

## BAB I

### Kasus Posisi dan Permasalahan Hukum

#### A. Latar Belakang

Setiap manusia pada dasarnya menginginkan adanya suatu kehidupan yang ideal dalam hidupnya. Bagi sebagian besar masyarakat, taraf kehidupan yang dinilai ideal adalah apabila telah memiliki 3 (tiga) unsur yaitu : sandang, pangan dan papan . Papan berarti rumah atau pun tempat tinggal, yang merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi manusia. Tanpa tempat tinggal manusia masih dapat bertahan hidup, namun tidak dapat terlindungi dari hujan, angin dan binatang buas.

Kebutuhan akan perumahan setiap tahun semakin meningkat di kota-kota besar, khususnya di pusat pemukiman dan kegiatan niaga di Indonesia, karena perumahan mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan seseorang, tidak hanya dalam fungsinya sebagai tempat tinggal, melainkan juga sebagai sarana pembinaan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat dan bernegara serta hunian sebagai kegiatan perniagaan.

Masalah yang sering dihadapi oleh pemerintah dalam pembangunan perumahan, khususnya di daerah perkotaan adalah disebabkan meningkatnya pertumbuhan penduduk yang tinggi, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas, dan harga tanah yang cukup tinggi dan lokasi tanah yang tidak memungkinkan, untuk itu dibutuhkan upaya untuk membangun perumahan

dalam jumlah besar dengan memanfaatkan tanah yang relatif kecil. Dengan kata lain, efisiensi pemanfaatan tanah yang diperlukan yaitu dengan membangun perumahan dengan sistem lebih dari satu lantai (Rumah Susun), dan rumah susun merupakan suatu terobosan yang paling baik, mengingat jumlah lahan yang semakin hari kian terbatas keberadaannya.

Namun, di samping padatnya jumlah penduduk, tanah-tanah di pusat kota sudah semakin terbatas bagi golongan ekonomi yang lebih tinggi yang memerlukan fasilitas yang lebih baik, komunikasi yang cepat dan lancar. Hal ini tentunya menjadi faktor pendorong terbesar bagi pembangunan rumah susun yang semakin lama semakin diminati. Pembangunan rumah susun untuk golongan ekonomi lemah berbeda dengan untuk golongan ekonomi tinggi yang disebut flat, apartemen dan kondominium dengan sifat mewah dan mempunyai fasilitas yang lengkap<sup>1</sup>. Adapun konsep pembangunan rumah susun ini lahir untuk menjawab keterbatasan tanah yang tersedia, dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah, mengingat kurang memungkinkan untuk membangun perumahan secara mendatar/horizontal.

Semakin maraknya pembangunan rumah susun/apartemen saat ini, dapat diartikan semakin banyak dan beragam unit hunian yang ditawarkan pihak developer kepada konsumen. Berbagai strategi pemasaran dikembangkan, hal tersebut dilakukan agar semua unit dari rumah susun/apartemen yang dibangun

---

<sup>1</sup> Chadidjan Daiimunthe, *Politik Hukum Agraria Nasional Terhadap Hak – Hak Atas Tanah*, Medan, Yayasan Pencerahan Mandailing : 2008, hlm176

cepat laku terjual, dengan harapan tentu saja nilai investasi yang ditanamkan segera kembali dan diharapkan dapat segera memperoleh keuntungan.

Secara teori, posisi pengembang adalah sebagai produsen atau pelaku usaha, di mana sebagai pelaku usaha tentu dalam menjalankan usahanya memberlakukan prinsip ekonomi yaitu “dengan mengeluarkan usaha atau modal seminimal mungkin harus mendapat keuntungan semaksimal mungkin”. Dalam proses pelaksanaan sistem penjualan dan pemasaran properti, mereka menggunakan berbagai macam cara dan strategi, salah satunya dengan menggunakan sistem atau konsep yang dikenal sebagai penjualan pra proyek (*Pre Project Selling*).

Penjualan pra proyek (*Pre Project Selling*) merupakan penjualan sebelum proyek dibangun, di mana properti yang dijual tersebut baru berupa gambar atau konsep<sup>2</sup>. Dalam pelaksanaannya, penjualan pra proyek dilakukan penyesuaian sehingga ada pengembang proyek yang melaksanakan penjualan sebelum prasarana dan sarana dibangun, tetapi ada juga yang memasarkan setelah sarana dan prasarana tersebut telah dibangun. Konsep pemasaran ini memang sangat menguntungkan pengembang karena relatif menolong perputaran uang pengembang. Beban investasi yang harus ditanggungnya untuk pembangunan konstruksi proyek tersebut terbantu dana pesanan dari konsumen, yang besarnya antara 20% ( dua puluh persen ) sampai dengan 30 % ( tiga puluh persen ). Dengan adanya pesanan ini juga dapat mempermudah

---

<sup>2</sup> Erwin Kallo. *Panduan Hukum Untuk Pemilik/ Penghuni Rumah Susun ( Kondominium, Apartemen dan Rusunami )* Jakarta: Minerva Athene Presindo, 2009, hlm 24

perusahaan, karena pengembang tidak perlu menyediakan modal pengembangan di depan untuk biaya pembangunan yang cukup besar.

Konsep penjualan pra proyek atau *pre project selling* sebenarnya merupakan suatu uji pasar untuk mengetahui bagaimana reaksi konsumen terhadap produk properti yang dipasarkan. Dalam perkembangannya, uji pasar yang semula tertutup, kemudian dalam praktik dibuat dengan sistem terbuka dan dimanfaatkan langsung oleh pengembang. Dengan demikian, penjualan diharapkan dapat dilakukan secepat dan sebanyak mungkin. Maraknya pembangunan perumahan beberapa tahun terakhir ini menimbulkan persaingan yang sangat ketat dalam menarik pembeli.

Konsep pemasaran ini menjadi tren pada saat ini, terutama bagi para pengembang proyek pemukiman pengembang biasanya dilakukan oleh pengembang dengan melakukan penjualan atau pemasaran sebelum produk properti yang bersangkutan terwujud, bahkan ada pula pengembang proyek yang melakukan pemasaran sebelum dilengkapi persyaratan antara lain Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin Konstruksi dan izin-izin lainnya.

Konsep *Pre Project Selling* dalam praktiknya dapat menimbulkan problem hukum, misalnya terkait konsekuensi hukum apabila pengembang tidak dapat menyelesaikan pembangunan apartemen tersebut sesuai dengan yang diperjanjikan, seperti halnya yang terjadi pada pembangunan apartemen atau kota modern Meikarta yang berlokasi di Cikarang Kabupaten Bekasi, Jawa Barat. Namun seiring dengan berjalannya pembangunan, pihak

pengembang melalui divisi pemasaran sudah memulai kegiatan promosi dan penjualan kepada konsumen dengan menggunakan cara penjualan pra proyek atau *pre project selling*. Secara hukum yang berlaku, metode atau konsep penjualan properti dengan cara ini tidak bertentangan dengan undang – undang yang berlaku selama pihak pengembang mengikuti prosedur dan peraturan yang berlaku.

Akan tetapi di dalam praktiknya di lapangan, terdapat sejumlah masalah dimana tidak terdapat kesesuaian antara peraturan perundang – undangan dengan praktik yang terjadi di lapangan. Apabila kita meninjau kembali kesesuaian antara praktik di lapangan dengan peraturan perundang – undang yang berlaku, maka terdapat beberapa penyimpangan seperti : Pembangunan apartemen Meikarta terkendala beberapa perizinan seperti Analisis Dampak Lingkungan (Amdal) dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedangkan dalam Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun disebutkan, pemasaran dapat dilakukan jika pengembang telah memiliki kepastian peruntukan ruang, hak atas tanah, status penguasaan rumah susun, perizinan pembangunan rumah susun, serta jaminan pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin. Dalam pelaksanaannya, pihak pemasaran apartemen Meikarta yang saat ini secara statistik menunjukkan bahwa sekurangnya telah ada 130 ribu *booking fee* masuk ke Meikarta selama dua bulan masa promosi.

Berbagai persyaratan kegiatan pemasaran maupun PPJB hingga kini belum dipenuhi pengembang Meikarta. Secara legal yuridis apabila transaksi

dilakukan tanpa memenuhi aturan undang-undang akan membuat posisi konsumen dalam posisi lemah. Sebagian besar *booking fee* dari calon konsumen yang masuk ke Meikarta, dilakukan oleh bagian pemasaran Lippo Group dengan cara *Pre Project Selling*. Seperti yang telah terjadi di masyarakat, konsep *Pre Project Selling* ini banyak menimbulkan persoalan contohnya seperti kasus yang terjadi pada salah satu calon konsumen Meikarta. Calon konsumen tersebut melakukan aduan kepada Ombudsman Republik Indonesia dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) mengenai kesulitan calon pembeli menarik uang kembali (*refund*) *booking fee* dari agen pemasaran Meikarta. Calon pembeli yang membayar *booking fee* atau Nomor Urut Pembelian (NUP) untuk tujuh unit apartemen dengan total sebesar Rp 14.000.000 (empat belas juta rupiah). Besarnya *booking fee* sebesar Rp 2.000.000 (dua juta rupiah) per unit apartemen Meikarta. . Mengapa calon konsumen tersebut ingin menarik kembali uang *booking fee* yang telah dibayarkannya kepada pihak Meikarta ? hal ini terjadi karena karena calon konsumen tersebut menilai izin Mendirikan Bangunan (IMB) proyek Meikarta belum jelas. Kasus yang menimpa calon konsumen Meikarta tersebut tidak terlepas dari sistem *Pre Project Selling* yang dilakukan oleh agen pemasaran Lippo group.

Memang seperti yang telah diketahui bersama bahwa sistem *Pre Project Selling* ini banyak menimbulkan masalah di kemudian hari. Masalah yang ditimbulkan adalah :

## 1. Perbedaan penafsiran

Perbedaan penafsiran ini sangat wajar terjadi di masyarakat, penyebab paling utama adalah karena kurangnya pengetahuan yang dimiliki oleh calon konsumen yang akan membeli unit apartemen. Sehingga kesalahan penafsiran yang terjadi adalah bahwa konsumen beranggapan bahwa uang *booking fee* yang telah dibayarkannya adalah sama dengan pengikatan perjanjian jual beli ( PPJB ) yang telah diatur dalam undang – undang. Sedangkan pada kenyataannya para calon konsumen membayar uang *booking fee* hanya sebatas berbekal dari brosur, *sat plan*, dan penjelasan dari pihak marketing developer tersebut. Sehingga apabila yang diberikan oleh pihak developer tidak sesuai harapan konsumen maka konsumen telah dirugikan karena tidak adanya bukti yang kuat secara legalitas untuk menuntut haknya kepada pihak pengembang.

## 2. Posisi konsumen yang lemah

Konsep penjualan pra proyek atau *Pre-project selling* ini dapat menjadi permasalahan bagi konsumen apabila pengembang yang bersangkutan tidak bertanggung jawab, seperti persoalan pembayaran uang muka yang sudah terlanjur dibayarkan sedangkan proyek tidak ada kejelasan. Sayangnya, ketentuan soal *pre-project selling* belum ada hukum yang mengaturnya. Padahal informasi dasar tentang legalitas/perizinan yang sudah dikuasai pengembang merupakan hal sangat penting bagi konsumen dan merupakan hak konsumen yang harus dipenuhi. Sedangkan di dalam

pasal 4 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang.

Perlindungan Konsumen mengatur mengenai hak – hak konsumen yaitu :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 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;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya

Apabila ditinjau dari sisi legalitas, menurut R. Subekti unsur – unsur pokok (*essentialia*) pada perjanjian jual beli adalah barang dan harga. Hal ini sesuai dengan asas *konsensualisme* yang menjadi pokok pada perjanjian jual beli di dalam KUHPerdara. Perjanjian jual beli sudah dilahirkan pada detik tercapainya kata “sepakat” mengenai barang dan harga begitu kedua belah pihak sudah setuju tentang barang dan harga, dengan demikian maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah”<sup>3</sup>.

Sedangkan di dalam praktik, seringkali terjadi ketimpangan di mana pihak konsumen sebagai pembeli telah sepakat dengan pihak pengembang selaku penjual untuk menunaikan kewajibannya sebagai konsumen yaitu dengan membayarkan sejumlah uang kepada pihak penjual (*developer*) sebagai tanda jadi bahwa pihak konsumen akan membeli unit yang dimaksud. Akan tetapi setelah pihak pembeli dalam hal ini sebagai konsumen telah menunaikan kewajibannya tetapi tidak diiringi oleh kewajiban pihak penjual yang belum menyerahkan objek yang dijualnya, bahkan objek yang menjadi pokok jual beli tersebut belum ada dan masih dalam bentuk sebuah rencana dan konsumen hanya berbekal brosur dan janji pihak developer apakah perikatan tersebut tetap sah ?

Dalam Pasal 1313 KUHPerdara disebutkan bahwa ”Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. R. Subekti memberikan rumusan perjanjian adalah sebagai berikut : ”Suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada orang

---

<sup>3</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, , 1991 Hlm 4

lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal”<sup>4</sup>

Perjanjian Perikatan jual beli merupakan perjanjian kesepakatan para pihak mengenai rencana para pihak yang akan melakukan jual beli dan mengatur tentang hak dan kewajiban sehingga bisa memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi para pihak yang membuatnya. Jual beli merupakan perjanjian konsensual, artinya ia sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah saat tercapainya kesepakatan antara penjual dan pembeli mengenai unsur-unsur pokok yaitu barang dan harga, sekalipun jual beli itu mengenai barang yang tidak bergerak.

Sebagaimana telah diketahui, menurut Pasal 43 Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun mengatakan bahwa

1. Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.
2. PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat satu dilakukan setelah memenuhi syarat kepastian atas :
  - a. Status kepemilikan tanah
  - b. Kepemilikan IMB
  - c. Ketersediaan sarana dan prasarana dan utilitas umum
  - d. ketebangunan paling sedikit 20% ( Dua puluh persen )
  - e. Hal yang diperjanjikan

---

<sup>4</sup> Op.Cit R. Subekti, *Hukum Perjanjian* , Jakarta Itermasa, 2009, Hlm 20

Pada praktiknya di lapangan sebagian pengembang, dalam menjual produknya yang berbentuk properti tidak melalui proses dan prosedur yang sebagaimana diatur pada Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Pengembang hanya menjual setiap unitnya kepada konsumen masih dalam bentuk rencana, sedangkan berdasarkan Pasal 43 ayat 2 Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2011 tentang Rumah Susun dalam hal pemasaran, pengembang harus terlebih dahulu membuat perjanjian pengikatan jual beli ( PPJB ). Di dalam ketentuan syarat terbitnya PPJB tersebut haruslah memenuhi ke lima unsur di atas. Sedangkan dalam kondisi dilapangan pihak developer seringkali tidak memenuhi kelima unsur tersebut.

.Berbagai macam persoalan yang merugikan pihak konsumen diakibatkan oleh konsep *pre project selling* serta kondisi dan situasi yang dibuat oleh pihak developer yang membuat kedudukan konsumen sering kali berada dalam pihak yang tidak menguntungkan<sup>5</sup>. Masih banyaknya pengembang yang lebih bersikap dan berorientasi profit dan pada akhirnya menjebak banyak konsumen mendapat kerugian. Di saat itulah konflik di antara kedua belah pihak muncul, sehingga permasalahan yang semestinya diselesaikan bersama pun masuk ke ranah publik bahkan sampai ke pengadilan, seperti yang terjadi pada kasus di atas, di sinilah pengembang akhirnya harus mempertaruhkan kredibilitasnya.

Berdasarkan pemaparan penulis di atas, maka penulis berkeinginan untuk membuat sebuah karya tulis yang berdasarkan pada situasi serta kondisi yang

---

<sup>5</sup> Gunawan Widjaja Dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka, Jakarta Utama, 2003, hlm 24

dimana terdapat beberapa ketidak sesuaian antara hak da kewajiban yang terjadi pada saat ini. Maka dari itu penulis merasa bahwa topik yang penulis bahas pada kesempatan ini adalah penting. Karena, mengingat para calon konsumen Meikarta baik yang sudah melakukan *booking* atau nomor urut pembelian ( NUP ) pada setiap unit apartemen dengan konsep penjualan pra proyek atau *pre project selling* telah mencapai jumlah yang tinggi.

Hal ini perlu pembahasan serta penelitian mengingat konsep *pre project selling*, hingga saat ini di Indonesia belum mempunyai aturan hukum yang mengatur mengenai konsep ini. Sedangkan hampir semua pengembang dan pengembang perumahan khususnya apartemen menggunakan konsep *pre project selling*. Tentu hal ini akan membuat kedudukan antara pihak pengembang sebagai produsen dan masyarakat sebagai konsumen menjadi tidak seimbang, karena pihak konsumen telah menunaikan kewajibannya sebagai konsumen yaitu dengan melakukan pembayaran kepada pengembang. Sedangkan kewajiban produsen untuk memberikan barang atau jasa yang sepatutnya diterima oleh konsumen belum konsumen dapatkan. Tentu hal ini menjadi problematika dimana tidak terjadi keserataan antara konsumen dan produsen.

Yang perlu dititik beratkan adalah mengenai perlindungan calon konsumen apatemen Meikarta, dimana jumlah calon konsumen apartemen Meikarta telah mencapai jumlah yang banyak dan perlu mendapatkan perlindungan serta kepastian hukum jangan sampai konsumen dirugikan di kemudian hari. Hal ini perlu dikaji lebih dalam karena konsep penjualan pra proyek atau *pre project selling* dalam pemasaran apartemen Meikarta relatif rentan untuk merugikan calon

konsumen. Hal yang perlu didapatkan oleh konsumen apartemen Meikarta adalah informasi dasar tentang legalitas perizinan yang sudah dikuasai pengembang ini merupakan salah satu hak yang harus didapatkan oleh konsumen yaitu Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

Tulisan mengenai Penerapan *Pre Project Selling* telah di teliti oleh Saudara. Lintang Yudhantaka dari Universitas Airlangga Surabaya jawa timur dengan judul: TANGGUNG GUGAT PENGEMBANG DALAM JUAL BELI RUMAH SUSUN DENGAN SISTEM PRE PROJECT SELLING.

Pada penelitian yang telah dilakukan oleh Sdr. Lintang Yudhantaka, penelitian tersebut lebih menitikberatkan kepada konsep *pre project selling* secara umum serta aspek keterkaitannya dengan perjanjian pengikatan jual beli atau PPJB dan perlindungan hukumnya kepada konsumen pembeli rumah. Tujuan dari topik penulisan yang telah dikemukakan oleh Sdr. Lintang Yudhantaka ini adalah membahas dan mengetahui bagaimana keabsahan dari suatu PPJB dan bentuk tanggung gugat dari pengembang terhadap konsumen yang dirugikan. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis memiliki topik dan pembahasan yang **berbeda** dengan topik yang telah dikemukakan oleh Sdr, Lintang Yudhantaka dari Universitas Airlangga. penulis lebih mentik beratkan kepada Pertanggung Jawaban Hukum *Devleoper* Dan Konsumen Atas Penerapan *Pre Project Selling* dalam pengembangan pemasaran apartemen Meikarta yang tengah menjadi trending topik saat ini. penulis juga menyertakan kasus posisi yang benar dan nyata di alami oleh calon konsumen apartemen Meikarta sehingga melalui karya

tulis ini, penulis secara nyata akan berada di posisi konsumen agar apa yang menjadi hak sepatutnya diterima oleh konsumen Meikarta yaitu berupa perlindungan dan kepastian hukum yang seharusnya diterima oleh calon konsumen Meikarta dapat terealisasi dengan baik.

Berdasarkan keadaan tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam karya tulis berbentuk memorandum hukum dengan judul :  
**“Pertanggungjawaban Hukum pengembang Dan Perlindungan Konsumen Atas Penjualan Pra Proyek (Pre Project Selling ) Dalam Pengembangan Pemasaran Apartemen Meikarta Berdasarkan Hukum Positif Di Indonesia”.**

keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif ( membangun ).

## **B. Permasalahan Hukum**

Berdasarkan uraian latar belakang serta kasus posisi diatas,maka penulis membuat beberapa pertanyaan yuridis berkenaan dengan beberapa permasalahan hukum yang dapat penulis temukan dalam kasus tersebut. Beberapa pertanyaan yuridis tersebut adalah :

1. Bagaimana kedudukan konsep penjualan pra proyek (*pre project selling*) yang disepakati pengembang dan konsumen dalam pemasaran apartemen Meikarta ditinjau dari sudut pandang sistem hukum di Indonesia ?
2. Bagaimana pertanggung jawaban hukum pengembang terhadap konsumen apabila izin apartemen Meikarta tidak diberikan oleh pemerintah ?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen Meikarta agar konsumen Meikarta dapat terlindungi hak – haknya serta agar konsumen aman melakukan pembelian unit apartemen Meikarta dengan sistem penjualan pra proyek atau *pre project selling* ?

