

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada waktu penduduk dunia belum sepadat jaman sekarang, kebutuhan manusia akan papan (perumahan) masih sangat terbatas. Jual beli hak atas tanah dan bangunan semakin menarik konsumen mengingat semakin besar kebutuhan mereka akan tempat tinggal yang layak dan dijamin oleh hukum. Seiring dengan perkembangan masyarakat khususnya di kota-kota besar berkembang pula cara untuk melakukan transaksi jual beli. Salah satu proses jual beli yang banyak dilakukan oleh para pelaku usaha perumahan atau apartemen adalah *pre project selling*.

Pre project selling merupakan penjualan suatu proyek atau bangunan yang obyeknya akan ada di masa mendatang. Dalam melakukan pemasaran dan promosi, pelaku usaha yang dalam hal ini pengembang, menawarkan produknya hanya dengan menggunakan brosur-brosur atau iklan penawaran.

Dalam melakukan aktivitas-aktivitas promosi, pengembang yang ingin mempertahankan kelangsungan hidupnya biasanya berorientasi terhadap pasar artinya tindakan yang dilakukan dalam perusahaan harus disesuaikan dengan gejala-gejala yang terdapat di dalam pasar. Dengan melaksanakan kegiatan promosi seorang pengusaha atau produsen akan mendapatkan bantuan dalam memperkenalkan dan menjelaskan keistimewaan barang atau jasanya, termasuk keinginan konsumen terhadap kondisi, fasilitas, prasarana dan sarana

perumahan yang ditawarkan. Hal ini adalah karena sifat dinamis promosi yang dapat mengikuti perkembangan keinginan masyarakat.

Masyarakat membeli rumah melalui pengembang biasanya karena alasan lebih cepat, lebih murah, tidak merepotkan, dapat memilih bangunan sesuai keinginan, serta untuk mendapatkan fasilitas umum maupun fasilitas sosial. Pada saat mempromosikan perumahan atau apartemen, biasanya konsumen diberi gambaran mengenai rumah yang akan dibangun, antara lain lokasi, fasilitas dan keuntungan-keuntungan yang akan diperoleh calon konsumen. Selanjutnya setelah konsumen tertarik dan mempertimbangkan penawaran pengembang, kemudian terjadi penandatanganan suatu perjanjian yang biasanya di dalam perjanjian tersebut mengharuskan konsumen untuk membayar uang muka. Bahkan jika promosi yang dilakukan pengembang atas *pre project selling* tersebut berhasil, ada beberapa konsumen yang langsung melunasi pembayaran rumah yang baru direncanakan dibangun tersebut.

Namun demikian, dalam prakteknya jual beli tanah dan bangunan melalui *pre project selling* sering mengecewakan konsumen karena kondisi perumahan yang ditawarkan tidak sesuai dengan promosi yang dilakukan. Banyak pengembang yang ingkar janji, misalnya: rumah belum selesai pembangunannya dalam waktu yang telah dijanjikan atau rumah jadi namun tidak sesuai dengan perjanjian. Selain itu, tidak ada fasilitas-fasilitas yang dijanjikan dan bahkan ada pengembang yang menghilang setelah mendapatkan uang muka dari konsumen.

Bahkan ada dua hal yang bertentangan dengan hukum dalam perjanjian pengikatan jual beli (PPJB), yaitu adanya klausula baku yang ketentuannya

bersifat berat sebelah, padahal perjanjian baru diserahkan beberapa bulan setelah konsumen menyerahkan uang muka rumah sehingga konsumen terpaksa menerima isi perjanjian itu. Pasal-pasal yang isinya sangat berat sebelah itu antara lain: jika konsumen telat membayar angsuran maka akan terkena denda satu permil per hari dari jumlah angsuran. Sedangkan jika pengembang terlambat menyerahkan bangunan maka pengembang masih punya masa tenggang selama beberapa bulan tanpa kewajiban membayar apapun. Jika masa tenggang terlewati barulah bisa dikenai denda satu permil dari jumlah angsuran harga pengikatan itupun dengan maksimum 3% dari jumlah angsuran. Dari situ jelas bahwa pengembang telah berlaku curang terhadap konsumen dengan klausula baku yang melanggar ketentuan UU Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

Fenomena di atas sudah lazim terjadi dalam praktek jual beli perumahan. Konsumen yang dirugikan biasanya tidak memprotes kenyataan tersebut karena merasa telah terlanjur menyerahkan uang muka, dan sangat membutuhkan rumah tersebut.

Bentuk lain dari tindakan pengembang yang merugikan konsumen adalah memberikan iklan yang tidak sesuai dengan kenyataan, sehingga konsumen merasa terkecoh oleh iklan pengembang. Hal ini seperti yang terjadi pada konsumen perumahan Narogong Indah yang dibangun oleh pengembang PT. Kentanik Super Internasional. Masyarakat banyak yang tertarik untuk membeli perumahan yang dibangun PT. Kentanik karena di dalam brosur iklan disebutkan bahwa perumahan yang akan dibangun dilengkapi fasilitas umum yang menarik. Fasilitas-fasilitas itu antara lain

pemancingan dan kolam renang. Walaupun harga jual yang ditawarkan relatif tinggi, namun masyarakat tetap tertarik untuk membeli karena fasilitas umum yang ditawarkan tersebut.

Akan tetapi pada prakteknya, setelah rumah jadi, ternyata fasilitas umum yang dijanjikan kepada konsumen perumahan itu tidak direalisasikan. Dengan kata lain pihak pengembang telah memberikan janji palsu kepada konsumen. Padahal menurut ketentuan Pasal 7 huruf a dan b Undang-undang Perlindungan Konsumen pelaku usaha wajib untuk beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya dan memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.

Atas kenyataan yang diterima konsumen, maka konsumen perumahan Narogong Indah melakukan gugatan perdata kepada PT. Kentanik Super Internasional. Namun sayangnya, gugatan perdata warga perumahan tidak dikabulkan hakim, terbukti dari dimenangkannya PT. Kentanik dalam gugatan yang diajukan warga. Padahal jelas disebutkan dalam Pasal 7 huruf g Undang-undang Perlindungan Konsumen bahwa pelaku usaha wajib memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dari uraian di atas dapat diketahui betapa lemahnya perlindungan konsumen di Indonesia. Keberadaan Undang-undang Perlindungan Konsumen masih belum mampu memberikan perlindungan yang optimal kepada masyarakat. Tanpa perlindungan yang memadai atas hak-hak konsumen perumahan dan penegakan hukum yang tegas bagi pelaku usaha yang

melakukan pelanggaran undang-undang, akan berdampak pada timbulnya sikap apatis terhadap penegakan hukum secara keseluruhan.

B. Perumusan Masalah

Berangkat dari uraian di atas terdapat beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam tesis ini. Permasalahan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah perbuatan ingkar janji dalam iklan pembuatan perumahan dapat dikategorikan sebagai perbuatan wanprestasi sehingga dapat dituntut secara perdata?
2. Sejauhmana peran Undang-undang Perlindungan Konsumen dalam penegakan hukum terhadap perbuatan pelaku usaha yang merugikan konsumen perumahan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini pada intinya berusaha memberikan jawaban atas munculnya beberapa permasalahan tersebut di atas, yaitu antara lain :

1. Untuk mengetahui apakah perbuatan ingkar janji dalam iklan pembuatan perumahan dapat dikategorikan sebagai perbuatan wanprestasi sehingga dapat dituntut secara perdata.
2. Untuk mengetahui peran Undang-undang Perlindungan Konsumen dalam penegakan hukum terhadap perbuatan pelaku usaha yang merugikan konsumen perumahan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman terhadap disiplin ilmu yang dipelajari dan dapat menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dalam perkuliahan dan mengetahui bagaimana implementasinya dalam praktek.

2. Bagi Kalangan Akademisi

Dapat menjadi bahan bacaan pustaka Perguruan Tinggi, serta berguna untuk referensi dalam penelitian selanjutnya berkaitan dengan perlindungan konsumen dalam pembelian rumah melalui pengembang.

3. Bagi Konsumen pada Umumnya

Dengan ditinggalkannya prinsip *adagium caveat emptor* (konsumen bertanggung jawab), dan berlakunya *caveat venditor* (pelaku usaha bertanggung jawab), diharapkan dapat meningkatkan kesadaran bagi konsumen berkaitan dengan hak-hak/perlindungan hukum yang seharusnya mereka peroleh dalam pembelian perumahan.

E. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Untuk menemukan, menganalisa dan memecahkan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini, penulis akan melakukan upaya ilmiah yang disebut dengan penelitian. Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian deskriptif, yaitu membuat deskripsi atau gambaran secara

sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki dalam analisis.¹ Pengambilan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan norma-norma berpikir logis (*normative*).

2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif yakni menitikberatkan pada penelitian kepustakaan dengan data sekunder sebagai data utama yang digunakan dalam membahas permasalahan. Untuk mengetahui gambaran tentang implementasi pokok permasalahan yang dibahas, akan dikemukakan pula kasus di bidang perumahan yang telah dituangkan dalam suatu putusan pengadilan.

3. Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data sebagai bahan yang akan diteliti, dilakukan upaya menghimpun data yang akurat dan relevan dengan topik yang akan dibahas. Dalam pengumpulan data ini akan dihimpun bahan penelitian yang berupa:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat dalam penelitian ini dan berupa peraturan perundangan-undangan, traktat atau perjanjian internasional, serta peraturan perundangan-undangan lain yang relevan dengan obyek pembahasan.
- b. Bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku hukum yang memuat teori-teori, konsep hukum, pandangan para ahli, jurnal-jurnal penelitian, makalah ilmiah, makalah seminar dan sebagainya. Bahan

¹ Mukhtar dan Erna Widodo, *Kontribusi ke Arah Penelitian Deskriptif*. Yogyakarta: Avyrus, 2000, h. 89.

sekunder ini akan digunakan sebagai landasan teori dalam pembahasan masalah yang akan diteliti.

F. Landasan Teori dan Kerangka Konseptual

1. Konsep Dasar tentang Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan konsumen adalah upaya yang terorganisir yang didalamnya terdapat unsur-unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab untuk meningkatkan hak-hak konsumen. Tujuan yang ingin dicapai dari perlindungan konsumen ini adalah :

- a. Untuk memberdayakan konsumen dalam memilih, menentukan barang dan/atau jasa kebutuhannya dan menuntut hak-haknya.
- b. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi, dan akses untuk mendapatkan informasi.
- c. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggungjawab.

Perlindungan konsumen harus mendapat perhatian yang lebih, satu dan lain hal, karena investasi asing telah menjadi bagian pembangunan ekonomi Indonesia, dimana ekonomi Indonesia juga berkaitan dengan

ekonomi dunia. Persaingan perdagangan internasional dapat membawa implikasi negatif bagi konsumen.²

Sistem perekonomian yang semakin kompleks tersebut berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor*³ berubah menjadi prinsip *caveat venditor*.⁴ Suatu prinsip hubungan yang semula menekankan pada kesadaran konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran produsen untuk melindungi konsumen.⁵ Di Indonesia sendiri, laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi selama Pemerintahan Soeharto, globalisasi perdagangan dan investasi memperkenalkan konsumen Indonesia dengan barang-barang kebutuhan yang dihasilkan secara massal dan melalui rangkaian distribusi yang rumit dan melibatkan banyak pihak. Namun pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan hasil

² Erman Rajagukguk, "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas", dalam Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (Penyunting), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, h.2. Pemikiran ini sejalan dan dapat dibandingkan pula dengan Mario Gomez, "Social Economic Rights and Human Right Commision", *Human Rights Quartely* Vol. 17 (1995), h. 155 atau Yemi Osinbajo-Olukonyisola Ajayi, "Human Rights and Economic Development in Developing Countries", *The International Lawyer*, Vol. 28 No. 3 (1994), h. 731-732.

³ Istilah Latin dalam Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, St. Paul, Minn: 1999, h. 215. Inggris: *let the buyer beware*: Suatu doktrin yang mengatakan bahwa pembeli menanggung risiko atas kondisi produk yang dibelinya. Artinya, pembeli (konsumen) yang tidak ingin mengalami risiko harus berhati-hati sebelum membeli suatu produk.

⁴ Istilah Latin dalam Bryan A. Garner, *Ibid*. Inggris: *let the seller beware* adalah kebalikan dari *let the buyer beware* yang berarti pihak penjual harus berhati-hati, karena jika terjadi satu dan lain hal yang tidak dikehendaki atas produk tersebut, maka yang akan bertanggung jawab adalah penjual.

⁵ Malcolm Leder and Peter Shears, *Consumer Law, Fourth Edition*, London: Financial Times Pitman Publishing, 1996, h. 28.

dari kegiatan ekonomi berdasarkan fasilitas yang disediakan pemerintah yang menyebabkan persaingan tidak sehat.⁶

Kepastian hukum yang dijamin dalam perlindungan konsumen ini adalah segala proses pemenuhan kebutuhan konsumen yaitu sejak benih hidup dalam rahim ibu sampai dengan pemakaman, dan segala kebutuhan diantara kedua masa itu. Dalam hal ini pemberdayaan konsumen untuk memiliki kesadaran, kemampuan, dan kemandirian melindungi diri sendiri dari berbagai akses negatif pemakaian, penggunaan, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa kebutuhannya. Pemberdayaan konsumen juga ditujukan agar konsumen memiliki daya tawar yang seimbang dengan pelaku usaha.

Konsumen sendiri dalam pengertian hukum perlindungan konsumen memiliki beberapa pengertian yaitu konsumen umum (pemakai, pengguna, pemanfaat barang dan/atau jasa untuk kebutuhan tertentu), konsumen antara (pemakai, pengguna, pemanfaat barang dan/atau jasa untuk memperdagangkannya, dengan tujuan komersial), dan konsumen akhir (pemakai, pengguna, pemanfaat barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri atau rumah tangganya dengan tujuan tidak untuk memperdagangkan kembali). Konsumen dalam terminologi konsumen akhir inilah yang dilindungi dalam undang-undang perlindungan konsumen. Sedangkan konsumen antara adalah dipersamakan dengan pelaku usaha.

⁶ Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 16.

Dengan lahirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka diharapkan upaya perlindungan konsumen di Indonesia yang selama ini dianggap kurang diperhatikan, bisa menjadi lebih diperhatikan.

Tujuan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen yang direncanakan adalah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen dan secara tidak langsung mendorong pelaku usaha di dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan penuh rasa tanggung jawab. Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan:⁷

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum;
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha;
- c. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa;
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktek usaha yang menipu dan menyesatkan;
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lainnya.

Selanjutnya dalam proses jual beli hak atas tanah dan bangunan melalui *pre project selling*, terjadi perjanjian pengikatan jual beli yang

⁷ AZ, Nasution. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Diadit Media, 2001. h. 248. Lihat juga naskah akademis Peraturan Perundang-undangan tentang tanggung jawab produsen di bidang Farmasi terhadap konsumen 1990/1991, h. 9.

sering kali masih dicantumkan klausula baku dalam perjanjian oleh pengembang. Klausula baku tersebut merupakan aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pengembang yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Klausula Baku tersebut merugikan konsumen. Dengan pencantuman Klausula Baku posisi konsumen sangat lemah/tidak seimbang dalam menghadapi pelaku usaha/pengembang.

Setiap transaksi jual beli barang dan atau jasa yang mencantumkan Klausula Baku yang tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, dinyatakan batal demi hukum. Konsumen dapat menggugat pelaku usaha yang mencantumkan Klausula Baku yang dilarang dan pelaku usaha tersebut dapat dijatuhi sanksi pidana denda atau pidana penjara. Pencantuman Klausula Baku yang benar adalah yang tidak mengandung 8 unsur atau pernyataan yang dilarang dalam Undang-undang, bentuk dan pencantumannya mudah terlihat dan dipahami.⁸

Selanjutnya, Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa Klausula Baku yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian dilarang bagi pelaku usaha, apabila dalam pencantumannya mengandung unsur-unsur atau pernyataan sebagai berikut :

- a. Pengalihan tanggungjawab dari pelaku usaha kepada konsumen.
- b. Pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen.

⁸Nating, Imran.. <http://www.korantempo.com/news/2002/1/14/Metropolitan/42.html>

- c. Pelaku usaha berhak menolak penyerahan uang yang dibayarkan atas barang atau jasa yang dibeli oleh konsumen.
- d. Pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli secara angsuran.
- e. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli konsumen.
- f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa.
- g. Tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan atau lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.
- h. Konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

2. Praktek Promosi dan Pemasaran Perumahan

Dalam pembelian perumahan, pengembang melakukan promosi dan pemasaran. Pemasaran merupakan salah satu dari kegiatan-kegiatan pokok perusahaan yang dewasa ini semakin memegang peranan penting. Dimana pemasaran berpacu seiring dengan kemajuan tingkat teknologi dan perekonomian dunia dewasa ini. Karena perkembangannya yang

demikian pesat, maka sistem pemasaran semakin lama semakin kompleks dimana pada akhirnya pemasaran akan memasuki semua fase aktivitas dunia usaha dan telah mengambil kedudukan produksi sebagai masalah utama.

Pemasaran merupakan suatu terjemahan yang berasal dari kata "marketing" yang mempunyai pengertian luas sesuai dengan perkembangan ekonomi dan teknologi. Untuk mengetahui apa sebenarnya yang dimaksud dengan pemasaran, dapat dikemukakan beberapa definisi sebagai berikut :

a. Menurut E.W. Gundiff and R.R. Still.

"Marketing is the business process by which product are matched with markets and through which transfers of ownerships are effected".

b. Menurut Winardi

"Marketing terdiri dari tindakan-tindakan yang menyebabkan berpindahnya hak milik atas benda-benda dan jasa-jasa dan yang menimbulkan distribusi fisik."

c. Menurut Philip Kotler.

"Marketing is the human activities directed at satisfying needs and wants through exchange".

Dari semua definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *marketing* sebagai rangkaian penyampaian barang dan jasa dari produsen kepada konsumen berhubungan erat dengan kepuasan yang akan diperoleh konsumen setelah dia membeli hasil produksi perusahaan.

Banyak orang menganggap bahwa promosi dan pemasaran mempunyai pengertian yang sama, dimana sebenarnya promosi hanya merupakan salah satu bagian dari kegiatan pemasaran. Walaupun promosi sering dihubungkan dengan penjualan tetapi kenyataannya promosi mempunyai arti yang lebih luas dari penjualan karena penjualan hanya berhubungan dengan pertukaran hak milik yang dilakukan oleh tenaga penjual, sedangkan promosi adalah setiap aktivitas yang ditujukan untuk memberitahukan, membujuk atau mempengaruhi konsumen untuk tetap menggunakan produk yang dihasilkan perusahaan tersebut. Pengertian promosi yang dikemukakan oleh Philip Kotler adalah sebagai berikut : *"Promotion encompasses all the tools in the marketing mix whose major is persuasive communication"*.

Promosi meliputi semua alat-alat dalam kombinasi pemasaran yang peranan utamanya adalah untuk mengadakan komunikasi yang sifatnya membujuk. Promosi merupakan suatu proses komunikasi dari penyampaian amanat atau berita tentang produk/barang atau jasa dari penjual kepada para pembeli potensial (konsumen).

Promosi adalah bersangkutan dengan metode komunikasi yang ditujukan kepada pasar yang menjadi target tentang produk yang tepat yang dijual pada tempat yang tepat dengan harga yang tepat. Promosi mencakup penjualan oleh perseorangan, penjualan massal dan promosi penjualan.

Berdasarkan ketiga pendapat tersebut di atas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa promosi adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh

perusahaan untuk mempengaruhi konsumen supaya membeli produk yang dihasilkan ataupun untuk menyampaikan berita tentang produk tersebut dengan jalan mengadakan komunikasi dengan para pendengar (*audience*) yang sifatnya membujuk.

Seperti telah dikatakan di atas, tujuan dasar dilaksanakannya promosi yaitu untuk mempengaruhi konsumen supaya membeli produk yang dihasilkan penjual. Dalam prakteknya ada penjual yang menggunakan segala cara bahkan yang dapat mengakibatkan kerugian bagi konsumen, agar produknya dapat terjual. Sebagai contoh, pengembang perumahan yang memberikan keterangan yang berbeda dengan kenyataan ketika mempromosikan rumah yang akan dijualnya kepada konsumen.

Selanjutnya pengembang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seorang atau badan hukum yang memberikan jasa dalam pembangunan fisik maupun non-fisik. Developer mulai bermunculan sejak tahun 1967 terkait dengan rencana pembangunan lima tahun pertama, yang mana pembangunan perumahan menjadi prioritas pertama.

Dalam *pre project selling* terdapat 2 perjanjian yaitu Perjanjian Pengikatan Jual Beli dan Perjanjian Jual Beli. Perjanjian Pengikatan Jual Beli merupakan perjanjian yang bersifat obligatoir yang masuk dalam hukum perjanjian, sedangkan Perjanjian Jual Beli termasuk dalam lingkup hukum tanah nasional yang tunduk pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Perjanjian Pengikatan Jual Beli merupakan perjanjian yang dilakukan oleh para pihak ketika

obyek tersebut belum ada, yang merupakan kesepakatan untuk melaksanakan Perjanjian Jual Beli dihadapan PPAT bila bangunan telah selesai dan bersertifikat serta layak huni.

Dalam *pre project selling*, seringkali pengembang cidera janji, yaitu pada saat pembangunan rumah dalam proses ternyata tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan. Dalam hal ini, bentuk wanprestasi yang dimaksud adalah tidak melakukan sama sekali hal yang diperjanjikan atau melakukan prestasi tetapi tidak sesuai dengan yang diperjanjikan atau melakukan prestasi tetapi tidak tepat waktu.

Selanjutnya, Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menjelaskan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian tersebut.

Teori *breach of warranty* menyebutkan bahwa konsumen mengajukan gugatan berdasarkan wanprestasi. Tanggung jawab tersebut berdasarkan kontrak (*contractual liability*).⁹ Dengan demikian, ketika suatu produk rusak dan mengakibatkan kerugian, konsumen biasanya pertama-tama melihat isi dari kontrak, baik tertulis maupun lisan.¹⁰

Promosi yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, harus dilakukan secara jujur dan dengan itikad baik. Pasal 15 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur agar pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang

⁹ Etsuko Fujimoto, *Products Liability*, h. 9.

¹⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Cetakan ke 7. Jakarta : Balai Pustaka. 1996. h.399. Jaminan yang dimaksud di sini adalah ungkapan atau pernyataan produsen yang menanggung keselamatan, ketulusan atau kebenaran dari orang, harta benda. dsb. Jadi, tidak saja terbatas pada pengertian jaminan sebagai garansi.

melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan, baik fisik maupun psikis terhadap konsumen. Pasal 9 ayat (1) huruf (i) menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti. Dengan demikian, apabila pihak pengembang dalam menjual produknya tidak sesuai dengan apa yang dipromosikan sebelumnya, bahkan ternyata produk yang dijual tersebut cacat, maka konsumen dapat melakukan upaya hukum untuk itu.

Pelaku usaha, yang dalam hal ini adalah pengembang, harus mempunyai perijinan yang disyaratkan oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan *pre project selling*. Perijinan tersebut antara lain : Surat Persetujuan Prinsip, Ijin Lokasi, Ijin Rencana Tapak, Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Usaha Perdagangan. Sedangkan sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha selain ketentuan sanksi administratif dalam pengaturan perijinan tersebut di atas, diatur pula dalam Pasal 60 undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berupa denda sebesar Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

Jadi, hukum perlindungan konsumen mengatur hak dan kewajiban konsumen, hak dan kewajiban produsen serta cara-cara mempertahankan hak dan menjalankan kewajiban itu. Atas alasan tersebut, maka dalam pembangunan perumahan yang semakin berkembang terutama di Jakarta, konsumen harus sadar hukum untuk mampu melindungi dirinya atas tindakan pelaku usaha yang kemungkinan dapat merugikan konsumen.

Dalam Perbuatan Melawan Hukum (PMH) si penggugat harus dapat membuktikan semua unsur-unsur kesalahan pada si tergugat PMH. Sedangkan dalam wanprestasi si penggugat cukup menunjukkan adanya wanprestasi, sedangkan pembuktian, dalil bahwa tidak adanya wanprestasi dibebankan pada si tergugat. Tuntutan pengembalian pada keadaan semula (*restitutio in integrum*) hanyalah dapat dilakukan jika terjadi gugatan PMH, sedangkan dalam gugatan wanprestasi tidak dapat dituntut pengembalian pada keadaan semula.

Bilamana terdapat beberapa orang debitur yang bertanggung gugat, maka dalam hal terjadi tuntutan ganti kerugian pada gugatan PMH, masing-masing debitur dapat bertanggung gugat untuk keseluruhan ganti kerugian tersebut, sekalipun tidak berarti bahwa tanggung gugat tersebut sama dengan tanggung renteng. Kalau dalam gugatan wanprestasi, maka tuntutan pada masing-masing orang untuk keseluruhannya hanya mungkin diajukan apabila sifat tanggung rentengnya dicantumkan dalam kontraknya atau apabila prestasinya tidak dapat dibagi-bagi.

3. Penegakan hukum

Hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara formal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini, hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu

harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeilj*).¹¹

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan usaha untuk menegakan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut. Selain istilah penegakan hukum, biasanya juga digunakan istilah lain seperti penerapan hukum. Namun dalam prakteknya, istilah yang sering digunakan adalah penegakan hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum berarti :

Kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menjejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan.¹²

Lebih lanjut ditegaskan oleh Soerjono Sockanto, ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu, faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.¹³ Dari beberapa faktor tersebut, faktor penegak hukum merupakan salah satu faktor yang harus selalu dibenahi jika diinginkan suatu penegakan hukum dapat berjalan dengan benar dan baik.

Penegakan hukum yang ideal menurut Muiadi, harus disertai dengan kesadaran bahwa penegakan hukum merupakan subsistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti, seperti pengaruh perkembangan politik, ekonomi, sosial budaya, hankam, ilmu pengetahuan

¹¹ Sudikno Mertokusumo. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.1993. h. 1.

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali. 1986. h. 5.

¹³ *Ibid*.

dan teknologi, pendidikan dan sebagainya. Hanya komitmen terhadap prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana tersurat dan tersirat dalam Undang-Undang Dasar serta asas-asas hukum yang berlaku di lingkungan bangsa beradablah yang dapat menghindarkan para penegak hukum dari praktek-praktek negatif akibat pengaruh lingkungan yang sangat kompleks.¹⁴

Di Indonesia sering dikatakan bahwa penegakan hukumnya tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Pihak pemodal asing segan masuk ke Indonesia, antara lain karena tidak adanya kepastian hukum yang berdampak pada ketidakpastian berusaha di Indonesia. Akibat dari ketidakadaan unsur kepastian hukum maka secara keseluruhan, hukum Indonesia menjadi tidak dapat diprediksi (*unpredictable*)¹⁵. Dalam beracara di pengadilan negeri misalnya, sukar diprediksi hasilnya. Seringkali perkara yang cukup kuat atas buktinya, harus dikalahkan dengan alasan yang tidak jelas, atau dengan alasan yang tergolong mengada-ada. Sebaliknya juga kasus dimana pihak yang sangat lemah kedudukan hukum dan pembuktiannya, diluar dugaan dapat dimenangkan oleh pengadilan.

Penegakan hukum yang baik dan mantap tidaklah semata-mata dapat dilihat dari jumlah peraturan tertulis yang dikeluarkan sama luasnya bidang kehidupan yang diatur, karena hanya akan mewujudkan penegakan hukum pada derajat formil saja. Penegakan hukum harus mendapat

¹⁴ Muladi, *Penegakan Hukum dan Peningkatan Demokrasi di Indonesia*. Semarang: 1997, h. 2

¹⁵ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2003. h. 56 – 57.

dukungan dari aspek materiilnya yaitu pembinaan mental dan perilaku yang sesuai dengan sifat dan hakekat hukum itu sendiri. Orientasi penegakan hukum bukanlah semata-mata melaksanakan peraturan perundangan-undangan, tetapi lebih jauh lagi membangun mental dan perilaku masyarakat.

Dalam teorinya yang populer, Roscoe Pound¹⁶ pernah mengatakan bahwa hukum adalah alat untuk merekayasa masyarakat (*law as a tool social engineering*). Untuk dapat memenuhi peran sebagai alat perekayasa, terdapat beberapa kepentingan yang harus dilindungi, yaitu kepentingan umum, kepentingan masyarakat dan kepentingan pribadi. Dari kepentingan-kepentingan ini maka hukum diarahkan kepada tujuan sosial untuk perkembangan sosial.

Konsep dari sistem penegakan hukum mengandung makna adanya komponen-komponen atau subsistem lain yang merupakan bagian dari sistem penegakan hukum. Komponen-komponen itu mewujudkan sinergi dalam rangka mencapai tujuan dari sistem penegakan hukum.

Sistem hukum yang beroperasi terdiri dari tiga komponen, seperti dikemukakan Lawrence Friedman.¹⁷ Komponen pertama adalah komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, komponen ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan, lembaga pembuat undang-undang, konstitusi tertulis. Komponen ini memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara

¹⁶ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2002. h. 130 - 131

¹⁷ Esmi Warasih, *Peranan Kultur Hukum dalam Penegakan Hukum dan Masalah-masalah Hukum*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. 1995. h. 2.

teratur.

Komponen kedua adalah substansi, yaitu hasil sebenarnya yang dikeluarkan oleh sistem hukum. Setiap keputusan merupakan produk substantif dari suatu sistem hukum, misalnya keputusan yang dibuat oleh pengadilan, juga setiap keputusan yang diundangkan pembuat undang-undang serta setiap ketentuan yang diterapkan oleh badan pemerintah.

Komponen ketiga dari sistem yang bersifat kultural. Komponen ini berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Komponen ini dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kulturenya pengacara dan Hakim dan *eksternal legal culture* yang merupakan kultur masyarakat pada hukumnya.

Bagi penegak hukum, harus benar-benar memahami spirit hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang akan ditegakkan, termasuk pelbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan undang-undang. Dalam proses pembuatan undang-undang terkandung tiga aspek penting, yaitu keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara kesadaran hukum yang ditanamkan oleh penguasa (*legal awarnes*) dengan perasaan hukum (*legal feeling*) yang spontan dari rakyat.¹⁸

G. Sistematika Penyajian

Untuk memperoleh gambaran sistematis tentang pembahasan dalam tesis ini perlu dikemukakan pokok-pokok isi pembahasan yang terdiri dari lima bab sebagai berikut:

¹⁸ Muladi, Op. Cit.

Bab kesatu: Pendahuluan. Merupakan bab yang akan menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penulisan, Metodologi Penulisan, Landasan Teori dan Kerangka Konseptual serta Sistematika Penulisan.

Bab kedua: Transaksi Jual Beli di Bidang Perumahan. Bab ini akan menguraikan tentang Jual Beli pada umumnya (hak dan kewajiban penjual dan pembeli), Mekanisme Jual Beli antara Developer dengan Konsumen (PPJB dan AJB) dan Wanprestasi dalam Jual Beli Perumahan.

Bab ketiga: Perlindungan Konsumen di Bidang Perumahan. Bab ini berisi tentang teori-teori yang melandasi materi pembahasan. Pada bab ini akan dijelaskan tentang Perkembangan Perlindungan Konsumen di Bidang Perumahan, Sanksi perdata dan sanksi pidana, dan peran penegak hukum.

Bab keempat: Studi Kasus Gugatan Warga Perumahan Narogong Indah Lawan PT. Kentanik Super Internasional. Bab ini merupakan hasil penelitian yang akan mengemukakan tentang, deskripsi Kasus antara Pengembang Perumahan Narogong Indah di Bekasi dengan beberapa penghuni perumahan tersebut yang meliputi; duduk perkara dan dasar hukum gugatan serta pandangan hakim dalam Putusan.

Bab kelima: Penutup. Bab ini merupakan bab akhir yang berisi tentang Kesimpulan penelitian dan Saran.