

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Hunian merupakan salah satu kebutuhan pokok yang selalu dibutuhkan oleh manusia. Mengingat bahwa jumlah penduduk bertambah banyak setiap tahunnya maka kebutuhan akan hunian juga akan meningkat. Hal ini tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan yang cukup khususnya lahan di perkotaan. Dengan kata lain, ketersediaan tanah tidak sesuai dengan kebutuhan penduduk. Masalah yang timbul di kota-kota besar adalah padatnya jumlah penduduk serta tingginya angka urbanisasi sehingga mengakibatkan harga lahan atau rumah yang semakin tidak terjangkau oleh masyarakat. Oleh karena itu, perkembangan pembangunan perumahan tidak lagi berbentuk rumah deret (vertikal) melainkan berbentuk hunian horizontal rumah susun lebih dikenal dengan rumah susun (selanjutnya disebut dengan rumah susun).

Di Indonesia, gagasan rusun muncul pada 1950-an. Penggagasnya adalah Sudiro yang merupakan Walikota Jakarta periode 1953 -1959 yang menilai bahwa Jakarta sudah terlalu padat penduduk dengan jumlah penghuni 1.432.085 orang pada Tahun 1950, padahal luas hanya 560 km². Ini berarti kepadatan penduduk mencapai 2.557 penduduk/km². Jumlah ini meningkat setiap tahunnya.¹ Konsep hunian lainnya seperti Rumah Susun Permata Hijau dipasarkan Tahun 1991, produk properti pertama yang dibangun dengan konsep rusun namun

¹ Hendaru Tri Hanggoro, “*Cerita Awal Rumah Susun*”, diakses dari website Historia (masa lampau selalu aktual), <https://historia.id/urban/articles/cerita-awal-rumah-susun-P0mVe>, 2017, pada Tanggal 29 April 2017, Pukul 16.00 WIB.

diperuntukkan bagi pelaku usaha bisnis adalah Jakarta *International Trade Centre* yang Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diterbitkan pertama kali Tanggal 1 September 1992.²

Landasan pembangunan rusun dengan adanya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut dengan UU Rusun), yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun sebagai dasar penyelenggaraan rusun di Indonesia. Melalui serangkaian peraturan perundang-undangan tersebut maka membuka kemungkinan bagi seseorang untuk memiliki sebidang tanah bersama-sama orang lain. Melalui model pembangunan rusun, pemanfaatan sebidang tanah dapat digunakan secara optimal untuk menjadi tempat tinggal bertingkat yang dapat menampung lebih banyak orang. Melalui pembangunan rusun, optimasi penggunaan tanah secara vertikal sampai beberapa tingkat akan lebih efektif dari pada optimasi penggunaan tanah yang horizontal.

Pasal 1 UU Rusun mengatur mengenai beberapa macam rusun, yaitu Rusun Umum, Rusun Khusus, Rusun Negara, dan Rusun Komersial, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Rumah susun umum, yakni rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah;
- b. Rumah susun khusus, yakni rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus;
- c. Rumah susun Negara adalah rumah susun yang dimiliki Negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri;

² Imam Kuswahyono, *Hukum Rumah Susun (Suatu Bekal Pengantar Pemahaman)*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, h. 49.

- d. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapat keuntungan.

Banyaknya permintaan rumah tinggal dengan lahan semakin terbatas terutama di daerah perkotaan memberikan peluang bisnis bagi pelaku di bidang perumahan yaitu pengembang. Dengan keterbatasan ini pengembang menciptakan berbagai solusi untuk menyiasatinya dengan pembangunan rusun yang memperhatikan syarat-syarat yang harus dipenuhi baik sebelum pembangunan, saat pembangunan, maupun setelah pembangunan. Hal ini perlu dilakukan agar pengembang dan calon pembeli rusun tidak menimbulkan kerugian di kemudian hari.

Dalam konsep hunian yang bertingkat yaitu rusun saat ini telah berkembang suatu kebiasaan di dunia bisnis perumahan untuk memasarkan rusun yang sedang dibangun atau bahkan belum dibangun, yaitu penjualan dengan sistem *Pre Project Selling*. Sistem ini dianggap lebih rasional dan menguntungkan bagi pengembang karena dapat memanfaatkan pembayaran yang dilakukan oleh pembeli sebagai modal untuk melakukan pembangunan. Adanya kepercayaan antara pengembang dan pembeli, pembayaran yang sudah disepakati oleh kedua belah pihak.³ Sistem ini tidak dilarang karena berdasarkan Pasal 42 Ayat 1 UU Rusun dinyatakan bahwa pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rusun selesai dilaksanakan. Sistem *Pre Project Selling* didahului dengan memasarkan rumah susun terlebih dahulu dengan bentuk iklan, spanduk atau sketsa gambar. Transaksi dimulai apabila pengembang memberikan

³ Lintang Yudhantaka, "Keabsahan Kontrak Jual Beli Rumah Susun Dengan Sistem *Pre Project Selling*", *Yuridika*, Volume 32 No.1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017, h.88.

tanda jadi dari harga beli yang telah ditentukan. Setelah itu pengembang akan mengikat konsumen dengan membuat kontrak berupa Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Selanjutnya disebut dengan PPJB) dengan ketentuan yang telah disepakati. Nantinya apabila rumah susun selesai akan dilakukan serah terima dan penandatanganan akta jual beli dihadapan notaris dan diterbitkan sertipikat laik fungsi, sertipikat hak miliki atas satuan rumah susun (selanjutnya disebut SHMSRS) dan sertipikat kepemilikan gedung (selanjutnya disebut SKBG)

Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Selanjutnya disebut dengan PPJB) dilakukan setelah memenuhi syarat kepastian atas status kepemilikan tanah, kepemilikan Izin Mendirikan Bangunan (selanjutnya disebut dengan IMB), ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dan hal yang diperjanjikan.⁴ Oleh karena pengembang harus memenuhi syarat-syarat tersebut maka dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Bagi pengembang yang tidak bonafit mereka akan mencari dana baik dari Lembaga Perbankan maupun dari para konsumen. Karena sulitnya mendapatkan dana yang diperlukan seringkali pengembang mengalami sengketa, termasuk salah satunya dimohon pailit.

Pembangunan rumah susun membutuhkan pembagian yang kompleks dan perencanaan yang matang dan modal yang tidak sedikit. Sebab pembangunan rumah susun adalah pembangunan yang besar terdiri dari bangunan pondasi, dinding struktur utama, koridor, selasar, jaringan air bersih, jaringan listrik,

⁴ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Atas Tanah Satuan Rumah Susun*, Kencana, 2017, h. 221.

jaringan. Saluran pembuangan limbah, *lift* atau eskalator, taman, pelataran parkir, dan lain-lain.⁵

Sistem *Pre Project Selling* dibutuhkan adanya kepercayaan. Demi memberikan kepercayaan, maka kebenaran informasi salah satu hak yang terpenting diperoleh oleh calon pembeli satuan rusun. Hak atas informasi yang benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang produk dan dapat memilih produk sesuai kebutuhan agar terhindar dari kerugian akibat kesalahan.⁶ Dengan perjanjian pengikatan jual beli hak milik atas satuan rusun yang dilakukan oleh pengembang selaku debitor dan pihak pembeli atau *user* selaku kreditor, tujuannya adalah agar kedua belah pihak mengikatkan diri dalam perjanjian pengikatan jual beli tersebut dilakukan secara bertahap hingga selesainya pembangunan dan pengalihan oleh pihak pertama dan pihak kedua sampai dibuatkan akta jual beli yang dibuat di hadapan notaris.⁷ Melihat kompleksitas pembangunan rusun tidak jarang pengembang dimohon pailit karena telah menyalahgunakan kedudukannya salah satunya seperti kewajiban terhadap kreditor dalam penyelesaian pembangunan satuan rumah susun.

Syarat pengembang dimohon pailit minimal memiliki satu utang yang telah jatuh tempo dan utang sudah dapat ditagih dijadikan sebagai syarat agar kreditor dan debitor dapat mengajukan permohonan pailit. Utang sudah jatuh tempo menjadi penanda waktu bahwa tuntutan pembayaran sudah dapat

⁵ Imam Kuswahyono, *Op. Cit.*, h. 15.

⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 41.

⁷ Suriansyah Murhaini, "Hukum Rumah Susun" *Eksistensi, Karakteristik, dan Pengaturan*, Latbang Grafika, Palangkaraya, 2015, h.123.

dimohonkan.⁸ Kepailitan didefinisikan sebagai suatu sitaan umum atas barang-barang debitor untuk kepentingan kreditor secara bersama.⁹

Salah satu kasus terkait dengan pengembang yang dinyatakan pailit adalah PT. Dwimas Andalan Bali (selanjutnya disebut PT. DAB) yang bergerak di bidang pembangunan rusun Bali Kuta Residence (selanjutnya disebut BKR). Kasus ini PT. DAB dimohonkan pailit oleh PT. Karsa Industama Mandiri (selanjutnya disebut PT.KIM). Permohonan PT. KIM terhadap pailitnya PT. DAB diterima oleh Pengadilan Niaga Surabaya dengan nomor putusan 20/ Pailit/ 2011/ PN. Niaga Sby tertanggal 11 Agustus 2011. Penyebab kepailitan disebabkan karena PT. DAB dan PT. KIM terikat dengan Perjanjian Pemborongan Kerja dalam Surat Perintah Kerja Nomor 085/ SPK/ BKR-MEP/ VIII/ 2008 Tanggal 5 Agustus 2008, yang isinya memberikan kewajiban pengerjaan “mekanikal dan elektrikal” pada persil yang terletak di Jalan Majapahit Nomor 18, Kuta, Badung, Bali dengan nilai kontrak sebesar Rp 11.000.000.000, - (sebelas milyar rupiah)

Dengan demikian, PT. DAB sebagai pengembang rumah susun Bali Kuta Residence telah memenuhi syarat daripada pengembang yang dapat dimohon pailit selain memiliki lebih dari dua kreditor serta tagihan utangnya telah jatuh tempo dan dapat ditagih dengan putusan pailit dari Pengadilan Niaga Surabaya. Terhadap putusan pailit, pembangunan pengembang milik konsumen tentunya akan terhalang akibat pernyataan putusan pailit tersebut. Oleh karena itu, konsumen merasa dirugikan sebab telah memenuhi segala kewajiban yang

⁸ Elyta Ras Ginting, *Hukum Kepailitan Teori Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 62.

⁹ *Ibid.*, h. 106.

ditentukan oleh pengembang dan pihak yang terkait seperti tim marketing pembangunan rusun Bali Kuta Residence.

Kewajiban dan hak baik pengembang dan konsumen rumah susun yang disepakati tertuang dalam PPJB. Kemudian seketika terhenti disebabkan adanya putusan pailit terhadap PT. DAB termasuk pengalihan hak kepemilikan terhadap rumah susun tersebut pada konsumen. Setelah diputus pailit pengurusan dan pemberesan harta pailit diambil alih oleh kurator. Kurator yang ditunjuk berdasarkan putusan pengadilan memiliki tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan agar utang debitor dapat terselesaikan pada kreditor. Putusan pailit menyebabkan kerugian terhadap konsumen, sehingga kurator harus cermat dan teliti dalam memasukkan harta pailit debitor. Namun hal ini masih saja ditemukan kelalaian kurator yang menyebabkan kerugian terhadap konsumen atau kreditor. Sehingga dilakukan upaya hukum untuk melindungi konsumen salah satunya gugatan lain-lain. Berdasarkan latar belakang di atas maka penting kiranya penulis mengkaji hal ini dalam sebuah tesis dengan judul “*Upaya Hukum Konsumen Terkait Kepastian Kelanjutan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Terhadap Kepailitan Pengembang.*”

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan konsumen yang telah melakukan perjanjian pengikatan jual beli atas satuan rumah susun apabila pengembang dinyatakan pailit?

2. Apakah upaya hukum konsumen yang dirugikan dalam pembagian harta pailit oleh kurator?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kedudukan konsumen rumah susun yang telah melakukan perjanjian pengikatan jual beli rumah susun apabila pengembang dinyatakan pailit.
2. Untuk mengetahui tindakan atau upaya hukum yang dilakukan agar konsumen mendapatkan pembagian dari harta pailit pengembang.

4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis, memberikan penjelasan mengenai kedudukan konsumen rumah susun apabila pengembang dinyatakan pailit, serta aturan yang digunakan apabila pembeli rumah susun selaku konsumen yang telah melakukan perjanjian pengikatan jual beli mendapatkan kerugian dan membutuhkan upaya perlindungan hukum sebab pengembang pailit dengan menerapkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen salah satunya dan aturan yang berkaitan lainnya.
2. Manfaat Praktis, penulisan ini diharapkan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa perlindungan konsumen dapat membuktikan bahwa kerugian-kerugian tersebut dapat dipertanggung jawabkan sesuai aturan hukum yang berlaku, serta kurator dapat membuktikan dan memilah secara bijaksana dalam pemberesan harta pailit milik

pengembang, agar konsumen mendapatkan pembagian dari harta pailit pengembang.

5. Metode Penelitian

5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam tesis ini merupakan penelitian normatif, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat, juga melihat sinkronisasi serta aturan dengan aturan lainnya secara hierarki.¹⁰

5.2 Pendekatan Masalah

Dalam penulisan tesis ini digunakan 2 (dua) pendekatan yakni Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹ Dalam hal ini, yang digunakan utamanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Kemudian, Pendekatan Kasus (*Case Approach*), yakni pendekatan dengan cara mempelajari penerapan norma-norma/ kaidah-kaidah hukum

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 82.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 93.

yang dilakukan dalam praktik hukum.¹² Terutama mengenai kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian. Dalam tesis ini, kasus yang digunakan adalah Putusan Kasasi (Gugatan Lain-Lain) Nomor 261K/Pdt.Sus-Pailit/2016 tertanggal 18 Mei 2016, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIII/2015 pengujian UU Rusun terhadap Undang-Undang dasar 1945, serta terkait lainnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 06/ Plw /Pailit/ 2015/ PN.Niaga SBY jo. Nomor 20/ Pailit/ 2011/PN. Niaga.Sby tertanggal 19 Agustus 2015 mengenai pembelian satuan rusun Bali Kuta Residence oleh para konsumen yang telah melengkapi syarat-syarat kepemilikan satuan rumah susun tersebut dan dijembatani sebuah perjanjian pengikatan jual beli dan telah membayar lunas, serta dilakukan serah terima pada beberapa rumah kepada konsumen yang dilakukan pengembang, namun konsumen menyerahkan kembali pada pengembang untuk diselesaikan proses pembangunannya. Namun kemudian pengembang dimohon pailit seketika itu perbuatannya dianggap merugikan konsumen. Ketika pailit kurator telah semena-mena memasukkan unit-unit rumah susun yang telah dinyatakan milik para konsumen yang telah diserahkan oleh pengembang sebelum putusan pailit.

5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-

¹² Johny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, h. 321.

bahan hukum primer terdiri dari undang-undang dan putusan mahkamah agung ditingkat kasasi. Adapun bahan-bahan sekunder berupa literatur maupun semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi.¹³

Dari definisi diatas, dalam penelitian ini bahan hukum yang menjadi acuan adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer terdiri atas:

1. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/PRT/M/2019 Tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.
5. Putusan Mahkamah Agung atas Kasasi (Gugatan Lain-Lain) Nomor 261K/Pdt.Sus-Pailit/2016 tertanggal 18 Mei 2016.
6. Putusan Mahkamah Agung Nomor 06/ Plw/Pailit/2015/PN.Niaga SBY jo. Nomor 20/ Pailit/ 2011/PN. Niaga.Sby tertanggal 19 Agustus 2015.
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIII/2015 tertanggal 2 Maret 2016.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 181.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer dalam mengkaji rumusan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini. Bahan hukum sekunder ini yang digunakan berupa buku, jurnal hukum, dan beberapa sumber yang diperoleh dari internet, terkait dengan perlindungan hukum konsumen dalam pembelian rumah susun, teori-teori tentang perlindungan konsumen dan pertanggung jawaban pengembang yang diputus pailit.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adanya penjelasan bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan sebagainya.¹⁴ Diantara yang dijadikan acuan adalah kamus besar bahasa Indonesia dan kamus hukum yang berkaitan dengan penelitian tersebut.

5.4 Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum diperoleh melalui literatur baik dari peraturan perundang-undangan maupun literatur yang terkait, serta mengambil kajian kasus yang sesuai dengan penelitian ini. Hasil dari pengumpulan bahan hukum tersebut, kemudian diolah dan dipelajari untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini.

¹⁴ Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, h. 176.

5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yakni didasarkan untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian ini dan juga analisa terhadap ketentuan baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Oleh karena itu, analisa disajikan secara deskriptif, bahwa hasil penelitian bertujuan agar memperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama permasalahan dalam penelitian ini.

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan mempermudah pemahaman dan penelaahan penelitian. Secara garis besar sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan, memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian terdiri atas tipe penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan tentang kedudukan konsumen yang memiliki perjanjian pengikatan jual beli atas satuan rumah susun yang pengembangnya dinyatakan pailit. Dalam bab ini akan dibahas dengan sub-bab tentang konstruksi hukum perjanjian pengikatan jual beli satuan rumah susun, kepailitan pengembang rumah susun, akibat hukum kepailitan pengembang, dan kedudukan hukum konsumen yang memiliki perjanjian pengikatan jual beli.

Bab III akan menguraikan tentang upaya hukum konsumen yang dirugikan atas pembagian harta pailit. Dalam bab ini akan dibahas sub-bab mengenai

penegakan hak berdasarkan perlindungan konsumen, penegakan berdasarkan kepailitan dengan penunjang kajian kasus.

Bab IV Penutup, bab ini merupakan akhir dari pembahasan terdiri dari kesimpulan dan saran-saran yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.