

## BAB IV

### PROMOSI PENGEMBANG YANG MERUGIKAN KONSUMEN

#### A. Kasus Gugatan Penghuni Perumahan Narogong Indah Bekasi terhadap PT Kentanik Super Internasional

##### 1. Para Pihak

Para pihak yang berperkara dalam kasus gugatan Perumahan Narogong Indah Bekasi adalah Drs. Janizal dan 33 konsumen lainnya sebagai Penggugat melawan PT. Kentanik Super Internasional (pengembang) sebagai Tergugat. Atas putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur, para Penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Oleh karena Para Pembanding/semula para Penggugat tidak puas dengan putusan di tingkat banding maka mereka mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung sebagai Pemohon kasasi sedangkan pihak Terbanding/ semula Tergugat sebagai Termohon kasasi.

##### 2. Gugatan Penggugat

Pada tahun 1992, sejumlah konsumen Perumahan Taman Narogong Indah, yaitu Drs. Janizal dan 33 konsumen lainnya, menggugat pengembang PT Kentanik Super Internasional di Pengadilan Negeri Jakarta Timur sebesar Rp 261.120.000,00 (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah) sebagai kompensasi biaya rekreasi akibat tidak dipenuhinya fasilitas pemancingan dan rekreasi di lokasi perumahan. Pengembang digugat karena tidak konsisten dengan brosur yang diterbitkannya. Dalam brosurnya pengembang mencantumkan fasilitas

pemancingan dan rekreasi, tetapi ternyata di atas lokasi di mana akan dibangun fasilitas itu belakangan telah dibangun rumah-rumah yang akan dipasarkan dan dijual kepada konsumen pembeli rumah tahap berikutnya di perumahan itu.

Para konsumen mempertanyakan janji yang diberikan pengembang sesuai dengan brosur yang diberikannya. Karena berdasarkan brosur itulah, serta penjelasan langsung bagian pemasaran perusahaan, maka para konsumen pada umumnya tertarik untuk membeli rumah-rumah yang ditawarkan. Namun pihak pengembang dalam suratnya menyatakan bahwa lokasi fasilitas pemancingan dan rekreasi merupakan tanah efektif dan bukan sarana umum dengan menunjuk *site plan* baru pengembang yang telah disetujui Pemda.

Dalam provisi gugatannya, Penggugat menyatakan bahwa fasilitas pemancingan dan rekreasi yang dimaksud berada dalam status quo dan memerintahkan agar Tergugat menghentikan segala tindakan untuk mengubah fasilitas pemancingan dan rekreasi tersebut sampai ada putusan yang berkekuatan pasti (*in kracht van gewijsde*).

Dalam pokok perkara, Penggugat mohon agar Majelis Hakim mengabulkan gugatan para Penggugat seluruhnya; menyatakan Tergugat telah melakukan wanprestasi (cidera janji); menyatakan sah dan berharga sita jaminan atas fasilitas pemancingan dan rekreasi yang dimaksud; menghukum Tergugat untuk menyediakan fasilitas pemancingan dan rekreasi sebagaimana yang diiklankan/ dijanjikan Tergugat kepada para Penggugat dan konsumen lainnya dalam brosur-brosur Tergugat;

Universitas Indonesia

menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 7.680.000,- (tujuh juta enam ratus delapan puluh ribu rupiah) kepada masing-masing Penggugat atau sebesar Rp 261.120.000,- (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah) kepada para Penggugat dan menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara menurut hukum.

### 3. Jawaban Tergugat

Tergugat sebagai jawabannya atas gugatan itu telah mengemukakan bahwa dalam provisi Tergugat menolak dengan tegas permohonan provisi Penggugat karena tidak mengandung dasar hukum untuk menjadikan tanah sengketa dalam status quo. Selanjutnya memohonkan suatu provisi tidak ada urgensinya sebab tanah dimaksud adalah merupakan kaveling/tanah efektif milik Tergugat dan bukan sarana umum sebagaimana didalilkan para Penggugat, karenanya permohonan provisi para Penggugat tepat dikesampingkan dan ditolak.

Dalam pokok perkara, Tergugat menolak dengan tegas seluruh dalil-dalil gugatan para Penggugat karena tidak berdasarkan hukum terkecuali mengenai hal-hal yang diakui dengan tegas. Tergugat menyatakan bahwa tanah sengketa semula adalah bekas galian sirtu yang peruntukannya adalah perumahan Non KPR BTN. Apabila tercantum sebagai fasilitas pemancingan dan rekreasi sebagaimana yang didalilkan para Penggugat, dikarenakan adanya pihak yang berminat mengelola dan menanamkan modal yang ternyata kemudian menarik diri.

Berdasarkan uraian dan bukti-bukti yang diajukan Tergugat (vide T-1 s/d T-18), Tergugat merasa tidak pernah merugikan konsumen perumahan

Taman Narogong Indah, walaupun pernah diterbitkan brosur tidaklah merupakan perbuatan ingkar janji sebagaimana didalilkan para Penggugat bahkan dengan itikad baik Tergugat menyerahkan tanah tidak berikut bangunan untuk kepentingan warga melalui Pengurus Rw. 015 Bojong Rawa Lumbu.

Pengembang berargumentasi bahwa lahan untuk fasilitas itu merupakan lahan miliknya, sehingga merupakan haknya untuk menggunakan tanah itu sesuai keinginannya. Menurut pengembang brosur itu sudah tidak digunakan lagi dan sebagai gantinya pengembang telah dibuat brosur lain yang didalamnya tidak menyebutkan adanya fasilitas pemancingan dan rekreasi umum.

Pengembang justru menggugat balik (gugatan rekonvensi) para konsumen sebesar Rp 1.452.000.000,00 (satu miliar empat ratus lima puluh dua juta rupiah) dengan perincian adanya perkara tersebut membuat pengembang terlambat menyelesaikan proyeknya sehingga mengalami kerugian Rp 700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah), harus membayar bunga Bank sebesar Rp 252.000.000,00 (dua ratus lima puluh dua juta rupiah), dan pencemaran nama baik pengembang Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).<sup>76</sup>

#### **4. Putusan dan Pertimbangan Hakim**

Dalam kasus antara penghuni Perumahan Taman Narogong Indah dan pengembang PT Kentanik Super Internasional itu, keluar putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur yang menolak gugatan para konsumen

---

<sup>76</sup> Jawaban kuasa hukum Tergugat (PT Kentanik Super Internasional) tanpa tanggal dalam perkara No. 237/Pdt.G/1992/PN Jkt.Tim, baik dalam konvensi maupun rekonvensi.

dan sebaliknya para Penggugat dihukum membayar ganti rugi sebesar Rp 34.000.000,00 (tiga puluh empat juta rupiah) kepada pengembang karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang (Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 Nomor 237/Pdt.G/1992/PN Jkt.Tim). Pada tingkat banding putusan itu dikuatkan melalui putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 496/PdV-I 993/PT DKI tanggal 7 Februari 1994.

Dalam pertimbangan putusannya, pertimbangan mana juga diambil alih oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, Pengadilan Negeri Jakarta Timur mengemukakan:

"Menimbang, bahwa dari bukti T-9, T-10, Lokasi pemancingan dan rekreasi yang diberitahukan dalam brosur ke-2 (vide T-7) bukanlah merupakan sarana umum atau sosial. Akan tetapi, tercantum sebagai kaviing efektif untuk dibangun perumahan sederhana Non-KPR-BTN. Pencantuman tersebut sesuai dengan *Site Plan* Nomor 11/648.21/Bappeda tanggal 12 September 1986 dan *Site Plan* Nomor 046/649.21/Bappeda tanggal 20 Juni 1991.

Walau para Penggugat menyatakan T-9 dan T-10 diterbitkan Bappeda atas permintaan Tergugat, namun sepanjang sidang Para Penggugat tidak dapat membuktikan hal tersebut; sehingga perubahan lokasi Pemancingan dan Rekreasi tidak dapat dibebankan kepada Tergugat (bukan wanprestrasi Tergugat).<sup>77</sup>

Putusan *judex facti* (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) itu dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui putusannya tanggal 29 April 1997 Nomor 3138K/Pdt/1994 dengan alasan salah menerapkan hukum. Pertimbangan majelis kasasi adalah bahwa *judex facti* telah keliru dalam

---

<sup>77</sup> Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 No. 237/Pdt/G/1992/PN Jkt.Tim, hal. 19-20.

mengambil kesimpulan mengenai dasar gugatan para Penggugat asal/pemohon kasasi. Dasar gugatan para Penggugat asal adalah brosur yang dipergunakan oleh Tergugat asal/termohon kasasi dalam mempromosikan perumahan yang dibangun oleh Tergugat asal (bukti P-1) sehingga para konsumen/para pemohon kasasi/para Penggugat asal tertarik untuk membeli. Pada hakikatnya Tergugat asal/termohon kasasi mengakui mereka telah menerbitkan brosur tersebut dalam rangka pemasaran perumahan.

Dasar pertimbangan Majelis Hakim kasasi adalah bahwa *judex facti* telah salah dalam menerapkan hukum yaitu jika *judex facti* mau "membaca" *site plan* tahun 1986 (bukti 2-9) dengan teliti, maka akan terlihat bahwa pada *site plan* tersebut memang tidak ada "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi". Termohon kasasi mengetahui *site plan* (bukti T-9) itu sebagai demikian, tetapi ia tetap membuat, mengedarkan dan menyampaikan brosur (bukti P-1) yang mencantumkan didalamnya "Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi" (itikad buruk termohon kasasi). Perbuatan termohon kasasi itu (bukti T-9) bukanlah unsur yang memaksa termohon kasasi untuk cidera janji, tetapi ia sengaja melanggar persetujuan/ijin yang diberikan Pemda/Bappeda dengan menjanjikan pada pihak lain sesuatu (Fasilitas Pemancingan dan Rekreasi) untuk tujuan meningkatkan usahanya dengan membohongi para langganannya. Demikian pula dengan bukti T-10 tidak merupakan keadaan memaksa yang menurut hukum dapat membebaskan termohon kasasi dari perilaku wanprestasi.

Disamping itu *judex facti* telah keliru dalam memberikan pendapat

hukumnya mengenai kata-kata "Mengetahui/Menyetujui" pada *site plan* tersebut (bukti T-9 dan T-10). Majelis juga telah keliru dalam menafsirkan kalimat "*Site plan* pembangunan perumahan agar terlebih dahulu mendapat persetujuan/pengesahan dari Bupati KDH Tk.II Bekasi cq. Bappeda Tk. II Bekasi", pada bukti T-26 dan P-10. Bagaimana mungkin suatu persetujuan/pengesahan akan diberikan oleh pejabat yang berwenang, jika termohon kasasi tidak memintanya terlebih dahulu kepada Pemda/ Bappeda Bekasi.

Dalam rekonsensi, karena dasar gugatan Penggugat Rekonsensi adalah kerugian yang diderita olehnya disebabkan oleh pemberitaan-pemberitaan dalam berbagai surat khabar mengenai masalah yang disengketakan, pemberitaan-pemberitaan tersebut langsung atau tidak langsung disebabkan oleh kekecewaan para Tergugat Rekonsensi sehubungan dengan promosi berlebihan dari pihak Penggugat Rekonsensi yang sudah dikonstatir oleh Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat dan Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Oleh karena apa yang dilakukan oleh para Tergugat Rekonsensi tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga gugatan rekonsensi harus ditolak dan putusan *judex facti* harus dibatalkan".<sup>78</sup>

Berdasarkan pertimbangan di atas, Majelis Hakim Mahkamah Agung tidak menganggap bahwa dimuatnya berita-berita mengenai sengketa antara PT Kentanik Super International (pengembang) dengan konsumen Perumahan Narogong Indah (konsumen) sebagai usaha pihak

---

<sup>78</sup> Lihat Putusan Mahkamah Agung tanggal 29 April 1997 No. 3138K/Pdu/1994, hal. 19-21.

konsumen untuk mencemarkan nama baik pengembang. Oleh karena itu, penjatuhan hukuman membayar ganti rugi sebesar Rp 34.000.000,00 (tiga puluh empat juta rupiah) kepada pengembang, dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

#### **B. Analisis Hukum Kasus Gugatan Penghuni Perumahan Narogong Indah Bekasi terhadap PT Kentanik Super Internasional**

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur itu mengecewakan konsumen, yang merasa tertipu, tetapi masih harus mengeluarkan biaya sebagai ganti rugi pencemaran nama baik. Konsumen menjadi semakin kecewa, setelah putusan Pengadilan Tinggi juga menguatkan putusan Pengadilan Negeri (Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 496/PdV-I 993/PT DKI tanggal 7 Februari 1994). Apalagi pertimbangan yang diberikan sama sekali tidak mempertimbangkan isi iklan yang menjadi dasar gugatan konsumen, tetapi hanya semata-mata mempertimbangkan bukti dari pihak pengembang yang berupa *Site Plan* Nomor 11/648.21/Bappeda tanggal 12 September 1986 dan *Site Plan* Nomor 046/649.21/Bappeda tanggal 20 Juni 1991 yang menyatakan bahwa tanah yang dalam iklan disebutkan sebagai tanah yang akan dijadikan sarana pemancingan dan rekreasi, pada *site plan* sudah disebutkan adalah kavling efektif yang akan dibangun perumahan sederhana Non-KPR-BTN. Jika memang tanah tersebut direncanakan sebagai kavling efektif, maka tidak seharusnya pengembang membuat iklan yang menyatakan tanah tersebut akan dibangun tempat pemancingan dan rekreasi. Meskipun pengembang menjelaskan bahwa rencana tersebut dikarenakan

adanya pihak yang berminat mengelola dan menanamkan modal yang ternyata kemudian menarik diri, namun hal itu adalah tanggung jawab pengembang untuk memenuhi apa yang telah dijanjikan. Dari sini tampak bahwa pengembang telah mempermainkan konsumen dengan memberikan iklan palsu yang membuat konsumen merasa dirugikan.

Merasa bahwa keputusan yang diberikan kepada konsumen tidak adil, maka konsumen meminta keadilan kepada Mahkamah Agung. Di sanalah kemudian konsumen mendapatkan sedikit keadilan karena Mahkamah Agung memutuskan bahwa konsumen tidak layak dikenai ganti rugi atas pencemaran nama baik. Bahwa ganti rugi yang dituntut tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga gugatan balik dari pengembang berupa ganti rugi karena pencemaran nama baik, harus ditolak dan putusan *judex facti* harus dibatalkan.

Berdasarkan keputusan Mahkamah Agung di atas, akan diberikan analisis hukum berikut ini.

### **1. Analisis Hukum Penolakan Tuntutan Ganti Rugi Konsumen atas Iklan Pengembang yang Berlebihan**

Berdasarkan putusan pengadilan di tingkat kasasi, dapat diketahui bahwa tuntutan ganti rugi konsumen atas dasar wanprestasi oleh pengembang ditolak Mahkamah Agung karena konsumen tidak merinci seberapa besar nilai kekecewaan itu. Selain itu karena sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial sehingga kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai *developer* tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi pemancingan tersebut,

oleh karena itu gugatan para Penggugat asal ditolak.

Untuk menganalisis penolakan tuntutan ganti rugi yang diajukan konsumen Perumahan Narogong Indah terhadap pengembang PT Kentanik Super International, sebelumnya perlu diketahui terlebih dahulu apakah perbuatan tidak melaksanakan pembangunan tempat pemancingan dan sarana rekreasi umum yang menerbitkan tuntutan itu, termasuk wanprestasi atau bukan. Jika perbuatan tersebut termasuk wanprestasi, maka konsumen berhak untuk menuntut ganti rugi atas wanprestasi yang dilakukan oleh pengembang.

Menurut Abdulkadir Muhammad<sup>79</sup> wanprestasi, artinya tidak memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan dalam perjanjian semula, yang dalam hal ini terdapat unsur kesengajaan dari pihak yang melakukan wanprestasi. Berdasarkan pengertian wanprestasi di atas, dapat diketahui bahwa dalam wanprestasi ada syarat bahwa “terdapat unsur kesengajaan dari pihak yang melakukan wanprestasi”.

Menurut penulis, unsur ini sudah dipenuhi oleh pengembang. Hal ini terlihat dari *site plan* yang sudah dimiliki pengembang sebelum mengeluarkan iklan penawaran perumahan. *Site plan* ini jelas menyebutkan bahwa tanah yang diklaim konsumen sebagai tempat yang dijanjikan akan dijadikan tempat pemancingan dan sarana rekreasi tersebut adalah kavling efektif. Akan tetapi walaupun sudah tahu bahwa tanah tersebut akan dijadikan kavling efektif, tetapi pengembang tetap mengeluarkan brosur yang menyatakan bahwa di tanah itu akan dijadikan

---

<sup>79</sup> Abdulkadir Muhemmad, *Hukum Perikatan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1982, h. 34.

tempat pemancingan dan sarana rekreasi umum. Pengeluaran brosur ini bukan tanpa sengaja, karena tidak akan ada brosur jika tanpa usaha secara sengaja untuk menerbitkannya. Akan tetapi pengembang tetap mengeluarkan brosur, walaupun sudah tahu bahwa hal itu tidak mungkin untuk dilakukan. Berarti sudah terpenuhi unsur kesengajaan dari wanprestasi yang dilakukan oleh pengembang.

Akan tetapi sebagaimana terungkap dalam persidangan, pengembang justru menjadikan *site plan* itu sebagai alasan untuk memenangkan persidangan. Sayangnya, hakim yang menangani perkara ini, baik di tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, maupun Mahkamah Agung tidak jeli dengan hal ini, sehingga menerima begitu saja alasan tersebut dan memenangkan pengembang. Berdasarkan kenyataan ini, penulis sangat setuju jika konsumen melakukan Peninjauan Kembali terhadap putusan Mahkamah Agung.

Adapun jenis wanprestasi itu sendiri menurut Subekti<sup>80</sup> ada 4 (empat) macam, yaitu:

- a. Tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya.
- b. Melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana dijanjikan.
- c. Melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat.
- d. Melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.

Dari keempat jenis wanprestasi di atas, wanprestasi yang dilakukan pengembang adalah termasuk yang pertama, yaitu tidak melakukan apa

---

<sup>80</sup> Subekti, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1988, h. 45.

yang disanggupi akan dilakukannya. Dengan terjadinya wanprestasi ini, maka pengembang dapat dituntut untuk membayar ganti rugi kepada konsumen. Adapun dasar dari penetapan bahwa pengembang telah melakukan wanprestasi adalah Pasal 1239 BW yang menyatakan:

“Tiap perikatan untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu, wajib diselesaikan dengan memberikan penggantian biaya, kerugian dan bunga, bila debitur tidak memenuhi kewajibannya.”

Dalam hal ini janji pengembang melalui brosur dan ditindaklanjutinya dengan memberikan janji secara lisan kepada konsumen ketika konsumen menanyakan hal tersebut secara langsung, menurut asas konsensual, telah merupakan janji yang sah menurut Undang-undang. Oleh karena itu, janji ini sudah merupakan prestasi yang harus dilaksanakan oleh pihak pengembang.

Akan tetapi sebagaimana diketahui dari uraian kasus gugatan penghuni Perumahan Narogong Indah terhadap pengembang PT Kentanik Super International di atas, tuntutan konsumen untuk mendapatkan ganti rugi atas dasar wanprestasi dari pengembang, ditolak oleh Mahkamah Agung. Penolakan ini didasarkan pada gugatan konsumen yang tidak menyebutkan besar kerugian yang dialami konsumen akibat tidak dibangunnya tempat pemancingan dan sarana rekreasi umum.

Menurut penulis, alasan penolakan karena tidak menyebutkan jumlah kerugiannya secara pasti ini sebenarnya tidak tepat, karena nilai kerugian itu sebenarnya sudah ada. Hal ini dapat dilihat dari gugatan konsumen yang menyebutkan bahwa kerugian yang dialami konsumen karena tidak adanya sarana pemancingan dan rekreasi yang dijanjikan,

Universitas Indonesia

adalah sebesar Rp 261.000.000,00 (dua ratus enam puluh satu juta rupiah) yang berasal dari perhitungan: Biaya transportasi untuk rekreasi per minggu untuk satu keluarga untuk masing-masing penggugat selama 20 (dua puluh) tahun = Rp 8.000 x 4 minggu x 240 bulan = Rp 7.680.000,00 (tujuh juta enam ratus delapan puluh ribu rupiah) atau jumlah keseluruhan kerugian materiel yang dialami para penggugat mencapai Rp 7.680.000,00 x 34 = Rp 261.120.000,00 (dua ratus enam puluh satu juta seratus dua puluh ribu rupiah).

Jika Majelis Hakim menganggap nilai rupiah yang disebutkan konsumen sebagai nilai kerugiannya di atas tidak tepat, maka ada ketentuan lain yang bisa dipergunakan Majelis Hakim untuk mengabulkan tuntutan ganti rugi konsumen, yaitu Pasal 1601w BW yang menyatakan:

“Jika salah satu pihak, dengan sengaja atau karena kesalahannya, berbuat bertentangan dengan salah satu kewajibannya, dan kerugian yang diderita oleh pihak lawan tidak dapat dinilai dengan uang, maka pengadilan akan menetapkan suatu jumlah uang menurut keadilan sebagai ganti rugi.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1601w BW di atas, seharusnya membuat Majelis Hakim tidak akan menjadikan alasan tidak menyebutkan nilai kekecewaan konsumen sebagai alasan untuk tidak mengabulkan gugatan konsumen.

## **2. Analisis Hukum Penolakan Tuntutan Ganti Rugi Pengembang**

Hakim pada tingkat pertama (Pengadilan Negeri Jakarta Timur), memberikan putusan yang tidak adil bagi konsumen, hal ini terlihat dari

putusannya yang menolak gugatan para konsumen dan sebaliknya menghukum konsumen untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 34.000.000,00 (tiga puluh empat juta rupiah) kepada pengembang karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang (Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur tanggal 6 April 1993 Nomor 237/Pdt.G/1992/PN Jkt.Tim).

Mahkamah Agung membatalkan keputusan *judex facti* yang menentukan bahwa konsumen harus membayar ganti rugi kepada pengembang atas tuduhan mencemarkan nama baik. Adapun dasar pertimbangan Mahkamah Agung melakukan pembatalan itu karena dasar gugatan Penggugat Rekonvensi adalah kerugian yang diderita olehnya disebabkan oleh pemberitaan-pemberitaan dalam berbagai surat kabar mengenai masalah yang disengketakan. Padahal berita-berita itu muncul baik secara langsung atau tidak langsung disebabkan oleh kekecewaan para Tergugat Rekonvensi (konsumen) sehubungan dengan promosi berlebihan dari pihak Penggugat Rekonvensi yang sudah dikonstatir oleh Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat dan Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup. Oleh karena itu apa yang dilakukan para Tergugat Rekonvensi (konsumen) tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga gugatan rekonvensi harus ditolak dan putusan *judex facti* harus dibatalkan.

Menurut penulis, putusan ini sudah tepat dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, khususnya para konsumen yang menggugat PT Kentanik Super International. Hal ini juga menjadi pembelajaran bagi

Universitas Indonesia

semua perusahaan pengembang bahwa semua perbuatannya menjadi sorotan media, sehingga perusahaan harus menjaga perbuatannya. Karena perbuatan yang baik maupun yang tidak baik, akan dengan mudah disebarkan melalui media.

### **C. Perlindungan Konsumen dari Perbuatan Pelaku Usaha yang Merugikan Konsumen Perumahan Menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen**

Semula site plan yang akan dibangun oleh Tergugat asal dan sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah setempat, tidak pernah ada rencana pemancingan/rekreasi karena sarana itu bukan merupakan fasilitas umum atau fasilitas sosial, sehingga *developer*/Tergugat asal tidak wajib untuk membangunnya, akan tetapi hanya karena dalam kawasan perumahan tersebut ada lubang besar galian yang tergenang oleh air, maka Tergugat asal/termohon kasasi menjadikan lubang besar air tersebut sebagai sarana promosi yang dicetak dalam brosur promosi.

Cara-cara promosi yang berlebihan ini yang dapat memberikan harapan-harapan kepada para calon pembeli rumah, sebagaimana sudah dikonstatir oleh Asisten II Menteri Negara Perumahan Rakyat dalam suratnya kepada Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (bukti T-23 dan T-24). Adanya promosi yang berlebihan ini yang ternyata dari semula

memang tidak akan dipenuhi, maka dapat dimengerti kekecewaan yang timbul dalam hati masing-masing pembeli yang telah mengharapkan sarana pemancingan tersebut. Akan tetapi seberapa besar nilai kekecewaan tersebut tidak diberikan perincian oleh para pemohon kasasi, sehingga ganti rugi yang dimohonkan tidak dapat dikabulkan dan karena sarana-sarana rekreasi pemancingan bukan merupakan fasilitas umum atau sosial maka kepada termohon kasasi/Tergugat asal sebagai *developer* tidak dapat dibebankan untuk membangun fasilitas rekreasi pemancingan tersebut, sehingga gugatan para Penggugat asal harus ditolak.

Menyimak putusan pengadilan atas kasus gugatan konsumen Perumahan Narogong Indah terhadap pengembang PT Kentanik Super International di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan konsumen perumahan dari perbuatan pelaku usaha yang merugikan konsumen masih lemah. Namun demikian, Mahkamah Agung telah membuat terobosan baru dari segi hukum menyangkut pemberitaan kekecewaan konsumen atas promosi yang berlebihan dari pengembang. Pemberitaan seperti ini bukanlah perbuatan melawan hukum.

Dalam hal ini, walaupun konsumen dibebaskan dari kewajiban memberi ganti rugi, akan tetapi tetap saja Mahkamah Agung belum menyentuh substansi materi gugatan konsumen, yaitu menuntut keadilan karena telah menjadi korban iklan berlebihan pengembang. Apalagi pada saat gugatan ini dilakukan belum berlaku Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). UUPK keluar pada tahun 1999 sedangkan kasus ini diputus pada tahun 1992 pada tingkat Pengadilan Negeri, tahun 1993 pada

tingkat Pengadilan Tinggi, dan tahun 1997 untuk tingkat Mahkamah Agung. Akan tetapi karena putusan Peninjauan Kembali belum keluar, masih ada harapan bahwa konsumen akan diberi keadilan pada tingkat PK tersebut.

Bagaimanapun juga adanya kasus semacam ini, menjadi pembelajaran bagi konsumen bahwa konsumen harus lebih waspada (*caveat emptor*) di dalam membeli rumah berikut tanah, terutama pada tahap pratransaksi, yaitu sebelum penandatanganan akta jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), harus diyakinkan terlebih dahulu kebenaran informasi yang disampaikan lewat brosur.

Walaupun sekarang ini prinsip *adagium caveat emptor* (konsumen bertanggung jawab) sudah ditinggalkan, dan berlaku prinsip *caveat venditor* (pelaku usaha bertanggung jawab), namun para konsumen diharapkan tetap meningkatkan kewaspadaan berkaitan dengan iklan-iklan yang diberikan pihak pengembang perumahan. Konsumen harus memperhatikan benar-benar isi iklan dan tidak mengambil keputusan langsung berdasarkan iklan tanpa memeriksa dulu kebenarannya. Hal ini dikarenakan biaya yang dikeluarkan konsumen untuk membeli perumahan menggunakan biaya yang besar. Jika konsumen sudah terlanjur memberikan uang, sedangkan pada kenyataannya bangunan dan lingkungannya tidak sesuai dengan yang diiklankan, maka perjuangan untuk menuntut hak konsumen itu akan membutuhkan waktu dan biaya yang besar.

UUPK mempunyai tujuan melindungi konsumen dari kelemahannya, sehingga sering kaih ketika berhadapan dengan pelaku usaha. Hal ini terlihat dari penjelasan umum UUPK yang menyatakan kedudukan pelaku usaha dan

konsumen berada dalam keadaan tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu, Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Upaya pemberdayaan ini penting karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang pada dasarnya prinsip ekonomi pelaku usaha adalah mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin. Prinsip ini sangat potensial merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Atas dasar kondisi sebagaimana dipaparkan di atas, perlu upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat.

Melihat tujuan pemberlakuan UUPK yang diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa UUPK mempunyai tujuan yang mulia, yaitu melindungi konsumen yang lemah dari perbuatan pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen.

Berkaitan dengan perlindungan konsumen perumahan, maka perlindungan yang perlu diberikan oleh UUPK adalah dalam hal promosi pembangunan perumahan yang sering kali tidak sesuai dengan kenyataannya, dan juga dalam hal perjanjian standar (baku) yang diterapkan kepada konsumen perumahan.

Berkaitan dengan promosi, Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 29 April 1997 Nomor 3138K/Pdt/1994 telah memuat ketentuan yang melarang pelaku usaha untuk membuat brosur yang mempromosikan produk secara berlebihan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang menentukan di dalam Pasal 8 ayat (1) butir f bahwa:

"Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut".

Demikian juga Pasal 17 ayat (1) butir c UUPK juga menentukan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi iklan yang memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa.

Berkaitan dengan pemasaran perumahan yang sifatnya pemesanan terlebih dahulu, UUPK telah menetapkan di dalam Pasal 16 yang menentukan bahwa "Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi."

Terkait dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) butir f dan Pasal 17 UUPK, dapat diketahui bahwa perbuatan pengembang PT Kentanik Super International yang membuat brosur yang tidak sesuai dengan kenyataan sebenarnya, adalah salah. Pasal 8 dengan tegas melarang pelaku usaha untuk

Universitas Indonesia

memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut. Demikian juga Pasal 17 ayat (1) butir c UUPK juga menentukan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi iklan yang memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa.

Sebagaimana terbukti di persidangan, bahwa PT Kentanik telah membuat iklan yang mereka tahu tidak akan mungkin bisa dilaksanakan jika dikaitkan dengan *site plan* yang sudah disetujui. Hal ini berarti iklan dalam brosur yang menyatakan bahwa dalam lokasi perumahan akan dibangun tempat pemancingan dan rekreasi itu adalah tidak benar. Dengan demikian, PT Kentanik Super International dapat dijatuhi hukuman berdasarkan perbuatannya yang melanggar Pasal 8 dan Pasal 17 UUPK.

Demikian juga menurut Pasal 16 UUPK, maka perbuatan PT Kentanik yang tidak melaksanakan apa yang sudah dijanjikannya dalam iklan penawaran perumahan, adalah salah. Sebagaimana diketahui Pasal 16 melarang pelaku usaha untuk tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi yang diberikannya ketika melakukan penawaran barang dan/atau jasa melalui pesanan.

Rumah yang dibeli oleh konsumen Perumahan Narogong Indah belum ada ketika pembayaran dilakukan. Artinya rumah itu dibeli dengan cara pesanan. Oleh karena itu ketentuan Pasal 16 UUPK berlaku penuh terhadap pengembang PT Kentanik. Akan tetapi dalam kenyataannya, PT Kentanik tidak melaksanakan apa yang telah dijanjikannya dalam iklan pemasaran

perumahan, baik melalui brosur maupun melalui pembicaraan langsung ketika konsumen mendatangi kantor pemasaran PT Kentanik. Oleh karena itu perbuatan PT Kentanik ini adalah salah jika dilihat dari ketentuan Pasal 16 UUPK.

Atas kesalahan yang dilakukan PT Kentanik dapat dituntut sesuai dengan ketentuan Pasal 61 UUPK bahwa "Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya." Adapun hukuman yang dapat dimintakan adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 62 UUPK yang menentukan bahwa:

- (1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).
- (2) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa konsumen perumahan lebih meningkat perlindungannya dengan adanya Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Apalagi dengan adanya Direktorat Perlindungan Konsumen yang bertugas mewujudkan sistem penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak dan dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha serta menyelenggarakan perlindungan konsumen dengan asas keseimbangan dan kesetaraan konsumen dengan pelaku usaha. Adanya badan ini dapat membuat penegakan hukum terhadap hak-hak konsumen lebih

dioptimalkan lagi.

Selain itu adanya BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) juga dapat menjadi alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Keuntungan menggunakan BPSK adalah dapat menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara yang cepat tanpa mengeluarkan biaya yang besar seperti halnya jika diselesaikan melalui pengadilan. Dalam hal ini keputusan BPSK mengikat para pihak, sehingga para pelaku usaha wajib melaksanakan keputusan BPSK ini.

Namun sayangnya, untuk menyelesaikan kasus gugatan konsumen Perumahan Narogong Indah terhadap PT Kentanik Super International, ketentuan UUPK ini belum dapat dipergunakan. Hal ini karena kasus tersebut terjadi sebelum disahkannya UUPK.

Sebagaimana diketahui bahwa di dalam Pasal 65 UUPK ditentukan bahwa "Undang-undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun sejak diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia." Berdasarkan ketentuan ini, maka UUPK baru berlaku pada tanggal 20 April 2000, karena Undang-undang ini sendiri baru disahkan pada tanggal 20 April 1999. Namun demikian hal ini tidak berarti bahwa usaha konsumen untuk melakukan Peninjauan Kembali atas putusan MA No. 3138 K/Pdt/1994 tidak mempunyai harapan mendapatkan keadilan hukum yang sebaik-baiknya. Setidak-tidaknya dengan adanya langkah konsumen melakukan Peninjauan Kembali ini, maka ratusan ribu konsumen perumahan lain yang juga diperlakukan sewenang-wenang oleh pengembang

melalui praktek-praktek iklan palsu akan mengetahui bahwa mereka bisa memperjuangkan haknya dari kesewenang-wenangan pengembang. Hal ini juga dapat menjadi pembelajaran yang baik bagi pengembang, bahwa konsumen sekarang ini tidak dapat dipermainkan begitu saja dengan segala kelemahan mereka, karena telah ada Undang-undang yang melindungi mereka, yaitu Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Sikap konsumen Perumahan Narogong Indah memperjuangkan haknya itu dapat dikatakan sebagai "pahlawan" bagi konsumen lainnya yang senasib. Keberanian berproses dengan berbagai risikonya sebenarnya menunjukkan sikap penghormatan nilai-nilai hukum oleh konsumen. Atas perjuangan konsumen ini, maka dimasa yang akan datang dapat diminimalisir pengeksploitasian pengembang atas kelemahan konsumen.