

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia adalah makhluk sosial sebagaimana yang dikemukakan oleh Aristoteles, yang menyatakan bahwa manusia adalah *Zoon Politicon*. Kata *Zoon Politicon* merupakan padanan dari kata *Zoon* yang berarti “hewan” dan *Politicon* yang berarti “bermasyarakat”. Aristoteles menerangkan bahwa manusia dikodratkan untuk hidup bermasyarakat dan berinteraksi satu sama lain, sehingga kebutuhan manusia yang satu dapat dipenuhi manusia lainnya. Menurut Abraham Maslow manusia mempunyai 5 (lima) macam kebutuhan yang membentuk tingkatan-tingkatan atau hirarki dari yang paling penting hingga yang sulit untuk dicapai atau didapat. Adapun tingkatan-tingkatan kebutuhan tersebut adalah kebutuhan fisiologis atau dasar, contohnya sandang, pangan, papan; kebutuhan akan keamanan, contohnya bebas dari ancaman; kebutuhan sosial, contohnya memiliki teman dan keluarga; kebutuhan penghargaan, contohnya pujian dan penghargaan; dan yang terakhir kebutuhan aktualisasi diri, contohnya kebutuhan untuk berekspresi.¹

Berdasarkan teori kebutuhan yang dikemukakan oleh Abraham Maslow, kebutuhan akan papan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Kebutuhan akan papan berkaitan dengan ketersediaan tanah. Tanah memiliki peranan yang sangat penting didalam kehidupan sehari-hari manusia, antara lain untuk tempat

¹ A. A. Anwar Prabu, *Evaluasi Kerja SDM*, Bandung : Sinar Grafika, 2010, hlm. 63-64.

tinggal, bercocok tanam, melakukan kegiatan usaha dan berbagai aktivitas lainnya, bahkan sampai meninggal pun manusia memerlukan tanah. Dalam bahasa Yunani, tanah disebut dengan *pedon* yang artinya bagian kerak bumi yang tersusun dari mineral dan bahan organik. Seorang ahli geologi yang bernama Fedrich Fallon mendefinisikan tanah sebagai lapisan bumi teratas yang terbentuk dari batuan-batuan yang telah lapuk. Demikian pula menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.²

Indonesia mengenal tanah dengan sebutan agraria. Agraria memiliki pengertian urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah.³ Dalam bahasa Inggris Agraria yang disebut *agrarian* diartikan dengan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Sebutan *agrarian laws* bahkan seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih memeratakan penguasaan dan pemilikannya.

Pengaturan tanah di Indonesia adalah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya dalam skripsi ini disebut UUD 1945), yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Penguasaan tanah oleh negara adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu upaya negara Indonesia untuk mensejahterakan masyarakat di bidang pertanahan adalah melalui pembentukan

² Amran Halim, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : PN Balai Pustaka, 1976, hlm. 1006.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya dalam skripsi ini disebut UUPA). Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan bahwa:

- “(1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Dengan demikian yang dimaksud dengan istilah tanah dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah permukaan bumi.⁴ Permukaan bumi bermakna sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau Badan Hukum. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah. Hak menguasai dari negara adalah memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, selain itu untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

³ Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, Cetakan ke-8, 1985, hlm. 18.

⁴Permukaan bumi memberikan suatu interpretasi autentik tentang apa yang diartikan oleh pembuat UUPA dengan istilah “tanah”, lihat Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan Pelaksanaannya (1996)*, Bandung : Citra Aditya Bakti, Cetakan Kesepuluh, 1997, hlm. 94.

Ketersediaan tanah di Indonesia sangat terbatas, namun kebutuhan masyarakat akan kepemilikan tanah semakin meningkat. Dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, terutama bagi pembangunan perumahan dan permukiman serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah perkotaan yang padat penduduk maka perlu adanya pengaturan dan penataan atas penggunaan tanah, sehingga bermanfaat bagi masyarakat. Apalagi jika dihubungkan dengan hak asasi manusia, maka tempat tinggal merupakan hak bagi setiap Warga Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H 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 memperoleh pelayanan kesehatan”. Kebutuhan dasar tersebut wajib dihormati, dilindungi, ditegakkan dan dimajukan oleh pemerintah.⁵ Tempat tinggal sudah menjadi kebutuhan paling mendasar setiap manusia yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Tempat tinggal tidak dapat hanya dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup tetapi merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan tatanan hidup untuk bersosialisasi dengan manusia lainnya.

Pembangunan rumah susun menjadi salah satu cara yang tepat didalam memecahkan masalah kebutuhan perumahan di daerah perkotaan yang padat penduduk, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah dan membuka ruang terbuka hijau di perkotaan serta dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh. Menurut

⁵Rosmidi, Mimi dan Imam Koeswahyono, *Konsepsi Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dalam*

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, 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.

Rumah susun secara yuridis merupakan bangunan gedung bertingkat yang senantiasa mengandung sistem kepemilikan perseorangan dengan Hak Bersama, dimana penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian, secara mandiri ataupun secara terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan. Terkait dengan itu terdapat beberapa macam rumah susun. Pertama, rumah susun hunian, yakni rumah susun yang digunakan untuk akomodasi atau tempat tinggal seperti perumahan, apartemen dan bangunan lainnya yang berfungsi untuk tempat tinggal. Kedua, rumah susun komersial, adalah bangunan yang digunakan untuk kepentingan-kepentingan komersial seperti perkantoran, pertokoan, pabrik, restoran, bank dan lain sebagainya. Ketiga, rumah susun industri, yaitu merupakan bangunan yang digunakan untuk kepentingan industri misalnya penyimpanan barang dalam jumlah besar atau aktifitas pabrik dan industri lainnya. Keempat, rumah susun keramahtamahan misalnya hotel, motel, hostel dan sebagainya.⁶

Rumah susun dapat dikelola oleh pengembang atau yang biasa disebut dengan istilah developer dan dapat juga dikelola oleh pemerintah setempat.

Hukum Agraria, Malang : Setara Press, 2010, hlm. 12.

Developer bertanggung jawab penuh atas pembangunan rumah susun sejak proses pembelian tanah sampai dengan bangunan rumah susun tersebut selesai dibangun. Pemerintah pun berperan aktif dalam membina para developer selama proses pembangunan rumah susun dari perencanaan pembangunan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Setelah developer mendapatkan izin untuk membangun rumah susun, maka developer akan memasarkan satuan rumah susun tersebut dalam bentuk iklan di media elektronik maupun media cetak. Dengan banyaknya tawaran menarik yang diberikan oleh developer, banyak orang yang tertarik untuk membeli satuan rumah susun tersebut. Seiring dengan perkembangan zaman, saat ini banyak orang yang lebih memilih untuk tinggal di rumah susun dibandingkan di perumahan biasa. Saat ini pun sebagian orang membeli satuan rumah susun tidak hanya untuk dihuni, melainkan juga untuk berinvestasi. Rumah susun saat ini bukan lagi merupakan kebutuhan dasar untuk tempat tinggal, namun sudah menjadi objek investasi bagi orang-orang yang berpenghasilan cukup.

Masyarakat yang membeli satuan rumah susun yang dikelola oleh developer akan memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun melalui berbagai tahapan dalam proses jual beli. Dalam kasus yang diteliti oleh penulis, proses jual beli diawali dengan ditandatanganinya Perjanjian Pengikatan Jual Beli (selanjutnya dalam skripsi ini disebut PPJB) dihadapan notaris karena rumah susun yang akan diperjualbelikan belum selesai dibangun. Berdasarkan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun,

⁶ Adrian Sutedi (1), *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, Jakarta : Sinar Grafika, Cetakan

proses jual beli satuan rumah susun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.

Setelah penandatanganan PPJB pembeli satuan rumah susun berkewajiban membayar uang muka kepada developer. Apabila pembangunan rumah susun telah selesai dan sudah layak huni akan dilaksanakan penandatanganan Akta Jual Beli (selanjutnya dalam skripsi ini disebut AJB), dan pembeli satuan rumah susun akan melunasi harga jual belinya. Setelah harga satuan rumah susun dilunasi maka pembeli akan memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atas nama pembeli yang bersangkutan yang berasal dari pemecahan sertipikat induk sebagai bukti kepemilikan atas satuan rumah susun yang telah dibelinya.

Dalam kasus yang diteliti oleh penulis, pembeli satuan rumah susun tidak memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun karena tidak dapat melaksanakan penandatanganan AJB meskipun harga jual belinya telah dilunasi dan rumah susun sudah selesai dibangun oleh developer dan sudah dihuni oleh konsumen yang membeli satuan rumah susun tersebut. Hal ini terjadi karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank. Wanprestasi terjadi karena developer tidak dapat melunasi pinjamannya kepada Bank sehingga Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atas nama developer yang merupakan sertipikat induk yang dijaminan oleh developer kepada Bank pada saat perencanaan pembangunan rumah susun masih berada dalam penguasaan Bank.

Pertama, 2010, hlm. 228.

Tujuan dari penerbitan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum mengenai status hak yang didaftarkan, kepastian mengenai subyek hak dan kepastian obyek hak yang didaftarkan di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya dalam skripsi ini disebut BPN RI). Wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank yang menyebabkan tidak dapat diterbitkannya Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun menimbulkan kerugian bagi pembeli satuan rumah susun. Oleh karena itu pembeli satuan rumah susun sebagai konsumen membutuhkan perlindungan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya dalam skripsi ini disebut UUPK).

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Hubungan Kontraktual Antara Konsumen, Developer dan Bank Dihubungkan dengan Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen yang Tidak Dapat Melaksanakan Akta Jual Beli atas Satuan Rumah Susun karena Adanya Wanprestasi yang Dilakukan oleh Developer Terhadap Bank Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana hubungan kontraktual antara developer dan pihak Bank atas jaminan yang merupakan perencanaan dari pembangunan rumah susun ?

2. Bagaimana tanggungjawab hukum developer baik terhadap Bank maupun konsumen dan perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal terjadinya wanprestasi oleh developer terhadap Bank ?
3. Apakah langkah hukum yang dapat dilakukan konsumen bila developer melakukan wanprestasi ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai hubungan kontraktual antara developer dan pihak Bank atas jaminan yang merupakan perencanaan dari pembangunan rumah susun.
2. Untuk mendapatkan gambaran mengenai tanggungjawab hukum developer baik terhadap Bank maupun konsumen dan perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal terjadinya wanprestasi oleh developer terhadap Bank.
3. Untuk mengetahui langkah hukum yang dapat dilakukan konsumen bila developer melakukan wanprestasi.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu :

1. Secara teoritis :

Memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan Akta Jual Beli atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan

oleh developer terhadap bank dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

2. Secara praktis :

- a. Memberikan masukan bagi pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.
- b. Memberikan masukan bagi para praktisi hukum dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.
- c. Memberikan masukan bagi masyarakat khususnya yang akan membeli satuan rumah susun mengenai perlindungan hukum kepada masyarakat sebagai konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini dapat diketahui dari tujuan pembentukan negara Indonesia yang dimuat dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Kemudian daripada itu membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu bentuk tanggung jawab negara Indonesia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang pertanahan adalah dengan memberlakukan UUPA.

Wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara diatur dalam Pasal 4 UUPA yang berbunyi :

- “(1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa Pasal 4 UUPA memberi wewenang kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, demikian pula tubuh bumi dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu karena hak atas tanah meliputi semua hak yang diperoleh langsung dari negara yang disebut hak primer dan semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama yang disebut hak sekunder. Kedua hak tersebut pada umumnya mempunyai persamaan, dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau

untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak-hak sekunder pada pihak lain.⁷

Tujuan dari adanya pengaturan hak-hak atas tanah tersebut adalah untuk memaksimalkan masyarakat dalam mengelola tanah, sehingga hak-hak atas tanah tersebut dapat memberikan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.

Pemanfaatan tanah diatur di dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

“Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun adalah berdasarkan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya dalam skripsi ini disebut PP Nomor 24 Tahun 1997) yang menyatakan bahwa :

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Transaksi jual beli atas satuan rumah susun diawali dengan ditandatanganinya PPJB dihadapan notaris, kemudian pembeli sebagai konsumen membayar uang muka kepada developer. Apabila pembangunan rumah susun telah selesai dan sudah layak huni akan dilaksanakan penandatanganan AJB dan

⁷ Arie Sukanti Hutagalung (1), *Program Retribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta : Rajawali, 1995, hlm. 34.

pembeli akan melunasi harga jual belinya. Setelah harga satuan rumah susun dilunasi maka pembeli akan memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atas nama pembeli yang bersangkutan yang berasal dari pemecahan sertipikat induk sebagai bukti kepemilikan atas satuan rumah susun yang telah dibelinya.

Dalam kasus yang diteliti oleh penulis, pembeli satuan rumah susun tidak memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun karena tidak dapat melaksanakan penandatanganan AJB meskipun harga jual belinya telah dilunasi dan rumah susun sudah selesai dibangun oleh developer dan sudah dihuni oleh konsumen yang membeli satuan rumah susun tersebut. Hal ini terjadi karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank. Wanprestasi terjadi karena developer tidak dapat melunasi pinjamannya terhadap Bank sehingga Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atas nama developer yang merupakan sertipikat induk yang dijaminan oleh developer kepada Bank pada saat perencanaan pembangunan rumah susun masih berada dalam penguasaan Bank. Keberadaan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sangat penting bagi pemilik satuan rumah susun tersebut. Tujuan dari penerbitan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum mengenai status hak yang didaftarkan, kepastian mengenai subyek hak dan kepastian obyek hak yang didaftarkan di BPN RI. Permasalahan

yang dihadapi konsumen tersebut pada dasarnya disebabkan oleh kurang adanya tanggung jawab pelaku usaha dan juga lemahnya pengawasan pemerintah.⁸

Wanprestasi merupakan terminologi dalam Hukum Perdata yang artinya ingkar janji (tidak menepati janji) yang diatur dalam Buku ke III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya dalam skripsi ini disebut KUHPerdata). Wanprestasi harus didasari adanya suatu perjanjian, baik perjanjian tersebut dibuat secara lisan maupun tertulis, baik dalam bentuk perjanjian di bawah tangan maupun dalam bentuk akta otentik. Seseorang tidak dapat dinyatakan wanprestasi, jika ia tidak terikat hubungan kontraktual.⁹ Hubungan kontraktual dalam bidang perbankan adalah hubungan antara Bank dengan nasabah yang dituangkan dalam bentuk tertulis. Perjanjian tertulis antara Bank dengan nasabah tersebut dituangkan dalam perjanjian baku. Perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya dibuat oleh salah satu pihak dan pihak tersebut adalah pihak yang biasanya mempunyai kekuasaan yang lebih kuat, dalam hal ini adalah pihak Bank. Pihak lain dalam hal ini adalah nasabah atau developer, cukup memberikan persetujuannya dengan menandatangani atau tidak menandatangani perjanjian tersebut.¹⁰ Dalam kasus yang diteliti oleh penulis, hubungan kontraktual yang timbul antara Bank dan developer sebagai nasabah diawali dengan dibuatnya perjanjian Kredit Modal Kerja Konstruksi. Perjanjian Kredit Modal Kerja

⁸ Zumrotin, *Problematika Perlindungan Konsumen di Indonesia, Sekarang dan yang Akan Datang*, Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Perlindungan Konsumen dalam Era Pasar Bebas yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta pada tanggal 15 Maret 1997, Surakarta : Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, hlm. 2.

⁹ Yohanes Sogar Simamora, *Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Kontrak Pemerintah Indonesia*, disampaikan dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada hari Sabtu tanggal 8 Nopember 2008, hlm. 10.

¹⁰Th. Anita Christiani, *Hukum Perbankan*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2001, hlm. 1.

Konstruksi merupakan perjanjian baku (*standard contract*), dimana isi atau klausula-klausula perjanjian Kredit Modal Kerja Konstruksi tersebut telah dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir (blanko). Calon nasabah debitur tinggal membubuhkan tanda tangannya saja apabila bersedia menerima isi perjanjian tersebut, tidak memberikan kesempatan kepada calon debitur untuk membicarakan lebih lanjut isi atau klausula-klausula yang diajukan pihak Bank. Pada tahap ini, kedudukan calon debitur sangat lemah, sehingga menerima saja syarat-syarat yang telah ditentukan secara sepihak oleh pihak Bank, karena jika tidak demikian calon debitur tidak akan mendapatkan kredit yang dimaksud.¹¹

Setelah dibuatnya perjanjian Kredit Modal Kerja Konstruksi, timbullah perjanjian berupa pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (selanjutnya dalam skripsi ini disebut APHT) dihadapan PPAT, yang ditandatangani oleh Bank (kreditur) sebagai penerima hak tanggungan dan developer (debitur) sebagai pemberi hak tanggungan yaitu sebagai pihak yang menjaminkan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang dibangunnya. Pasal 47 ayat 5 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menyatakan bahwa: “Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya dalam skripsi ini disebut UUHT) disebutkan bahwa APHT memuat antara lain : identitas para pihak, penunjukan secara jelas utang-utang yang

¹¹Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka

dijamin, nilai hak tanggungan, uraian mengenai objek hak tanggungan dan janji-janji hak tanggungan. Dalam praktik perbankan, pemberian hak tanggungan yang ditandai dengan pembuatan APHT ini dapat dilakukan melalui 2 cara yaitu :

- (a) Penandatanganan APHT dilakukan oleh pemilik jaminan bersamaan dengan penandatanganan perjanjian kredit sebagai perjanjian pokok;
- (b) Dengan membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (selanjutnya dalam skripsi ini disebut SKMHT). SKMHT dibuat karena pemilik jaminan pada saat penandatanganan perjanjian kredit, tidak segera melakukan pembebanan hak tanggungan. SKMHT adalah surat kuasa khusus yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT atau Notaris yang ditandatangani pemilik jaminan. Dalam SKMHT pemilik jaminan memberikan kuasa khusus kepada kreditur (Bank) untuk menandatangani APHT.

APHT harus segera didaftarkan ke kantor pertanahan setempat. Berdasarkan APHT yang telah didaftarkan kantor pertanahan akan menerbitkan Sertipikat Hak Tanggungan yang kemudian diserahkan kepada Bank (kreditur) sebagai pemegang hak tanggungan.¹²

Dalam kasus yang diteliti oleh penulis kewajiban developer untuk melunasi pinjamannya terhadap Bank tidak dapat dipenuhi, sehingga menimbulkan kerugian bagi pembeli satuan rumah susun karena tidak dapat

Utama, 2003, hlm. 265.

¹²YLBHI, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia : Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, Cetakan ke-2, 2007, hlm. 150.

melaksanakan penandatanganan AJB, yang mengakibatkan pemilik satuan rumah susun tidak dapat memperoleh Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Pembeli satuan rumah susun sebagai konsumen yang dirugikan karena developer melakukan wanprestasi kepada Bank harus mendapatkan perlindungan hukum berdasarkan UUPK.

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹³

Maria Theresia Geme mengartikan perlindungan hukum adalah berkaitan dengan tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan memberlakukan hukum negara secara eksklusif dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.¹⁴

Menurut Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPK :

- “(1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

¹³Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 54.

¹⁴Maria Theresia Geme, *Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur*, disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2012, hlm. 99.

Ketentuan tersebut diatas merupakan upaya untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha. Demikian pula dalam transaksi jual beli satuan rumah susun antara developer sebagai pelaku usaha dan pembeli satuan rumah susun sebagai konsumen, apabila konsumen mengalami kerugian karena tidak dapat melaksanakan AJB karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank, maka ia berhak untuk menuntut penggantian kerugian kepada developer yang bersangkutan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian Yuridis Normatif. Metode penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yang meliputi aspek teori, sejarah, filosofis, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal dan kekuatan mengikat suatu undang-undang.¹⁵ Metode penelitian Yuridis Normatif digunakan untuk menemukan kebenaran dalam suatu penelitian hukum, yang dilakukan melalui cara berpikir deduktif dan kriterium kebenaran koheren.

1. Sifat Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan sifat penelitian deskriptif analisis, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB

atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.

2. Pendekatan Penelitian

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah konsep-konsep yuridis yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.

3. Jenis Data

Bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini digolongkan sebagai data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan yang dilakukan dengan mengumpulkan, menyeleksi dan meneliti peraturan perundang-undangan,

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 118.

buku-buku dan sumber bacaan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori atau pendapat-pendapat mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank. Data sekunder meliputi :

1. Bahan hukum primer yang berupa :
 - a. Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
 - e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

- f. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- g. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- h. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1988 Tentang Rumah Susun.
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.
- m. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1989 Tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian Serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.
- n. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1989 Tentang Bentuk dan Tata Cara Pembuatan Buku Tanah serta Penerbitan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

- o. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - p. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS/1994 Tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah Susun.
 - q. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/1995 Tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah.
2. Bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku, berbagai hasil penelitian dan karya ilmiah yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen yang tidak dapat melaksanakan AJB atas satuan rumah susun karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh developer terhadap Bank.
 3. Bahan hukum tersier yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, *Black's Dictionary Law* dan Majalah Hukum dan Pembangunan.

b. Wawancara (*interview*)

Untuk memperoleh data primer yang berfungsi untuk mendukung data sekunder dilakukan wawancara terencana (*standardized*

interview) dengan para responden, yaitu suatu wawancara yang disertai dengan suatu daftar pertanyaan yang disusun sebelumnya.¹⁶

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis terhadap data yang ada adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan secara kualitatif tidak digunakan parameter statistik guna menganalisis data yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri atas 5 (lima) bab yaitu sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

BAB I memaparkan mengenai latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM PERJANJIAN JUAL BELI SATUAN RUMAH SUSUN ANTARA DEVELOPER SEBAGAI PELAKU USAHA DAN PEMBELI SATUAN RUMAH SUSUN SEBAGAI KONSUMEN

Bagian ini memuat tentang teori-teori hukum yang berhubungan dengan kasus yang dibahas dalam penulisan skripsi ini yaitu Hukum Agraria, Hukum Rumah Susun di Indonesia dan Perjanjian Jual Beli Satuan Rumah Susun antara developer sebagai pelaku usaha dan pembeli satuan rumah susun sebagai konsumen.

¹⁶Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 84.

BAB III : TINJAUAN UMUM HUBUNGAN KONTRAKTUAL ANTARA DEVELOPER SEBAGAI DEBITUR DAN PIHAK BANK SEBAGAI KREDITUR

Bagian ini memuat tentang teori-teori hukum yang berhubungan dengan kasus yang dibahas dalam penulisan skripsi ini, yaitu peranan Bank dalam kegiatan perekonomian masyarakat dan hubungan hukum antara Bank dan developer sebagai nasabah pengguna jasa perbankan.

BAB IV : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN YANG TIDAK DAPAT MELAKSANAKAN AKTA JUAL BELI ATAS SATUAN RUMAH SUSUN KARENA ADANYA WANPRESTASI YANG DILAKUKAN OLEH DEVELOPER TERHADAP BANK

Bagian ini berisi uraian yang memuat pembahasan dan analisis mengenai hubungan kontraktual antara developer dan pihak Bank atas jaminan yang merupakan perencanaan dari pembangunan rumah susun, tanggung jawab hukum developer baik terhadap Bank maupun konsumen dan perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal terjadinya wanprestasi oleh developer terhadap Bank dan langkah hukum yang dapat dilakukan konsumen bila developer melakukan wanprestasi.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta saran-saran yang relevan dengan penelitian yang telah dilakukan.