

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perumahan sebagai tempat tinggal merupakan salah satu komponen penting disamping pangan dan sandang dalam kehidupan masyarakat. Menurut Urip Santoso, perumahan juga memiliki peranan utama dalam membentuk watak dan kepribadian manusia, serta kelangsungan dalam peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.<sup>1</sup> Seiring dengan meningkatnya populasi penduduk Indonesia, kebutuhan akan rumah juga terus meningkat. Hal ini berdampak pada keterbatasan lahan tanah untuk penyediaan perumahan.

Salah satu alternatif Pemerintah dalam pemecahan masalah tersebut adalah dengan mengeluarkan kebijakan sistem pembangunan perumahan secara vertikal atau bertingkat yaitu pembangunan rumah susun (selanjutnya disebut rusun). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS) berbunyi,

“Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”.

Menurut Ridwan Halim, dengan pembangunan rusun maka sebidang tanah yang dibangun secara bertingkat dapat digunakan secara optimal, dimana dapat

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014, h.2

menampung sekian dan sebanyak mungkin orang daripada optimasi penggunaan tanah secara horizontal.<sup>2</sup>

Transaksi satuan rumah susun (selanjutnya disebut sarusun) atau yang dikenal dengan sebutan “*apartment*” umumnya dilakukan oleh perusahaan pengembang atau *developer* sebagai penjual dengan konsumen sebagai pembeli. Praktek yang sering terjadi dalam transaksi ini dilakukan dengan sistem inden atau yang lebih di kenal dengan sebutan *pre-project selling*, dimana pemasaran dan penjualan dilakukan sebelum bangunan selesai di bangun atau belum adanya tanda-tanda fisik bangunan, melainkan hanya berupa gambar atau konsep. Dari sisi pengembang, sistem penjualan ini dapat menguntungkan dari segi kepastian pasar dan perputaran uang pengembang yang menggunakan dana dari konsumen untuk pembangunan konstruksi. Sedangkan, dari sisi konsumen, harga cenderung lebih rendah dan pembayaran lebih mudah yaitu didahulukan dengan pembayaran di muka.

Transaksi dengan sistem *pre-project selling* umumnya akan diikat dengan perjanjian pendahuluan, yaitu Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya disebut PPJB) sebagai dasar ikatan pendahuluan yang berisikan hak dan kewajiban para pihak sebelum ditandatanganinya Akta Jual Beli (selanjutnya disebut AJB) sebagai tanda peralihan hak kepemilikan. Menurut Herlien Budiono, PPJB merupakan salah satu bentuk dari perjanjian bantuan yang berfungsi untuk mempersiapkan para pihak pada perjanjian utama, yaitu perjanjian jual beli sebagai tujuan akhirnya.<sup>3</sup> Kemudian, guna mengamankan kepentingan penjual dan pembeli sarusun dalam

---

<sup>2</sup> Ridwan Halim, *Hak Milik Kondominium, dan Rumah Susun*, Puncak Karma, Jakarta, 1990, h.299

<sup>3</sup> Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h.97

transaksi bangunan yang belum selesai dibangun dengan pengikatan melalui PPJB, maka dikeluarkan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun, yang kini keputusan menteri tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

Pada praktiknya, pelaksanaan jual beli atas dasar PPJB seringkali menimbulkan permasalahan apabila konsumen telah melakukan pembayaran secara lunas dan telah menerima obyek perjanjian secara nyata, namun pengembang dinyatakan pailit oleh pengadilan sebelum dilaksanakan AJB. Penandatanganan AJB terhambat karena beberapa permasalahan internal maupun eksternal, seperti pelaku usaha yang melakukan wanprestasi dimana pelaku usaha atau pengembang tidak dapat menyelesaikan pembangunan *property* yang sudah dibayar sebagian maupun secara penuh oleh konsumen, perizinan-perizinan dari pembangunan sarusun yang bermasalah, hingga adanya perubahan kebijakan-kebijakan dari Pemerintah yang berdampak pada pembuatan AJB.

Kepailitan adalah sita umum atas seluruh kekayaan debitor, baik yang telah ada maupun yang akan ada di kemudian hari. Pengurusan dan pemberesan kepailitan dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas dengan tujuan utama menggunakan hasil penjualan harta kekayaan tersebut untuk membayar seluruh

utang debitor pailit tersebut secara proporsional (*prorate parte*) dan sesuai dengan struktur kreditor.<sup>4</sup>

Apabila transaksi jual beli masih dalam bentuk PPJB, belum dilaksanakan AJB dan sertifikat hak milik sarusun (selanjutnya disebut SHMRS) masih atas nama pengembang maka dapat berdampak pada sarusun akan disita oleh Kurator untuk dimasukkan dalam harta atau *boedel* pailit karena masih menjadi aset milik pengembang. Tentu konsumen yang telah membayar lunas sangat dirugikan dalam kasus seperti ini. Konsumen sebagai pihak yang dirugikan akibat PPJB menjadi hapus hanya dapat mendaftarkan diri ke kurator sebagai kreditor konkuren, dimana memiliki posisi di bawah kreditor preferen (kreditor yang memiliki hak istimewa), dan kreditor separatis (kreditor yang memiliki hak kebendaan). Oleh karena berada di urutan terakhir maka seringkali kerugian yang dialami oleh kreditor konkuren tidak mendapatkan haknya secara utuh, bahkan ada yang tidak mendapatkan ganti kerugian sama sekali.

Sesuai dengan hak konsumen sebagaimana yang telah diatur didalam Pasal 4 huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) yang berbunyi,

“Hak konsumen adalah:

h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya”.

Adanya ketentuan tersebut, terbukti bahwa hak konsumen sebagai kreditor konkuren untuk mendapatkan ganti rugi tidak terpenuhi.

---

<sup>4</sup> M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Kencana, Jakarta, 2014, h.1

Maraknya terjadi kasus-kasus pengembang yang pailit yang merugikan konsumen. Beberapa kasus yang terjadi diantaranya, kasus PT. Cowell Development Tbk yang dinyatakan pailit berdasarkan Putusan No. 21/Pdt.Sus/Pailit/2020/PN.Niaga.Jkt.Pst. Pemailitan PT. Cowell ini berdampak pada konsumen yang telah membeli atau membayar *apartment Lexington* dan *The Oasis* yang dikembangkan oleh PT. Cowell Development Tbk dengan dasar PPJB. Status para konsumen menjadi kreditur konkuren, dimana kurator meminta para konsumen untuk dapat mengajukan pencatatan mengenai total seluruh pembayaran nilai yang telah dibayarkan dengan melampirkan seluruh dokumen-dokumen terkait kepada Tim Kurator untuk dicatatkan kembali.<sup>5</sup> Kasus kedua terjadi pada PT. Dwimas Andalan Bali yang dinyatakan pailit oleh Putusan No. 20/Pailit/2011/PN-Niaga Sby yang dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Agung No. 692K/PDT.SUS/2011 dan dikuatkan kembali oleh Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 189PK/PDT.SUS/PAILIT/2012. Adanya kepailitan tersebut, menyebabkan adanya konsumen PT. Dwimas Andalan Bali yang merasa di rugikan hingga mengajukan gugatan perlawanan. Salah satunya adalah Rudi Herijanto Widjaja yang diwakili oleh kuasa hukumnya mengajukan gugatan perlawanan. Rudi telah membayar lunas serta telah menerima dan menempati unit sarusun Bali Kuta Residence, namun AJB belum dapat dilakukan oleh karena terjadi kelangkaan form blanko pada Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai BPN) Denpasar. Hakim pada Pengadilan Negeri Niaga Surabaya

---

<sup>5</sup> <https://industri.kontan.co.id/news/pengadilan-putusan-cowell-development-cowl-pailit-bagaimana-nasib-konsumen>, diakses pada tanggal 15 Juni 2021

(PN Niaga Sby) dan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) menetapkan bahwa unit sarusun tersebut tetap menjadi *boedel* pailit. Oleh karena unit tersebut menjadi *boedel* pailit maka Rudi selaku konsumen telah dirugikan hanya dapat mengajukan diri sebagai kreditor konkuren dan sulit untuk mendapatkan haknya secara penuh.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan tersebut melalui penulisan skripsi ini dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN ATAS HAK KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN DALAM KASUS KEPAILITAN”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang tertera di atas maka penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut: “Apakah bentuk perlindungan hukum bagi konsumen atas hak kepemilikan satuan rumah susun dalam kasus kepailitan?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah:

### **1.3.1 Tujuan Akademis**

Untuk memenuhi salah satu syarat akademis guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Kampus Surabaya.

### **1.3.2 Tujuan Praktis**

1. Untuk mengetahui dan memahami peralihan hak atas tanah.

2. Untuk mengetahui dan memahami peralihan hak kepemilikan atas satuan rumah susun berdasarkan PPJB.
3. Untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum bagi konsumen atas hak kepemilikan satuan rumah susun dalam kasus kepailitan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian dapat menjadi wawasan serta ilmu pengetahuan berupa bukti empiris bagi akademisi dan penelitian lain terkait dengan perlindungan hukum bagi konsumen atas hak kepemilikan satuan rumah susun dalam kasus kepailitan
2. Hasil penelitian dapat memberikan gambaran, bahan pertimbangan, serta masukan bagi konsumen sarusun sehingga dapat memahami langkah hukum apa yang dapat ditempuh apabila konsumen dirugikan akibat kepailitan perusahaan pengembang.
3. Hasil penelitian dapat memberikan masukan kepada pemerintah terkait peraturan mengenai kepailitan yang belum maksimal dalam melindungi konsumen sarusun yang dirugikan.

#### **1.5 Metodologi Penelitian**

##### **1.5.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan penelitian skripsi ini adalah tipe penelitian Yuridis Normatif. Penelitian ini disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal, dimana metode penelitian dilakukan

melalui studi kepustakaan dengan mengkaji terhadap fakta hukum berdasarkan hukum positif dan tertulis yang mengacu pada bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier.<sup>6</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Hukum

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis permasalahan ini adalah *Statutes Approach*, *Conceptual Approach* dan *Case Approach*.

- a) Pendekatan melalui *Statutes Approach* (Pendekatan Undang-Undang) dilakukan dengan menelaah Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>7</sup> Lebih lanjut dianalisis dengan interpretasi Undang-Undang yang didukung oleh konsep relevan.
- b) Pendekatan melalui *Conceptual Approach* (Pendekatan Konsep), yaitu pendekatan yang berpatokan dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum yang didasarkan dari pendapat para ahli, serta asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman ini menjadi dasar bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang sedang dihadapi.
- c) Pendekatan melalui *Case Approach* (Pendekatan Kasus), yaitu pendekatan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kajian pokok dalam

---

<sup>6</sup> Sari Mandiana, *Hand Out Metode Penelitian Hukum*, Surabaya, 2020, h.5.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, h.93



pendekatan ini adalah analisis perlindungan hukum bagi konsumen atas hak kepemilikan satuan rumah susun dalam kasus kepailitan.

### **1.5.3 Bahan / Sumber Hukum**

Bahan / sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

1. **Bahan Hukum Primer**, merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, berupa peraturan perundang-undangan<sup>8</sup> yaitu:
  - a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Per)
  - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA)
  - c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK)
  - d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disebut UUA-APS)
  - e. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UUK-PKPU)
  - f. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS)

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, h.95

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997)
  - h. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut PP No. 12 Tahun 2021)
  - i. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Hak atas Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 18 Tahun 2021)
  - j. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut Keputusan Menteri No. 350 Tahun 2001)
2. **Bahan Hukum Sekunder**, merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, yang diperoleh dengan cara studi dokumen. Studi dokumen yaitu mempelajari permasalahan melalui buku-buku, literatur, jurnal hukum, internet, media massa, makalah, dan bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan materi penulisan.<sup>9</sup>

#### 1.5.4 Langkah Penelitian

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, h.195

### **a. Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Langkah inventarisasi dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum terkait melalui pustaka. Bahan-bahan itu diklasifikasikan berdasarkan kebutuhan untuk menganalisis rumusan masalah. Kemudian, disusun secara sistematis untuk memudahkan dalam membaca dan memahami.

### **b. Analisa / Pembahasan**

Langkah analisa menggunakan metode silogisme deduksi, mengingat tipe penelitian yang dipakai adalah Yuridis Normatif. Metode silogisme deduksi dalam hal ini adalah ketentuan perundang-undangan yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian diimplementasikan pada rumusan masalah yang kemudian menghasilkan jawaban khusus. Untuk memperoleh jawaban yang benar, akurat, dan logis digunakan sebuah penafsiran, yaitu penafsiran sistematis. Penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat/memperhatikan susunan pasal yang berhubungan antara pasal yang satu dengan pasal-pasal yang lainnya, yang ada di dalam Undang-Undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal dari Undang-Undang yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih spesifik.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sari Mandiana, *op.cit*, h.7

## **1.6 Pertanggungjawaban Sistematika**

Pertanggungjawaban Sistematika dari penelitian skripsi ini terdiri dari empat bab yang dimana setiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab sebagai berikut:

**BAB I. PENDAHULUAN.** Bab ini merupakan awal dari penelitian yang diawali dengan mengemukakan latar belakang masalah. Kemudian, dikaji dengan rumusan masalah, tujuan penelitian dan kajian teoritik serta metode penelitian yang menggunakan tipe penelitian yuridis normatif.

**BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PROSES PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS HAK KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN DALAM KASUS KEPAILITAN.** Bab ini terbagi dalam tiga sub bab, yaitu: 2.1 Peralihan Hak atas Tanah. Bab ini membahas mengenai pengertian, macam-macam, bentuk, serta syarat-syarat peralihan hak atas tanah. Sub bab 2.2 Peralihan Hak Kepemilikan atas Satuan Rumah Susun berdasarkan PPJB dan AJB. Bab ini akan membahas mengenai syarat beralihnya hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang didasarkan PPJB dan AJB. Sub bab 2.3 Perlindungan Konsumen atas Kepemilikan Satuan Rumah Susun dalam Kasus Kepailitan. Bab ini membahas mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha dan konsumen, serta bentuk-bentuk perlindungan konsumen dalam kasus kepailitan.

**BAB III. PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN YANG DIRUGIKAN ATAS KEPEMILIKAN SATUAN RUMAH SUSUN DALAM KASUS KEPAILITAN.** Bab ini terdiri dari 2 sub bab yang diuraikan sebagai berikut: 3.1 Kronologi Kasus. Pada sub bab ini menguraikan secara sistematis

kronologi kasus. 3.2 Analisis Hukum bagi Konsumen yang Dirugikan atas Hak Kepemilikan Satuan Rumah Susun dalam Kasus Kepailitan

**BAB IV. PENUTUP.** Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan adalah hasil jawaban singkat atas rumusan masalah yang dikemukakan di atas. Sedangkan saran adalah masukan yang berguna untuk menyelesaikan kasus-kasus yang sejenis dalam memberikan putusan yang sesuai. Mengingat ilmu hukum bersifat preskriptif yang selalu membutuhkan masukan-masukan, khususnya kepada para penegak hukum sebagai pemegang peran penting dalam proses persidangan.

