

**RESUME TESIS**

**PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP  
KONFIRMASI PEMESANAN PEMBELIAN RUMAH SUSUN  
YANG DIBUKUKAN DALAM BUKU KHUSUS (DI WAARMERKING)**



**Disusun Oleh :**

**SANTI KUSUMAWATI, S.H.  
NIM : 12214012**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NAROTAMA  
SURABAYA  
2015**

**PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP  
KONFIRMASI PEMESANAN PEMBELIAN RUMAH SUSUN  
YANG DIBUKUKAN DALAM BUKU KHUSUS (DI WAARMERKING)**

**PENDAHULUAN**

Khusus di kota-kota besar utama, dimana jumlah penduduknya sudah sangat padat dan laju pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, pemenuhan kebutuhan perumahan tersebut memperoleh hambatan pada terbatasnya lahan yang tersedia sebagai tempat membangun perumahan. Hal tersebut dipenuhi dengan cara membangun secara vertikal atau membangun bertingkat untuk perumahan (struktur bertingkat) yang biasa disebut rumah susun, kondominium ataupun apartemen.

Pembangunan rumah susun berkaitan erat dengan strategi pembangunan wilayah dan langka atau mahal nya harga tanah terutama di daerah perkotaan. Oleh karena itulah pemerintah memandang perlu untuk mengambil langkah-langkah kebijaksanaan untuk pembangunan rumah susun dengan kepemilikan bersama yang dibagi-bagi atas bagian-bagian dalam arah horisontal maupun vertikal yang dapat dihuni dan dimiliki secara terpisah yang dibangun diatas tanah milik bersama.<sup>1</sup>

Landasan hukum penyelenggaraan pembangunan rumah susun di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Seiring dengan perkembangan jaman dimana tentunya membawa

---

<sup>1</sup> Cosmas Batubara, "Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-undang Tentang Rumah Susun", *Varia Peradilan*, 3 Desember 1985, hal. 190-191.

perubahan pada aspek perkembangan hukum maka Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dinilai tidak relevan lagi sehingga pada tanggal 10 November 2011 Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang baru yang mengatur tentang rumah susun yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS).

Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menyebutkan bahwa 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.<sup>2</sup>

Kehadiran Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun memberikan jawaban atas permasalahan padatnya penduduk serta terbatasnya lahan di daerah perkotaan.

Dalam setiap pembangunan rumah susun, tidak dapat di pungkiri akan ada kepentingan-kepentingan pengembang terhadap bangunan gedung yang dibangunnya yang akan tetap dipertahankan. Penyusunan konsep *strata title* harus mencerminkan konsep yang merupakan aturan main dilingkungan rumah susun dan bagaimana pengelolaan harus berjalan. Pertemuan awal dari kepentingan pengembang dan kepentingan pembeli ini dituangkan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Disinilah diatur awal pokok-pokok kesepakatan

---

<sup>2</sup> Indonesia, Undang-undang Tentang Rumah Susun, UU No. 20 Tahun 2011, LN No. 108 Tahun 2011, TLN No. 5252 Pasal 1 ayat (1).

dalam sistim *strata title*, antara lain yang akan dihadapi nanti khususnya yang berkaitan dengan pembangunan rumah susun, serah terima unit, masalah pengelolaan dan pembentukan perhimpunan penghuni.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli memuat hal-hal yang menyangkut hak dan kewajiban pengembang maupun pembeli. Banyak pengembang tidak memahami atau malah mengabaikan kewajiban dan tanggung jawabnya dalam pelaksanaan pembangunan rumah susun. Disamping itu, pembeli juga sering lupa bahwa ia mempunyai hak suara secara proporsional untuk menentukan bagaimana gedung akan dikelola. Pengembang dan Pembeli sebagai calon pemilik dan penghuni pada pertemuan awal melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli harusnya sudah mulai terikat kepada konsep kebersamaan yang akan mereka hadapi nanti.

Persoalan perlindungan konsumen merupakan masalah yang banyak mengundang perhatian masyarakat, khususnya konsumen yang ingin memiliki rumah susun. Mereka sering dirugikan oleh pihak pengembang, agar dapat terpenuhi impian konsumen memiliki rumah. Beberapa kasus yang terjadi pada umumnya pihak konsumen tidak berdaya mempertahankan hak-haknya, karena tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih sangat relatif rendah.

Pada umumnya, pemasaran rumah susun sudah dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. Pelaksanaan jual beli satuan unit rumah susun yang seperti itu dilakukan dengan cara memesan terlebih dahulu atas unit yang akan dibeli, kemudian dituangkan dalam perikatan pendahuluan dalam bentuk bukti konfirmasi pemesanan. Sehingga pada saat pembangunan rumah susun dimulai, sudah banyak konsumen yang membeli rumah susun tersebut.

Jual beli merupakan suatu perjanjian konsensual, artinya ia sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah, mengikat atau mempunyai kekuatan hukum pada saat tercapainya kata sepakat antara pihak penjual dan pihak pembeli mengenai unsur-unsur yang pokok (*essentialia*), yaitu mengenai barang dan harga biarpun jual beli itu mengenai barang yang tak bergerak.<sup>3</sup> Sifat konsensual jual beli ini ditegaskan dalam Pasal 1458 BW yang berbunyi :

*“Jual beli dianggap telah terjadi kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar.”*<sup>4</sup>

Perikatan Pendahuluan dalam bentuk bukti konfirmasi pemesanan rumah susun terjadi sebelum PPJB dilakukan, hal ini dikarenakan ketentuan dalam UURS bahwa PPJB baru bisa dilakukan apabila ketersediaan bangunan sudah mencapai 20% dari total bangunan. Dalam Pasal 43 UURS disebutkan 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 (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:*
  - a. *status kepemilikan tanah;*
  - b. *kepemilikan IMB;*
  - c. *ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;*
  - d. *keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan*
  - e. *hal yang diperjanjikan.*

Jika mengacu pada sifat konsensual perjanjian maka setelah terjadi kata sepakat yang dilanjutkan dengan memberikan uang muka untuk konfirmasi pemesanan, maka hal tersebut sudah menimbulkan prestasi bagi masing-masing pihak baik pengembang ataupun konsumen. Kata sepakat melahirkan kewajiban bagi masing-masing pihak untuk melaksanakan prestasi tersebut. Dengan melihat

---

<sup>3</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1996, hal 79 – 80.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 80.

kewajiban utama pengembang selaku penjual rumah susun maupun kewajiban utama si pemesan rumah susun, dapat disimpulkan bahwa kewajiban utama pengembang menyerahkan rumah susun sebagai obyek perjanjian jual beli pada dasarnya hak utama dari konsumen selaku pembeli. Demikian pula sebaliknya, kewajiban utama pembeli membayar harga rumah susun sesuai dengan perjanjian jual beli adalah merupakan hak utama dari pengembang selaku penjual . Hal ini berarti ada hubungan timbal balik antara kewajiban pengembang selaku penjual rumah susun dan kewajiban konsumen sebagai pemesan rumah susun dengan hak-hak dari masing-masing pihak.

Pada umumnya yang terjadi setelah ada kata sepakat dari pengembang dan Pemesan maka akan dibuat suatu bukti konfirmasi pemesanan. Setelah konsumen membayar beberapa kali angsuran hingga mencapai pembayaran sebesar 20% dari harga perikatan, walaupun rumah susun tersebut belum terbangun, dapat dibuatkan PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak. Hal tersebut dilakukan untuk meyakinkan konsumen dan memberikan kepastian hukum bagi masing-masing pihak.

Namun, dengan diundangkannya UURS, dan dengan adanya ketentuan Pasal 43 UURS, maka ketentuan untuk dapat dibuatnya PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak antara lain adalah sudah ada ketersediaan bangunan minimal 20% dari total bangunan. Dalam kondisi seperti di atas tentunya posisi dari konsumen adalah posisi yang rawan untuk dirugikan karena pada kenyataan yang sering terjadi setelah konsumen membayar beberapa kali angsuran hingga mencapai pembayaran sebesar 20% dari

harga perikatan bahkan lebih, namun rumah susun tersebut belum terbangun hingga 20%, sehingga PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak tidak dapat dibuat.

Jalan keluar yang ditempuh oleh sebagian besar pengembang adalah dengan membuat perjanjian berupa konfirmasi pemesanan pembelian yang isinya menyerupai PPJB yang setelah itu akan dibawa oleh pengembang ke hadapan notaris untuk di *waarmerking*. Hal tersebut dilakukan untuk meyakinkan konsumen. Namun yang perlu dipertanyakan adalah apakah hal tersebut dapat memberikan kepastian hukum bagi masing-masing pihak khususnya bagi konsumen.

Kekuatan *waarmerking* tentunya tidak sama dengan akta otentik. Namun sebagian besar konsumen tidak memahami mengenai hal tersebut. Bagi mereka, perjanjian yang ditandatangani di hadapan notaris sudah merupakan akta otentik yang merupakan alat pembuktian yang sempurna dan memberikan kepastian hukum mengenai hak dan kewajiban para pihak.

## **PEMBAHASAN**

### **Kepastian Hukum Bagi Konsumen Dari Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun Yang Dibukukan Dalam Buku Khusus (Di *Waarmerking*)**

Untuk Indonesia, pengaturan rumah susun ini baru ada pada tahun 1985, yaitu dengan diterbitkannya UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (LN 1988-75; TLN 3317) (UURS). Kemudian diterbitkan peraturan-peraturan pelaksanaannya, diantaranya adalah:

- a. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (LN 1988-7; TLN 3372).
- b. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian dan Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.
- c. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Perbuatan Buku-Tanah serta penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Menurut ketentuan Pasal 24 UU No.16 Tahun 1985, dengan penyesuaian-penyesuaian seperlunya dapat diberlakukan juga untuk bangunan-bangunan keperluan lain seperti perkantoran, pertokoan dan lain- lainnya.

Seiring dengan perkembangan jaman dimana tentunya membawa perubahan pada aspek perkembangan hukum maka Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dinilai tidak relevan lagi sehingga pada tanggal 10 November 2011 Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang baru yang mengatur tentang rumah susun yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UURS).

Menurut Pasal 1 UURS, Rumah Susun adalah:

*"Bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horisontal dan vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan dihuni secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama"*



Satuan Rumah Susun adalah merupakan bagian yang utama dari sistem rumah susun bagi pemiliknya, dimana tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana ke jalan umum. Dengan demikian karena dapat digunakan secara terpisah, maka syarat dari satuan rumah susun adalah harus mempunyai sarana ke jalan umum, sehingga pemiliknya dapat leluasa menggunakannya secara individual, tanpa mengganggu orang lain dan tidak boleh melalui satuan rumah susun milik orang lain.

Sebagaimana ditentukan dalam pasal 15 UURS, pembangunan rumah susun merupakan tanggung jawab pemerintah, namun dapat juga dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha milik swasta yang bergerak dalam bidang itu.

### **Pengertian Perjanjian**

Menurut Pasal 1313 BW, suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.

Perjanjian jual beli menurut Pasal 1457 BW adalah suatu perjanjian dengan perjanjian itu pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan hak milik atas barang dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.

Berbeda dengan perjanjian jual beli dimana ada penyerahan hak milik atas barang, suatu perjanjian pendahuluan jual beli rumah susun dapat dilakukan sebelum bangunan rumah susun tersebut selesai dibangun. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.11/KPTS/1994 dimana satuan rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem pemesanan (indent). Pembeli dapat memberikan uang pengikat

atau uang muka yang selanjutnya membuat perjanjian pendahuluan jual beli yang akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi pihak yang membuatnya tetapi belum ada penyerahan hak milik dalam perjanjian pendahuluan rumah susun ini. Jadi perjanjian itu menimbulkan suatu perikatan diantara para pihak yang membuatnya, bentuk perjanjian itu berupa rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis. Perjanjian merupakan sumber perikatan, suatu perjanjian juga dinamakan persetujuan, karena dua pihak telah setuju untuk melakukan sesuatu.

Hal ini dimungkinkan karena untuk memiliki rumah susun tidak sedikit orang yang memesan atau melakukan indent untuk memperolehnya dengan membayar sejumlah uang pengikat sedangkan bangunan berupa rumah susun belum ada secara fisik. Dalam hal indent kemungkinan risiko yang ditanggung oleh pembeli terlalu besar apabila pengembang ingkar janji. Untuk mengurangi risiko tersebut dan untuk mengamankan kepentingan penjual dan pembeli satuan rumah susun yang memerlukan pedoman mengenai pengikatan jual beli, maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun, dimana dalam melakukan transaksi jual beli setelah indent atau pemesanan (pengikatan pendahuluan) dilakukan, maka kedua belah pihak akan membuat suatu perjanjian pengikatan jual beli yang berisi mengenai hak-hak dan kewajiban keduanya yang dituangkan dalam akta pengikatan jual beli.<sup>5</sup> Setelah dibuatnya perjanjian pengikatan jual beli dan bangunan (objek perjanjian) telah mendapat ijin layak

---

<sup>5</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hal. 161.

huni dari pemerintah daerah yang bersangkutan serta memenuhi persyaratan yaitu adanya akta pemisahan satuan-satuan rumah susun untuk pembuatan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun oleh kantor pertanahan kabupaten/kotamadya yang bersangkutan, pengembang harus menyiapkan akta jual beli kemudian bersama-sama pembeli menandatangani dihadapan notaris/PPAT. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No 11/KPTS/1994.

Menurut Maria Sumardjono, Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) itu termasuk dalam lingkup hukum perjanjian, sedangkan jual belinya termasuk dalam lingkup hukum tanah nasional yang tunduk pada Undang- Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang disingkat UUPA) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.<sup>6</sup>

Sahnya suatu perjanjian menurut Pasal 1320 BW diperlukan 4 (empat) syarat yaitu :

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. cakap untuk membuat suatu perjanjian;
3. mengenai suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal.

Dua syarat pertama di atas dinamakan syarat-syarat subjektif karena mengenai orang-orangnya atau subyeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat terakhir dinamakan syarat-syarat obyektif karena mengenai perjanjiannya sendiri oleh obyek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.

---

<sup>6</sup> Maria Sumardjono, "Pembangunan Rumah Susun dan Permasalahannya Ditinjau dari Segi Yuridis", *Diskusi Terbatas diselenggarakan YLKI di Jakarta*, 27 Oktober 1994.

Undang-undang memberikan hak kepada setiap orang untuk secara bebas membuat dan melaksanakan perjanjian, selama keempat unsur di atas terpenuhi. Pada dasarnya perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum (pemenuhan syarat subjektif) untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas (pemenuhan syarat obyektif).<sup>7</sup>

Menurut Pasal 1338 BW pada dasarnya perjanjian berasaskan :

- a. Asas Kebebasan Berkontrak : yakni setiap orang bebas untuk mengadakan perjanjian sesuai yang dikehendakinya, dan tidak terikat pada bentuk serta syarat tertentu.
- b. Asas Konsensualitas : yakni sudah dapat dikatakan selesai dengan adanya kata sepakat dari para pihak yang membuat perjanjian.
- c. Asas Kekuatan Mengikat : yakni setiap perjanjian yang dibuat oleh para pihak, mengikat seperti undang-undang dan tidak dapat ditarik kembali secara sepihak.
- d. Asas Itikad Baik : setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, maksudnya perjanjian itu harus mengindahkan norma kepatutan dan kesusilaan. Asas itikad baik ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 1338 ayat (3) BW yang menyatakan bahwa “Perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”.

---

<sup>7</sup> Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, April 2000, hal 53.

- e. Asas Kepribadian : berkaitan dengan berlakunya perjanjian. Asas kepribadian dapat disimpulkan dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1315 BW, yang dapat disimpulkan bahwa perjanjian tidak dapat mengikat pihak ketiga.

Subyek perjanjian adalah para pihak yang terlibat dalam perjanjian, yaitu kreditur yang berhak atas prestasi dan debitur yang berkewajiban atas prestasi. Subyek dari perjanjian merupakan pendukung hak dan kewajiban yang terdiri atas manusia dan badan hukum (terdiri atas Badan Hukum Publik seperti negara, provinsi dan sebagainya dan Badan Hukum Keperdataan seperti yayasan, perseroan, dan sebagainya).

Obyek dari perjanjian yaitu merupakan hak kreditur dan kewajiban dari debitur, pada umumnya dinamakan prestasi. Prestasi dapat berupa memberi sesuatu, berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu.

Jika dilihat pada pengertian Notaris yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 UUJN, disebutkan bahwa Notaris adalah seorang pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris atau berdasarkan undang-undang lainnya

Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewenangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 UUJN yaitu sebagai berikut:

- (1) Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan*

*perundangundangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.*

- (2) *Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:*
  - a. *Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;*
  - b. *Membukukan surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;*
  - c. *Membuat kopi dari asli surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;*
  - d. *Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;*
  - e. *Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;*
  - f. *Membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau*
  - g. *Membuat Akta risalah lelang.*
- (3) *Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

### **Akta Sebagai Alat Bukti Tertulis**

Dalam Pasal 1869 BW dinyatakan bahwa suatu surat dapat disebut akta apabila ditandatangani, tandatangan ini dapat berfungsi untuk membedakan akta yang satu dengan akta yang lain.

Suatu surat dapat disebut akta apabila memenuhi beberapa syarat, yaitu:

1. Surat tersebut harus ditandatangani, sehingga dapat untuk membedakan satu akta dengan akta yang lain.
2. Surat tersebut harus memuat suatu peristiwa hukum atau suatu keterangan yang dapat menimbulkan hak atau perikatan.
2. Surat tersebut dibuat agar dapat dipergunakan sebagai alat bukti jika diperlukan.

Berdasarkan Pasal 1867 BW, akta sebagai alat bukti tertulis dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam akta, yaitu: akta di bawah tangan dan akta otentik.

Dalam ketentuan Pasal 1874 ayat (1) BW, disebutkan bahwa yang termasuk sebagai tulisan di bawah tangan adalah akta di bawah tangan, surat, register atau daftar, surat rumah tangga, dan tulisan lain yang dibuat tanpa perantaraan pejabat umum.

Perbedaan pokok antara akta otentik dengan akta di bawah tangan yaitu:

1. Akta otentik terikat bentuk formal yang ditentukan undang-undang, sedangkan akta di bawah tangan tidak terikat bentuk formal (bentuk bebas);
2. Akta otentik harus dibuat oleh dan di hadapan pejabat umum, sedangkan akta di bawah tangan dapat dibuat bebas oleh setiap subjek hukum yang berkepentingan;
3. Akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna yang tidak memerlukan tambahan bukti lain, sedangkan akta di bawah tangan jika kebenaran akta di bawah tangan disangkal oleh pembuatnya, maka pihak yang mengajukan akta di bawah tangan sebagai bukti harus membuktikan kebenarannya dengan bukti lain atau saksi-saksi.

Tujuan suatu perjanjian dibuat secara tertulis dalam bentuk akta agar dapat dipergunakan sebagai alat bukti dikemudian hari. Apabila terjadi sengketa dikemudian hari, maka kebenaran dalam pemeriksaan perkara di pengadilan dapat terungkap melalui proses pembuktian.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses pembuktian, yaitu:

- a. Siapa yang membuktikan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 163 HIR, bahwa pihak yang menyatakan mempunyai suatu hak, melakukan suatu perbuatan atau menerangkan adanya suatu peristiwa, maka pihak tersebut harus membuktikan adanya hak atau perbuatan atau peristiwa tersebut. Dengan demikian beban pembuktian dalam perkara perdata ada pada kedua belah pihak yaitu pihak penggugat maupun pihak tergugat. Pembuktian tidak diperlukan jika hak, perbuatan, peristiwa tersebut diakui oleh pihak lawan.

b. Apa yang harus dibuktikan.

Dalam sidang perkara perdata hal yang harus dibuktikan di muka hakim bukan perihal hukumnya akan tetapi mengenai kebenaran fakta, ada atau tidaknya suatu hak atau peristiwa. Dalam hal ini hakim yang berhak menentukan apa yang harus dibuktikan dan siapa yang harus membuktikan. Apabila satu pihak diberi kewajiban untuk membuktikan suatu peristiwa dan ternyata pihak tersebut tidak dapat membuktikannya, maka pihak tersebut akan dikalahkan dalam persidangan, sehingga dalam melakukan pembagian beban pembuktian, hakim harus bertindak adil dan bijaksana agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan oleh beban pembuktian tersebut.

c. Bagaimana cara membuktikan.

Dari berbagai rangkaian proses berperkara perdata di pengadilan, yang dapat menentukan kalah menangnya para pihak yang berperkara yaitu pembuktian. Melalui alat-alat bukti yang ada, hakim dapat memperoleh keterangan akan kebenaran peristiwa yang menjadi dasar gugatan maupun bantahan. Hukum pembuktian secara formil mengatur bagaimana mengadakan pembuktian,



sedangkan hukum pembuktian secara materiil mengatur dapat tidaknya alat-alat pembuktian diterima serta kekuatan pembuktian dari alat-alat bukti tersebut. Hal yang perlu dibuktikan adalah hal yang dibantah oleh pihak lawan, sedangkan hal yang tidak dibantah oleh pihak lawan tidak perlu dibuktikan.

Adapun akta yang dibuat di bawah tangan maupun akta otentik merupakan salah satu alat bukti surat yang digunakan dalam proses pembuktian di pengadilan.

### **Surat Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun Yang Dibukukan Dalam Buku Khusus (di *Waarmerking*) Oleh Notaris**

Dalam ordonansi Stbl.1916-46 dikenal dua macam pendaftaran (*waarmerking*) sebagaimana disebutkan oleh De Bruyn dengan dua istilah, *verklaring van visum* dan legalisasi. Apabila akta di bawah tangan yang diberikan seseorang kepada notaris dalam kondisi telah ditandatangani, maka akta di bawah tangan tersebut hanya dapat diberi tanggal pasti bahwa Notaris telah melihat akta di bawah tangan itu pada hari itu. Dalam praktek *verklaring van visum* diartikan didaftarkan (*waarmerken*).

Dokumen atau akta di bawah tangan yang didaftar serta dicatatkan dalam suatu buku khusus oleh Notaris dalam kondisi dokumen atau akta di bawah tangan tersebut sudah ditandatangani terlebih dahulu oleh para pihak yang membuatnya sebelum disampaikan kepada Notaris. Dalam hal ini tanggal dokumen atau akta di bawah tangan berbeda dengan tanggal pendaftaran yang dilakukan oleh Notaris. Tujuan dokumen atau akta di bawah tangan didaftarkan (*waarmerken*) pada

Notaris, yaitu untuk memastikan atau membuktikan bahwa dokumen atau akta di bawah tangan tersebut memang ada keberadaannya.

Wewenang Notaris untuk mendaftarkan (*waarmerken*) diatur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (b) UUJN, yang menyebutkan bahwa Notaris berwenang membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.

### **Pengertian Surat Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun**

Untuk memiliki rumah susun tidak sedikit orang yang memesan atau melakukan indent untuk memperolehnya dengan membayar sejumlah uang pengikat sedangkan bangunan berupa rumah susun belum ada secara fisik.

Hal ini dipertegas dalam UURS pasal 42 yang menyebutkan :

- (1) *Pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan.*
- (2) *Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki:*
  - a. *kepastian peruntukan ruang;*
  - b. *kepastian hak atas tanah;*
  - c. *kepastian status penguasaan rumah susun;*
  - d. *perizinan pembangunan rumah susun; dan*
  - e. *jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.*
- (3) *Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (2), segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak.*

Pihak yang berminat untuk membeli satuan rumah susun yang masih berada dalam proses pembangunan dapat melakukan pesanan atas satuan rumah susun yang ingin dibelinya. Pesanan tersebut dilakukan dengan menandatangani surat pesanan yang disiapkan oleh pengembang.

Surat pesanan tersebut, sekurang-kurangnya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. nama dan/atau nomor bangunan dan satuan rumah susun yang dipesan;
2. nomor lantai dan tipe satuan rumah susun;
3. luas satuan rumah susun;
4. harga jual satuan rumah susun;
5. ketentuan pembayaran uang muka;
6. spesifikasi bangunan;
7. tanggal selesainya pembangunan rumah susun;
8. ketentuan mengenai pernyataan dan persetujuan untuk menerima persyaratan dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan serta menandatangani dokumen-dokumen yang dipersiapkan oleh pengembang;
9. surat pesanan juga dilampiri dengan gambar yang menunjukkan letak pasti satuan rumah susun yang dipesan, disertai dengan ketentuan tentang tahapan pembayaran.

Dalam hal indent kemungkinan risiko yang ditanggung oleh pembeli terlalu besar apabila pengembang ingkar janji. Untuk mengurangi risiko tersebut maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun, selain untuk mengurangi risiko, dikeluarkannya keputusan ini juga bertujuan untuk mengamankan kepentingan penjual dan pembeli satuan rumah susun yang memerlukan pedoman mengenai pengikatan jual beli agar terdapat keadilan yang setara.

Di dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No 11/KPTS/1994 disebutkan pula bahwa dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh)

hari kalender setelah menandatangani surat pemesanan, pemesan dan perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman harus menandatangani akta perikatan jual beli dan selanjutnya kedua belah pihak harus memenuhi kewajibannya sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian perikatan jual beli hak milik atas satuan rumah susun. Apabila pemesan lalai menandatangani perjanjian pengikatan jual beli dalam jangka waktu tersebut, maka perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman dapat tidak mengembalikan uang pesanan kecuali jika lalai berada di pihak perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman, pemesan dapat memperlihatkan surat penolakan dari Bank bahwa permohonan KPR tidak disetujui atau hal-hal lain yang dapat disetujui bersama antara perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman serta calon pembeli dan uang pesanan akan dikembalikan 100%.

Namun, dengan diundangkannya UURS, dan dengan adanya ketentuan Pasal 43 UURS, maka ketentuan untuk dapat dibuatnya PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak antara lain adalah sudah ada ketersediaan bangunan minimal 20% dari total bangunan.

Dalam Pasal 43 UURS disebutkan 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 (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:*
  - a. status kepemilikan tanah;*
  - b. kepemilikan IMB;*
  - c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;*
  - d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan*
  - e. hal yang diperjanjikan.*

Dalam kondisi seperti di atas tentunya posisi dari konsumen adalah posisi yang rawan untuk dirugikan karena pada kenyataan yang sering terjadi setelah konsumen membayar beberapa kali angsuran hingga mencapai pembayaran sebesar 20% dari harga perikatan bahkan lebih, namun rumah susun tersebut belum terbangun hingga 20%, sehingga PPJB di hadapan Notaris yang akan menjadi Akta Otentik bagi masing-masing pihak tidak dapat dibuat.

Jalan keluar yang ditempuh oleh sebagian besar pengembang untuk mensiasati keadaan tersebut adalah dengan membuat perjanjian berupa konfirmasi pemesanan pembelian yang isinya menyerupai PPJB yang setelah itu akan dibawa oleh pengembang ke hadapan notaris untuk di *waarmerking*. Hal tersebut dilakukan untuk meyakinkan konsumen.

Surat konfirmasi pemesanan rumah susun termasuk Akta di bawah tangan. Kedudukan akta di bawah tangan yang di *waarmerking* jika dikaitkan dengan akta di bawah tangan yang tidak di *waarmerking*, pada dasarnya akta tersebut sama-sama bukan akta otentik dalam hal pembuktiannya, akan tetapi akta di bawah tangan yang di *waarmerking* menjamin kebenaran dari keberadaan akta tersebut sejak didaftarkan.

Kedudukan akta di bawah tangan yang di *waarmerking*, jika ditinjau dari sudut hukum pembuktian akta tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang berbeda dengan akta otentik. Akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dan dalam proses perkara di pengadilan, hakim terikat pada apa yang tertulis dalam akta otentik dalam arti bahwa apa yang termuat dalam akta otentik

oleh hakim dianggap benar, sedangkan akta di bawah tangan memerlukan bukti lain dan saksi-saksi untuk membuktikan kebenarannya.

Dalam Pasal 15 ayat (2) huruf b UU Jabatan Notaris, Notaris, dalam jabatannya, berwenang membukukan surat di bawah tangan, dengan mendaftarkan dalam buku khusus. Buku khususnya disebut dengan Buku Pendaftaran Surat Di Bawah Tangan. Dalam keseharian, kewenangan ini dikenal juga dengan sebutan Pendaftaran surat dibawah tangan dengan kode: “Register” atau *Waarmerking* atau *Waarmerk*.

Poin dari pendaftaran ini, para pihak telah menandatangani suratnya, baik sehari ataupun seminggu sebelumnya, kemudian membawa surat tersebut ke Notaris untuk didaftarkan ke dalam Buku Pendaftaran Surat Di Bawah Tangan. Fungsinya, terhadap perjanjian/kesepakatan yang telah disepakati dan ditandatangani dalam surat tersebut, selain para pihak, ada pihak lain yang mengetahui adanya perjanjian/kesepakatan itu. Hal ini dilakukan, salah satunya untuk meniadakan atau setidaknya meminimalisir penyangkalan dari salah satu pihak. Hak dan kewajiban antara para pihak lahir pada saat penandatanganan surat yang telah dilakukan oleh para pihak, bukan saat pendaftaran kepada Notaris. Pertanggungjawaban Notaris sebatas pada membenarkan bahwa para pihak membuat perjanjian/kesepakatan pada tanggal yang tercantum dalam surat yang didaftarkan dalam Buku Pendaftaran Surat Di Bawah Tangan. Jadi tanggal surat bisa saja tidak sama dengan tanggal pendaftaran.

Meskipun kekuatan *waarmerking* tentunya tidak sama dengan akta otentik, namun sebagian besar konsumen tidak memahami mengenai hal tersebut. Bagi

mereka, perjanjian yang ditandatangani di hadapan notaris sudah merupakan akta otentik yang merupakan alat pembuktian yang sempurna dan memberikan kepastian hukum mengenai hak dan kewajiban para pihak.

Jika mengacu pada sifat konsensual perjanjian maka setelah terjadi kata sepakat yang dilanjutkan dengan memberikan uang muka untuk konfirmasi pemesanan, maka hal tersebut sudah menimbulkan prestasi bagi masing-masing pihak baik pengembang ataupun konsumen. Kata sepakat melahirkan kewajiban bagi masing-masing pihak untuk melaksanakan prestasi tersebut. Dengan melihat kewajiban utama pengembang selaku penjual rumah susun maupun kewajiban utama si pemesan rumah susun, dapat disimpulkan bahwa kewajiban utama pengembang menyerahkan rumah susun sebagai obyek perjanjian pada dasarnya hak utama dari konsumen selaku pembeli. Demikian pula sebaliknya, kewajiban utama pembeli membayar harga rumah susun sesuai dengan perjanjian adalah merupakan hak utama dari pengembang selaku penjual. Hal ini berarti ada hubungan timbal balik antara kewajiban pengembang selaku penjual rumah susun dan kewajiban konsumen sebagai pemesan rumah susun dengan hak-hak dari masing-masing pihak.

Ditegaskan dalam Pasal 1338 BW :

- (1) *Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.*
- (2) *Perjanjian perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu.*
- (3) *Perjanjian-perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik.*

Berdasarkan ketentuan pasal 1338 ayat (1) BW tersebut di atas, setiap perjanjian yang telah dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang

membuatnya. pengikatan jual beli rumah susun yang dibuat antara pengembang dengan konsumen mengikat kedua belah pihak. Masing-masing pihak berkewajiban untuk melaksanakan isi dari perjanjian tersebut. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan bahwa perjanjian yang telah dibuat tersebut tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan. Perjanjian dapat dibatalkan dalam hal :

- 1) Kedua belah pihak sepakat untuk mengakhiri perjanjian
- 2) Isi dari perjanjian tersebut bertentangan dengan undang-undang.

Para pihak harus melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak memiliki itikad buruk dalam melaksanakan isi perjanjian, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan pembatalan perjanjian kepada Pengadilan Negeri yang tentunya harus ada bukti-bukti yang cukup kuat.

### **Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Apabila Pengembang Wanprestasi Sebelum Dilakukan PPJB**

Perkataan wanprestasi berasal dari bahasa Belanda, yang berarti prestasi buruk. Adapun yang dimaksud dengan wanprestasi ialah kelalaian debitur untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.<sup>8</sup>

Menurut Prof. Subekti, wanprestasi (kelalaian atau kealpaan) seorang debitur dapat berupa empat macam:<sup>9</sup>

- a. tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;

---

<sup>8</sup> Akhmad Budi Cahyono dan Surini Ahlan Sjarif, *Mengenal Hukum Perdata*, hal.141.

<sup>9</sup> Subekti, *Hukum perjanjian, op.cit.*, hal.45.



- b. melaksanakan apa yang dijanjikannya tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikannya;
- c. melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi terlambat; dan
- d. melakukan sesuatu perbuatan, yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.

Jika debitur tidak melaksanakan kewajibannya bukan karena keadaan memaksa, maka debitur dianggap melakukan ingkar janji. Tidak dipenuhinya kewajiban itu ada dua kemungkinan alasannya yaitu :

- a. karena kesalahan debitur, baik karena kesengajaan maupun kelalaian;
- b. karena keadaan memaksa (*force majeure*), jadi diluar kemampuan debitur, debitur tidak bersalah.

Menurut Subekti, terhadap suatu perbuatan wanprestasi, ada empat macam hukuman atau sanksi bagi seorang debitur yang lalai, yaitu:<sup>10</sup>

- a. Debitur diharuskan membayar ganti kerugian yang diderita oleh kreditur (Pasal 1243 BW). Ketentuan ini berlaku untuk semua perikatan;
- b. Dalam perjanjian timbal balik (bilateral), wanprestasi dari satu pihak memberikan hak kepada pihak lainnya untuk membatalkan atau memutuskan perjanjian lewat hakim (Pasal 1266 BW);
- c. Risiko beralih kepada debitur sejak saat terjadinya wanprestasi (Pasal 1237 ayat (2) BW). Ketentuan ini hanya berlaku bagi perikatan untuk memberikan sesuatu;

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

- d. Membayar biaya perkara, apabila diperkarakan dimuka hakim (Pasal 181 ayat (1) HIR). Debitur yang terbukti melakukan wanprestasi tentu dikalahkan dalam perkara. Ketentuan ini berlaku untuk semua perikatan;
- e. Memenuhi perjanjian jika masih dapat dilakukan, atau pembatalan perjanjian disertai dengan pembayaran ganti kerugian (Pasal 1267 BW). Ini berlaku untuk semua perikatan.

Dari akibat hukum tersebut di atas, kreditur dapat memilih diantara beberapa kemungkinan tuntutan terhadap debitur yaitu: dapat menuntut pemenuhan perikatan atau pemenuhan perikatan disertai dengan ganti kerugian, atau menuntut ganti kerugian saja atau menuntut pembatalan perjanjian lewat hakim atau menuntut pembatalan perjanjian disertai dengan ganti kerugian.<sup>11</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, ganti kerugian yang dapat dituntut atas dasar wanprestasi berupa:

- a. biaya, yaitu kerugian berupa biaya-biaya yang telah dikeluarkan;
- b. rugi, yaitu kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta bendanya;
- c. bunga, yaitu keuntungan yang akan diperolehnya seandainya pihak debitur lalai.

### **Tanggung Jawab Pengembang Selaku Pelaku Usaha**

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen disebutkan mengenai pengertian pelaku usaha, dimana pengembang dapat dimasukkan dalam kategori pelaku usaha sesuai pengertian tersebut. Sementara

---

<sup>11</sup> Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 24.

itu menurut Pasal 5 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, disebutkan pengertian Perusahaan Pembangunan Perumahan yang dapat pula masuk dalam pengertian pengembang, yaitu :

*“Perusahaan Pembangunan Perumahan adalah suatu perusahaan yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar di atas suatu areal tanah yang akan merupakan suatu kesatuan lingkungan pemukiman yang dilengkapi dengan prasarana-prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuninya.”*

Pelaku usaha memiliki hak dan kewajiban seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Juga diatur mengenai larangan-larangan dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diatur khusus dalam Bab VI, mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, memperhatikan substansi Pasal 19 ayat 1 Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dapat diketahui bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi<sup>12</sup> :

1. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan,
2. Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran,
3. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.

Hal ini berarti, bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi segala kerugian yang dialami konsumen.

---

<sup>12</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hal.125.

Secara umum, tuntutan ganti kerugian yang dialami oleh konsumen sebagai akibat penggunaan produk, baik berupa ganti kerugian materi, fisik maupun jiwa, secara garis besarnya hanya ada dua kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi dan tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melanggar hukum.<sup>13</sup>

### **Perlindungan Hukum bagi Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen**

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dijelaskan pengertian konsumen sebagai berikut:

*“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.*

Konsumen memang tidak sekedar pembeli (*buyer* atau *koper*), tetapi semua orang (perseorangan atau badan usaha) yang mengkonsumsi jasa dan/atau barang. Jadi, yang paling penting terjadinya suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*) berupa peralihan barang dan/atau jasa, termasuk peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.<sup>14</sup>

Dengan diundangkannya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka diharapkan akan dapat memberikan pengaruh positif terhadap pelaku usaha dan konsumen sekaligus. Bahwa perlindungan

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.127.

<sup>14</sup> Shidarta, *Op.cit*, hal.6.

konsumen sebenarnya tidak hanya bermanfaat bagi kepentingan konsumen, tetapi juga bagi kepentingan pelaku usaha.<sup>15</sup>

Kesadaran akan pentingnya perlindungan konsumen di Indonesia sudah dimulai sejak tahun 1970an, yakni dengan dibentuknya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia pada bulan Mei 1973. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia muncul dengan motto melindungi konsumen, menjaga martabat konsumen, dan membantu pemerintah. Motto tersebut sekaligus menjadi arah perjuangan lembaga konsumen ini dalam memperjuangkan hak-hak konsumen.<sup>16</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di samping masih tetap menggunakan BW sebagai ketentuan umum dalam hal-hal tertentu seperti perjanjian jual beli, perjanjian pemborongan dan berbagai bentuk perjanjian lainnya yang berhubungan dengan konsumen dan pelaku usaha.

Disebutkan dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bahwa yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah “Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.”

Perlindungan konsumen sendiri menurut Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah bertujuan untuk :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

---

<sup>15</sup> Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikat dan Keterikatannya dengan Perlindungan Konsumen*, Citra Aditia, Bandung, 2003, hal.87.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal.84.

- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen pada dasarnya antara lain dimaksudkan memberikan tempat yang seimbang antara pelaku usaha dengan konsumen.

Mengenai hak konsumen dalam hukum positif di Indonesia, tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Pada dasarnya hak-hak konsumen merupakan asas timbal balik dengan kewajiban pelaku usaha, ini secara langsung berhadapan dengan kewajiban pelaku usaha. Namun kelihatan bahwa hak yang diberikan kepada konsumen lebih banyak dibandingkan dengan hak pelaku usaha.

Konsumen di samping memiliki hak juga dibebani kewajiban oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang diatur dalam Pasal 5.

Pada hakekatnya konsumen memiliki 3 (tiga) kepentingan sebagai berikut :

a. Kepentingan fisik

Yang dimaksud kepentingan fisik konsumen adalah kepentingan badan konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh dan/atau jiwa dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Dalam setiap perolehan barang dan/jasa, haruslah barang dan/atau jasa tersebut memenuhi kebutuhan hidup dari konsumen tersebut dan memberikan manfaat baginya. Kepentingan fisik konsumen dapat terganggu kalau suatu perolehan barang dan/atau jasa justru menimbulkan kerugian berupa gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwanya.

b. Kepentingan sosial ekonomi

Kepentingan sosial ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang dan/atau jasa kebutuhan hidup mereka. Untuk keperluan ini konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk tersebut. Konsumen juga harus memperoleh pendidikan yang relevan untuk dapat mengerti informasi produk konsumen yang disediakan, tersedianya upaya penggantian kerugian upaya penggantian kerugian yang efektif apabila mereka dirugikan dalam transaksi, dan kebebasan

untuk membentuk organisasi atau kelompok yang diikutsertakan dalam pengambilan keputusan.

c. Kepentingan Perlindungan Konsumen

Sekalipun dalam berbagai peraturan perundang-undangan seolah mengatur dan/atau melindungi konsumen, tetapi pada kenyataannya pemanfaatannya mengandung kendala tertentu yang menyulitkan konsumen.<sup>17</sup>

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mencoba untuk memberikan perlindungan terhadap ketiga kepentingan konsumen tersebut di atas. Meskipun demikian pada pelaksanaan di lapangan, konsumen belum secara maksimal memperoleh perlindungan hukum secara adil.

Dalam kaitannya dengan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen, tanggung jawab pengembang dapat dilihat sejak dikeluarkannya brosur penawaran rumah susun oleh pengembang, pelaksanaan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen hingga pasca penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen. Brosur yang dikeluarkan oleh pengembang bisa juga dijadikan dasar gugatan bagi konsumen yang merasa dirugikan karena tidak adanya fasilitas seperti yang dijanjikan dalam brosur tersebut.<sup>18</sup>

### **Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Apabila Pengembang Wanprestasi Sebelum Dilakukan PPJB**

---

<sup>17</sup> A.Z.Nasution, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal. 78-80.

<sup>18</sup> Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditia, Bandung, 2009, hal. 114-115.



Perlindungan Hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi dapat dilihat dari berbagai segi yaitu bisa menurut BW yang mengatur secara umum mengenai sanksi terhadap suatu perbuatan wanprestasi, juga bisa menurut UU Perlindungan Konsumen.

Pengaturan mengenai penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 45 yaitu sebagai berikut :

- (1) *Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.*
- (2) *Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.*
- (3) *Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.*
- (4) *Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.*

Sedangkan Perlindungan hukum bagi konsumen rumah susun secara lebih spesifik diatur dalam UURS, yaitu Pada Pasal 105 disebutkan :

- (1) *Penyelesaian sengketa di bidang rumah susun terlebih dahulu diupayakan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.*
- (2) *Dalam hal penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, pihak yang dirugikan dapat menggugat melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan yang disepakati para pihak yang bersengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa.*
- (3) *Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui arbitrase, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan/atau penilaian ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana.*

Berdasarkan Pasal 106 UURS, gugatan tersebut dapat dilakukan oleh :

1. Orang perseorangan;
2. Badan hukum;
3. Masyarakat; dan/atau
4. Pemerintah atau instansi terkait.

Dengan demikian, perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan PPJB dapat dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila kata mufakat tidak dapat tercapai, maka konsumen dapat menggugat melalui pengadilan umum atau bila menempuh jalur diluar pengadilan, pada umumnya jalur yang ditempuh adalah melalui arbitrase. Apabila konsumen menggugat melalui pengadilan umum, maka berdasarkan ketentuan pasal 1338 ayat (1) BW, setiap perjanjian yang telah dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya. Jadi walaupun belum dibuat PPJB, Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun yang dibuat antara pengembang dengan konsumen sudah mengikat kedua belah pihak. Masing-masing pihak berkewajiban untuk melaksanakan isi dari perjanjian tersebut. Hanya saja karena Konfirmasi Pemesanan Pembelian Rumah Susun yang *diwaarmerking* tersebut merupakan akta di bawah tangan, maka dalam pembuktiannya di pengadilan nantinya memerlukan bukti lain dan saksi-saksi untuk membuktikan kebenarannya.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Surat konfirmasi pemesanan rumah susun yang dibuat oleh developer dan di *waarmerking* oleh Notaris tetap melindungi para pihak apabila para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak. Para pihak jadi tidak terlindungi apabila salah satu pihak tidak mengakuinya atau ada penyangkalan dari salah satu pihak. Apabila surat konfirmasi pemesanan rumah susun tersebut dijadikan alat bukti maka dalam pembuktiannya di pengadilan nantinya memerlukan bukti lain dan saksi-saksi untuk membuktikan kebenarannya. Dengan kata lain memiliki kekuatan pembuktian yang tidak sempurna.
2. Dalam jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen, tanggung jawab pengembang dapat dilihat sejak dikeluarkannya brosur penawaran rumah susun oleh pengembang, pelaksanaan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun antara pengembang dengan konsumen hingga pasca penyerahan rumah dari pengembang kepada konsumen. Brosur yang dikeluarkan oleh pengembang bisa juga dijadikan dasar gugatan bagi konsumen yang merasa dirugikan karena tidak adanya fasilitas seperti yang dijanjikan dalam brosur tersebut. Perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang wanprestasi sebelum dilakukan PPJB dapat dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila kata mufakat tidak dapat tercapai, maka konsumen dapat menggugat melalui pengadilan umum atau bila menempuh jalur diluar pengadilan, pada umumnya jalur yang ditempuh adalah melalui arbitrase.

## **Saran**

1. Perlu adanya upaya dari pemerintah maupun lembaga konsumen untuk sosialisasi dan memberikan kesadaran kepada konsumen agar lebih cermat dalam mengadakan hubungan hukum dengan developer dalam pembelian rumah susun sesuai dengan prinsip kehati-hatian terutama mengenai perbedaan akta otentik dan akta di bawah tangan yang di *waarmerking*, sehingga konsumen paham mengenai pentingnya memperoleh akta yang otentik yang memiliki kekuatan pembuktian absolut yang dapat melindungi kepentingan para pihak dari hal-hal yang dapat merugikan kepentingan para pihak.
2. Sampai saat ini kedudukan konsumen dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun sangat lemah, meskipun telah ada Undang-Undang Perlindungan Konsumen, oleh karena itu diperlukan upaya dari pemerintah untuk membuat suatu peraturan baru yang secara khusus memberikan perlindungan hukum kepada konsumen yang mengatur mengenai standar isi perjanjian pendahuluan baik itu perjanjian pemesanan ataupun PPJB antara pengembang dengan konsumen, hak dan kewajiban pengembang sebagai perusahaan pengembang dalam pembangunan perumahan, serta sanksi bagi pengembang apabila terjadi wanprestasi atau ingkar janji.