

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu kebutuhan mendasar bagi manusia adalah kebutuhan papan atau kebutuhan akan rumah atau tempat tinggal sebagai sarana untuk berlindung dan bertahan hidup. Kebutuhan yang sangat mendasar tersebut bahkan masih menjadi impian bagi sebagian kelompok masyarakat di Indonesia terutama yang tinggal di kota besar dan *suburban* area, karena tidak semua mampu secara perekonomian untuk memiliki atau menjangkau kebutuhan primer tersebut.

Peran serta Negara juga sangat diperlukan agar masyarakat berkesempatan untuk dapat memiliki rumah yang nyaman dan layak dihuni, karena kebutuhan akan rumah dapat dilihat sebagai manifestasi dari Konstitusi Indonesia khususnya pada Pasal 28 huruf H Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan.

3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara keseluruhannya sebagai manusia yang bermartabat.
4. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh direbut secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman:

- a. Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.
- b. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Bagi kehidupan masyarakat modern saat ini, kebutuhan papan ataupun tempat tinggal telah mengalami perkembangan sehingga tidak hanya kebutuhan dasar yang memberikan perlindungan, namun sekarang perumahan telah berkembang menjadi suatu *lifestyle* atau gaya hidup serta menunjukkan *prestige* pemiliknya. Di Indonesia, kebutuhan kepemilikan tempat tinggal mengalami peningkatan yang sangat tinggi,

terutama untuk masyarakat di kota besar karena jumlah *density* penduduknya yang padat, sedangkan lahan yang tersedia semakin sedikit untuk dibangun sebagai sarana perumahan.

Tingkat pertumbuhan penduduk yang cepat dan kecenderungan masyarakat ingin tinggal di kota besar membuat lahan yang tersedia untuk perumahan menjadi semakin sulit di kota-kota besar. Hal ini juga tercermin melalui data yang terdapat Biro Pusat Statistik (BPS) sebagai berikut :

Tabel 1 : Presentase Penduduk Daerah Perkotaan

Provinsi	Tahun					
	2010	2015	2020	2025	2030	2035
DKI Jakarta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Jawa Barat	65.7	72.9	78.7	83.1	86.6	89.3
Jawa Tengah	45.7	48.4	51.3	54.3	57.5	60.8
DI Yogyakarta	66.4	70.5	74.6	78.0	81.3	84.1
Jawa Timur	47.6	51.1	54.7	58.6	62.6	66.7
Banten	67.0	67.7	69.9	73.7	78.8	84.9
INDONESIA	49.8	53.3	56.7	60.0	63.4	66.6

Cuplikan data BPS : Persentase Penduduk Daerah Perkotaan menurut Provinsi, 2010-2035¹

Tabel 2 : Kepadatan Penduduk menurut propinsi

Provinsi	Kepadatan Penduduk menurut Provinsi (jiwa/km ²)		
	2019	2020	2021
DKI JAKARTA	15 900	15 907	15 978
JAWA BARAT	1 394	1 365	1 379
BANTEN	1 338	1 232	1 248
DI YOGYAKARTA	1 227	1 171	1 185
JAWA TENGAH	1 058	1 113	1 120
JAWA TIMUR	831	851	855
BALI	750	747	755
NUSA TENGGARA BARAT	273	286	290
LAMPUNG	244	260	262
KEP. RIAU	267	252	258

Cuplikan data : 10 propinsi terpadat di Indonesia berdasarkan data BPS.²

¹ <https://www.bps.go.id/statictable/2014/02/18/1276/persentase-penduduk-daerah-perkotaan-hasil-proyeksi-penduduk-menurut-provinsi-2015---2035.html> , diakses pada tanggal 1 April 2023

² <https://www.bps.go.id/indicator/12/141/1/kepadatan-penduduk-menurut-provinsi.html> , diakses pada tanggal 1 April 2023

Dari data dari kedua tabel di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kecenderungan masyarakat untuk memilih tempat tinggal di perkotaan besar secara tendensi trend semakin meningkat dari tahun ketahun, meskipun telah terjadi kepadatan yang cukup tinggi di propinsi-propinsi khususnya di pulau jawa terutama di Jakarta yang telah mencapai 15.976 jiwa per Km². Hal tersebut tentu akan membuat lahan semakin terbatas dan harga tanah akan semakin mahal di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di pulau jawa.

Selain keterbatasan lahan, faktor harga bahan baku untuk membangun suatu rumah, ataupun faktor biaya dalam mempersiapkan infrastruktur atau fasilitas penunjang dari suatu kawasan juga sangat mempengaruhi kenaikan harga rumah dari waktu ke waktu.

Potensi bisnis perumahan (properti) sangat menarik dan berkembang di Indonesia. Ketimpangan *supply* yang terkendala keterbatasan lahan di kota besar dan demand kebutuhan rumah di kota-kota besar ini menjadi peluang bagi perusahaan pengembang di Indonesia untuk memasarkan perumahan baik *landed* maupun rumah susun. Dari sisi konsumen banyak yang membeli properti selain untuk tempat tinggal juga menjadikan properti sebagai sarana investasi jangka panjang yang dikarenakan potensi kenaikan harga dari tahun ke tahun.

Dalam hubungan hukum antara pihak konsumen dan pengembang (developer) dalam proses jual beli seringkali terjadi permasalahan yang terjadi karena kurang harmonisnya pemahaman hak dan tanggung jawab yang seimbang antara pihak developer dan pihak konsumen.

Adapun permasalahan yang paling sering muncul dalam pemenuhan kebutuhan terhadap tempat tinggal ataupun perumahan adalah kondisi di mana keberadaan konsumen berada pada posisi yang dirugikan ataupun tidak seimbang kedudukannya dalam hal kontrak. Berdasarkan pengaduan konsumen di Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), berikut adalah mayoritas permasalahan yang terjadi dalam pada tiga tahapan besar yaitu:

- a. Pra transaksi (masalah terkait : perijinan, status tanah, iklan yang tidak sesuai kenyataan, cara menjual dari agent penjual, dan klausula baku).
- b. Transaksi (klausula baku dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) , berita acara serah terima properti, Akta Jual Beli (AJB), pemisahan / pemecahan sertifikat induk, dan sertifikat hak milik)
- c. Pasca transaksi (permasalahan mengenai pengaduan konsumen dan upaya penyelesaian masalah yang dihadapi konsumen).

Dalam proses transaksi pembelian properti ataupun tempat tinggal oleh konsumen dapat melalui berbagai cara yaitu dengan cara pembelian melalui fasilitas kredit perbankan ataupun inhouse kredit internal oleh pengembang properti / developer, atau dengan cara pembayaran secara tunai (kas keras) ataupun kas bertahap. Pembelian secara kredit menggunakan fasilitas *in-house* pengembang / developer merupakan suatu masalah yang cukup kompleks karena faktor resiko yang sangat besar bagi sisi konsumen namun menawarkan kemudahan bagi konsumen yang tidak bankable ataupun tidak lolos dalam pengecekan Sistem

Layanan Informasi Keuangan (*SLIK*) ataupun *BI Checking*. Keputusan dari konsumen untuk melakukan kredit pembelian melalui skema pembiayaan internal developer sebenarnya memiliki resiko yang sangat besar dari sisi keamanan dana yang telah disetorkan.

Adapun dalam proses transaksi pembelian dan penjualan tanah dan properti tidak mudah, karena membutuhkan suatu perjanjian tertulis berupa AJB. Untuk membuat AJB, tidak dapat dilakukan antara penjual dan pembeli saja, namun harus dilakukan melalui Pejabat Negara, dalam hal ini PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) seperti diatur dalam PP No. 37 tahun 1998. Kewenangan PPAT berdasarkan PP No. 37 Tahun 1998 adalah membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Selain itu, terdapat banyak persyaratan yang harus di penuhi agar dapat dilakukan proses AJB seperti pembayaran dari pihak pembeli sudah lunas, pemecahan sertifikat oleh pihak pengembang developer, dan beberapa persyaratan formil lainnya.

Oleh karena banyaknya persyaratan yang ditentukan oleh Undang-undang belum dapat terpenuhi dari kedua sisi baik penjual maupun pembeli, maka dilakukanlah Perjanjian Pengikatan Jual Beli sebagai salah satu jalan keluar agar proses transaksi dapat dilakukan lebih awal sebelum membuat Akta Jual Beli.

Dari sisi pengembang (developer) ada kebutuhan untuk mempercepat proses transaksi dan juga untuk memperoleh cash flow dari proses pemesanan yang dapat digunakan sebagai modal kerja untuk pembangunan perumahan serta

pengembangan bisnis untuk memperoleh keuntungan yang besar. Sehingga banyak terjadi di Indonesia, meskipun perumahan belum jadi namun developer sudah menerima pemesanan dari konsumen berkat strategi pemasaran dan iklan – iklan yang dilakukan oleh pihak pengembang. Sehingga proses pembuatan PPJB menjadi lazim dilakukan oleh pihak developer untuk mengikat pihak pembeli untuk melakukan pembelian rumah baik secara cash maupun cicilan bertahap ke developer ataupun melibatkan Perusahaan Pembiayaan dan Perbankan.

Dari sisi konsumen dalam hal ini pembeli, mereka juga membutuhkan perjanjian yang lebih baik daripada hanya sebatas surat pemesanan rumah atau tanah, sehingga menjadikan PPJB sebagai suatu hal yang sangat lazim dan banyak dilakukan sebelum proses AJB.

PPJB merupakan suatu bentuk perjanjian yang muncul dari kebutuhan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Karena sudah sering dilakukan dan dianggap lazim, maka PPJB oleh masyarakat dianggap benar dan lumrah. Hal ini membuat developer semakin gencar menggunakan PPJB untuk memudahkan proses penjualan mereka. Agar proses semakin cepat dan mudah dalam bernegosiasi, pihak developer membuat suatu standard draft kontrak PPJB yang menguntungkan bagi pihak developer dengan menggunakan banyak klausula baku dalam perjanjian PPJB. Sedangkan dari sisi Pembeli yang menganggap bahwa PPJB adalah hal yang benar dan lumrah dalam transaksi jual beli dengan developer, tidak membaca ketentuan-ketentuan Klausula baku yang terdapat dalam PPJB tersebut dengan seksama, dan langsung menyetujui dengan menandatangani perjanjian tersebut.

Hal tersebut yang menjadi concern penulis dalam mengangkat dan membahas permasalahan yang terdapat dalam PPJB yang di dalamnya banyak terdapat ketentuan-ketentuan Klausula Baku yang tidak di baca dan di mengerti oleh pihak pembeli dan menganggap bahwa PPJB adalah perjanjian standard yang umum dan lazim serta telah di atur oleh Negara.

Perjanjian baku atau yang dikenal dengan klausula baku yang terdapat dalam PPJB menjadi salah satu permasalahan yang paling sering muncul dalam perselisihan antara pihak penjual dan pembeli dalam transaksi properti. Di mana kebanyakan isi dari perjanjian baku tersebut memiliki kecenderungan merugikan pihak pembeli ataupun konsumen hal tersebut dikarenakan tidak adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak, hal tersebut terjadi karena isi perjanjian baku dibuat secara sepihak oleh pihak developer ataupun pengembang perumahan, sehingga posisi tawar konsumen yang lemah menyebabkan konsumen tidak bisa melakukan negosiasi isi kontrak perjanjian dengan pihak developer. Hal ini juga disebabkan tidak tegasnya aturan yang ada saat ini serta keterbatasan pengaturan dan lemahnya kontrol negara terhadap penggunaan klausula baku yang isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sehingga pihak konsumen sering tidak memperoleh haknya dan perlindungan hukum.

Dalam transaksi jual beli properti, banyak sekali keluhan ataupun kasus sengketa antara pihak developer dan pihak pembeli (konsumen) yang dikarenakan wanprestasi dari salah satu pihak, ataupun ketidak seimbangan hak dan kewajiban antara pihak penjual dan pihak pembeli. Penulis berusaha menelusuri beberapa

sengketa yang terjadi di website internet, di mana dikeluhkan oleh Ketua Umum Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (P3SRS) Triana Salim mengutarakan begitu banyak masalah yang terjadi pada pemilik apartemen. “Saat ini terdapat 80 apartemen yang dilaporkan para pemiliknya karena terdapat banyak permasalahan di mana terdapat 13 permasalahan utama yaitu Masalah yang terjadi termasuk banyak proyek yang mangkrak, AJB, PPJB yang isinya bertentangan dengan aturan, belum adanya P3SRS, adanya pungutan liar, IPL (iuran pengelolaan lingkungan) yang mahal, pemberian sertifikat, dan lain sebagainya”.³

Permasalahan lain yang sering muncul di mana konsumen sering lama untuk mendapatkan sertifikat bukti kepemilikan baik berupa Sertifikat HGB, hak milik ataupun strata title yang seharusnya menjadi haknya setelah pembayaran dilunasi. Pihak konsumen seringkali tidak mendapat kepastian penyelesaian pembangunan atas rumah mereka padahal konsumen telah membayar lunas rumah tersebut dan konsumen pun tidak mendapatkan hak-hak nya yang sesuai dengan janji promosi terkait fasilitas perumahan ataupun fasilitas umum yang seharusnya diberikan oleh pihak developer.

Konsumen/pembeli merupakan kelompok yang rentan dan cenderung dieksploitasi oleh pelaku usaha, oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan hukum yang baik dan adil agar dapat melindungi kepentingan konsumen. Sedangkan pelaku usaha adalah pihak yang memiliki posisi yang lebih dominan serta memiliki

³ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210618/47/1407040/pemilik-unit-apartemen-keluhkan-sikap-developer> diakses pada tanggal 1 April 2023

kemampuan ekonomi yang besar sehingga cenderung untuk melakukan penyalahgunaan kondisi. Maka dari hal itu perlunya perlindungan hukum bagi pembeli / konsumen yang tidak dapat memperoleh hak-haknya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan hukum bagi konsumen harus dilihat sebagai suatu bagian sistem tatanan hukum di Indonesia. Dapat dikatakan adanya konsep keterpaduan pada Undang-undang Perlindungan Konsumen dalam konteks pembangunan yang berkelanjutan. Perlindungan hukum bagi konsumen tersebut di inisiasi dengan suatu landasan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi, serta mendorong penyediaan berbagai produk barang / jasa sebagai suatu media untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui suatu standar mutu dan standar keamanan produk atau jasa pelayanan. Pengaturan hukum tersebut untuk dapat mewujudkan suatu kondisi keseimbangan perlindungan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan konsumen dalam suatu tatanan perekonomian.

Oleh karena hal itu, hak-hak bagi konsumen telah diatur dalam Undang-Undang no. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen didalam ketentuan pasal 4 adalah sebagai berikut:

- a. Hak atas kesegaran, keamanan dan bantuan dalam mengkonsumsi barang atau jasa yang dipakai;
- b. Hak untuk memilih atau memilah barang atau jasa serta mendapatkan barang atau jasa tersebut sesuai dengan harga dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

- c. Hak mendapat informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai keadaan dan garansi barang atau jasa;
- d. Hak untuk didengarkan pendapat dan keluhannya atas barang atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan pembelaan, pengawasan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara adil;
- f. Hak untuk mendapatkan pengajaran dan pengetahuan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diremehkan.
- h. Hak untuk mendapatkan garansi, ganti rugi/penggantian. apabila barang atau jasa yang diterima tidak sesuai dalam perjanjian.
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang undangan lainnya.

Meskipun pengaturan mengenai hak-hak konsumen telah jelas dalam UU no. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan kepastian antara konsumen dengan pelaku usaha akan bertransaksi melalui suatu perjanjian jual beli yang terjadi antara dua belah pihak, namun perlu diingat bahwa unsur yang terdapat dalam perjanjian yang penting adalah terdapat suatu itikad baik.

Dalam KUHPdata terdapat Pasal 1338 ayat (3) yang menjelaskan bahwa suatu perjanjian harus didasari dengan suatu itikad baik / *good intention*. Disamping hal tersebut, di dalam UU Perlindungan konsumen pada pasal 7 huruf A juga menjelaskan mengenai pengaturan kewajiban pelaku usaha di mana harus

memiliki itikad baik dalam menjalankan aktivitas usahanya. Meskipun sudah di atur dalam penjelasan di atas, namun dalam pelaksanaan tetap saja konsumen menjadi pihak yang paling sering di rugikan dalam bertransaksi.

Hal-hal tersebut di atas yang melatar-belakangi penulis tertarik dan concern untuk membahas dan mengangkat permasalahan “**PENGGUNAAN KLAUSULA BAKU DALAM PERJANJIAN PENGIKATAN JUAL BELI MENURUT HUKUM DI INDONESIA**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis merumuskan pokok pokok permasalahan dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana pengaturan PPJB apabila ditinjau dari hukum yang berlaku di Indonesia ?
- b. Bagaimana penggunaan klausula baku dalam PPJB apabila ditinjau dari hukum perlindungan konsumen ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang permasalahan dan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan PPJB ditinjau dari hukum yang berlaku di Indonesia.

- b. Untuk mengetahui dan menganalisa dampak penggunaan klausula baku dalam PPJB ditinjau dari Undang Undang no 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menyadarkan kepada masyarakat dan para penegak hukum di Indonesia untuk lebih memperhatikan kembali perlindungan terhadap konsumen sangatlah penting. Idealnya transaksi jual-beli yang berjalan baik dan setara akan mendatangkan kepuasan dan kenyamanan bagi penjual dan pembeli. Hal ini juga berlaku untuk bisnis jual-beli properti, yang mana perlu dilakukan dengan ekstra hati-hati karena sangat rentan bermasalah dan melibatkan uang yang cukup besar karena merupakan nilai simpanan ataupun investasi yang besar bagi konsumen. Ketika transaksi itu bermasalah, maka bisa jadi konflik berkepanjangan hingga berujung jadi sengketa antara kedua pihak. Tidak sedikit perkara ini dibawa ke meja hijau di mana para pembeli jadi pihak penggugat dan para penjual jadi pihak tergugat, namun lebih ironisnya sebagian besar hasil keputusan pengadilan justru semakin menjerumuskan pihak penggugat dalam hal ini konsumen menjadi pihak yang sangat dirugikan karena berpatokan pada kontrak Jual Beli yang banyak memuat klausula baku.

b. Manfaat Praktis.

1) Bagi Pemerintah

Dapat memberikan sumbangan pemikiran yang kritis terhadap lemahnya penegakan hukum di Indonesia terkait dengan Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen. Dengan harapan sumbangan pemikiran tersebut dapat memperbaiki aspek pengawasan terhadap developer agar tidak lagi membuat klausula baku yang merugikan konsumen.

2) Bagi Masyarakat

Dapat memberikan pandangan terhadap masyarakat yang menjadi konsumen dari produk-produk atau konsumen dari penggunaan jasa yang biasa ditawarkan dan memberikan arahan bahwa masyarakat sebagai konsumen memiliki atau mendapatkan perlindungan hukum yang tercantum atau diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Serta memberikan wawasan kepada masyarakat berupa pengetahuan mengenai perlindungan konsumen agar masyarakat dapat lebih waspada lagi dan kritis apabila menjadi korban jadi kejahatan yang melibatkan masyarakat sebagai konsumen dari kegiatan jual beli atau penggunaan jasa.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Tesis ini akan disajikan dalam 5 Bab Tesis yang disajikan secara ringkas sebagai berikut :

BAB I. Pendahuluan

Pada Bab ini berisikan latar belakang yang menjadi alasan penulis untuk mengangkat tema ini sebagai bentuk karya ilmiah tesis, perumusan masalah yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II. Tinjauan Pustaka

Pada Bab ini akan berisikan tinjauan teori yang akan menjelaskan mengenai Tinjauan teori hukum yang di pergunakan, landasan konseptual tentang perjanjian, Tinjauan tentang peralihan hak atas tanah, Tinjauan tentang Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), Tinjauan tentang klausula baku, serta Perlindungan konsumen.

BAB III. Metode Penelitian

Pada Bab ini akan memuat antara lain : Jenis penelitian, Jenis data, Cara perolehan data, Jenis pendekatan dan Analisa data.

BAB IV. Hasil Penelitian dan Analisis

Dalam bab ini, penulis akan memberikan pemaparan hasil penelitian, analisa mengenai pengaturan PPJB ditinjau dari hukum yang berlaku di Indonesia dan analisa mengenai penggunaan klausula baku dalam PPJB apabila ditinjau dari hukum perlindungan konsumen.

BAB V. Kesimpulan dan Saran

Dalam bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian, serta berisikan saran yang dapat menjadi suatu masukan kepada pemangku kepentingan untuk dapat dilakukan perbaikan.

