YANG DIBUAT OLEH PENGEMBANG DALAM PERJANJIAN PENGIKATAN JUAL**

⁷ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 147.

**BELI RUMAH SUSUN YANG MERUGIKAN KONSUMEN
DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN JO. PERMEN PUPR NO.
11/PRT/M/ 2019 TENTANG SISTEM PERJANJIAN PENDAHULUAN
JUAL BELI RUMAH”.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengaturan klausula baku pada perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dikaitkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap klausula baku oleh pengembang dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun yang merugikan konsumen?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen terhadap kerugian akibat pencantuman klausula baku yang merugikan konsumen pada PPJB Rusun?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis pengaturan klausula baku pada perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dikaitkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis akibat hukum terhadap klausula baku oleh pengembang dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun yang merugikan konsumen.

3. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen terhadap kerugian akibat pencantuman klausula baku yang merugikan konsumen pada PPJB Rusun.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai aspek hukum pencantuman klausula baku dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun.

2. Secara Praktis

- a. Bagi pembuat peraturan perundang-undangan

Penelitian ini dapat menjadi referensi kepada Pemerintah dalam membuat regulasi untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai konsumen.

- b. Bagi pelaku usaha

Penelitian ini dapat menjadi referensi dan memberi manfaat serta pengetahuan mengenai permasalahan yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha terkait pencantuman klausula baku yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- c. Bagi masyarakat

Penelitian ini dijadikan masukan pengetahuan dan menumbuhkan kesadaran kepada masyarakat terhadap hak dan kewajiban sebagai

konsumen terkait pencantuman klausula baku dalam PPJB rumah susun.

E. Kerangka Pemikiran

Pancasila adalah dasar ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai pedoman bertingkah laku rakyat dalam kehidupan sehari-hari dengan menaruh nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan. Pancasila berisi lima sila yang pada hakikatnya berisi lima nilai dasar yang fundamental yaitu nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan, dan nilai keadilan.⁸

Pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang merupakan dasar ideologi Pancasila pada Alinea keempat berbunyi “... yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh himat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Tujuan Negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu melindungi seluruh Warga Negara Indonesia, memajukan kesejahteraan bagi masyarakat, mencerdaskan kehidupan bagi

⁸ Firman Turmantara Endipradja, *Hukum Perlindungan Konsumen: Filosofi Perlindungan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Negara Kesejahteraan*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 5.

penerus bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat tersebut menyebutkan mengenai dasar dan landasan Negara Indonesia yaitu Pancasila. Tujuan Negara Indonesia adalah melindungi seluruh Warga Negara Indonesia, mengusahakan kesejahteraan bagi masyarakat, mengutamakan pendidikan bagi generasi penerus bangsa, serta ikut serta dalam nilai-nilai luhur yang selalu ditanamkan tidak hanya di Indonesia melainkan juga di beberapa negara lain yaitu mengupayakan perdamaian dunia, dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara.

Indonesia adalah negara hukum yang pelbagai aspek kehidupan meliputi kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berlandaskan atas hukum. Ketentuan ini berarti segala perbuatan warga Indonesia harus berlandaskan hukum baik masyarakat maupun pejabat pemerintah siapapun nama dan pangkat harus tunduk dan patuh kepada hukum. Istilah negara hukum dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Setiap orang berhak diperlakukan sama di depan hukum dan mendapatkan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi untuk menjamin kepastian hukum terhadap masyarakat sesuai Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini mengamanatkan secara jelas dan tegas bahwa semua orang harus diperlakukan sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi juga kepastian hukum dalam pelaksanaan hukum

harus sesuai dengan bunyi pasal-pasal nya dan dilaksanakan secara konsisten dan profesional. Pemenuhan hak asasi manusia menjadi salah satu barometer dalam menentukan maju atau tidaknya suatu negara dari aspek kesejahteraan sosial, yang merupakan tujuan Negara Indonesia.

Warga Indonesia berhak mendapatkan tempat tinggal yang lingkungan baik dan sehat serta sejahtera lahir dan batin sesuai dengan Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Terpenuhinya rumah sebagai kebutuhan dasar warga Indonesia merupakan salah satu tujuan kesejahteraan rakyat. Rumah adalah tempat tinggal/hunian yang mempunyai fungsi yang sangat strategis sebagai sarana kelangsungan hidup sekaligus kualitas hidup manusia itu sendiri. Rumah tidak hanya berfungsi sebagai tempat hunian namun lebih luas yaitu guna untuk pembinaan keluarga, peningkatan kualitas, pusat pendidikan keluarga dan lainnya.

Perekonomian Indonesia tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun untuk kebersamaan dan asas kekeluargaan serta di laksanakan berdasar atas demokrasi ekonomi. Pasal ini menjelaskan perekonomian diselenggarakan atas demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Bukan kemakmuran seorang saja tapi kemakmuran untuk masyarakat, dan peranan penting oleh negara dalam perekonomian nasional.⁹

⁹ Arif Firmansyah, *Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian Di Indonesia*, FH Unisba, Vol. XIII. No. 1, 2012, hlm. 267.

Peraturan perundang-undangan yang telah dibuat agar tidak terjadinya kekosongan hukum dan kepastian hukum telah diatur Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu aturan lama masih berlaku selama belum diatur. Aturan ini diperlukan apabila ada perubahan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Setiap orang harus menaati aturan yang telah dibuat dan di sahkan sesuai norma dan peraturan perundang-undangan baik masyarakat belum membaca aturan tersebut. Hal ini karena adanya asas fiksi hukum yaitu semua orang dinyatakan telah tahu aturan tersebut.

Dalam upaya menyusun skema pembangunan ekonomi harus fokus dalam pengintegrasian komponen sistem hukum. Menurut Lawrence Friedman, sistem hukum meliputi struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum berhubungan dengan aparat penegak hukum dalam mekanisme sistem yang ada. Substansi hukum berhubungan dengan perangkat peraturan perundang-undangan dari hasil aktual oleh sistem. Budaya hukum berhubungan dengan sikap masyarakat bagaimana sistem hukum diterima dalam masyarakat.¹⁰

Transaksi jual beli rumah susun biasanya dibuat dalam bentuk perjanjian oleh para pihak bersangkutan untuk menjamin hak-hak para pihak. Perjanjian akan menimbulkan perikatan bagi pembuatnya. Perjanjian juga dinamakan persetujuan, hal ini karena para pihak telah setuju untuk memenuhi atau kesanggupan untuk melakukan sesuatu yang telah disepakati bersama.

¹⁰ Firman Turmantara Endipradja, *Op. Cit*, hlm. 203.

Pengertian perjanjian juga diatur dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pasal ini menyatakan secara sederhana, perjanjian adalah dua atau lebih pihak yang saling mengikatkan diri tentang sesuatu hal.

Sahnya suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak harus memperhatikan syarat sahnya perjanjian sesuai dengan Pasal 1320 KUHPerdata, sebagai berikut:

1. Adanya kesepakatan antara para pihak untuk mengikatkan dirinya.
2. Para pihak harus cakap untuk membuat suatu perikatan.
3. Suatu hal tertentu, suatu perjanjian harus memiliki objek yang jelas baik barang maupun jasa.
4. Suatu sebab yang halal, suatu perjanjian tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.¹¹

Persyaratan yang pertama dan kedua merupakan syarat subjektif karena berkaitan dengan subjek perjanjian. Sedangkan syarat ketiga dan keempat merupakan syarat objektif karena berkaitan dengan objek perjanjian.

Para pihak yang membuat perjanjian mengikatkan dirinya untuk memenuhi hak dan kewajiban atas kesepakatan bersama sebagaimana mengikatnya undang-undang sesuai Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata yang menerangkan setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai bagi para pihak yang membuatnya. Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata juga disebut

¹¹ H. Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 205.

asas kebebasan berkontrak. Perjanjian harus memperhatikan kepatutan, kebiasaan dan undang-undang sesuai dengan Pasal 1339 KUHPerdara.

Menurut asas hukum perjanjian, perjanjian lahir setelah ada kesepakatan (asas konsensualisme). Perjanjian juga dilaksanakan dengan itikad baik agar dapat berjalan dengan semestinya (asas itikad baik) sesuai dengan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara.

Perjanjian tiada sepakat yang sah apabila hal itu ditimbulkan karena kekhilafan atau adanya paksaan atau penipuan sesuai Pasal 1321-1328 KUHPerdara. Suatu sebab adalah terlarang dalam pembuatan perjanjian itu dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan atau ketertiban umum dapat dilihat dalam Pasal 1335-1337 KUHPerdara.

Penjualan rumah susun oleh pengembang dapat dilaksanakan sebelum bangunan 100% selesai dibangun melalui sistem perjanjian pengikatan jual beli bagi para pihak yang dibuat dihadapan Notaris. Keterbangunan rumah susun paling sedikit 20% (duapuluh persen) dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan sebagaimana dengan ketentuan Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Biasanya, cenderung posisi konsumen dirugikan oleh pengembang dalam pembuatan PPJB rusun.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah Susun merupakan perjanjian atas kesepatan melakukan jual beli rumah yang masih dalam proses pembangunan antara calon pembeli rumah dengan penyedia rumah yang diketahui oleh pejabat yang berwenang.

Pengembang atau penyedia rumah tidak boleh melakukan serah terima dan/atau menarik dana lebih dari 80% (delapan puluh persen) dari pembeli, sebelum memenuhi persyaratan dimaksud dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman jo. Pasal 22 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dikenai sanksi berupa peringatan tertulis, pembekuan izin usaha, pencabutan dan denda administratif paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 135 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) rumah susun akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuatnya. Namun, belum ada penyerahan objek perjanjian. Pelaksanaan PPJB rumah susun diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah yang telah mencabut keberlakuan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun dan Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah. Namun pada prakteknya calon pembeli/konsumen dirugikan oleh pengembang dalam kesepakatan PPJB rumah susun. Isi PPJB ini pelaku usaha memasukkan klausula baku yang berisi pengecualian tanggung jawabnya terhadap sesuatu peristiwa yang seharusnya

menjadi tanggung jawabnya. Klausul-klausul yang membatasi/menghilangkan tanggung jawab atau kewajiban dikenal dengan klausul eksonerasi.

David Yates berpendapat ada 3 bentuk klausul eksonerasi yaitu pembebasan atau sebagian tanggung jawab pihak-pihak terkait apabila terjadi ingkar janji, pembatasan jumlah kerugian yang dapat dituntut, pembatasan waktu bagi pihak yang dirugikan untuk dapat mengajukan ganti rugi atau tuntutan yang tidak sesuai dengan lama waktu berdasarkan undang-undang.¹²

Praktiknya pelaku usaha masih ada yang menerapkan klausul eksonerasi, seperti halnya pada PPJB rumah susun dengan adanya klausul pengecualian tanggung jawab pelaku usaha terhadap keterlambatan pembangunan atau jika konsumen ingin membatalkan perjanjian maka uang yang telah masuk tidak dapat ditarik kembali.

Pembuatan PPJB Rumah Susun dengan tidak melibatkan konsumen dalam pembuatan tersebut memberikan posisi konsumen dan pengembang tidak seimbang sehingga konsumen sering dirugikan., maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merasakan perlu adanya pengaturan ketentuan pencantuman klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka terdapat pembatasan relatif lebih tegas terhadap pencantuman klausula baku dan klausul eksonerasi, pelaku usaha

¹² Kelik Wardiono, *Perjanjian Baku, Klausul Eksonerasi dan Konsumen: Beberapa Uraian Tentang Landasan Normatif, Doktrin dan Praktisnya*, Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2014, hlm. 14.

wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-Undang ini. Hal tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sebagai akibat hukumnya bila pelaku usaha tetap mencantumkan klausul baku dan eksonerasi di dalam perjanjian yang mereka buat, maka Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang ini menetapkan setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.¹³

Dengan adanya sanksi bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum, maka berarti sejak semula dianggap tidak pernah terjadi perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha (dianggap tidak pernah ada perjanjian), sehingga segala sesuatu yang telah diterima oleh konsumen dan pelaku usaha, harus di kembalikan ke pemilik awalnya (yang berarti konsumen harus mengembalikan barang yang telah diterimanya, sedangkan pelaku usaha harus mengembalikan uang yang telah diterimanya).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diharapkan mendidik masyarakat untuk lebih menyadari akan hak dan kewajiban baik sebagai pelaku usaha maupun konsumen. Perlindungan konsumen merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan konsumen

¹³ *Ibid*, hlm. 16-17.

berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

Pengertian konsumen, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yaitu konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan. Sedangkan pengertian pelaku usaha diatur dalam Pasal 1 angka 3 UUPK yaitu pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik diri sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur pemilihan penyelesaian sengketa konsumen dapat dibagi menjadi dua macam yaitu melalui pengadilan mengacu pada ketentuan peradilan umum dan alternatif penyelesaian sengketa (diluar pengadilan) tergantung dari kesepakatan bersama. Penyelesaian sengketa konsumen dalam wewenang BPSK dapat ditempuh melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah suatu badan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen untuk menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Selain memiliki tugas dan wewenang penyelesaian sengketa,

BPSK juga mempunyai tugas dan wewenang memberikan konsultasi dan pengawasan klausula baku sebagaimana diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pada ketentuan Pasal 9 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah payung hukum wewenang BPSK dalam mengawasi klausula baku. Namun, Keputusan Menteri ini tidak memuat petunjuk teknis yang terperinci mengenai bagaimana pelaksanaan pengawasan klausula baku tidak dapat berjalan dengan maksimal.¹⁴

Pengawasan yang dilakukan BPSK bisa bersumber dari pengaduan konsumen atau dari inisiatif BPSK. Jika dilihat dari prosesnya, pengawasan klausula baku yang dilakukan BPSK harus melalui proses pembuktian telah terjadi pelanggaran pencantuman klausula baku. Hasil pengawasan yang membuktikan adanya pelanggaran pencantuman klausula baku selanjutnya dijadikan peringatan tertulis oleh BPSK kepada pelaku usaha. Peringatan ini dilakukan 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu 1 (satu) bulan. Peringatan tersebut berarti diberikan dalam tenggang waktu minimal 3 (tiga) bulan sebelum BPSK mengambil tindakan lanjutan melaporkan ke PPNS jika pelaku usaha tidak mengubah klausula bakunya sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Permen Nomor 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.¹⁵

¹⁴ David M.L Tobing, *Klausula Baku: Paradoks Dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia, 2019, hlm. 163-165.

¹⁵ *Ibid.*

F. Metode Penelitian

Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis suatu permasalahan di perlukan adanya pendekatan menggunakan metode atau cara tertentu yang bersifat ilmiah.

Penelitian hukum bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bersifat ilmiah guna mengusahakan pemecahan atas permasalahan yang di timbulkan di dalam gejala yang bersangkutan.¹⁶

Penulisan ini, peneliti menggunakan metode hukum normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soemintoro menjelaskan bahwa penelitian hukum penelitian normatif adalah penelitian kepustakaan dengan bahan data sekunder.¹⁷

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan peneliti adalah *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan ketentuan yang berhubungan dengan fakta-fakta secara sistematis mengenai pengaturan PPJB rumah susun, akibat hukum, dan upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen terhadap kerugian akibat klausul baku dalam PPJB rusun yang menimbulkan waprestasi berdasarkan perspektif perlindungan konsumen.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan peneliti adalah pendekatan *yuridis normatif*, karena peneliti mengutamakan data sekunder yang terdiri

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2018, hlm. 3.

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemintoro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.

dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier dalam penelitian yang diteliti.

3. Tahap Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini merupakan penelitian data sekunder yang berkaitan dengan akibat hukum pencantuman klausula baku oleh pengembang dalam perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) rumah susun. Ada data sekunder terdiri atas 3 bahan hukum, yaitu:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan terkait klausula baku oleh pengembang dalam PPJB rumah susun, sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- e) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- f) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;

- g) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
- h) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- j) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/ atau Jasa;
- k) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 13/M-DAG/PER/2010 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- l) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- m) Peraturan Menteri Perdagangan No. 69 Tahun 2018 tentang Pengawasan Barang dan/atau Jasa;
- n) Peraturan Menteri Pekerja Umum dan Perumahan Rakyat No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah;
- o) Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun;

- p) Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah.
- q) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai penjelasan bahan hukum primer untuk membantu menganalisis bahan hukum primer berupa literatur, hasil penelitian, asas-asas hukum dan pengetahuan yang berkaitan dengan masalah penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier sebagai petunjuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa Kamus Bahasa Inggris, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini untuk mendukung penelitian kepustakaan dalam data yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian ini dapat dilakukan dengan wawancara dengan pihak-pihak yang dapat memberikan jawaban-jawaban yang relevan dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

a. Studi dokumen

Teknik pengumpulan data penelitian yang diperoleh melalui data sekunder yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yang berhubungan dengan akibat hukum pencantuman klausula baku oleh pengembang yang merugikan konsumen dalam pembuatan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) rumah susun.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan sebagai pendukung data sekunder, dalam hal ini peneliti memperoleh data dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan melalui wawancara kepada para pihak yang terlibat untuk membantu proses penelitian.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan

Alat pengumpulan data penelitian kepustakaan diperoleh dengan mencari data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan sekunder, bahan hukum tersier yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Penelitian Lapangan

Alat pengumpulan data penelitian lapangan diperoleh dengan daftar pertanyaan untuk wawancara untuk proses tanya jawab terkait masalah yang dibahas dilengkapi juga, *recorder*, *flashdisk*, dan *handphone*.

6. Analisis Data

Analisis merupakan suatu proses penguraian secara tersusun dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Data hasil pengumpulan data dianalisis dengan menggunakan metode *yuridis kualitatif* dan alat analisis yang digunakan yaitu interpretasi hukum dan konstruksi hukum. Metode *yuridis kualitatif* yaitu dengan proses penjabaran data yang diperoleh berdasarkan kaidah hukum, teori-teori, serta doktrin hukum dan kaidah yang relevan dengan pokok permasalahan.¹⁸

7. Lokasi Penelitian

a. Kepustakaan

Perpustakaan FH UNPAS Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17
Bandung, Jawa Barat.

b. Lapangan

Kantor Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota
Bandung, Jl. Matraman No. 17, Turangga, Kec. Lengkong, Kota
Bandung, Jawa Barat.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm. 98.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini peneliti menguraikan tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA PERJANJIAN, PPJB DAN HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Dalam bab ini peneliti menguraikan tentang kajian pustaka yang menjadi landasan dan pengembangan pada penelitian ini, baik teori umum maupun teori khusus terkait perlindungan konsumen dalam klausula baku pada perjanjian pengikatan jual beli rumah susun.

BAB III PELAKSANAAN KLAUSULA BAKU OLEH PENGEMBANG DALAM PPJB RUSUN YANG MERUGIKAN KONSUMEN

Dalam bab ini peneliti menguraikan tentang gambaran umum mengenai PT. Gracia Griya Kencana, Pelaksanaan pencantuman klausula baku oleh pengembang dalam PPJB rumah susun yang merugikan konsumen.

BAB IV ANALISIS DALAM PENELITIAN KLAUSULA BAKU OLEH PENGEMBANG DALAM PPJB RUSUN YANG MERUGIKAN KONSUMEN

Dalam bab ini peneliti menguraikan bagaimana pengaturan klausula baku dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah dikaitkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan akibat hukum apa saja yang timbul atas peristiwa tersebut serta bagaimana upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen terhadap kerugian akibat pencantuman klausula baku pada PPJB rusun.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini peneliti menguraikan kesimpulan dan saran berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN