

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sebagaimana di ketahui bahwa negara harus mengutamakan kesejahteraan rakyatnya dalam setiap kebijakan dan tindakannya. Dalam konteks Indonesia, hal ini sangat relevan Sebagaimana ditegaskan dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembentukan negara adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum tersebut mencakup aspek keadilan sosial, kemakmuran ekonomi, serta hak-hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh negara. Oleh karena itu, kesejahteraan rakyat menjadi landasan utama dalam pembentukan dan pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah.

Sebagai Negara hukum, Indonesia juga diharuskan untuk menciptakan sistem hukum yang dapat mendukung tercapainya kesejahteraan umum. Sistem hukum yang adil, transparan, dan efisien sangat diperlukan untuk menjamin perlindungan hak-hak rakyat, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Negara harus memastikan bahwa segala bentuk kebijakan atau regulasi yang diterapkan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga dapat memberikan perlindungan kepada rakyat dan menjamin keadilan. Dalam konteks ini, keberadaan lembaga Negara seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Nasional Hak

Asasi Manusia (Komnas HAM), dan lembaga-lembaga pengawas lainnya sangat penting dalam menjaga agar hukum tidak hanya berfungsi untuk kepentingan penguasa, tetapi juga untuk kepentingan rakyat.

Kesejahteraan umum sebagai tujuan Negara juga mengharuskan pemerintah untuk mengutamakan prinsip keadilan dalam pembagian sumber daya ekonomi. Dalam hal ini, keadilan ekonomi menjadi aspek yang sangat penting untuk mencapai kemakmuran rakyat. Negara harus mengatur dan mengelola ekonomi dengan cara yang adil, sehingga kekayaan negara dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Kebijakan redistribusi kekayaan, melalui pajak, subsidi, dan program-program sosial lainnya, menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa kesejahteraan ekonomi tidak hanya terkonsentrasi pada segelintir kelompok, tetapi dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

Namun, untuk mencapai kesejahteraan umum, Negara harus memiliki komitmen yang kuat dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Kesejahteraan bukan hanya soal material atau ekonomi, tetapi juga mencakup kebebasan, partisipasi, dan rasa aman bagi setiap individu. Negara harus memastikan bahwa setiap warga negara memiliki peluang yang sama untuk terlibat dalam proses pembangunan, serta mendapatkan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Dalam kerangka ini, kebijakan yang mendorong inklusi sosial, pemberdayaan masyarakat, serta penghormatan terhadap hak-hak individu sangat diperlukan. Oleh karena itu, prinsip kesejahteraan umum yang terkandung dalam UUD 1945 harus dijalankan secara komprehensif,

mengintegrasikan berbagai aspek kehidupan sosial, politik, dan ekonomi, dalam rangka mewujudkan keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia

Tujuan nasional yang termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) alinea ke IV (empat) adalah untuk melindungi seluruh rakyat Indonesia dan seluruh darah bangsa Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, untuk meningkatkan kehidupan bangsa.

Tujuan ini yaitu membangun masyarakat yang sejahtera dan adil berdasarkan Pancasila, dinyatakan sebagai target pembangunan nasional. Pasal 33 Konstitusi 1945, yang berfungsi sebagai kerangka konstitusional yang membimbing perekonomian nasional sebagai pilar demokrasi ekonomi, secara khusus menetapkan penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan umum.

Sistem demokrasi ekonomi dalam suatu negara memberikan makna pada penguasaan aset sumber kekuatan ekonomi, bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, untuk menjaga agar rakyat banyak tidak di bawah kekuasaan orang perorangan yang menguasai cabang-cabang produksi untuk kepentingan dan kebutuhan utama masyarakat tersebut. Penguasaan aset dan cabang-cabang produksi penting harus dilakukan dengan peraturan perundang-undangan untuk menjamin kelancaran jalannya prosedur dan mekanisme pengelolaan perekonomian nasional. Sistem demokrasi ekonomi harus menghindari free fight liberalism, sistem etatisme, monopoli dan persaingan tidak sehat yang

merugikan masyarakat. Asas perekonomian Indonesia harus dapat menjamin mekanisme pasar mengalami keseimbangan di bawah pengendalian negara sehingga adanya jaminan pembagian usaha yang merata bagi seluruh rakyat. Arah dan besar investasi tidak sepenuhnya diserahkan kepada swasta untuk menentukan sendiri, melainkan menjadi tanggung jawab negara yang ditetapkan melalui berbagai kebijakan hukum ekonomi nasional secara keseluruhan, terpadu, terintegrasi serta terkoordinasi sebagai penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila sebagai Rule Based Economy. Sebagaimana diketahui bahwa penerapan pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan berdasarkan demokrasi ekonomi sangat penting untuk mencapai tujuan bangsa dan mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera yang berlandaskan Pancasila dan Konstitusi 1945.

Dirumuskannya negara kesejahteraan tidak hanya sebagai konsep berbangsa dan bernegara, tetapi merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita bernegara (*staatsidee*). Perwujudan tujuan negara hukum dalam upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat selalu berlandaskan atas hukum (konstitusional) dalam rangka kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Implementasi tujuan negara menuntut peran aktif pemerintah dalam segala bidang kehidupan sebagai upaya untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Keikutsertaan pemerintah dalam memajukan kesejahteraan rakyat dalam konteks negara modern adalah negara yang mampu memberikan jaminan sosial dan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya yang dicita-citakan oleh setiap individu dalam negara hukum yang demokratis.

Globalisasi ekonomi yang bercirikan liberalisasi perdagangan telah menembus batas-batas negara, arus investasi mengalir dari negara-negara maju, seperti dari Eropa dan Amerika ke negara-negara yang memiliki potensi sumber daya alam, kegiatan penanaman modal dimaksudkan untuk melakukan ekspansi usaha dan memenuhi kebutuhan barang dan jasa, maka Pemerintah sangat berperan untuk meningkatkan kesejahteraan dimaksud melalui berbagai peraturan yang memihak kepada masyarakat.

Selanjutnya investasi merupakan tujuan setiap negara melalui pendirian perusahaan, sebagaimana yang dimaksud dalam tujuan ekonomi, bagi Indonesia tujuan penanaman modal tidak semata-mata tujuan ekonomi secara makro tetapi mencakup tujuan sosial. Tujuan sosial meliputi meningkatkan kesejahteraan meningkatkan taraf hidup dan kemakmuran rakyatnya. Kegiatan ekonomi dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan regulasi yang secara normatif mengatur hubungan ekonomi antara negara dengan warga negara.

Sesuai dengan Pasal 33 Konstitusi 1945, perekonomian nasional akan dipandu dan diatur berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dan berdasarkan prinsip kebersamaan, keadilan, keberlanjutan, kesadaran lingkungan, kemandirian, dan efisiensi. Hal ini sejalan dengan tujuan dan cita-cita bangsa dalam membangun kesejahteraan rakyat untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Konstitusi 1945.

Hukum sangat berperan dalam pembangunan nasional untuk menjamin bahwa perubahan yang merupakan indikasi pembangunan terjadi

dengan cara yang teratur. Fungsi hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja yang mengakomodasi konsep Roscoe Pound yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat “law as a tool of social engineering” yang kemudian dimodifikasi menjadi hukum sebagai sarana pembangunan.¹ Hukum adalah untuk menjaga ketertiban masyarakat. Hukum pada dasarnya bersifat konservatif karena tujuannya, yaitu untuk melestarikan dan melindungi apa yang telah dicapai sebelumnya.

Sebagaimana diketahui bahwa sebagai konsekuensi dapat menimbulkan konsekuensi bahwa hukum tidak boleh ketinggalan dengan proses pembangunan yang terjadi di dalam masyarakat dengan mampu mendorong dan mengarahkan pembangunan sebagai cerminan dari tujuan hukum modern. Hal ini didasarkan pada gagasan bahwa pembangunan harus memiliki keteraturan atau pola dan bahwa pembaharuan adalah sesuatu yang diinginkan atau bahkan dianggap perlu. Akibatnya, hukum berfungsi sebagai alat (regulator) atau sarana pembangunan dalam arti mengarahkan aktivitas manusia ke arah yang diinginkan oleh pembangunan atau pembaharuan.

Hukum memiliki hubungan yang sangat erat dengan faktor-faktor lain dalam masyarakat di antaranya faktor-faktor ekonomi, sosial, kebudayaan dan teknologi. Semua ini berarti bahwa proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang erat hubungannya dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan undang-undang

1 Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 52.

terkait. Oleh karena itu, pemahaman yang tepat tentang hukum harus mempertimbangkan lembaga dan prosedur yang diperlukan untuk mewujudkan hukum, di samping memandangnya sebagai seperangkat aturan atau prinsip yang mengatur keberadaan manusia dalam masyarakat.²

Fungsi hukum dalam pembangunan tidak sekedar sebagai alat pengendali sosial saja, tetapi juga melakukan upaya untuk menggerakkan masyarakat agar berperilaku sesuai dengan tatanan baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat yang dicita-citakan. Hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat mempunyai arti bahwa fungsi hukum mengubah bahkan menghapus pola yang tidak sesuai dengan perkembangan jaman dengan menciptakan paradigma baru dalam kerangka mencapai sasaran pembangunan, hukum harus memperlihatkan peranannya. Jadi, fungsi hukum adalah untuk menjamin keteraturan dan ketertiban. Pentingnya hal tersebut menyebabkan ada orang yang menyamakan fungsi dengan tujuan hukum. Tanpa keteraturan dan ketertiban, kehidupan manusia tidak akan menemukan kepastian dan keteraturan.

Menurut Sunaryati Hartono, bahwa pembangunan yang terencana pada hakekatnya memerlukan berbagai syarat terjadinya perubahan-perubahan nilai-nilai sosial dan norma-norma hukum di tiga bidang sekaligus, yaitu:³

1. Perubahan nilai-nilai kehidupan sosial yang tradisional menjadi nilai-nilai sosial yang modern.

2 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 15.

3 Sunaryati Hartono, *Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm. 18.

2. Perubahan nilai-nilai kehidupan sosial politik yang berlandaskan hidup kesukuan dan kedaerahan, menjadi nilai-nilai sosial Indonesia, yang sesuai dan berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila.
3. Perubahan nilai-nilai kehidupan sosial ekonomi yang berlaku bagi suatu masyarakat heterogen agraris, menjadi nilai-nilai sosial ekonomi yang cocok bagi suatu masyarakat homogeny industrial.

Apabila perubahan di ketiga bidang tersebut dilakukan secara sinkron dan terarah, maka alat yang tepat bukanlah kekuasaan atau paksaan, akan tetapi melalui pembentukan kaidah hukum melalui pengarahannya persuasif, dan baru terakhir menggunakan kekuasaan. Ini kiranya yang dimaksud oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa hukum sebagai alat pembaharuan harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat.

Dalam kerangka mencapai sasaran, berbagai perkembangan dan pembangunan tersebut hukum harus menampakkan perannya. Dalam kaitannya dengan kerangka dasar pembangunan nasional, hukum mewujudkan diri dalam dua wajah, yaitu di satu pihak hukum memperketatkan diri sebagai suatu aspek pembangunan, artinya bahwa hukum itu diikat sebagai suatu faktor dari pembangunan itu sendiri yang perlu untuk mendapat prioritas dalam usaha penegakan pembangunan dan pembinaannya.

Di lain pihak, hukum itu harus dipandang sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat yang akan menentukan keberhasilan usaha-usaha pembangunan nasional. Hukum harus berfungsi

bukan hanya sekedar “as a tool of social control” atau sebagai alat yang berfungsi mempertahankan stabilitas, tetapi sebagaimana yang dikatakan oleh Roscoe Pound, hukum juga berfungsi sebagai “as a tool of social engineering”.⁴

Menurut Sunaryati Hartono, makna dari pembangunan hukum meliputi empat hal sebagai berikut:⁵

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik)
2. Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem yang baru.

Sunaryati Hartono, membagi hukum ekonomi menjadi dua bagian, pertama, hukum ekonomi pembangunan, mencakup kaidah-kaidah yang mengatur usaha-usaha peningkatan dan pengembangan bidang-bidang ekonomi, perdagangan dan keuangan, dimana pemerintah memainkan peran penting sebagai pengarah, pengatur dan agen perubahan. Kedua, hukum ekonomi sosial memuat kaidah-kaidah yang menyangkut usaha-usaha peningkatan kemampuan ekonomi dan kesejahteraan warga negara Indonesia sebagai perseorangan.

Cita-cita negara kesejahteraan dikemukakan oleh John Rawls,⁶ yang menyatakan bahwa ada dua hak yang harus diberikan oleh negara kepada

4 Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *op.cit.*

5 Sunaryati Hartono, *op.cit.*, hlm. 20.

6 Lebih jauh tentang John Rawls dan pokok-pokok pikirannya tentang negara kesejahteraan dan keadilan sebagai *fairness* terdapat dalam bukunya yang berjudul: *A Theori Of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995 yang diterjemahkan oleh Uzair

warganya untuk menciptakan kesejahteraan, pertama, hak-hak dasar mutlak dan kedua, hak sosial ekonomi. Dasar pemikiran di atas adalah bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat secara keseluruhan, harus ada arahan umum dan kerjasama meskipun terdapat perbedaan akumulasi kemakmuran dan kesejahteraan.

Dalam mewujudkan salah tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum, pemerintah melaksanakan pembangunan nasional dengan hakikat pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia yang berlandaskan cita-cita pembangunan kemakmuran secara lahiriah dan kesejahteraan batiniah.

Berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapat pelayanan kesehatan”, maka rumah sebagai tempat tinggal memiliki peran yang penting dan strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya.

Perumahan merupakan kebutuhan yang pokok di samping kebutuhan yang lain, yaitu pangan dan sandang. Kebutuhan akan rumah merupakan sesuatu hal yang mendasar bagi manusia dan mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia terutama dalam membentuk watak dan kepribadiannya yang kemudian akan mewarnai pula kepribadian bangsa,

Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik, untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

sehingga memerlukan pembinaan dan pengembangan demi kelangsungan kehidupan manusia.⁷ Di samping itu, perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia dalam pergaulan bermasyarakat.⁸

Pembangunan perumahan adalah untuk menjamin bahwa setiap keluarga memiliki tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang aman, sehat, damai, dan terorganisir. Rumah yang layak adalah bangunan yang sekurang-kurangnya memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya.

Dalam pembangunan perumahan diperlukan peraturan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, arahan dan kebijakan serta pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan menjadi dasar hukum pula dalam penyelesaian masalah-masalah di bidang perumahan. Pelaksanaan pembangunan perumahan oleh pihak-pihak tertentu yang diberi izin harus benar-benar memperhatikan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan masalah dan kerugian bagi pihak lain.

Hal lain yang berkaitan secara erat dalam hal perumahan yaitu masalah pertanahan yang harus diperhatikan secara baik karena pembangunan perumahan dilaksanakan di atas bidang tanah dengan status hak tertentu. Di samping itu, perlu memperhatikan pula aspek penataan

7 A.P. Parlindungan, dalam: Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm.2.

8 Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan REI – Rakasindo, 1997, hlm. 46.

ruang, persyaratan penggunaan tanah, penguasaan hak atas tanah, dan lainnya agar tercipta suatu rumah hunian yang sehat, aman, serasi dan teratur.

Di Indonesia, pengaturan ketentuan bidang perumahan dimulai pada masa orde lama, yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1964 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan. Undang-undang tersebut kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Lalu kemudian terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mencabut keberlakuan undang-undang sebelumnya di bidang perumahan. Dan khusus di bidang rumah susun, yang akan menjadi pembahasan utama dalam disertasi ini, di atur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UURS) yang diterbitkan pemerintah untuk mengganti undang-undang yang lama, yaitu. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Salah satu kebutuhan dasar manusia adalah tempat tinggal. Tempat tinggal memberi individu ruang untuk menjalani kehidupan sehari-hari dan melindungi mereka dari gangguan luar. Bagi sebagian besar orang, memiliki tempat tinggal sangat penting untuk bertahan hidup dan menjalani kehidupan yang layak, tenang, aman, dan menyenangkan. Dalam

menentukan apakah seseorang berhak atas standar hidup yang layak, hak atas perumahan merupakan faktor penting dan hak yang berdiri sendiri.⁹

Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan produk perumahan umumnya dan khususnya rumah susun, dalam perkembangannya usaha di bidang rumah susun saat ini semakin dibutuhkan di kalangan masyarakat perkotaan. Berdasarkan UURS, rumah susun dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu: rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara dan rumah susun komersil. Sebagai salah satu jenis rusun, satuan atau unit rumah susun komersil merupakan yang banyak diminati masyarakat kelas menengah ke atas untuk menjadi tempat tinggal di perkotaan untuk menopang aktivitasnya maupun sebagai sarana investasi di bidang properti.

Memenuhi permintaan produk rumah susun komersial bukanlah tanpa tantangan. Konsumen, sebagai pembeli yang jumlahnya tidak terbatas dan lapisan masyarakatnya sangat beragam, memaksa pengembang untuk melakukan aktivitas pemasaran dan distribusi barang dan jasa dengan cara yang paling efektif untuk menjangkau basis konsumen yang beragam. Untuk tujuan ini, berbagai pendekatan dicoba, yang dapat memiliki berbagai dampak, termasuk yang mengarah pada tindakan negatif dan bahkan tercela. Dampak negatif yang umum meliputi ketidakpatuhan terhadap persyaratan perizinan, pengadaan lahan, kualitas produk, informasi yang tidak jelas, dan sebagainya.¹⁰

9 Patra M. Zein, *Hak Rakyat Atas Perumahan*, Citra Adithya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 74.

10 Sri Redjeki Hartono, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 32.

Berdasarkan penelitian pendahuluan yang bersifat kualitatif, didapatkan informasi bahwa permasalahan yang terjadi di lapangan di antaranya adalah perjanjian jual beli rumah antara pengembang dan pembeli, ketika ternyata ketentuan perjanjian tidak selalu dipatuhi. Ini dapat dilihat dari kasus di mana dalam perjanjian telah disepakati bahwa setelah konsumen menyetor uang muka sejumlah sekian persen tertentu pihak developer sebagai penyelenggara pembangunan rumah susun akan menyerahkan unit atau satuan rumah susun dalam jangka waktu yang disebutkan di dalam perjanjian tersebut. Namun yang terjadi developer ingkar janji karena pembangunan rumah susun terkendala banyak faktor yang salah satunya adalah proses pembebasan tanah dari pemilik sebelumnya.

Terkait praktik pemasaran rumah susun, pihak developer seringkali menyalahi aturan. Dalam banyak kasus banyak rumah susun yang mulai dipromosikan dan dipasarkan padahal pembangunannya sama sekali belum dilakukan, bahkan pembebasan tanahnya belum tuntas dengan pemilik lama. Dalam hal ini, pembeli sebagai konsumen jika tidak jeli akan sangat dirugikan, dan akan menjadi sumber munculnya sengketa di kemudian hari.

Jika dilihat dari latar belakang sosial ekonomi, keahlian teknis, dan kemampuan untuk menempuh tindakan hukum melalui pengadilan, sejumlah gugatan properti perumahan biasanya menggambarkan konsumen sebagai kelompok yang dirugikan dibandingkan dengan pengembang. Para konsumen ini belum menerima tingkat perlindungan hukum yang dijanjikan.

Dalam situasi yang lain, Sulistyowati melihat ada 6 (enam) poin penting yang merugikan konsumen, dalam upaya mendapatkan properti jenis perumahan, yaitu:¹¹

(1) kenaikan harga rumah; (2) pengembang swasta enggan membangun rumah sederhana, karena merasa keuntungan yang akan mereka dapatkan sangat kecil; (3) pengembang seringkali tidak memperhatikan kepentingan konsumen, dengan mengingkari janji untuk menyediakan fasilitas umum dan infrastruktur; (4) kondisi aktual perumahan tidak sesuai dengan yang dijanjikan; (5) kualitas rumah yang buruk; dan (6) administrasi pembayaran cicilan yang berantakan.

Untuk menangani keluhan pelanggan, pengembang biasanya menyertakan kotak pengaduan. Jika masalah masih dalam masa garansi pemeliharaan, pengembang akan menanganinya secepat mungkin. Pengembang tidak bertanggung jawab atas kerusakan apa pun yang terjadi setelah masa garansi berakhir. Masa garansi ketiga pengembang tersebut juga berbeda; beberapa adalah 100 hari, 150 hari, dan 200 hari. Mereka mengklaim bahwa ini memenuhi kewajiban mereka kepada pelanggan dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya pasal 27 poin e.

11 Sulistyowati, *Akses Kepada Perlindungan Konsumen Sebagai Salah Satu Aspek Kesejahteraan Sosial*, Jakarta, UI, 1992, hlm. 20

Kondisi demikian, menempatkan konsumen berada dalam posisi yang dirugikan dalam hal pemberian garansi properti seperti yang sudah dituangkan dalam akta perjanjian jual beli yang sudah disepakati bersama. Dalam hal ini, jika diilustrasikan pengembang sebagai penjual dan konsumen perumahan sebagai pembeli, penjual dianggap melakukan wanprestasi dengan tidak memenuhi kewajibannya dalam akta jual beli kesepakatan bersama. Dalam sebuah akta perjanjian jual beli, seorang penjual mempunyai kewajiban utama untuk:

1. Menyerahkan produk yang dibeli kepada pelanggan;
2. Bertanggung jawab atas setiap cacat yang tidak ditemukan pada produk yang dipasok, serta setiap kerugian yang diderita pembeli sehubungan dengan perjanjian jual beli, selama pelanggan telah membayarnya. Selain hal tersebut di atas, penjual harus mengganti kerugian yang disebabkan oleh cacat tersebut jika mereka mengetahuinya;
3. Memenuhi semua tanggung jawab Anda berdasarkan kontrak, termasuk jaminan atau janji apa pun.¹²

¹² Janus Sidabolok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia dengan Pembahasan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999*, Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 102.

Hal dikatakan wanprestasi adalah dalam hal menanggung kebendaan yang menjadi tanggungannya berupa rumah yang dijual kepada pembeli, dalam KUH Perdata telah diatur mengenai hal penanggungan barang yang dijual kepada pembeli dan mengenai cacat tersembunyi dalam barang yang dijual dalam Pasal 1474, Pasal 1491, Pasal 1494, Pasal 1495, Pasal 1496, Pasal 1504, dan Pasal 1509 KUHPdata.

Apabila produsen atau pelaku korporasi bertindak tidak bertanggung jawab, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen) secara khusus mengatur kekhawatiran konsumen dan menawarkan platform untuk aspirasi dan advokasi konsumen. Tidak diragukan lagi ada harapan besar terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Terlepas dari kekurangannya, undang-undang ini merupakan langkah besar menuju perlindungan konsumen khususnya dan mendorong praktik korporasi yang baik di Indonesia secara keseluruhan.

Seberapa baik Undang-Undang Perlindungan Konsumen diimplementasikan merupakan subjek penting yang harus ditangani oleh semua pemangku kepentingan, termasuk konsumen dan pelaku korporasi dan ekonomi. Dapatkah konsumen tetap berada dalam posisi yang setara saat berinteraksi dengan bisnis, produsen, dan pelaku ekonomi? Seberapa banyak hak mereka yang diabaikan, dan dapatkah mereka secara efektif dan bertanggung jawab membela atau menuntut hak-hak tersebut? Untuk menjawab pertanyaan pertama apakah konsumen, khususnya konsumen properti, benar-benar cukup dilindungi oleh Undang-Undang Perlindungan

Konsumen? sangat penting untuk secara berkala menilai masalah-masalah mendasar ini.

Ketika konsumen membeli unit atau sarusun dari pengembang dalam kondisi yang belum dibangun atau masih dalam proses pembangunan, lazimnya pihak pengembang melakukan perikatan dengan pembeli sebagai konsumen melalui suatu perjanjian awal yang bersifat baku berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli atau PPJB yang kemudian akan diikuti dengan Perjanjian Jual Beli yang disertai dengan penyerahan unit rumah susun.

Dari sisi kepentingan pembeli sebagai konsumen jika developer tidak melaksanakan kewajiban hukumnya dalam pemenuhan hak konsumen, berdasarkan perjanjian yang telah dibuatnya dengan pihak developer atau pengembang sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen, dengan mengacu Pasal 1365 KUH Perdata yang menegaskan bahwa individu yang menyebabkan kerugian harus diberi ganti rugi atas setiap tindakan ilegal yang mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Untuk dapat dikatakan sebagai Perbuatan Melawan Hukum berdasar Pasal 1365 KUH Perdata, suatu perbuatan harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya perbuatan melawan hukum;
- b. Adanya unsur kesalahan;
- c. Adanya kerugian;
- d. Adanya hubungan sebab akibat yang menunjukkan bahwa adanya kerugian disebabkan oleh kesalahan seseorang.

Adanya unsur melawan hukum dimana suatu perbuatan melawan hukum memenuhi unsur-unsur berikut:

- (1) Bertentangan dengan hak orang lain;
- (2) Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri;
- (3) Bertentangan dengan kesusilaan;
- (4) Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda.

Unsur-unsur tersebut pada dasarnya bersifat alternatif, artinya untuk memenuhi bahwa suatu perbuatan melawan hukum, tidak harus dipenuhi semua unsur tersebut. Jika suatu perbuatan sudah memenuhi salah satu unsur saja, maka perbuatan tersebut dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum. Dalam hal ini, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pengembang adalah yang bertentangan dengan hak orang lain dan kewajiban hukumnya sendiri. Sehingga semakin menyeimbangkan kedudukan dan peran konsumen terhadap pengembang sebagai pelaku usaha, sekalipun salah satu asas negara hukum telah menegaskan bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama/seimbang di mata hukum.

Pasal 1367 ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan, bahwa seseorang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kerugian yang disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Jika terjadi suatu sengketa, konsumen harus dapat membuktikan bahwa pelaku usaha telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan itu atas dasar kesalahannya sebagai pihak yang menghasilkan produk yang dijual kepada konsumen. Dalam hal ini ditekankan adalah kesalahan pelaku usaha. Bahwa

Pasal 1365 KUH Perdata tidak membedakan hal kesengajaan dari hal kurang berhati-hati melainkan hanya mengatakan, bahwa harus ada kesalahan di pihak pembuat perbuatan melanggar hukum agar si pembuat itu dapat diwajibkan menanggung/membayar ganti kerugian.

Berkaitan dengan pelanggaran perjanjian yang dilakukan oleh pengembang dalam memenuhi hak-hak pembeli, selanjutnya menurut Wirjono, dalam hukum perdata tidak perlu dihiraukan apa ada kesengajaan atau kurang berhati-hati. Dalam hukum pembuktian dikenal suatu prinsip yang disebut prinsip bewijsleer atau ajaran pembuktian yang menyatakan bahwa barang siapa yang mendalilkan itu memiliki kewajiban untuk membuktikan dalil dan peristiwa dimaksud. Siapa yang bertanggung gugat atas tindakan yang lalai tersebut, serta tindakan itu merupakan tindakan yang melanggar hukum dan ada unsur kesalahan serta adanya hubungan sebab akibat yang menimbulkan kerugian dimaksud.

Ketentuan tentang pembuktian terbalik ini juga diatur dalam KUH Perdata seperti yang terdapat pada Pasal 1244. Dengan menerapkan dasar pemikiran “praduga adanya kesalahan” (presumption of fault) maka beban pembuktian adanya kesalahan menjadi terbalik. Tergugat diwajibkan untuk membuktikan tidak adanya kesalahan padanya.

Terkait dengan hal itu, maraknya terjadi konsumen harus menanggung kerugian karena ulah pengembang yang melakukan pembangunan dan memasarkan rumah susun tanpa mematuhi ketentuan hukum di bidang perumahan secara umum dan di bidang rumah susun

secara khusus, pada satu sisi menunjukkan adanya kelemahan dalam pengawasan yang dilakukan pemerintah.

Investasi besar pada rumah susun atau flat komersial yang tidak disertai dengan pengetahuan hukum tentang rumah susun merupakan penyebab munculnya berbagai masalah. Pelanggan atau masyarakat umum yang membeli rumah susun atau flat tidak memperhatikan aspek-aspek yang kelak akan menimbulkan masalah bagi konsumen atau penghuni flat terkait perlindungan hukum dan status kepemilikan hak atas tanah. Konsumen sarusun memiliki perlindungan hukum dengan kekuatan pembuktian lengkap atau sempurna atas dimilikinya Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan memenuhi syarat sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS).

Dalam hal jual beli properti, konsumen seringkali menjadi pihak yang menjadi korban dari pengembang sebagai akibat dari kurang hati-hatian khususnya terkait legalitas proyek dalam hal ini sertifikat atau akta jual beli tanah yang menjadi landasan pembangunan suatu produk properti. Salah satu kunci yang perlu diperhatikan dalam transaksi properti khususnya pre project selling¹³, cek legalitas proyek, seperti sertifikat atau akta jual beli tanah, Surat Izin Penunjukkan Penggunaan Tanah, Izin Mendirikan Bangunan, dan lain-lain.¹⁴ Sejalan dengan pendapat dimaksud, menurut Dasri Novian, pada umumnya persyaratan perizinan pembangunan proyek

¹³ *Pre Project Selling* merupakan penjualan sebelum proyek dibangun di mana properti yang dijual tersebut baru berupa gambar atau konsep.

¹⁴ *Majalah Estate*, “Agar Tidak Terjebak Presale”, Volume 3, Maret 2006.

properti di setiap daerah itu sama, hanya kadangkala terdapat beberapa perbedaan teknis. Secara garis besar, salah satu persyaratan izin administratif yang harus dilengkapi oleh pengembang adalah Izin Prinsip/Izin Lokasi/Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT) dari instansi terkait.¹⁵ Jika keduanya yaitu pengembang dan konsumen properti menjalani dan memahami prosedur dimaksud, tentunya dispute terkait jual beli produk properti yang dipicu oleh ilegalitas proyek tidak terjadi.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) menjadi sarana sebagai satu media yang mengikat antara pembeli rumah susun sebagai konsumen dengan pengembang sebagai pelaku usaha. Meskipun PPJB ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dalam memberi kelonggaran kepada pengembang untuk menjual rumah susun sebelum atau masih dalam proses pembangunan (pre project selling) agar dapat menghimpun dana dari konsumen guna mendukung biaya pembangunan proyek, namun dengan perjanjian pengikatan yang mengawali jual beli ini terkadang menjadi kendala dalam berbagai hal terutama dalam pemenuhan hak-hak pembeli rumah susun sebagai konsumen.

Sejatinya, Perjanjian Pengikatan untuk Jual Beli (PPJB) yang dibuat di hadapan Notaris atau PPAT merupakan perjanjian yang diangkat dan dibuat dari konsepsi KUH Perdata yang merupakan kesepakatan para pihak mengenai hak dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 juncto Pasal 1338 KUH Perdata, sehingga memiliki kekuatan mengikat serta memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak. Dengan

15 *Bisnis Properti*, "Persyaratan Pengembang Properti", Nomor 22, Juni 2005.

ditandatanganinya PPJB, calon penjual dan calon pembeli pada prinsipnya telah menyatakan kehendak untuk melanjutkan transaksi ke tahap jual beli yang sebenarnya, yaitu perbuatan hukum yang mengacu pada ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menegaskan bahwa jual beli merupakan salah satu cara pemindahan hak atas tanah. Pelaksanaan jual beli tersebut selanjutnya harus dituangkan dalam bentuk akta otentik yang dibuat di hadapan PPAT, yang dalam praktik dikenal sebagai Akta Jual Beli (AJB), sebagai syarat sah peralihan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dengan dibuatkannya PPJB, kepemilikan objek jual beli belum beralih dari calon Penjual kepada calon Pembeli meskipun seluruh harga telah dibayar penuh oleh calon Pembeli. Dengan maksud dari para pihak bahwa hak atas objek berupa tanah dan bangunan yang akan dijual berdasarkan PPJB tersebut tidak dapat diperikatkan/diperjanjikan untuk dialihkan kepada pihak lain oleh pemiliknya. Notaris sebagai pejabat yang mengatur secara tertulis dan mengesahkan hubungan hukum para pihak dalam bentuk akta otentik, akta mana memuat peristiwa PPJB itu dengan dasar hukum yang kuat untuk berlaku sebagai alat bukti.

Namun ketika yang terjadi adalah PPJB dilakukan hanya untuk mengikat pembeli unit sarusun oleh pengembang sementara pembangunan rumah susunnya masih pada tahap awal pembangunan atau bahkan belum mulai dilakukan, perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) dapat menjadi suatu bentuk perjanjian yang sangat merugikan konsumen. Di dalam praktik,

perjanjian pengikatan jual beli adakalanya tidak diikuti dengan perjanjian selanjutnya yaitu perjanjian jual beli yang diikuti penyerahan objek jual belinya, atau dengan kata lain tidak terlaksana. Hal tersebut terjadi karena munculnya sengketa karena salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban hukumnya kepada pihak lain.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pada disertasi ini peneliti akan menganalisis dan mengkaji terkait **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN PROPERTI RUMAH SUSUN YANG MEMBELI DARI PENGEMBANG SEBELUM HAK ATAS TANAHNYA DIBEBAHKAN DARI PEMILIK TANAH”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah adalah konteks dari penelitian yang merupakan alasan mengapa penelitian diperlukan dan merupakan petunjuk yang mengarahkan tujuan penelitian. Pedoman dalam perumusan masalah adalah mengungkapkan fenomena apa di balik gejala masalah tersebut dan mengidentifikasi penyebab utamanya.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan permasalahan dalam ini sebagai berikut:

1. Apakah pengaturan mengenai perlindungan konsumen rumah susun dengan PPJB dalam rangka rencana penjualan rumah susun oleh pengembang sudah memenuhi kepentingan konsumen rumah susun;

2. Mengapa pengaturan mengenai perlindungan konsumen rumah susun dengan PPJB dalam rangka rencana penjualan rumah susun oleh pengembang belum memenuhi kepentingan konsumen;
3. Bagaimana formulasi pengaturan mengenai perlindungan konsumen rumah susun dengan PPJB dalam rangka rencana penjualan rumah susun;

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Adapun tujuan dan manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak diteliti¹⁶ dengan tujuan yang ingin dicapai, yakni ;

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang solusi hukum dalam hal perjanjian jual beli properti antara pengembang dan konsumen properti atas tanah yang belum dibebaskan pengembang.
- b. Untuk mengkaji, menganalisis dan memahami peran dan sikap pemerintah dalam rangka penyelesaian masalah terkait perjanjian jual beli properti antara pengembang dan konsumen properti atas tanah yang belum dibebaskan pengembang.

¹⁶ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Cet. 3, (Jakarta: UI-Preaa,1996), halaman 18.

- c. Untuk mengkaji, menganalisis dan menemukan upaya penyelesaian perlindungan hak konsumen kepada pengembang properti sebagai akibat pelanggaran terhadap perjanjian yaitu tanah yang belum dibebaskan pengembang properti.

2. Manfaat Penelitian

Menurut Peter Muhammad Marzuki, bahwa ilmu hukum memiliki 2 (dua) aspek, yaitu aspek praktis dan aspek teoritis. Mengingat hal tersebut, maka berdasarkan faktor kegunaannya maka penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum untuk kajian praktis dan penelitian hukum untuk kajian akademis.¹⁷

a. Kegunaan Secara Teoritis.

Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Perlindungan Konsumen dan Bidang Hukum Perumahan dan Hukum Perdata, dan lebih khusus lagi tentang hukum perjanjian.

b. Secara Praktis

- 1) Untuk memberikan wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat secara umum dalam masalah perlindungan hukum bagi konsumen properti.
- 2) Untuk memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah perlindungan hukum bagi konsumen

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm.25

properti sesuai dengan tema yang diangkat dalam disertasi ini.

D. KERANGKA PEMIKIRAN

Pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, pembangunan nasional memerlukan upaya untuk terus meningkatkan keikutsertaan secara aktif seluruh lapisan masyarakat Indonesia serta upaya untuk memantapkan kesadaran kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan di segala bidang yang pada hakekatnya merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hakekat pembangunan tersebut merupakan pengamalan Pancasila, dan keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh sikap dan kesetiaan bangsa Indonesia terhadap Pancasila.

Pancasila disajikan sebagai *weltanschauung*, sebagai filsafat *weltanschauung* adalah penglihatan manusia tentang dunia atau tentang alam semesta. Pancasila nama yang diberikan pada filsafat bangsa Indonesia, maka Pancasila disajikan sebagai penglihatan bangsa Indonesia tentang dunia, tentang alam semesta ialah tentang tempat manusia yang satu terhadap lainnya dan tempat manusia sebagai keseluruhan terhadap isi alam

semesta lainnya.¹⁸ Landasan sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945, Keadilan dalam pembangunan sistem ekonomi Indonesia merupakan titik tolak, proses dan tujuan sekaligus yang harus dicapai, hal ini terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 amandemen keempat yang berisi mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial adalah bagian yang tidak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan, kesejahteraan sosial yang terdapat dalam UUD 1945 berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang perorang. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi.¹⁹

Pasal 33 UUD 1945 Amandemen Keempat Bab XIV Tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa:

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

¹⁸ Soediman Kartohadiprodjo, *Kumpulan Karangan*, PT Pembangunan, Jakarta, 1965, hlm.134

¹⁹ Sri Edi Swasono, *Sistem Ekonomi Indonesia, dalam Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dalam Kancah Globalisasi*, Sains, Bogor, 2005, hlm 29

- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.”

Pasal 33 UUD 1945 merupakan suatu amanat dari proklamasi dan UUD 1945 mengenai perekonomian nasional pancasila yaitu suatu susunan perekonomian Indonesia yang pusatnya adalah kemakmuran rakyat.

Sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 perekonomian Indonesia berdasar atas demokrasi ekonomi. Hal ini berarti bahwa baik sistem ekonomi tujuan yang ingin dicapai, pembangunan ekonomi, kebijaksanaan maupun program semuanya berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dan dibawah pimpinan pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan dan bukan kemakmuran orang-perorangan, oleh sebab itu cabang-cabang produksi yang terpenting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara.

Kata berkuasa dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) ini mempunyai arti bahwa negara bukan hanya memiliki kekuasaan politik saja, tetapi juga kekuasaan ekonomi melalui kekuatan yang dimilikinya dalam penguasaan pasar dan faktor-faktor produksi. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh ditangani orang perorangan.

Penguasaan oleh negara memang perlu diartikan sebagai sepenuhnya pemilikan, tetapi bahwa negara harus menjamin adanya kemampuan untuk menegakkan kedaulatan serta melindungi kepentingan umum dan kepentingan ekonomi rakyat.²⁰

Realisasi dari ekonomi Pancasila yang tertuang dalam UUD 1945 dan Pancasila terdapat dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa:

“Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.”

Dalam upaya mewujudkan kesejahteraannya, setiap bagian dari rakyat Indonesia tidak terlepas dari kebutuhan pokoknya berupa sandang, pangan dan papan. Kebutuhan akan perumahan identik dengan upaya pemenuhan kebutuhan akan perumahan sebagai sebuah tempat untuk hunian atau tempat tinggal.

Kebutuhan masyarakat Indonesia terhadap hunian, khususnya dalam bentuk rumah susun, menunjukkan tren peningkatan yang cukup signifikan, terutama di kawasan perkotaan. Kondisi ini tidak terlepas dari keterbatasan lahan serta tingginya harga tanah yang menyebabkan kepemilikan properti, khususnya rumah susun komersial, memerlukan biaya yang relatif besar. Di sisi lain, perkembangan sektor ini juga membuka peluang bisnis yang

²⁰ Gunawan Sumodiningrat, *Sistem Ekonomi Pancasila Dalam Perspektif, Impac Wahana Cipta*, Jakarta, 1999, hlm 50

menjanjikan bagi para pelaku usaha properti. Hal tersebut mendorong semakin banyak pengembang untuk terlibat, sehingga persaingan dalam industri menjadi semakin ketat. Untuk menarik minat calon konsumen, berbagai strategi pemasaran dilakukan, antara lain melalui promosi yang menonjolkan kualitas bangunan, kelengkapan fasilitas, kemudahan skema pembayaran seperti uang muka dan cicilan yang ringan, serta janji terkait kemudahan aspek legalitas.

Dalam praktiknya, tidak seluruh janji yang disampaikan oleh pengembang dapat direalisasikan secara konsisten, sehingga menimbulkan kekecewaan di kalangan konsumen karena terdapat ketidaksesuaian antara yang ditawarkan dan yang diterima. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) bahkan menyoroti tingginya potensi pelanggaran dalam sektor properti yang merugikan konsumen. Berbagai kasus menunjukkan bahwa posisi konsumen seringkali berada pada kondisi yang lemah, bahkan dalam beberapa situasi justru berujung pada kriminalisasi terhadap konsumen itu sendiri.²¹

Lebih lanjut, terdapat sejumlah bentuk pelanggaran yang kerap terjadi dalam praktik, di antaranya penjualan kaveling tanpa disertai pembangunan fisik bangunan, yang pada dasarnya menyimpang dari peran pengembang sebagai pelaku usaha perumahan. Selain itu, tidak jarang ditemukan transaksi jual beli yang dilakukan tanpa didukung oleh dokumen perizinan yang memadai. Permasalahan lain yang sering muncul adalah kondisi di mana konsumen telah melunasi kewajiban pembayaran, namun

21 YLKI Report, 2010

belum memperoleh bukti kepemilikan akibat belum dilakukannya pemecahan sertifikat. Di samping itu, realisasi fasilitas sosial dan fasilitas umum juga sering kali tidak sesuai dengan yang dijanjikan pada saat pemasaran, sehingga semakin memperlemah perlindungan terhadap konsumen.

Pada informasi awal disebutkan bahwa pada waktu tertentu bangunan akan selesai dibangun dan setiap unit rumah susun beserta fasilitas pendukung lainnya akan siap dihuni dan digunakan, namun pada kenyataannya proyek belum selesai masih pada tahap pembangunan yang tidak jelas kapan selesainya. Tentunya tindakan dari pengembang tersebut melanggar Pasal 8 UUPK. Selain itu, pengembang mungkin berkolaborasi dengan notaris untuk memalsukan ketentuan perjanjian jual beli, yang merupakan suatu bentuk pelanggaran. Bahkan jika rumah tersebut belum dibangun, notaris akan membuat dokumen jual beli tanah dan bangunan atas permintaan pengembang. Akta ini berfungsi sebagai prasyarat bagi pelanggan untuk mengajukan kredit perumahan rakyat (KPR) ke bank.

Pelanggan akan menderita akibat strategi ini karena pada akhirnya mereka harus membayar cicilan hipotek tanpa memiliki rumah. Bank akan mengenakan denda jika pelanggan tidak membayar cicilan yang telah disepakati. Ironisnya, tidak ada tindakan hukum yang diambil oleh penegak hukum meskipun hal itu merupakan tindak pidana. Saat melaporkan properti, petugas penegak hukum mungkin memperlakukan pelanggan secara berbeda dibandingkan dengan pengembang²².

22 YLKI, *Seminar Perlindungan Konsumen*, 2009.

Pemerintah mencari solusi karena konsumen merasa dirugikan. Pemerintah kemudian mengeluarkan UUPK Nomor 8 Tahun 1999 pada tahun 1999. Namun, salah satu tantangan dalam pelaksanaannya adalah konsumen tidak menyadari hak-hak hukum mereka. Untuk mencapai kesejahteraan umum, kehidupan yang lebih adil, menjamin keberlangsungan struktur nasional dan sosial Indonesia, serta mendorong perdamaian sosial, maka diperlukan restrukturisasi.²³

Berkaitan dengan latar belakang tersebut di atas, dalam penelitian ini, teori yang digunakan oleh penulis sebagai Grand Theory guna mendukung dalam membangun beberapa penjelasan dari permasalahan yang dianalisis adalah Teori Negara Kesejahteraan. Sejahtera menuju kepada keadaan baik, kondisi manusia dimana orang-orangnya berada dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat dan damai. Dalam pengertian ini kesejahteraan merupakan apa yang dijelaskan oleh Franz Magnis Suseno, yaitu kesejahteraan umum, yang diusahakan oleh negara, harus dirumuskan sebagai kesejahteraan yang menunjang tercapainya kesejahteraan anggota-anggotanya.²⁴

Negara Indonesia seringkali disebut sebagai negara yang mengusung gagasan negara kesejahteraan (welfare state), hal ini karena di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 terdapat salah satu tujuan negara yang mengekspresikan gagasan negara kesejahteraan itu. Gagasan negara kesejahteraan sebagai sebuah konsep, bukan terlahir dari

²³ Penjelasan Umum Paragraf 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

²⁴ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 314-315.

sebuah ikhtiar pendek. Ditilik dari perspektif sejarah, negara kesejahteraan hadir dalam bayang-bayang pergumulan dua ideologi ekstrim yakni, individualisme dan kolektivisme. Dalam perkembangan selanjutnya, gagasan negara kesejahteraan berkembang menjadi beberapa konsep dengan menampilkan beberapa varian:²⁵

1. Residual Welfare State, yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik.
2. Universalist Welfare State, yang meliputi negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan sosial demokrat dan dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif.
3. Social Insurance Welfare State, yang meliputi negara seperti Austria, Belgia, Prancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan. Di sini, Negara Kesejahteraan bergerak dari bentuk gagasan menuju konsep, model, dan teori.

Konsep negara kesejahteraan memiliki enam tujuan dasar, yakni: pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja yang cukup, stabilitas harga,

²⁵ Esping Anderson dalam A Briggs, *"The Welfare State in Historical Perspective"*, *European Journal of Sociology*, 1961.

pembangunan dan ekspansi sistem jaminan sosial serta peningkatan kondisi kerja, distribusi modal dan kesejahteraan yang seluas mungkin, dan promosi terhadap kepentingan dan kelompok sosial dan ekonomi yang berbeda-beda.²⁶ Dengan demikian, konsep kesejahteraan memiliki makna:

1. Sebagai kondisi sejahtera, yaitu terpenuhi segala kebutuhan material dan non-material. Kondisi demikian timbul apabila kehidupan manusia aman dan bahagia karena terpenuhinya kebutuhan dasar yang berupa:
 - a. Gizi;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pendidikan;
 - d. Tempat Tinggal;
 - e. Pendapatan; serta
 - f. Manakala manusia mendapatkan perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
2. Sebagai bentuk pelayanan sosial yang mencakup:
 - a. Pelayanan Kesehatan;
 - b. Pendidikan;
 - c. Perumahan;
 - d. Jaminan Sosial; dan
 - e. Pelayanan Sosial Personal.

²⁶ Philipe Nonets-Philip Szelcnick, *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung, 2010, di terjemahkan dari Philipe Nonets-Philip Szelcnick, *Law and Society In Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978.

3. Sebagai Tunjangan sosial yang sebagian besar digunakan untuk kepentingan masyarakat tidak mampu;
4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan atau lembaga social masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan.

Sebagai Middle Theory, penulis menggunakan teori milik Gustav Radbruch, bahwa hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan, finalitas dan kepastian hukum. Keadilan merujuk kepada kesamaan hak di depan hukum, finalitas merujuk kepada tujuan keadilan, yaitu memajukan kebaikan dalam kehidupan manusia. Selanjutnya kepastian hukum merujuk kepada jaminan bahwa hukum (yang berisi norma-norma yang memajukan kebaikan) benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.²⁷

Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945 dalam Pasal 1 Ayat 3 menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum." Ini berarti bahwa semua administrasi negara di Indonesia wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 28D Ayat 1 Konstitusi Republik Indonesia tahun 1945 lebih lanjut mendukung hal ini, dengan menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Akibatnya, dalam kerangka kehidupan nasional dan negara, perlindungan hukum sangatlah penting.

27 Bernard L.Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm.130

Konsep perlindungan terhadap setiap anggota masyarakat adalah hak hukum setiap manusia sebagai subjek hukum. Konsumen sebagai individu yang memiliki hak-hak dimuka hukum seharusnya menjadi subjek hukum yang harus diperlakukan adil dengan tujuan pemenuhan haknya karena adanya jaminan dan kepastian hukum.

Sehubungan dengan itu, sebagai Applied Theory, Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa hukum merupakan suatu sarana pembaruan dalam masyarakat, sehingga hukum perlu dibangun secara berencana agar hukum sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat dapat berjalan secara serasi, seimbang selaras sehingga kehidupan hukum mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.²⁸

Paham tentang keadilan secara umum berdasarkan filsafat Aristoteles tentang keadilan yang merupakan kebajikan lengkap dalam arti seutuhnya karena keadilan bukanlah nilai yang harus dimiliki dan berhenti pada taraf memilikinya bagi diri sendiri, melainkan juga merupakan pelaksanaan aktif, dalam arti harus diwujudkan dalam relasi dengan orang lain.²⁹ Secara khusus teori keadilan diharapkan dapat diimplementasikan dimana pihak konsumen dalam bidang perumahan memperoleh perlindungan hukum yang difasilitasi oleh sistem pengawasan dan regulasi yang berlaku.

Menurut Scott Davidson, Rawls dalam karyanya *A Theory of Justice* berargumentasi bahwa “keadilan merupakan suatu cara pendistribusian hak,

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit.*

²⁹ John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006

kewajiban, manfaat dan beban diantara individu-individu di dalam masyarakat.³⁰ Teori Rawls dapat diterapkan pada argumen-argumen yang mendukung hak atas pembangunan yang merupakan hak generasi ketiga yang menuntut realokasi sumberdaya dunia untuk memaksimalkan kesejahteraan orang-orang di negara-negara sedang berkembang.³¹

Teori Keadilan sebagaimana yang terdapat di dalam rumusan sila-sila Pancasila terdapat kata adil. Sila kedua berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab”, sila ke lima menyatakan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila butir-butir dari prinsip keadilan (termasuk yang disebutkan Rawls) telah diungkapkan secara jelas.

Lebih lanjut, istilah "keadilan" dalam Pembukaan Konstitusi 1945 mengungkapkan dedikasi Indonesia terhadap nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, dapat diklaim bahwa keadilan sosial adalah apa yang dianggap sebagai keadilan oleh rakyat Indonesia. Untuk mendefinisikan keadilan sosial, kita harus kembali pada definisi keadilan menurut Aristoteles, yang membedakan antara *justitia distributiva* (*distributive justice*) dan *justitia commutativa* (*remedial justice*). Berbeda dengan *justitia commutativa*, yang memberikan jumlah yang sama kepada semua orang, *justitia distributiva* mensyaratkan bahwa "setiap orang mendapatkan apa yang menjadi hak atau bagiannya, dalam hal ini keadilan memberikan kepada setiap orang sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kedudukannya, sehingga bukan kesetaraan yang dituntut tetapi keseimbangan". Dalam hubungan sosial,

³⁰ Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994, hlm.48

³¹ *Ibid*, hlm 50

kesetaraan dibutuhkan karena justitia commutativa adalah kewajiban yang dimiliki setiap individu terhadap orang lain. Keadilan didefinisikan sebagai "ketika setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang kedudukan" oleh justitia commutativa. Maka justitia distributive sifatnya proporsional, sedangkan justitia comutativa memperhatikan kesamaan yang sifatnya mutlak.³²

Keadilan sifatnya relatif, maka hukum berperan dalam mewujudkan keadilan, hukum erat hubungannya dengan keadilan. Bersamaan dengan kejelasan dan kegunaan hukum, salah satu tujuan utama dan terpenting dari hukum adalah keadilan. Keadilan, serta kejelasan dan kegunaan hukum, adalah tujuan-tujuan hukum. Ketiganya idealnya harus diakomodasi oleh perundang-undangan.

Proses pembangunan membutuhkan perencanaan yang cermat, antara lain mencakup jaminan dan perlindungan terhadap keteraturan, kelancaran dan keseluruhan proses dan hasil-hasil dari pembangunan itu. Oleh karenanya dibutuhkan suatu instrumen yang mampu memberikan jaminan, perlindungan, kepastian dan arah bagi pembangunan itu.³³

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 Bab IV 1.3 Angka 6 mengenai Mewujudkan Indonesia yang Demokratis Berlandaskan Hukum, mengatakan bahwa:

³² Aristoteles dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenai Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm.78-79, lihat juga Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, tanpa tahun, hlm.3

³³ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, CV Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.171

“Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan HAM, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban, dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur sehingga penyelenggaraan pembangunan nasional akan makin lancar.”

Pembangunan nasional yang terpenting bukan hanya pembangunan fisik, tetapi juga perubahan yang sedang terjadi pada anggota masyarakat dan nilai-nilai yang mereka anut, sehingga hakikat dari pembangunan nasional adalah masalah pembaharuan cara berpikir dan sikap hidup. Perkembangan dan pembaharuan suatu negara dipelopori oleh pemerintah, maka hukum memegang peranan dalam proses pembaharuan ini, karena segala tindakan pemerintah akan berwujud pembentukan peraturan

perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, dalam pembentukan hukum hendaknya disesuaikan dengan situasi dan kondisi suatu negara. Hal ini sesuai dengan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan, “law is a tool of social engineering.” Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu dan hukum dalam arti kaidah diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Untuk itu diperlukan sarana berupa peraturan yang tertulis baik undang-undang maupun yurisprudensi, dan hukum yang tertulis harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Pengertian “sarana” lebih luas dari “alat” sebagaimana konsep Roscou Pound dengan alasan bahwa:³⁴

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya, jika dibandingkan dengan Amerika serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya seputar Supreme Court) pada tempat yang lebih penting;
2. Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dari penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia, (Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1976), hlm 9-10

menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu;

3. Apabila hukum di sini termasuk juga hukum internasional, konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Lebih lanjut, bahwa dalam “ketertiban” sebagai tujuan hukum, merupakan suatu fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Dalam hal ini, jika pengembang sebagai pelaku usaha melakukan kegiatannya taat memenuhi semua ketentuan hukum yang harus dipenuhinya, demikian juga pembeli sebagai konsumen maka akan tercipta suasana kehidupan yang tertib dan teratur. Terciptanya suasana tertib dan teratur merupakan harapan dari semua orang dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur. Bangsa Indonesia mengidamkan suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata yang dicapai dengan cara wajar (seimbang, tidak ekstrim) dan berperikemanusiaan, sehingga tercapai keselarasan, keserasian dan ketentraman diseluruh negeri.³⁵

Sebagai penerapan asas keadilan dalam mewujudkan peningkatan kesejahteraan rakyat pembangunan ekonomi akan dilakukan dengan melibatkan seluruh masyarakat secara aktif, Asas (principle) adalah konsep fundamental yang dapat berfungsi sebagai landasan, dasar, atau penopang. Prinsip-prinsip hukum, yang dapat ditemukan dengan mencari karakteristik

³⁵ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm.3.

umum dalam peraturan konkret ini, bukanlah peraturan konkret; melainkan, merupakan gagasan dasar umum atau landasan peraturan konkret yang terkandung dalam atau di balik setiap sistem hukum dan terwujud dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan yang membentuk hukum positif.³⁶ Asas keadilan dalam hal ini adanya partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dalam bidang jual beli rumah susun yang dilakukan pengembang selaku penyelenggara pembangunan rumah susun dengan pembeli satuan rumah susun selaku konsumen yang berkaitan untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil, sehingga tidak menimbulkan eksekusi negatif bagi para pihak dan menjadi preseden yang berpengaruh pada perkembangan industri properti secara lebih luas lagi.

Hubungan antara pengembang dan pembeli satuan rumah susun yang terikat dalam suatu perjanjian adalah suatu hubungan yang menimbulkan hak dan kewajiban hukum bagi masing-masing pihak. Hal tersebut menjadi suatu dasar dalam sistem hukum perjanjian di Indonesia yang mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). KUH Perdata yang menyebut perjanjian dengan istilah persetujuan. Menurut Pasal 1313 KUH Perdata, pengertian persetujuan dapat didefinisikan sebagai berikut :

“Suatu tindakan yang mengikat satu atau lebih individu dengan satu atau lebih individu lainnya disebut perjanjian.”³⁷

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1983

³⁷ R Subekti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1995, hlm. 282.

Menurut R. Wirjono Prodjodikoro, disebutkan, bahwa suatu perjanjian adalah tindakan hukum yang berkaitan dengan harta benda antara dua pihak ketika satu pihak membuat komitmen untuk melakukan sesuatu, dan pihak lain memiliki hak untuk menuntut agar janji tersebut dipenuhi.³⁸

Dikemukakan oleh R. Subekti, bahwa suatu komitmen yang dibuat oleh satu orang kepada orang lain atau oleh dua orang satu sama lain untuk melakukan sesuatu merupakan suatu perjanjian. Suatu hubungan hukum yang dikenal sebagai kewajiban berkembang antara kedua pihak sebagai akibat dari kejadian ini.³⁹

Suatu perjanjian antara kedua pihak dipublikasikan. Perjanjian tersebut berbentuk rangkaian kata atau kalimat yang berisi komitmen atau janji yang diungkapkan secara lisan atau tertulis oleh para pihak dalam perjanjian tersebut. Karena sebagian besar perjanjian dihasilkan dari perjanjian lain, perjanjian merupakan sumber paling signifikan dari mana perjanjian-perjanjian tersebut berasal. Perjanjian adalah hak fisik atau suatu kejadian, tetapi perjanjian itu sendiri adalah makna abstrak.⁴⁰

Pada prinsipnya, perjanjian dapat dibuat secara lisan atau tertulis dan tidak dibatasi oleh format tertentu. Namun, perjanjian lisan tidak lagi dapat diterima sebagai bukti di dunia modern. Akibatnya, perjanjian harus didokumentasikan secara tertulis, baik sebagai akta pribadi maupun sebagai dokumen resmi yang berfungsi sebagai bukti.⁴¹

38 Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Bandung, Eresco, 1981, hlm. 7.

39 Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*, Jakarta, Alfabeta, 2004, hlm. 74.

40 *Ibid*, hlm. 74.

41 *Ibid*.

Undang-undang menetapkan bentuk tertentu untuk beberapa perjanjian; jika bentuk ini tidak diikuti, perjanjian tersebut batal. Oleh karena itu, bentuk tertulis merupakan prasyarat keberadaan perjanjian (*bestaanwaarde*) dan bukan hanya sebagai metode pembuktian. Misalnya, akta notaris diperlukan untuk pendirian perseroan terbatas (Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas), dan akta dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diperlukan untuk jual beli tanah.⁴²

Menurut Sudikno Mertokusumo, prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam perjanjian adalah gagasan-gagasan mendasar dan umum yang menjadi dasar bagi peraturan hukum tertentu. Peraturan-peraturan ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, yang merupakan hukum positif dan dapat diidentifikasi dengan meneliti ciri-cirinya.⁴³

Asas-asas hukum perjanjian meliputi:

a. Asas Konsensualisme

Konsensual berasal dari bahasa latin *CONCENSUS* yang berarti sepakat. Hal ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata yang menyatakan :

“Setiap perjanjian yang mengikat secara hukum mengikat pihak-pihak yang terlibat”.

b. Asas Kebebasan Berkontrak

⁴² *Ibid*

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 97.

Pada dasarnya, manusia bebas menjalin hubungan dengan orang lain, termasuk membuat perjanjian. Hal ini dapat disimpulkan dari Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata yang menyatakan:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai hukum bagi pihak yang membuatnya”.

c. Asas Kekuatan Mengikatnya Suatu Perjanjian

Para pihak terikat oleh ketentuan perjanjian yang telah dibuat dan disepakati. Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyimpulkan gagasan ini.

d. Asas Itikad Baik

Asas itikad baik dalam arti objektif terdapat dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata, yang bunyinya:

“Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”.

e. Asas Kepribadian

Pasal 1315 KUHP mengatur hal ini: "Pada umumnya, tidak seorang pun dapat mengikat dirinya sendiri atau meminta pembentukan janji selain untuk dirinya sendiri."

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1317 KUHP, Pasal 1318 KUHP, dan Pasal 1340 ayat (2) KUHP, komitmen yang dibuat kepada pihak ketiga merupakan pengecualian terhadap aturan ini.

Jika kesepakatan para pihak memenuhi persyaratan hukum tertentu, kesepakatan tersebut mungkin dianggap "sah". Ketentuan dalam kesepakatan tersebut memiliki konsekuensi hukum.

Menurut Pasal 1320 KUHPerdata, syarat sahnya perjanjian adalah:

a. Sepakat Mereka yang Mengikatkan Diri

Kesepakatan kehendak antara para pihak, atau persetujuan atas poin-poin utama perjanjian, disebut sebagai perjanjian. Ini menyiratkan bahwa keinginan satu pihak juga dimiliki oleh pihak lain. Para pihak memiliki keinginan bersama.

Perjanjian tertulis atau lisan dapat dibuat secara eksplisit. Sementara itu, tindakan individu yang membuat perjanjian dapat menunjukkan kehendak yang tidak pasti. Ketika para pihak mencapai konsensus, sebuah perjanjian tercipta. Meskipun demikian, agar perjanjian tertentu dapat dilaksanakan, diperlukan bentuk tertentu. Perjanjian tersebut batal dan tidak sah jika bentuk ini tidak dipenuhi. Pasal 1321 KUHP pada dasarnya mengatakan:

"Tidak ada perjanjian yang sah jika dibuat karena kesalahan, atau diperoleh melalui paksaan, atau penipuan."

Menurut pasal yang disebutkan sebelumnya, suatu perjanjian batal secara hukum jika diperoleh melalui penipuan, paksaan, atau kesalahan. Sesuai dengan Pasal 1324 KUHP, yang pada dasarnya menyatakan:

"Apabila suatu perbuatan dapat menakut-nakuti orang yang berakal sehat dan membuat mereka takut bahwa mereka atau harta benda mereka berada dalam bahaya menderita kerugian yang jelas dan nyata, maka perbuatan itu dianggap sebagai pemaksaan."

Pasal tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sepakat harus memenuhi syarat-syarat di mana tidak boleh terdapat cacat kehendak dalam perjanjian tersebut, yang meliputi:

1). Paksaan (dwang)

Pemaksaan adalah suatu keadaan di mana seseorang melakukan suatu tindakan karena takut atau di bawah ancaman, baik fisik maupun mental. Hal ini ditentukan dari Pasal 1324 KUHP. Menurut R. Subekti, pemaksaan mengacu pada pemaksaan spiritual atau psikologis, dan ancaman adalah tindakan yang dilarang oleh hukum.⁴⁴

2). Kesesatan atau kekhilafan (Dwaling)

Dalam kasus ini, pernyataan kepatuhan salah satu pihak tidak sesuai dengan niatnya, atau kedua pihak salah memahami tujuan perjanjian tersebut. R. Subekti berpendapat bahwa kesalahan atau kekeliruan terjadi ketika salah satu pihak salah memahami poin-poin penting perjanjian atau pihak-pihak yang terlibat.⁴⁵

Kekhilafan itu ada dua macam:

- a). Mengenai orangnya
- b). Mengenai bentuknya yaitu objek perjanjian.

3). Penipuan (bedrog)

Pasal 1328 KUHPerdata menyatakan:

⁴⁴ R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan VII, Intermasa, Jakarta, 1987, hlm. 23.

⁴⁵ *Ibid*.

“Penipuan merupakan alasan untuk membatalkan perjanjian, jika tipu daya yang digunakan oleh salah satu pihak sedemikian rupa sehingga jelas dan nyata bahwa pihak lain tidak akan menyetujui perjanjian tersebut jika tipu daya tersebut tidak dilakukan.”

Menurut R. Subekti, penipuan terjadi ketika satu pihak dengan sengaja memberikan informasi yang tidak akurat disertai dengan tipu daya untuk meyakinkan pihak lain agar memberikan otorisasi.⁴⁶

Pelaksanaan dan wanprestasi adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan kewajiban para pihak dalam suatu perjanjian yang diakibatkan oleh kegagalan pelaksanaan. Moch dan Mashudi. Menurut Chidir Ali, pelaksanaan adalah tanggung jawab yang harus dipenuhi oleh pihak pertama, dan pihak lain berhak menuntut agar hal itu dilakukan. Bentuk prestasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1234 KUHPerdara terdiri atas kewajiban untuk:

- a. Memberikan sesuatu, atau
- b. Melakukan sesuatu, atau
- c. Tidak melakukan sesuatu.

Tidak selalu mungkin untuk memenuhi persyaratan ini; kadang-kadang, salah satu alasan yang dikenal sebagai wanprestasi mencegahnya untuk diselesaikan. Menurut para ahli hukum seperti M. Yahya Harahap,

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 24

wanprestasi adalah kegagalan untuk memenuhi kewajiban tepat waktu atau dengan benar.⁴⁷

Menurut R. Subekti, bentuk wanprestasi dari para pihak dapat berupa:

- a. Tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
- b. Melaksanakan apa yang dijanjikan, tetapi tidak sebagaimana diperjanjikannya;
- c. Melakukan apa yang diperjanjikan namun terlambat;
- d. Melakukan sesuatu menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.⁴⁸

Pihak yang wanprestasi dapat diberikan sanksi yang berupa:

- a. Membayar kerugian yang diderita pihak yang dirugikan
- b. Pembatalan perjanjian
- c. Peralihan resiko
- d. Membayar biaya perkara kalau sampai diperkarakan dimuka hakim.

Dalam praktik pengembang yang menjual unit rumah susun komersial sebagai penyelenggara pembangunan gedung rumah susun, perjanjian jual beli diperlukan untuk mengikat pengembang dan pembeli. Pasal 457 KUHP mendefinisikan jual beli sebagai "suatu perjanjian di mana satu pihak mengikat dirinya untuk menyerahkan suatu objek, dan pihak lain untuk membayar harga yang disepakati."

47 M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 60.

48 R. Subekti, *op.cit.*, hlm. 45.

Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/1995 tanggal 23 Juni 1995 tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Rumah yang Mengikat, Perusahaan Pengembangan Perumahan dan Permukiman atau Pengembang atau Pelaku Usaha yang bertindak sebagai penjual rumah dan konsumen rumah yang bertindak sebagai pembeli rumah adalah dua pihak dalam perjanjian tersebut.

Selama perjanjian standar tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan tidak memuat ketentuan yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pengembang (Pelaku Usaha) pada umumnya bebas membuat perjanjian standar yang memuat klausul standar.

Perjanjian yang dilakukan dalam bidang perumahan akan melahirkan dokumen-dokumen hukum (legal documents) yang penting antara lain:

1. Perjanjian jual beli antara pengembang (pelaku bisnis) dan pelanggan disebut Perjanjian Jual Beli (PPBJ), yang sering disebut sebagai Perjanjian Pembelian Awal. Hubungan kontraktual antara pengembang (pelaku bisnis) dan pelanggan terjalin melalui perjanjian ini.
2. Perjanjian Jual Beli yang disiapkan dan ditandatangani di hadapan Pejabat Akta Tanah (PPAT).
3. Perjanjian Pinjaman Kepemilikan Rumah yang merinci jumlah pinjaman, suku bunga, dan jadwal pembayaran kembali. Dokumen-dokumen ini penting untuk menerapkan perlindungan konsumen.

Kamus bahasa Inggris mendefinisikan istilah "developer," yang berasal dari bahasa asing, sebagai "pembangun perumahan." Sementara itu, Perusahaan Pengembangan Perumahan, yang juga dapat dimasukkan dalam definisi pengembang, didefinisikan sebagai berikut dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974:

“Perusahaan pengembang perumahan adalah bisnis yang mengembangkan berbagai jenis hunian dalam jumlah besar di lahan yang akan menciptakan lingkungan perumahan yang terpadu dengan fasilitas sosial dan infrastruktur lingkungan yang dibutuhkan penghuni.”

Pengembang diklasifikasikan sebagai pelaku usaha berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 1, angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mendefinisikan pelaku usaha sebagai berikut:

“Setiap orang atau organisasi yang beroperasi di dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama pihak lain melalui perjanjian untuk melakukan bisnis di berbagai sektor ekonomi, dianggap sebagai pelaku usaha.”

Menentukan hak dan tanggung jawab masing-masing pihak sangat penting untuk menciptakan lingkungan bisnis yang nyaman dan hubungan yang harmonis antara pengembang (pelaku bisnis) dan pelanggan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur

hal ini lebih lanjut. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa hal tersebut terdiri dari:

- a. Hak untuk dibayar sesuai dengan syarat dan nilai tukar produk dan/atau jasa yang dipertukarkan.
- b. Hak untuk mendapatkan pembelaan hukum terhadap perilaku konsumen yang tidak jujur.
- c. Kemampuan untuk membela diri dengan benar ketika masalah konsumen diselesaikan di pengadilan.
- d. Hak untuk memulihkan reputasi seseorang jika secara hukum terbukti bahwa produk atau jasa yang diperdagangkan tidak menyebabkan kerugian bagi konsumen.

Sedangkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur mengenai Kewajiban Developer (Pelaku Usaha) yang meliputi:

- a. Melaksanakan operasi komersial mereka dengan itikad baik.
- b. Memberikan informasi yang akurat, transparan, dan jujur tentang kondisi dan garansi produk atau layanan, beserta deskripsi tentang cara menggunakan, memelihara, dan memperbaikinya.
- c. Melayani dan memperlakukan pelanggan secara adil, jujur, dan tanpa bias.
- d. Memastikan kualitas produk dan/atau layanan yang diproduksi dan/atau dipertukarkan sesuai dengan standar yang relevan untuk barang dan/atau layanan.

- e. Menawarkan garansi dan/atau jaminan untuk produk yang diproduksi dan/atau diperdagangkan, serta memberi pelanggan kesempatan untuk menguji dan/atau mencoba barang atau layanan tertentu.
- f. Menawarkan pengembalian dana, restitusi, dan/atau ganti rugi atas kerugian yang disebabkan oleh penggunaan produk dan/atau layanan yang diperdagangkan.
- g. Membayar layanan yang diperoleh atau digunakan dengan melanggar kontrak.

Bagi developer (pelaku usaha), selain dibebani kewajiban sebagaimana disebutkan di atas, ternyata dikenakan larangan-larangan yang diatur dalam Pasal 8 sampai dengan 17 UUPK. Pasal 8 UUPK mengatur larangan bagi pelaku usaha yang sifatnya umum dan secara garis besar dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Larangan terhadap produk itu sendiri karena tidak sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku untuk penggunaan konsumen.
- b. Larangan memberikan informasi kepada pelanggan yang keliru, menyesatkan, atau palsu.⁴⁹

Di samping adanya hak dan kewajiban yang perlu diperhatikan oleh developer (pelaku usaha), ada tanggung jawab (Product Liability) yang harus dipikul oleh developer (pelaku usaha) sebagai bagian dari kewajiban yang mengikat kegiatannya dalam berusaha. Sehingga diharapkan adanya

49 B. Resti Nurhayati, "Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999", *Kisi Hukum Majalah Ilmiah FH Unika Soegijapranata Semarang*, 2001, Edisi IX, hlm. 38.

kewajiban dari developer (pelaku usaha) untuk selalu bersikap hati-hati dalam memproduksi barang/jasa yang dihasilkannya.

Tanggung jawab (Product Liability) dapat didefinisikan sebagai suatu tanggung jawab secara hukum dari orang/badan yang menghasilkan suatu produk (producer, manufacturer), dari orang/badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk (processor, assembler) atau mendistribusikan (seller, distributor) produk tersebut.

Karena konsep tanggung jawab sangat penting untuk perlindungan konsumen, maka tidak mungkin membahas tanggung jawab tanpa juga mempertimbangkan prinsip-prinsip tanggung jawab. Secara umum, perbedaan berikut dapat dibuat antara konsep-konsep hukum tentang tanggung jawab:

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (liability based on fault), menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum jika terdapat unsur kesalahan yang terlibat.
- b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggungjawab (Presumption of liability), prinsip ini menyatakan bahwa terdakwa selalu dianggap bertanggung jawab sampai mereka dapat membuktikan ketidakbersalahannya, sehingga beban pembuktian berada pada terdakwa.
- c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (Presumption of nonliability), prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga

tanggung jawab, di mana terdakwa selalu dianggap tidak bertanggung jawab sampai terbukti bersalah.

- d. Prinsip tanggung jawab mutlak (Strict liability), prinsip ini tidak menetapkan kesalahan sebagai faktor penentu, tetapi ada pengecualian yang memungkinkan pembebasan dari tanggung jawab, seperti keadaan kahar (force majeure).
- e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (limitation of liability), Berdasarkan konsep tanggung jawab ini, perusahaan tidak dapat secara sepihak membuat ketentuan yang merugikan pelanggan, seperti membatasi tanggung jawab maksimal mereka. Jika ada pembatasan, pembatasan tersebut harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang relevan.⁵⁰

Tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen dalam Undang- Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur khusus dalam BAB VI, mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, Memperhatikan substansi Pasal 19 ayat (1) Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dapat diketahui bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi :

- a. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan,
- b. Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran,
- c. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.⁵¹

50 Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 2000, hlm. 58.

51 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 125.

Berdasarkan hal ini, kesalahan pelaku bisnis tidak hanya didasarkan pada keberadaan barang dan/atau jasa yang cacat. Ini menyiratkan bahwa setiap kerugian yang diderita oleh pelanggan ditanggung oleh kewajiban pelaku bisnis.⁵²

Sulit untuk mempraktikkan konsep product liability. Tanggung jawab produk didasarkan pada kelalaian dan perilaku ilegal (fault) dalam sistem pertanggungjawaban tradisional. Pelanggan yang kehilangan uang akibat produk atau layanan yang cacat dapat mengajukan gugatan langsung terhadap produsen (pelaku usaha) berdasarkan Pasal 1365 KUHP. Keberadaan tindakan ilegal menjadi dasar dari tuntutan ini. Dengan kata lain, pelanggan harus terlebih dahulu membuktikan kesalahan pelaku usaha.

Dibandingkan dengan pelaku korporasi, konsumen berada dalam posisi yang relatif lemah, sehingga langkah-langkah berbasis bukti semacam itu sulit untuk diterapkan.

Selain tantangan dalam membuktikan pelanggaran, konsumen akan kesulitan mendapatkan penggantian atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku korporasi. Oleh karena itu, tanggung jawab yang ketat, yang membuat produsen langsung bertanggung jawab atas kerugian pelanggan terlepas dari kesalahan produsen, sangat penting.⁵³ Jika dicermati sebenarnya UUPK mengadopsi konsep strict liability. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPK disebutkan bahwa:

⁵² Ibid.

⁵³ N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Panta Rei, Jakarta, 2005, hlm. 15.

“Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, atau kerugian yang diderita konsumen akibat mengkonsumsi barang/jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.”

Pasal 28 UU Perlindungan Konsumen menyatakan:

“Pembuktian terhadap ada atau tidaknya unsur dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23, merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.”

Lebih lanjut apabila membicarakan mengenai tanggung jawab developer maka hal tersebut berkaitan dengan tanggung jawab moral si developer kepada konsumennya.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UUPK, 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 adalah semua orang (individu atau perusahaan) yang menggunakan produk dan/atau jasa, bukan hanya pembeli (buyer atau koper). Oleh karena itu, pengalihan produk dan/atau jasa, termasuk pengalihan kenikmatan dari penggunaannya, adalah komponen terpenting dari transaksi konsumen.⁵⁴

54 Shidarta, *op.cit*, hlm. 6.

Berdasarkan UUPK Pasal 1 angka 1 menerangkan mengenai pengertian dari perlindungan konsumen, adalah:

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.”

Inisiatif perlindungan konsumen di Indonesia didasarkan pada gagasan yang dianggap dapat memberikan panduan dan penerapan yang bermanfaat. Lima unsur perlindungan konsumen tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen:

- a. Asas Manfaat
- b. Asas Keadilan
- c. Asas Keseimbangan
- d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen
- e. Asas Kepastian Hukum

Perlindungan konsumen sendiri menurut UUPK, bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan pengetahuan, kapasitas, dan kemandirian konsumen dalam membela diri;
- b. Meningkatkan kedudukan dan martabat pelanggan dengan melindungi mereka dari akses yang tidak adil terhadap produk dan/atau layanan;
- c. Memperkuat kemampuan konsumen untuk memilih, memutuskan, dan menuntut hak-hak mereka.

Apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen tidak dijelaskan secara spesifik dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Keputusan Nomor: 350/MPP/Kep/12/2001, yang dikeluarkan pada tanggal 10 Desember 2001, memberikan definisi berikut tentang "sengketa konsumen":

“sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang atau memanfaatkan jasa.”

Menurut para ahli hukum Komar Kartaatmadja dalam bukunya Beberapa Masalah dalam Penerapan ADR di Indonesia mengatakan bahwa:

“Sengketa dalam pengertian sehari-hari dimaksudkan sebagai suatu keadaan dimana pihak-pihak yang melakukan upaya-upaya perniagaan mempunyai masalah yaitu menghendaki pihak lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu tetapi pihak lainnya menolak atau tidak berlaku demikian.”

Sengketa dapat juga dimaksudkan sebagai adanya ketidakserasian antara pribadi-pribadi atau kelompok-kelompok yang mengadakan hubungan karena hak salah satu pihak terganggu atau dilanggar.

Dalam konteks sengketa konsumen, hubungan hukum yang timbul umumnya melibatkan dua pihak utama, yaitu konsumen sebagai pengguna barang dan/atau jasa di satu sisi, serta pengembang sebagai pelaku usaha yang menyediakan produk di sisi lainnya. Perselisihan biasanya muncul akibat adanya ketidaksesuaian antara harapan konsumen dengan kondisi aktual produk yang diterima, atau karena kerugian yang timbul dari penggunaan

barang maupun jasa tersebut. Kerugian yang dialami konsumen dalam sengketa semacam ini dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa bentuk, antara lain kerugian yang bersifat fisik atau cedera pada diri konsumen (personal injury), kerusakan pada barang itu sendiri maupun pada benda lain (damage to product or other property), serta kerugian yang bersifat ekonomi murni. Kerugian ekonomi tersebut selanjutnya dapat dibedakan menjadi kerugian yang timbul secara langsung, seperti penurunan nilai atau kualitas produk, dan kerugian tidak langsung yang merupakan dampak lanjutan dari tidak optimalnya kinerja atau fungsi produk.

Dalam konteks hukum nasional, pemahaman mengenai produk cacat juga telah menjadi perhatian dalam kajian hukum, salah satunya sebagaimana tercermin dalam naskah akademik yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Kehakiman Republik Indonesia terkait tanggung jawab produsen terhadap konsumen, yang menekankan pentingnya kejelasan batasan dan kriteria produk cacat sebagai dasar perlindungan hukum bagi konsumen.

“Yang dimaksud dengan produk cacat adalah: setiap produk yang tidak memenuhi standar keselamatan bagi manusia atau harta benda mereka ketika digunakan sesuai harapan, baik karena kesengajaan atau kelalaian dalam proses produksi, atau karena masalah tambahan yang muncul selama peredarannya.”

Suatu produk pada dasarnya dapat dikategorikan sebagai cacat apabila tidak mampu memenuhi tujuan pembuatannya atau tidak memberikan manfaat sebagaimana yang semestinya diharapkan. Dalam kajian hukum perlindungan konsumen, kondisi tersebut umumnya dapat bersumber dari beberapa hal, yaitu adanya cacat pada produk itu sendiri, kesalahan dalam perancangan (desain), maupun kekurangan atau ketidakjelasan dalam pemberian informasi, peringatan, atau instruksi penggunaan kepada konsumen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) memberikan beberapa mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh oleh para pihak. Salah satu mekanisme tersebut adalah penyelesaian secara damai, yang dilakukan melalui kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha, baik dengan maupun tanpa pendampingan. Penyelesaian ini biasanya dilakukan melalui proses musyawarah untuk mencapai mufakat, dengan tujuan memperoleh solusi yang relatif sederhana, efisien, dan tidak memerlukan biaya besar. Dalam praktiknya, lembaga seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) kerap berperan sebagai fasilitator atau mediator. Pendekatan ini juga memiliki dasar hukum, antara lain dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perdamaian serta dalam UUPK yang mengakui penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Selain itu, penyelesaian sengketa juga dapat dilakukan melalui lembaga atau instansi yang berwenang. Di luar pengadilan,

penyelesaian dapat ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yang berfungsi untuk membantu para pihak mencapai kesepakatan terkait bentuk dan besaran ganti rugi, serta tindakan lain guna mencegah terulangnya kerugian di masa mendatang. Mekanisme ini bersifat alternatif dan tidak menghapus kemungkinan adanya pertanggungjawaban pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Di sisi lain, apabila penyelesaian melalui jalur damai maupun di luar pengadilan tidak mencapai hasil, para pihak dapat menempuh jalur litigasi melalui pengadilan umum. Dalam hal ini, proses pengajuan gugatan mengikuti ketentuan hukum acara perdata yang berlaku. UUPK juga mengatur bahwa pihak yang berhak mengajukan gugatan tidak hanya terbatas pada konsumen secara individu atau ahli warisnya, tetapi juga dapat dilakukan oleh kelompok konsumen yang memiliki kepentingan yang sama, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi persyaratan tertentu, serta pemerintah atau instansi terkait apabila kerugian yang ditimbulkan bersifat luas atau berdampak signifikan. Dengan demikian, sistem penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia memberikan berbagai alternatif jalur yang dapat dipilih sesuai dengan karakteristik permasalahan yang dihadapi.

E. METODE PENELITIAN

Sebelum penulis menyajikan hasil penelitian yang diperoleh terlebih dahulu dipaparkan metode penelitian yang dilakukan, termasuk justifikasi terhadap pilihan metode dan pendekatan yang digunakan. Metode penelitian tidak hanya membicarakan bagaimana cara atau langkah-langkah yang berkenaan dengan data tersebut diperoleh serta menginterpretasikan data berdasarkan fakta yang ada, serta membicarakan bagaimana sifat data yang diperoleh, dan bagaimana posisi penulis dalam melihat data.

Menurut Rianto Adi, metodologi penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian. Atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.⁵⁵ Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara dan/atau prosedur yang harus ditempuh agar orang bisa menemukan jawaban yang dianggap benar, guna menjawab suatu permasalahan tertentu.

1. Metode Pendekatan

Secara umum penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua jenis yakni penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.⁵⁶ Dalam kaitannya dengan masalah yang diteliti, maka penulis menggunakan

⁵⁵ Adi Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Budaya*, Cet. 1, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 1.

⁵⁶ Soemitro Hanitjo Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. 3, Gahlia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 10.

pencarian kebenarannya melalui metode pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder.⁵⁷

Dogmatika hukum terdiri dari ilmu tentang kaidah dan ilmu tentang pengertian hukum. Dalam aliran positivisme hukum obyeknya adalah hukum positif, hal ini yang terlihat adalah apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi kaidah dari perilaku, sehingga mengedepankan aspek idealita.

Berlandaskan Middle Range Theory yang menggunakan konsepsi Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmaja, maka kajian yuridis dalam proposal disertasi ini adalah mencakup penerapan hukum yang meliputi:

- a. Legal Substance, berupa hal-hal yang bersifat substansi hukum;
- b. Legal Structure, berupa perangkat/lembaga yang menjalankan kewenangannya; dan
- c. Legal Culture, berupa fakta nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat.

Pendekatan yuridis normatif mengikuti tata cara penelitian kualitatif, yang melihat suatu realitas dalam konteksnya bersifat deskriptif, serta penafsirannya terikat pada ruang dan waktu, menurut Rianto Adi penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian lainnya, sebab adanya pandangan-pandangan dasar tentang sifat realitas yang ganda dan hasil konstruksi dalam pengertian dan holistik, hubungan peneliti dengan yang diteliti sifatnya interaktif dan tidak dapat dipisahkan, kemungkinan penarikan

⁵⁷ Lili Rasjidi, *Monograf Filsafat Ilmu, Metode Penelitian, dan Karya Tulis Ilmiah Hukum*, Universitas Jaya Baya, Jakarta, hlm. 4.

generalisasi hanya dimungkinkan dalam ikatan konteks dan waktu, peranan nilai dalam penelitian merupakan suatu keharusan dan karenanya penelitian kualitatif tidak bebas nilai sifatnya.⁵⁸

Setiap penelitian ilmiah selalu menggunakan metodologi penelitian yang mempunyai ciri berbeda untuk setiap ilmu pengetahuan. Perbedaan metodologi ini bukan berarti berbeda secara utuh tetapi masing-masing ilmu pengetahuan mempunyai identitas sesuai dengan disiplin ilmu yang ditelitinya.⁵⁹

Soerjono Soekanto⁶⁰ berpendapat bahwa dilihat dari filsafat ilmu, maka ilmu hukum dapat dibedakan menjadi 2 bagian yaitu ilmu hukum normatif⁶¹ dan ilmu hukum empiris.⁶² Ilmu hukum memiliki komponen empiris dan sifat dasarnya sebagai ilmu normatif.⁶³

Sehubungan dengan perbedaan bagian dari ilmu hukum tersebut, maka penelitian hukum dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) golongan besar yaitu sebagaimana di bawah ini:⁶⁴

1. Metode penelitian hukum normatif, yang terdiri dari:⁶⁵

58 Adi Rianto, *op.cit.*, hlm. 56-57.

59 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 1.

60 Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 14.

61 Ilmu Hukum Normatif adalah ilmu hukum yang bersifat sui generis, maksudnya ilmu tidak bisa dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain. Fokus kajiannya adalah hukum positif. Dalam Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 80.

62 Ilmu hukum empiris adalah ilmu hukum yang memandang hukum sebagai fakta yang dapat dikonstruksikan atau diamati dan bebas nilai. *Ibid.*, hlm. 81.

63 Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 14-15.

64 Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 29-30.

65 Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Pada Penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-

- a. penelitian inventarisasi hukum positif;⁶⁶
- b. penelitian asas-asas hukum;⁶⁷
- c. penelitian hukum klinis;⁶⁸
- d. penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan;⁶⁹
- e. penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan;⁷⁰

undangan (law in book) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang pantas. Oleh karena itu, Pertama, sumber datanya hanya data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kedua, penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif dapat ditinggalkan, tetapi penyusunan kerangka konsepsional mutlak diperlukan. Ketiga, tidak diperlukan hipotesis. Keempat, tidak memerlukan sampling. *Ibid*, hlm. 118 s/d 120.

66 Inventarisasi hukum positif merupakan kegiatan pendahuluan yang mendasar. Sebelum menemukan norma hukum in concreto haruslah diketahui lebih dahulu, hukum positif apa yang berlaku. Ada tiga kegiatan pokok dalam kegiatan inventarisasi hukum: 1) Penetapan kriteria identifikasi untuk mengadakan seleksi norma-norma mana yang harus dimasukkan sebagai norma hukum positif dan norma mana yang harus dianggap norma sosial yang bukan norma hukum, 2) Mengoleksi norma-norma yang telah diidentifikasi sebagai norma hukum, kemudian 3) Lakukan pengorganisasian norma-norma yang telah diidentifikasi ke dalam suatu sistem yang komprehensif. *Ibid.*, hlm. 114.

67 Asas-asas hukum menurut Scholten, merupakan kecenderungan-kecenderungan dalam memberikan suatu penilaian susila terhadap hukum, artinya memberikan penilaian yang bersifat etis. Kegiatan penelitian hukum ini meliputi: 1) Memilih pasal-pasal yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang menjadi objek penelitian, 2) Klasifikasi pasal-pasal tersebut, 3) Analisis pasal-pasal tersebut, dan 4) Konstruksi dengan ketentuan, mencakup semua bahan hukum yang diteliti, konsisten, estetis dan sederhana dalam perumusannya. Dalam, Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 252.

68 Penelitian hukum jenis ini berusaha untuk menemukan apakah hukumnya bagi suatu perkara in-concreto. Dengan kata lain penelitian ini ditujukan untuk menemukan hukum in-concreto bagi suatu perkara tertentu, sehingga mensyaratkan adanya inventarisasi hukum positif in-abstracto., Dalam Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, *op.cit.*, hlm.125.

69 Dalam usaha mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan, ada 4 (empat) prinsip penalaran yang perlu diperhatikan, yaitu: 1) Derogasi, yaitu menolak suatu aturan yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi; 2) Nonkontradiksi, yaitu tidak boleh menyatakan adanya suatu kewajiban dikaitkan dengan institusi yang sama; 3) Subsumsi, yaitu adanya hubungan logis antara 2 (dua) aturan dalam hubungan aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah; dan 4) Eksklusi, yaitu tiap sistem hukum diidentifikasi oleh sejumlah perundang-undangan. Kegiatan ini meliputi : 1) Mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus penelitian, 2) Mengklasifikasikan berdasarkan kronologis dari bagian-bagian yang diatur oleh peraturan tersebut, 3) Menganalisis dengan menggunakan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum, dan 4) Melakukan konstruksi dengan cara memasukkan pasal-pasal tertentu ke dalam kategori-kategori berdasarkan pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum tersebut. Dalam Philips M. Hadjon, "Pengantar Ilmu Hukum Dogmatik (normatif)", Majalah, Yuridika Fakultas Hukum Unair, No.6 Tahun IX November – Desember 1994, hlm. 6. Lihat juga Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 127-128.

- f. penelitian perbandingan hukum; dan⁷¹
 - g. penelitian terhadap sejarah hukum.⁷²
2. Metode penelitian empiris atau sosiologis⁷³, yang terdiri dari:
- a. penelitian mengenai berlakunya hukum, yang meliputi:
 - 1) penelitian efektifitas hukum⁷⁴,
 - 2) penelitian dampak hukum⁷⁵.
 - b. penelitian identifikasi hukum tidak tertulis.⁷⁶

70 Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat ditelaah baik secara vertikal maupun horisontal. Untuk itu perlu diperhatikan beberapa asas-asas peraturan perundang-undangan, yaitu: 1) Asas *lex superior derogat legi inferiori*; 2) Undang-undang tidak berlaku surut; 3) Asas *lex specialis derogat legi generali*; 4) Asas *lex posteriori derogat legi priori*; dan 5) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat. Dalam Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 128-129.

71 Dalam penelitian perbandingan hukum yang diperbandingkan adalah sistem hukum masyarakat yang satu dengan sistem hukum masyarakat yang lainnya dan sistem hukum negara yang satu dengan sistem hukum negara yang lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan masing-masing sistem hukum yang diteliti. Jika ditemukan persamaan, dapat dijadikan dasar unifikasi sistem hukum, namun jika ditemukan perbedaan dapat diatur dalam hukum antar tata hukum. Dalam *Ibid.*, hlm 129-131.

72 Untuk menjelaskan perkembangan dari bidang-bidang hukum yang diteliti, sehingga terungkap kepermukaan mengenai fakta-fakta hukum masa silam dalam hubungannya dengan fakta hukum masa kini. *Ibid.*, hlm. 131.

73 Pada penelitian hukum yang sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain. *Ibid.*, hlm. 133. Bandingkan dengan Ronny Honitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Jakarta, 1984, hlm. 115.

74 Penelitian yang hendak menelaah efektifitas suatu peraturan perundang-undangan (berlakunya hukum positif). Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian perbandingan antara realitas hukum dengan idealitas hukum. Idealitas hukum menurut Donald Black adalah kaidah hukum yang dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim (*law in book*), sedangkan realitas hukum menurut Hans Kelsen artinya bagaimana seseorang seharusnya bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan kaidah tata hukum (*law in action*). Dalam Soleman B. Taneko, *Pokok-pokok Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 49.

75 Dampak hukum merupakan efek total (baik positif maupun negatif) dari berlakunya hukum. Dengan demikian, penelitian hukum jenis ini merupakan kegiatan untuk menelaah akibat-akibat dari berlakunya suatu hukum. Dalam, Soerjono Soekanto dan Heri Tjandrasari, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 22.

76 Penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk mendeskripsikan norma hukum dan lembaga hukum yang hidup dalam suatu masyarakat tertentu. Dalam, Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 152.

- c. Penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk mendeskripsikan norma hukum dan lembaga hukum yang hidup dalam suatu masyarakat tertentu.

Dalam penulisan disertasi ini didasarkan pada metode penelitian hukum normatif, dimana penelitiannya mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Dengan perkataan lain, dalam penulisan disertasi adalah penelitian doktrinal (*doctrinal research*), yaitu suatu penelitian yang menganalisis baik hukum sebagai *law as it written in the book*, maupun hukum sebagai *law as it is decided by the judge through judicial process*.⁷⁷

Bentuk penelitian normatif yang penulis lakukan adalah penelitian asas-asas hukum, yaitu penelitian yang memberikan penjelasan mengenai prinsip independensi dalam menjalankan terkait pembangunan ekonomi di Indonesia.

Dalam penelitian hukum normatif, biasanya hanya menggunakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber-sumber data sekunder saja yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁷⁸ Itu pula sebabnya digunakan analisis secara kualitatif (analisis normatif-kualitatif) karena datanya bersifat kualitatif.

Menurut Sudjana penelitian kualitatif memiliki 5 (lima) ciri yaitu:⁷⁹

77 Ronald Dworkin, "Legal Research", Deadalus, Spring, 1973, hlm. 250.

78 Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983,, hlm. 31.

79 Nana Sudjana, *Penelitian dan Penelitian Pendidikan*, Sinar Baru, Jakarta, 1989, hlm. 197-199.

- a. menggunakan lingkungan alamiah sebagai sumber data langsung;
- b. sifatnya deskriptif analitik;
- c. tekanan penelitian pada proses bukan pada hasil;
- d. sifatnya induktif;
- e. menggunakan makna.

Penelitian ini berusaha mengungkapkan kondisi nyata di lapangan dilakukan berdasarkan hasil studi kualitatif dengan melakukan penelitian yuridis empiris dengan memperhatikan ciri-ciri di atas.

Penelitian hukum normatif, merujuk pada hukum positif di dalam peraturan perundang-undangan nasional maupun negara lain, maupun konvensi-konvensi internasional. Penelitian hukum normatif merujuk pula pada sumber kedua, yaitu putusan hakim *in concreto* atau *judge made law*.⁸⁰

Sedikitnya ada tiga alasan penggunaan penelitian hukum normatif yang bersifat kualitatif. Pertama, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan.⁸¹ Kedua, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara yang

80 Sutandyo Wingyosoebroto, "Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi", *Majalah Masyarakat Indonesia*, tahun ke 1, Journal Legal Education, 1979, hlm. 17.

81 William J. Filstead, *Qualitative Methods: A Needed Perspective in Evaluation Research*, dalam Thomas D. Cook dan Charles S. Reichardt, ed, *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, Sage Publications, London, 1979, hlm. 38.

satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifisir.⁸² Ketiga, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang integral (*holistic*), dimana hal itu menunjukkan adanya keanekaragaman data serta memerlukan informasi yang mendalam (*indepth information*).⁸³

Metode penelitian normatif dengan cara menggambarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dan diaplikasikan kepada pokok masalah yang berkenaan dengan penerapan atas pengaturan tentang perlindungan hukum terhadap konsumen properti rumah susun yang membeli dari pengembang/developer sebelum hak atas tanahnya dibebaskan dari pemilik tanah, sehingga dapat memberikan sumbangan pembangunan ekonomi Indonesia dala upaya mewujudkan kesejahteraan umum.

Sistematika dari perangkat kaedah yang tertuang dalam peraturan perundangan tertentu yang terkait penerapan aturan tentang perlindungan konsumen dalam bidang rumah susun komersil dan penerapan hukum bidang perjanjian yang secara fundamental dapat melindungi kepentingan pembeli rumah unit rumah susun, di samping itu pula penerapan hukum bidang perumahan akan berhubungan dengan sistem pelaksanaan pengawasan oleh pemerintah terhadap pengembang sebagai pelaku usaha, sehingga dengan terlindunginya hak-hak pembeli unit rumah susun akan menarik minat banyak masyarakat untuk membeli rumah susun komersil

82 Chai Podhisita, "*Theoritical Terminological, and Philosophical Issues in Qualitative Research*," dalam Attig, et al, *Qualitative Research Methods*, hlm. 7.

83 *Ibid*, hlm. 11.

tidak hanya sebagai hunian namun juga sebagai objek investasi yang akan bermuara pada kontribusi ekonomi Indonesia merupakan fokus penelitian.

2. Jenis Data dan Cara Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Menurut Purwono dalam artikel “Studi Kepustakaan”, menyebutkan bahwa studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tercetak maupun elektronik lain.

Data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang siap dipergunakan kapan saja tidak terbatas oleh waktu dan tempat. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah makalah, buku-buku, majalah, bahan dari internet, surat kabar, serta berbagai hasil penelitian dari para pakar hukum yang berkaitan dengan obyek yang akan diteliti.

Adapun bahan hukum dari data sekunder yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang dipakai peneliti, yaitu peraturan perundang-undangan yang telah peneliti sebut sebagai obyek penelitian diatas.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti pendapat para ahli hukum mengenai peraturan perundang-undangan yang menaungi pelaksanaan penelitian, serta pendapat para tokoh masyarakat baik yang pro maupun kontra terhadap konsep yang akan menjadi rekomendasi dalam penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

3. Analisis Data

Dalam menganalisis data, peneliti menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang menganalisa gejala-gejala masyarakat yang ditimbulkan oleh pemberlakuan suatu peraturan hukum. Menurut Soedikno Mertokusumo⁸⁴, terdapat beberapa metode analisis data yang dapat dipergunakan untuk suatu penelitian hukum, di antaranya adalah:

1. Interpretasi menurut bahasa yaitu suatu penafsiran yang didasarkan atas arti dari suatu kata atau bahasa.
2. Interpretasi sistematis yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan menghubungkan satu sumber hukum dengan sumber hukum lainnya.
3. Interpretasi historis yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan cara menganalisa sejarah suatu aturan perundang - undangan.
4. Interpretasi komparatif yaitu suatu penafsiran yang dilakukan dengan cara membanding berbagai sumber hukum.

84 Soedikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 141-148.

5. Argumentum per-analogiam yaitu suatu penafsiran yang dilakukan melalui suatu cara analogi.

Dalam penelitian ini, metode analisis data yang dipilih oleh peneliti adalah interpretasi menurut bahasa, interpretasi sistematis dan argumentum per-analogiam. Hal ini dikarenakan metode analisis data tersebut sangat tepat untuk diterapkan dalam suatu penelitian hukum normatif untuk menelaah sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan konsumen properti yang membeli dari pengembang/developer.

Tahapan dalam menganalisa data dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:

- a) Tahapan pertama adalah pengkategorian data. Peneliti akan memilah data yang telah terkumpul kedalam beberapa kategori, antara lain: penting, tambahan, dan tidak penting. Dalam tahapan ini, peneliti akan melakukan reduksi terhadap data-data yang tidak relevan dengan permasalahan penelitian, dengan tujuan agar penelitian lebih terarah dan mempermudah peneliti dalam melakukan analisa.
- b) Tahapan selanjutnya adalah analisis data, dalam tahapan ini peneliti akan menganalisa data-data yang telah dikumpulkan. Peneliti akan lebih mempertajam analisa mengenai perlindungan konsumen yang membeli rumah susun dari pengembang dengan mengadakan perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) sebagai prosedur awal dilakukannya jual beli. Di samping itu, peneliti menganalisa mengenai kaitannya dengan perlindungan konsumen dan tinjauan terhadap efektivitas PPJB dalam pembelian rumah susun yang mengacu pada

asas-asas dan teori hukum yang peneliti pelajari selama masa studi Doktor Ilmu Hukum di Universitas Kristen Indonesia.

- c) Tahapan terakhir dilakukan oleh peneliti adalah penarikan kesimpulan, dalam langkah ini, semua data-data yang telah dianalisis diambil kesimpulan, dan merupakan jawaban dari permasalahan penelitian ini.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Adapun penulis menyusun disertasi ini dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan Bab ini akan memperkenalkan latar belakang penelitian yang membahas pentingnya pembangunan perumahan dan properti dalam konteks mencapai tujuan nasional Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 tentang demokrasi ekonomi. Dalam bab ini, juga akan dijelaskan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran yang melandasi penelitian, metode penelitian yang digunakan, aspek orisinalitas penelitian, serta sistematika penulisan secara mendetail.

BAB II: Konsepsi Tentang Perlindungan Konsumen dan Rumah Susun Sebagai Sebuah Bentuk Properti membahas konsep perlindungan konsumen dalam konteks properti, dengan fokus pada rumah susun sebagai objek utama. Bab ini menguraikan teori perlindungan konsumen, karakteristik rumah susun, serta regulasi hukum yang berlaku.

BAB III: Aspek Hukum Perjanjian dalam Jual Beli Rumah Susun mendalami aspek hukum yang terkait dengan perjanjian jual beli rumah susun, termasuk dasar hukum perjanjian, perlindungan konsumen dalam transaksi, dan penyelesaian sengketa yang relevan.

BAB IV: Aspek Hukum Perlindungan Terhadap Konsumen Properti Rumah Susun yang Hak Atasnya Belum Dibebaskan Pengembang mengkaji tantangan dan tanggung jawab hukum pengembang terhadap konsumen ketika hak atas tanah belum dibebaskan, serta implikasi hukum dan saran praktis untuk meningkatkan perlindungan konsumen dalam situasi ini.

BAB V: Penutup Bab ini akan menutup penelitian dengan merangkum temuan utama yang telah dibahas dalam disertasi. Selain itu, bab ini akan membahas implikasi dari temuan penelitian terhadap praktik hukum, kebijakan, dan masyarakat, serta memberikan rekomendasi atau saran untuk pengembangan lebih lanjut dalam bidang perlindungan konsumen terkait properti, khususnya rumah susun di Indonesia. Penutup ini akan mengaitkan temuan penelitian dengan landasan teori yang telah dijelaskan sebelumnya dan memberikan gambaran tentang kontribusi disertasi ini dalam memperluas pemahaman tentang perlindungan konsumen dalam konteks hukum properti di Indonesia