

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2011 TENTANG RUMAH SUSUN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

N.G.N. Renti Maharaini Kerti
Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta.
Pengajar Mata Kuliah Hukum Perlindungan Konsumen.
Email : maharaini288@gmail.com

Abstract

Ideally, “symbiotic mutualism”, should be considered as the position between consumers and business actors. On the contrary, in reality it is never the case. Consumers are always in a weak position when dealing with business actors. Indonesia already has regulations regarding the protection of consumers and flat houses, but in reality it still does not provide a sense of justice for consumers, including property consumers, vertical housing (flats). Issues and complaints of vertical housing consumers have not been solved yet. The issues discussed in this paper, why the implementation of Law No.20 of 2011 concerning vertical housing (UURS) has not provided any justice for consumers ?, and how is the proper way of consumer protection in the case of vertical housing (flats)?

Abstrak

Idealnya, posisi konsumen dan pelaku usaha adalah sama “simbiosis mutualisme”, namun kenyataannya tidak pernah tercapai. Konsumen selalu berada dalam posisi lemah bila berhadapan dengan pelaku usaha. Indonesia telah memiliki regulasi mengenai perlindungan konsumen dan rumah susun, namun kenyataannya masih belum memberikan rasa keadilan bagi konsumen, termasuk konsumen properti, hunian vertikal (rumah susun). Kasus-kasus atau pengaduan-pengaduan konsumen rumah susun seakan tidak pernah ada selesainya. Isu permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah mengapa implementasi UU No.20 Tahun 2011 tentang rumah Susun (UURS) belum memberikan rasa keadilan bagi konsumen?, dan bagaimana rekonstruksi pengaturan perlindungan konsumen hunian vertikal (rumah susun) idealnya?

A. Pengantar

Perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia masih menjadi permasalahan yang tidak pernah habis-habis, termasuk permasalahan konsumen rumah susun, meskipun Indonesia sudah memiliki undang-undang yang mengatur perlindungan konsumen, yaitu Undang-undang (UU) No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK)¹ dan UU No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UURS).²

Meskipun sudah tujuh belas tahun sejak UUPK diberlakukan masih dirasakan lemah dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi konsumen. Hal yang sama berlaku juga dengan UURS, meskipun UURS ini sudah merupakan amandemen dari UURS sebelumnya.³ Permasalahan konsumen

* Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta. Pengajar Mata Kuliah Hukum Perlindungan Konsumen.

1 Diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821, di Jakarta pada tanggal 20 April 1999.

2 Republik Indonesia Nomor 5252, di Jakarta pada tanggal 10 November 2011.

3 UURS Nomor 20 Tahun 2011/20 Tahun 2011, sebagai pengganti UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Oleh karena dalam perkembangannya, Undang-undang No.16 Tahun 1985 sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang dalam penghunian, kepemilikan, dan pemanfaatan rumah susun. Di samping itu, pengaruh globalisasi, budaya, dan kehidupan masyarakat serta dinamika masyarakat menjadikan undang-undang tersebut tidak memadai lagi sebagai pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan rumah susun.

hunian vertikal (rumah susun) menduduki posisi kedua tertinggi setelah perbankan, pembiayaan konsumen, transportasi serta pembelanjaan secara online⁴.

Berdasarkan data pengaduan konsumen hunian vertikal (rumah susun) yang masuk dan diterima oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Konsumen dan Tertib Niaga Kementerian Perdagangan, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK Jakarta), Real Estate Indonesia (DPD REI Jakarta), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), *Indonesia Property Watch* (IPW) dapat teridentifikasi, bahwa lebih banyak permasalahan berkisar mengenai:⁵

- a. Ketidaksesuaian antara apa yang telah dijanjikan oleh pengembang dengan realitas apartemen yang diterima oleh konsumen,
- b. Tidak diperolehnya informasi yang jelas (*asymmetric information*) dan transparan dari pengembang, khususnya terhadap hal-hal yang berhubungan dengan ketidaksesuaian kondisi sarana dan prasarana pendukung yang dijanjikan dengan realitasnya, status tanah/bangunan yang tidak sesuai, kondisi hasil akhir fisik rumah tidak sama dengan kondisi yang dijanjikan, ketidakjelasan sertifikat berikut proses pembaliknamaan sertifikat, ketidakjelasan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan Fasilitas Sosial (Fasos) maupun Fasilitas Umum (Fasum) oleh pengembang,
- c. Konsumen tidak dapat menggunakan hak pilih secara leluasa karena pilihan bank pemberi kredit pemilikan rumah (KPR) atau kredit pemilikan apartemen (KPA) telah ditentukan pengembang,
- d. Sertifikat yang tidak segera diserahkan pengembang kepada konsumen, Pengembang nakal yang belum memiliki izin mendirikan bangunan, dimana konsumen seringkali tidak men-

4 Majalah Housing Estate, "Proyek Apartemen Paling Banyak Diadukan Konsumen Seiring Booming Pengembang Rumah Susun, Konsumen Real Estate Diperlakukan Suka-suka Tanpa Pembela", Vol. XI No. 128 April 2015, hal. 58. Tahun 2014, YLKI menerima 1.192 pengaduan. Proyek real estate (KPR/KPA yang terkait dengan proyek) nomor dua terbanyak diadukan (157 pengaduan), setelah perbankan (210 pengaduan). Tahun sebelumnya (tahun 2013) dari 778 pengaduan yang masuk YLKI, proyek properti atau real estate mendapat 121 pengaduan yang masuk atau masuk ranking ketiga terbesar bersama perbankan dan telekomunikasi. Mayoritas pengaduan menyangkut hunian vertikal (apartemen) selaras dengan booming pengembangan (developer) apartemen empat tahun terakhir. Lihat juga Dani Prabowo dan Hilda B Alexander Hilda B Alexander, "Kasus Pengembang Properti vs Konsumen, Terbesar Ketiga Sepanjang 2017", yang diunduh dari <https://properti.kompas.com/read/2018/07/17/112458521/kasus-pengembang-properti-vs-konsumen-terbesar-ketiga-sepanjang-2017>. BPKN: Pengaduan Konsumen Paling Banyak di Bidang Properti, diunduh dari sumber <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/bpkn-pengaduan-konsumen-paling-banyak-di-bidang-properti>, Jumat 20 April 2018 - 15:38. Kasus properti menjadi yang paling banyak dilaporkan konsumen ke Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Hal ini didukung dengan data yang menyebut sejak September tahun lalu (2017), BPKN sudah menerima total 152 aduan dari konsumen dari berbagai sektor industri. "Peringkat pertama itu diduduki oleh perumahan dengan persentase sebesar 87,5%," ujar Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Ardiansyah Parman, saat ditemui di Harris Hotel, Jakarta, Jumat (20/4). Ardiansyah kemudian menuturkan bahwa "terkait pengaduan tentang perumahan, biasanya masyarakat mengeluhkan tentang Akta Jual Beli (AJB) atau penyerahan sertifikat rumah. Daerahnya itu biasanya tersebar se-Jabodetabek. Ada di Bekasi, Tangerang, Margonda, dan ada di Sentul. Terakhir itu ada 300 lebih KK yang mengeluh mengenai masalah rumah tapak di Bekasi. Bahkan, BPKN mengungkap beberapa rumah di kawasan Sentul masih banyak yang belum memperoleh sertifikat tanah karena diagunkan oleh pihak bank. Selain properti, kasus lain yang banyak diadukan ke BPKN adalah layanan transportasi, perbankan, hingga belanja online (e-Commerce). Di peringkat kedua (setelah properti) itu ada pembiayaan konsumen sebesar 2,6%. Lalu, di peringkat ketiga itu ada transportasi dengan persentase 2%, keempat ada perbankan sebanyak 1,3%, dan terakhir itu e-Commerce."

5 Yudha Hadian Nur dan Ratna Anita Carolina, Penerapan Klausula Baku dalam Jual Beli Perumahan, (Jakarta : Kementerian Perdagangan Republik Indonesia), hal. 3-4. Lihat juga Penelitian YLKI, "Dominan, Pengaduan Terkait KPR" , Kompas, 15 April 2016, hal.27 Penelitian YLKI, "Dominan, Pengaduan Terkait KPR" , Kompas, 15 April 2016, hal.27, "Puluhan Pembeli Tertipu, konusmen Produk Properti Sudah Bayar Ratusan Juta rupaiah", Kompas, 5 Februari 2016, 21, Renti Maharaini Kerti, Rekonstruksi Klausula baku Bidang Bisnis Properti yang Berbasis Nilai Keadilan, Disertasi, (Jakarta : Program Doktor Hukum Pascasarjana Universitas Trisakti, 2017), hal.239-245. Rekapitulasi Pengaduan Konsumen yang masuk ke BPSK DKI Tahun 2012 s.d 2016, DPD REI DKI Jakarta Periode Januari 2014 - Desember 2016, BPKN Tahun 2013-2016, dan ke Dirjen Pemberdayaan Konsumen Periode Tahun 2015-2016.

getahui perijinan pembangunan apa saja yang harus dilengkapi oleh pengembang,

- e. Konsumen sering tergiur harga murah dan terus membayar cicilan tetapi belum ada pengikatan antara konsumen dan pengembang dalam bentuk perjanjian pengikatan jual beli (PPJB),
- f. Sistem penjualan rumah susun (apartemen) secara *pre-sale* atau jual gambar yang ternyata belum mengantongi izin pembangunan, sedangkan uang cicilan konsumen sudah masuk ke pengembang.

Permasalahan dibidang hunian vertikal (rumah susun) dapat dikelompokkan dalam tiga kategori, yakni:⁶

1. Saat proses jual beli. Pada saat ini umumnya permasalahan yang muncul adalah pada saat pengikatan jual beli (penandatanganan PPJB). Umumnya waktu yang ditentukan oleh pihak pengembang suka tidak tepat atau tidak sesuai dengan yang dijanjikan pihak pengembang. Disamping itu juga permasalahan yang muncul adalah mengenai isi dari PPJB yang umumnya cukup memberatkan konsumen.⁷
2. Saat melakukan angsuran pembayaran. Pada saat ini seringkali pada akhirnya terjadinya pembatalan jual beli sepihak oleh pengembang. Disamping itu juga kadangkala ada klausula yang

mengatur mengenai angsuran pembayaran yang memberatkan atau merugikan konsumen.

3. Saat sudah menjadi pemilik. Pada saat ini permasalahan yang muncul pada umumnya adalah masalah mengenai pengurus penghuni, kenaikan tarif listrik sepihak tanpa diketahui oleh penghuni, mutu bangunan yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan diawal pengikatan PPJB, masalah fasilitas umum dan fasilitas sosial (Fasum dan fasos) yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan pihak pengembang, masalah lingkungan dan lain-lainnya.

Atas dasar pertimbangan tersebut, isu pembahasan dalam tulisan ini adalah mengapa implementasi UURS belum memberikan rasa keadilan bagi konsumen rumah susun? dan bagaimana rekonstruksi pengaturan perlindungan konsumen rumah susun “ideal” yang dapat mewujudkan rasa keadilan, baik bagi konsumen maupun pelaku usaha?

B. Faktor-faktor Mendasar Belum Terciptanya Keadilan Bagi Konsumen Rumah Susun

UURS beserta peraturan turunannya menggunakan istilah rumah susun⁸ untuk hunian vertikal. UURS membagi jenis-jenis rumah susun dalam 4 (empat) jenis, yaitu rumah susun umum⁹, rumah susun khusus¹⁰, rumah susun negara¹¹, dan rumah susun komersial¹².

6 Ali Tranghanda, Indonesia Property watch. “Permasalahan Konsumen Dibidang Property”, Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional “Peningkatan Pelayanan Dibidang Perumahan sebagai Upaya Menjamin dan Terpenuhinya Hak-hak Konsumen”, Hotel Bidakara Jakarta, 2 April 2014.

7 Soraya, Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, “Kebijakan Pemerintah Terhadap permasalahan Konsumen Rumah Susun”, Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional “peningkatan Pelayanan dibidang Perumahan sebagai upaya menjamin dan Terpenuhinya Hak-hak Konsumen”, Hotel Bidakara Jakarta, 2 April 2014.

8 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 05/Prt/M/2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Susun Bertingkat Tinggi. Rumah Susun adalah 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.

9 UU No. 20 Tahun 2011, Pasal 1 angka 7, Rumah Susun Umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

10 Ibid., Pasal 1 angka 8, Rumah Susun Khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.

11 Ibid., Pasal 1 angka 9, 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.

12 Ibid., Pasal 1 angka 10, Rumah Susun Komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Dalam hukum perlindungan konsumen terdapat tiga teori mengenai hubungan hukum, yaitu *Teori let the buyer beware*¹³, *due care theory*¹⁴ dan *the privity of contract*¹⁵. Berdasarkan ketiga teori tersebut, hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha lahir bisa karena perjanjian, atau tanpa perjanjian (lahir atau timbul karena undang-undang).

Bila hubungan hukum lahir karena perjanjian, maka perwujudan hak dan kewajiban diantara kedua belah pihak tertuang dalam perjanjian yang mereka sepakati bersama. Perjanjian tersebut menjadi bukti tertulis atas apa yang telah mereka sepakati dan kedua belah pihak wajib dengan itikad baik melaksanakan apa yang telah mereka sepakati sesuai dengan isi dalam perjanjian tersebut. Bila ternyata di kemudian hari ada salah satu pihak (apakah konsumen atau pelaku usaha) tidak melaksanakan isi perjanjian yang telah mereka sepakati, maka salah satu pihak yang dirugikan dapat melakukan tuntutan dengan dasar perjanjian.

Sedangkan bila hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha lahir atau timbul bukan karena perjanjian, maka aturan hukum akan hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak (konsumen dan pelaku usaha) mengacu kepada undang-undang, UUPK Pasal 4 sampai dengan Pasal 7.

Ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 UUPK merupakan aturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha secara umum, yang secara khususnya bisa mengacu kepada peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait¹⁶. Bila salah satu pihak (apakah konsumen atau pelaku usaha) tidak memenuhi apa yang menjadi kewajibannya, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan tuntutan atas dasar perbuatan melawan hukum, Pasal 1365 KUHPerdara sebagai landasan hukum tuntutan dari pihak yang dirugikan.

Para pihak yang terkait dalam Pengikatan Perjanjian Jual Beli (PPJB) rumah susun (Rusun)/apartemen, yaitu:

a. Pelaku Usaha

Pelaku usaha dalam hal ini adalah pelaku usaha yang menyelenggarakan pembangunan Rusun atau disebut sebagai pelaku pembangunan Rusun. Berdasarkan Pasal 1 angka 15 UURS, pelaku pembangunan Rusun adalah setiap orang dan/atau pemerintah yang melakukan pembangunan perumahan dan pemukiman. Selanjutnya yang dimaksud dengan pengertian setiap orang berdasarkan Pasal 1 angka 16, adalah orang perorangan atau badan hukum. Badan hukum yang dimaksud berdasarkan Pasal 1 angka 17 adalah badan hukum

13 Sidharta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, (Jakarta: Grasindo, 2000), hal. 61. Teori Let The Buyer Beware (Caveat Emptor), mengatakan bahwa pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak yang sangat seimbang, sehingga tidak perlu ada proteksi apapun bagi konsumen. Oleh karena itu masing-masing pihak (konsumen dan pelaku usaha) mempunyai kedudukan yang sama dalam dunia usaha. Baik pelaku usaha dan konsumen, saling berketergantungan satu sama lainnya. Pelaku usaha tidak akan mungkin dapat tumbuh dan berkembang tanpa dukungan dari konsumen, dan sebaliknya konsumen pun tidak akan dapat memenuhi kebutuhannya jika tidak ada pelaku usaha. Dalam prakteknya tidak cukup hanya caveat emptor (kehati-hatian konsumen) tapi perlu didukung juga dengan caveat venditor (kehati-hatian pelaku usaha).

14 Ibid., hal. 62. Teori The Due Care Theory, mengatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasarkan produknya, baik barang maupun jasa. Selama pelaku usaha berhati-hati dengan produknya, maka ia tidak dapat dipersalahkan. Dengan kata lain untuk dapat mempersalahkan pelaku usaha, maka konsumenlah yang harus dapat membuktikan bahwa pelaku usaha itu melanggar prinsip kehati-hatian. Beban pembuktian berdasarkan UUPK adalah beban pembuktian terbalik (Pasal 22 dan Pasal 28 UUPK), beban pembuktian tidak dibebankan kepada konsumen, selaku pihak yang mengalami kerugian, tapi dibebankan kepada pelaku usaha yang harus membuktikan bahwa kerugian yang dialami atau diderita oleh konsumen bukan karena kesalahannya.

15 Ibid., hal. 63. Teori The Privity of Contract, mengatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, tetapi hal itu baru dapat dilakukan jika di antara mereka telah terjalin suatu hubungan kontraktual. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan atas hal-hal di luar yang diperjanjikan. Artinya, konsumen boleh menggugat berdasarkan wanprestasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPK, pelaku usaha dilarang untuk mencantumkan klausula baku yang merugikan konsumen (klausula eksonerasi).

16 Pasal 64 UUPK.

yang didirikan oleh waraganegara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman¹⁷.

b. Konsumen

Konsumen dalam hal ini adalah pembeli Rusun yang nantinya akan menjadi pemilik rusun¹⁸.

c. Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat perjanjian pendahuluan jual beli atau PPJB dalam bentuk akta, Pasal 15 UU No.2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Terkait dibidang hunian vertikal (Rusun) hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha tercermin dalam ketentuan Pasal 42, 43, dan 44 UURS dan dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.11 Tahun 1994 Bagian III angka 5, dimana berdasarkan Keputusan Menteri tersebut telah ditetapkan hak dan kewajiban dari pengembang dan pemesan (konsumen sebagai pembeli) yang harus ada di dalam PPJB Rusun/apartemen. Ini artinya apa yang menjadi hak dan kewajiban dari pihak pengembang dan pemesan (konsumen sebagai pembeli) harus mengikuti pedoman sebagaimana yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri tersebut.

UURS, mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha (pengembang atau pihak penyelenggaraan pembangunan Rusun), sebagai berikut :

1. Berkewajiban melakukan pembangunan Rusun yang dimaksud serta berkewajiban untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun. Pembangunan Rusun dapat dibangun diatas tanah hak milik; atau hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; atau hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan, atau tanah wakaf, se-

bagaimana ketentuan Pasal 16 jo. Pasal 17 dan 18.

2. Berkewajiban untuk memenuhi semua persyaratan dalam rangka pembangunan Rusun atau bangunan tower apartemen, baik syarat umum (Pasal 23 sampai dengan Pasal 27), syarat administrasi (Pasal 28 sampai dengan Pasal 34), dan syarat ekologi, (Pasal 35 dan 36).
3. Berkewajiban untuk mengurus dan memiliki perizinan terkait pembangunan Rusun, termasuk pengurusan guna mendapatkan sertifikat laik fungsi bagi Rusun yang dimaksud, sebagaimana ketentuan Pasal 39.
4. Berkewajiban untuk melengkapi lingkungan Rusun atau bangunan tower apartemen dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sesuai dengan standar sebagaimana telah ditetapkan oleh undang-undang, (Pasal 40).
5. Berkewajiban untuk memenuhi semua persyaratan dalam hal pemasaran Rusun untuk Rusun yang belum selesai dibangun, termasuk persyaratan dalam proses pembuatan PPJB yang harus dibuat dihadapan Notaris atau dengan Akta Notaris (Pasal 42 dan Pasal 43 jo. Kepmenpera No. 11 Tahun 1994 jo. Pasal 15 UU No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris)
6. Berkewajiban untuk memenuhi semua persyaratan AJB dengan proses pembuatan AJB oleh PPAT, jika pemasaran jual beli Rusun yang sudah selesai dibangun, (Pasal 44 jo. Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998, Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997, dan Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006).
7. Berkewajiban untuk memfasilitasi terbentuknya PPPSRS paling lambat sebelum masa transisi, sebagaimana dimaksud pada Pasal 59 ayat

17 Bandingkan dengan pengertian pelaku usaha menurut UUPK Pasal 1 angka 3, pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

18 Bandingkan dengan pengertian konsumen menurut UUPK Pasal 1 angka 2, 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.

(2), berakhir sebagaimana ketentuan Pasal 75 ayat (1) UURS. Selanjutnya bila PPPSRS telah terbentuk, pengembang segera menyerahkan pengelolaan benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama kepada PPPSRS (Pasal 75 ayat (2) UURS), dan PPPSRS tersebut berkewajiban mengurus kepentingan para pemilik dan penghuni yang berkaitan dengan pengelolaan kepemilikan benda bersama, bagian bersama, tanah bersama, dan penghunian (Pasal 75 ayat (3) UURS). PPPSRS dapat membentuk atau menunjuk pengelola (Pasal 75 ayat (4) UURS).

Disamping kewajiban pelaku usaha (pengembang), terdapat aturan larangan bagi pelaku usaha (pengembang) adalah sebagai berikut :

- a. Dilarang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) UURS, dan jika dilanggar maka pelaku usaha dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). (Pasal 97 jo. Pasal 109 UURS)
- b. Dilarang membuat PPJB yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan; atau sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) UURS dan jika dilanggar maka pelaku usaha akan dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 98 jo. Pasal 110 UURS)
- c. larangan bagi pengembang untuk tidak boleh melakukan serah terima dan/atau menarik dana lebih dari 80% (delapan puluh persen) dari pembeli, sebelum memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (UU PKP), sebagaimana

ketentuan Pasal 138 UU PKP. Jika pengembang melanggar larangan tersebut maka pengembang dapat dikenakan sanksi pidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.1 milyar rupiah, sebagaimana ketentuan Pasal 155 UU PKP.

Adapun kewajiban bagi konsumen (sebagai pihak pemilik/penghuni Rusun) adalah sebagai berikut :

1. Berkewajiban untuk memanfaatkan sarusun sesuai dengan fungsinya (Pasal 52 UURS).
2. Berkewajiban untuk melakukan peningkatan kualitas sarusun yang bersangkutan (Pasal 62 UURS).
3. Berkewajiban untuk membentuk pembentukan PPPSRS (Pasal 74 jo. Pasal 54 PP No. 4/1988).

Pasal 8 huruf a UUPK melarang pelaku usaha untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang “tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya Pasal 8 huruf f yang “tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.”¹⁹Sedangkan pada ayat (2) dari Pasal 8 UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha juga dilarang untuk memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud. Dari banyaknya larangan bagi pelaku usaha jelas bahwa melindungi hak-hak konsumen adalah hal yang sangat utama dan diperhatikan oleh UUPK. Informasi yang lengkap dan benar memegang kunci utama apakah suatu produk barang dan/atau jasa dapat dikonsumsi oleh konsumen. Selain melarang adanya klausula baku yang bersifat eksonerasi, Pasal 18 UUPK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1339 KUHPerdata²⁰, tentunya perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang telah tegas dinyatakan dalam perjanjian, namun juga wajib memperhatikan unsur-unsur kepatutan, kebiasaan, undang-undang. Ini dapat diartikan bahwa ada tiga norma yang

19 UU No. 8 Tahun 1999, Pasal 8 mengenai Larangan Bagi Pelaku Usaha.

20 Ibid., Pasal 1339 menyatakan bahwa “ suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan didalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang.”

wajib untuk diperhatikan dan ikut mengisi suatu perjanjian, yakni undang-undang, kebiasaan, dan kepatutan. Disamping itu tentunya perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, Pasal 1338 ayat (3) KUHPerduta.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1338 KUHPerduta,²¹ semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Ini artinya bahwa perjanjian yang dibuat secara sah mengikat bagi para pihak yang bersangkutan sebagaimana undang-undang dan perjanjian ini hanya berlaku bagi para pihak dalam perjanjian tersebut (Pasal 1340 KUHPerduta²²), serta perjanjian harus dibuat dengan itikad baik dari kedua belah pihak (Pasal 1338 ayat (3) KUHPerduta).

Pasal 18 UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat dan/atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila :

menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;

- a. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak menyerahkan kembali barang yang dibeli oleh konsu-men;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- c. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- d. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- e. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta

kekayaan konsu-men yang menjadi objek jual beli jasa;

- f. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam massa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- g. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk membebaskan hak tanggungan, hak gadai, dan hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) UUPK menyatakan bahwa Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas atau yang mengungkapkannya sulit dimengerti. Selanjutnya pada ayat (3) Pasal 18 UUPK menyatakan bahwa setiap klausula baku yang telah ditetapkan pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan ayat (1) dan ayat (2), dinyatakan batal demi hukum dan wajib pelaku usaha yang bersangkutan untuk merevisi klausula baku yang bertentangan tersebut.

Apabila klausula baku tersebut digugat oleh konsumen di pengadilan, akan menyebabkan Hakim harus membuat putusan *declaratoir* bahwa klausula baku tersebut batal demi hukum. Pelaku usaha yang melanggar Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000.,00 (dua milyar rupiah), sebagaimana ketentuan Pasal 62 UUPK.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, sudah sepatutnya konsumen berhati-hati dalam menandatangani berbagai kesepakatan atau perjanjian yang diberikan oleh pihak pengembang. Apabila pembangunan Rusun belum mencapai 20%, maka dalam hal ini tidak dapat dibuat perjanjian dalam bentuk PPJB. Beberapa pengembang biasanya

21 Ibid., Pasal 1338 menyatakan bahwa “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

22 Ibid., Pasal 1340 menyatakan bahwa “suatu perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat membawa rugi kepada pihak-pihak ketiga; tak dapat pihak-pihak ketiga mendapat manfaat karenanya, selain dalam hal yang diatur dalam pasal 1317.”

mengikat calon pembeli (calon konsumen) dengan perjanjian pemesanan (surat pemesanan). Dengan ditandatanganinya perjanjian pemesanan (surat pemesanan), konsumen sudah mulai dibebankan pembayaran berupa *booking fee*. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, transaksi pembelian unit Rusun diawali dengan perjanjian pemesanan, dilanjutkan dengan PPJB saat proses pembangunan sudah mencapai minimum 20% dan barulah proses AJB. Untuk memiliki unit Rusun, konsumen dapat menggunakan fasilitas Kredit Pemilikan Apartemen (KPA) yang diberikan oleh bank. Bank menetapkan berbagai persyaratan yang harus dilengkapi sehubungan dengan proses pengajuan KPA tersebut, yang salah satunya adalah bukti transaksi antara pihak konsumen dengan pihak pengembang, yaitu perjanjian pemesanan. Dokumen lain yang harus dipersiapkan sebagai syarat utama pengajuan KPA, yaitu dokumen data diri, data pekerjaan sekaligus penghasilan dari konsumen.

Saat perjanjian kredit dengan bank selesai ditandatanganinya, berarti telah timbul kewajiban bagi konsumen (pembeli unit rumah susun) untuk membayar cicilan unit sesuai dengan yang diperjanjikan, walaupun unit Rusun masih dalam proses pembangunan. Hak akan secara resmi beralih pada saat pembangunan Rusun selesai, dan dilaksanakan transaksi di hadapan Notaris dalam bentuk Akta Jual Beli (AJB), dan bagi konsumen (pembeli) diterbitkan Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun atau, sebagaimana ketentuan Pasal 44 UURS. Sedangkan bila proses jual beli unit Rusun yang dilakukan sesudah pembangunan Rusun sudah selesai terbangun, maka transaksi jual beli dilakukan melalui akta jual beli (AJB). Pembangunan Rusun dapat dinyatakan selesai, apabila telah diterbitkan Sertifikat Laik Fungsi dan SHM sarusun.

Hal lain yang perlu diketahui konsumen adalah tentang ruang lingkup hak kepemilikan atas unit Rusun. Hak kepemilikan atas satuan rumah susun

merupakan hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan, yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Terdapat berbagai macam hak kepemilikan atas tanah yang dimana bangunan Rusun tersebut didirikan, yaitu tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas tanah negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan. Bagi konsumen (pembeli unit Rusun) akan diterbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM) atas Satuan Rumah Susun. Sertifikat ini bersifat khusus, berbeda dengan sertifikat hak atas tanah. SHM sarusun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki, dan pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan. Dengan memiliki SHM Satuan Rumah Susun, konsumen dapat menjadikannya sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lawrence M. Friedman²³ menyatakan bahwa hukum merupakan kesatuan dari tiga komponen, yakni substansi, struktur, dan budaya. Hukum bukan saja *rules* melainkan juga *behavior*, oleh karena itu hukum harus dilihat secara keseluruhan. Tiga nilai dasar hukum menurut Gustav Radbruch, adalah bahwa hukum yang baik harus mempunyai 3 (tiga) nilai dasar, yakni kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan²⁴. Atas dasar tersebut, faktor-faktor mendasar belum terwujudnya nilai keadilan bagi konsumen adalah sebagai berikut :²⁵

1. Aspek Substansi (Regulasi)

Meskipun Indonesia sudah memiliki peraturan mengenai perlindungan konsumen (UUPK) dan

23 Esmi Warasih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, (Semarang : Pustaka Magister, 2014), hal.63 yang sebagaimana dikutip dari Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Welfare State" dan Gunther Teubner (Ed), Dilema of Law in the Welfare State. Berlin-New York : Walter de Gruyter, 1986, hal. 13-27.

24 Ibid., sebagaimana dikutip dari Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, Stuttgart : K.F. Kohler 1961 dalam Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, (Bandung : Alimni, 1991), hal. 19-21.

25 Renti Maharaini Kerti, Op.Cit.,hal.262-269.

peraturan rumah susun (UURS), namun masih ada peraturan pelaksanaan dari UURS yang belum ada sebagaimana yang diamanatkan UURS. Peraturan pelaksanaan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- a. PP tentang Pembinaan Penyelenggaraan Rumah Susun yang dilaksanakan oleh Pemerintah (Pasal 12 UURS);
- b. PP tentang Kewajiban Menyediakan Rumah Susun Umum (Pasal 16 ayat (4) UURS);
- c. PP tentang Pendayagunaan Tanah Wakaf untuk Rumah Susun Umum (Pasal 20 ayat (5) UURS);
- d. PP tentang Pemisahan Rumah Susun (Pasal 27 UURS);
- e. PP tentang Pelaksanaan Pinjam Pakai atau Sewa pada Rumah Susun Khusus (Pasal 45 ayat (7) UURS);
- f. PP tentang Pengalihan Satuan Rumah Susun Umum (Pasal 54 ayat (4) UURS);
- g. PP tentang Pedoman Pengawasan Satuan Rumah Susun Negara (Pasal 55 ayat (2) UURS);
- h. PP tentang Pengelolaan Rumah Susun, Masa Transisi dan Tata Cara Penyerahan Pertama Kali (Pasal 60 UURS);
- i. PP tentang Peningkatan Kualitas Rumah Susun (Pasal 69);
- j. PP tentang Pengendalian Penyelenggaraan Rumah Susun (Pasal 71 ayat (2) UURS);
- k. PP tentang Bentuk Dan Tata Cara Pemberian Insentif Kepada Pelaku Pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Khusus serta Bantuan dan Kemudahan Kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Pasal 88 ayat (4) UURS).

Selanjutnya Peraturan Menteri yang perlu segera disiapkan, adalah perencanaan pembangunan rumah susun (Pasal 14 ayat (2) UURS), pedoman permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatan serta pengubahannya, standar pelayanan minimal prasarana, sarana dan utilitas umum (Pasal 40 ayat (4) UURS), kriteria dan tata cara pemberian kemudahan kepemilikan sarusun umum (Pasal 54

ayat (5) UURS), tata cara perhitungan besarnya biaya pengelolaan (Pasal 57 ayat (5) UURS), dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun dan forum pengembangan rumah susun (Pasal 96 ayat (6) UURS). Terakhir adalah peraturan daerah (Perda) yang perlu disiapkan adalah permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatannya serta permohonan izin pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatannya (Pasal 33 UURS).

Selanjutnya, belum jelasnya aturan mengenai iklan pemasaran apartemen. Pasal 42 UURS hanya mengatur mengenai persyaratan yang wajib dipenuhi pengembang dalam memasarkan Rusun sebelum Rusun selesai dibangun. Aturan iklan menjadi sangat penting, karena iklan merupakan informasi dari pengembang kepada konsumen mengenai kondisi Rusun yang mau ditawarkan, termasuk kepastian mengenai persyaratan yang wajib telah dipenuhi pengembang. Ini artinya iklan merupakan janji pengembang kepada konsumen yang wajib dipenuhi. Adanya kejelasan dan kepastian dari pengembang tentunya akan memberikan kepastian bagi konsumen.

Terakhir aturan mengenai PPJB Rumah Susun. Meskipun sudah ada Kepmenpera No. 11 Tahun 1994 tentang Pedoman PPJB Rumah Susun, namun oleh karena Kepmenpera tersebut mengenai pedoman maka dalam prakteknya belum semua pengembang mengikuti dan melaksanakan aturan pedoman tersebut.²⁶

2. Aspek Struktur (Aparat dalam Penegakan Hukum)

Diprakteknya, penegakan hukum terhadap UUPK dan UURS tidak berjalan efektif, terutama tugas BPSK melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku (Pasal 52 huruf c UUPK) dan tugas Badan Pengawas dan Pengendalian Perumahan Daerah terhadap pelaksanaan Kepmenpera No. 11 Tahun 1994. Masih banyak PPJB dibuat oleh pengembang secara akta dibawah tangan, padahal Pasal 43 ayat (1) UURS PPJB dibuat

26 UU RI No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7, Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan ketentuan Pasal 8, Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

oleh Notaris²⁷. Masih belum ada peraturan daerah terkait tugas pengawasan oleh Badan Pengawas dan Pengendalian Perumahan Daerah terhadap pelaksanaan Kepmenpera No.11/1994. Disamping itu badan tersebut tidak mempunyai kekuatan (*power*) berhadapan dengan pengembang serta pengembang tidak merasa takut karena tidak ada sanksi jika pengembang tidak mengikuti dan melaksanakan pedoman PPJB tersebut (Kepmenpera No.11/1994). Selanjutnya BPSK sebagai badan yang diberi kewenangan oleh UUPK untuk melaksanakan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku tidak efektif berjalan dalam prakteknya, karena kondisi sumber daya manusia di BPSK, belum adanya aturan operasional (SOP) di BPSK mengenai tugas pengawasan klausula baku, disamping BPSK tidak ditakuti oleh pengembang.

3. Aspek Budaya dalam Masyarakat (Budaya Konsumen dan Pengembang)

Selain faktor regulasi dan penegakan hukum, faktor budaya dalam masyarakat (budaya konsumen dan pengembang) turut berpengaruh demi terwujudnya keadilan dalam implementasi regulasi (UUPK dan UURS) dalam prakteknya. Budaya konsumen dalam hal ini dapat dikatakan bahwa :

- a. Sebagian besar konsumen belum sadar hukum. Konsumen umumnya tidak mau dipusingkan, malas untuk mencari tahu informasi, membaca serta mempelajari dan memahami aturan hukum guna untuk mengetahui hak dan kewajibannya.
- b. Kalau pun ada konsumen yang sadar hukum, umumnya tidak peduli dan tidak mau membaca, hanya dengan alasan sibuk, membaca PPJB dan menanyakan klausul-klausul dalam PPJB yang mereka tidak memahami. Konsumen umumnya langsung menandatangani PPJB tersebut.
- c. Sebagian besar konsumen tidak memperdulikan mengenai bukti kepemilikan yang nantinya sebagai pegangan bagi konsumen untuk bukti tertulis bahwa konsumen adalah orang yang berhak secara hukum atas unit sarusun yang konsumen beli. Konsumen umumnya su-

dah senang dan percaya saja kalau sudah tanda tangan PPJB, padahal PPJB bukanlah bukti atas kepemilikan unit sarusun yang konsumen beli, karena bukti tertulis adalah Sertifikat Hak Milik atas Sarusun. PPJB hanyalah bukti tertulis perjanjian antara konsumen dengan pengembang atas hak dan kewajiban terkait transaksi jual beli sarusun.

Sedangkan budaya pengembang, sebagian besar pengembang kurang perhatian terhadap aturan hukum yang berlaku, pengembang umumnya tidak mengikuti dan melaksanakan aturan hukum yang berlaku, khususnya aturan mengenai persyaratan yang wajib dipenuhi pengembang dalam rangka pemasaran apartemen yang belum terbangun atau belum selesai dibangun, aturan mengenai pembuatan PPJB dalam bentuk akta notaris, aturan mengenai batasan pencantuman klausula baku dalam PPJB. Disamping itu, kondisi aparat hukum yang lemah seperti tugas BPSK sebagai pengawas terhadap klausula baku yang tidak berjalan sebagaimana mestinya, kesulitan BPSK untuk masuk ke pengembang dikarenakan tidak ada kejelasan aturan hukum pelaksanaan tugas pengawasan dalam prakteknya (SOP) yang dapat dijadikan pegangan bagi BPSK untuk melakukan tugas pengawasan. Hal yang sama juga dialami oleh Badan Pengawas dan Pengendalian Perumahan Daerah untuk melaksanakan tugas pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan Kepmenpera No.11/1994 tidak berjalan dilapangan, karena tidak ada Perda sebagai tindak lanjut dari Kepmenpera No.11 Tahun 1994. Disamping Kepala Dinas (Dinas Perumahan) tidak memiliki *power* dalam berhadapan dengan pengembang, sehingga pengembang tidak merasa takut dan akhirnya tidak mau mengikuti dan melaksanakan pedoman PPJB sebagaimana aturan yang sudah ditentukan.

C. Rekonstruksi Pengaturan Perlindungan Konsumen Rumah Susun “ Ideal”

Upaya pertama adalah melakukan amandemen terhadap UUPK, Pasal 18 dapat diatur lebih lanjut dalam PP. Dalam PP nantinya dapat

27 Pasal 15 UU No. 2 Tahun 2014 tentang jabatan Notaris.

dipertegas mengenai standar ukuran atau kriteria dari letak atau bentuknya, ukuran atau kriteria huruf yang digunakan dan kriteria cara pengungkapannya. Selanjutnya pembentukan badan pengawas klausula baku independen khusus properti, kepada siapa nantinya Badan Pengawas Independen tersebut bertanggungjawab, persyaratan keanggotaan, berapa lama jangka waktu masa keanggotaan dan berakhirnya masa keanggotaan, tugas dan kewenangannya.

Selanjutnya Pasal 52 huruf c dan m UUPK mengenai Tugas Pengawasan dan sanksi administratif oleh BPSK. Sebaiknya untuk tugas pengawasan terhadap klausula baku tidak berada pada BPSK, tapi pada Badan Pengawas Klausula Baku Independen, atau pilihan alternatif lain jika tidak membentuk Badan Pengawas Klausula Baku Independen, yaitu dengan mengoptimalkan fungsi BPKN sebagai pengawas terhadap pencantuman klausula baku. Terkait sanksi administratif oleh BPSK sebaiknya dihapuskan. Sanksi administratif umumnya berupa pencabutan izin usaha, sedangkan BPSK bukan instansi penerbit izin. Kewenangan menjatuhkan sanksi administratif sebaiknya diganti dengan menjatuhkan sanksi perdata berupa penetapan pemberian ganti rugi.

Selanjutnya, Pasal 1 angka 9 mengenai pengertian LPKSM. Sebaiknya langsung dipertegas mengenai pengertian LPKSM adalah badan hukum nirlaba nonpemerintah, yang berbentuk Yayasan. Terakhir Pasal 60 mengenai sanksi administratif. Pada prinsipnya substansi Pasal 60 adalah sanksi perdata berupa penetapan ganti kerugian. Bagi pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2), dan (3), Pasal 20, 25 dan 26 maka pelaku usaha bertanggungjawab untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen yang dirugikan. Pembatasan ganti rugi maksimal Rp.200 juta sebaiknya perlu dipikirkan kembali karena bagaimana untuk konsumen yang dirugikan melebihi jumlah Rp.200 juta?

Untuk amandemen UURS, sebaiknya perlu ditambahkan aturan mengenai iklan pemasaran apartemen, hal-hal apa saja yang wajib dipenuhi pengembang dalam pembuatan iklan pemasaran termasuk isi dalam iklan, pihak yang berwenang untuk memberikan persetujuan terhadap isi iklan sebelum iklan disampaikan kepada masyarakat, serta

sanksi bagi pengembang yang melanggar. Adanya aturan iklan pemasaran apartemen dapat memberikan perlindungan bagi konsumen dan memastikan janji-janji pengembang dalam iklan adalah benar, terutama kepastian pengembang sudah memenuhi persyaratan seperti kepastian status kepemilikan tanah, perizinan seperti IMB, izin lokasi, SIPPT (Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah), serta kepastian dari lembaga penjamin (bank).

Selanjutnya amandemen terhadap Kepmenpera No.11/1994 tentang Pedoman PPJB Rusun. Sebaiknya ketentuan pedoman PPJB Rusun diatur dalam PP. Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undang, Permen tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undang, namun berdasarkan Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011, Permen tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena dalam Permen tidak bisa dimasukan sanksi bagi pengembang jika tidak mengikuti dan melaksanakan aturan tersebut, sehingga dalam prakteknya Permen tersebut hanya sebagai pedoman, yang bisa diikuti atau tidak diikuti oleh pengembang karena jika tidak diikuti juga tidak ada sanksinya. Dengan pedoman PPJB diatur dalam PP dan ada sanksi tegas yang dapat diberikan, maka ini sejalan dengan ketentuan Pasal 98 jo. Pasal 110 UURS. Selanjutnya dalam PP tersebut, sebaiknya juga perlu dipertegas aturan mengenai kepastian jangka waktu bagi pengembang untuk menyelesaikan pembangunan rusun, serah terima unit, pembuatan pertelaan (pemisahan), sertifikat hak milik satuan unit rusun, serta sanksi bagi pengembang yang terlambat.

Upaya kedua, pembentukan badan pengawas klausula baku independen khusus properti. Terkait hal ini ada 2 alternatif pilihan, yaitu pilihan pertama apakah membentuk badan baru sebagai badan pengawas klausula baku independen atau pilihan kedua, tidak membentuk badan baru namun melakukan optimalisasi peran dari BPKN sebagai badan pengawas menggantikan tugas BPSK sebagai pengawas terhadap pencantuman klausula baku.

Upaya ketiga, terkait membangun budaya dalam masyarakat, yaitu membangun budaya masyarakat

sebagai konsumen cerdas dapat ditempuh melalui upaya preventif dengan cara sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat, baik melalui iklan maupun peran serta dunia pendidikan mulai dari tingkat sekolah dasar sampai jenjang perguruan tinggi, optimalisasi peran LPKSM sebagai pendamping konsumen dengan cara kehadiran pojok-pojok LPKSM pada setiap event pameran properti dan di kantor pemasaran properti serta mendorong perlu dibentuknya LPKSM khusus properti. Untuk membangun budaya pelaku usaha sebagai pengembang yang taat hukum dan berintegritas baik, dapat ditempuh melalui edukasi kepada pengembang dengan melibatkan peran serta dunia pendidikan serta optimalisasi peran pemerintah dalam fungsi pembinaan dan pengawasan.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

- a. Ada tiga faktor mengapa belum terwujud keadilan terkait perlindungan bagi konsumen Rusun, yaitu pertama, aspek regulasi, masih banyak peraturan pelaksanaan UURS yang belum ada, belum adanya aturan mengenai iklan pemasaran Rusun serta aturan PPJByang memiliki sanksi yang tegas. Kedua, aspek penegakan hukum, masih belum berjalan efektif pelaksanaan tugas fungsi pengawasan terhadap klausula baku serta pedoman PPJB. Ketiga, aspek budaya, sebagian besar masyarakat masih belum sadar hukum, kurang peduli akan hak serta kewajibannya sebagai konsumen. Sedangkan disisi budaya dari pengembang, sebagian besar pengembang masih belum sadar hukum dan kurang peduli untuk mengikuti serta melaksanakan aturan hukum yang berlaku.
- b. Dalam rangka rekonstruksi pengaturan perlindungan konsumen rumah susun "ideal", ada 3 (tiga) hal yang perlu dilakukan, yaitu pertama, amandemen terhadap UUPK, UURS, serta Kepmenpera No.11 Tahun 1994. Kedua, pembentukan badan pengawas klausula baku independen khusus properti dan ketiga, membangun budaya dalam masyarakat, yaitu membangun

masyarakat sebagai konsumen cerdas dan pelaku usaha sebagai pengembang yang taat hukum serta beretika baik dalam berusaha.

2. Saran

- a. Pemerintah dapat segera mensahkan peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diamanatkan oleh UURS, yaitu PP, Permen, dan Perda.
- b. Meminta Pemerintah untuk mengamandemen UUPK, Pasal 52 huruf c terkait fungsi pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, sebaiknya tidak berada pada BPSK namun kepada Badan Pengawas Klausula Baku Independen khusus properti, atau dialihkan tugas BPSK tersebut kepada BPKN.
- c. Meminta Pemerintah untuk mengamandemen Kepmenpera No.11 Tahun 1994 tentang pedoman PPJB Rusun dalam bentuk PP sehingga ada sanksi yang tegas jika pengembang tidak melaksanakan aturan tersebut.
- d. Meminta Pemerintah untuk membuat aturan iklan pemasaran Rusun (dalam bentuk PP), sebagai pelaksanaan terhadap ketentuan Pasal 42 jo 43 UURS.
- e. Meminta Pemerintah (sebagai *regulator*) untuk berani, serius, komitmen, dan tegas dalam menjamin pelaksanaan penegakan hukum serta pelaksanaan tugas pembinaan serta pengawasan.
- f. Perlu optimalisasi peran LPKSM sebagai pendamping konsumen melalui kehadiran LPKSM disetiap pameran properti dan kantor-kantor pemasaran, serta mendorong terbentuknya LPKSM khusus properti.
- g. Perlu peran serta dunia pendidikan dalam rangka membangun budaya masyarakat sebagai konsumen cerdas serta budaya pengembang sebagai pengembang yang sadar hukum dan beretika dalam berusaha

Daftar Pustaka

Pancasila.

UUD Negara RI Tahun 1945.

UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

UU No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo.UU No.2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Buku Ketiga Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) tentang Perikatan.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 57 Tahun 2001 tentang BPKN.

Peraturan Pemerintah (PP) No.58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 59 Tahun 2001 Tentang LPKSM.Peraturan Pemerintah (PP) No.4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2016 tentang PPAT.

Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan BPSK.

Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS Tahun 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Rumah Susun.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.302 MPP/Kep./10/2001 tanggal 24 Oktober 2001 tentang Pendaftaran LPKSM.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.350/MPP/Kep./12/2001 tanggal 10 Desember 2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 60/PRT/1992 tentang Persyaratan Teknis Pembangunan Rumah Susun.

Ali Trangganda, *Indonesia Property watch*. "Permasalahan Konsumen Dibidang Properti", Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional "Peningkatan Pelayanan Dibidang Perumahan sebagai Upaya Menjamin dan Terpenuhinya Hak-hak Konsumen", Hotel Bidakara Jakarta, 2 April 2014.

"BPKN: Pengaduan Konsumen Paling Banyak di Bidang Properti", <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/bpkn-pengaduan-konsumen-paling-banyak-di-bidang-properti>, Jumat 20 April 2018 - 15:38.

Dani Prabowo dan Hilda B Alexander Hilda B Alexander, "Kasus Pengembang Properti versus Konsumen, Terbesar Ketiga Sepanjang 2017", <https://properti.kompas.com/read/2018/07/17/112458521/kasus-pengembang-properti-vs-konsumen-terbesar-ketiga-sepanjang-2017>.

Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : Pustaka Magister, 2014.

Yudha Hadian Nur dan Ratna Anita Carolina, *Penerapan Klausula Baku dalam Jual Beli Perumahan*, Jakarta : Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.

Penelitian YLKI, "Dominan, Pengaduan Terkait KPR" ,*Kompas*, 15 April 2016.

"Proyek Apartemen Paling Banyak Diadukan Konsumen Seiring Booming Pengembang Rumah Susun, Konsumen Real Estate Diperlakukan Suka-suka Tanpa Pembela", *Majalah Housing Estate Vol. XI No. 128* April 2015.

"Puluhan Pembeli Tertipu, Konsumen Produk Properti Sudah Bayar Ratusan Juta Rupiah", *Kompas*, 5 Februari 2016.

Renti Maharaini Kerti, *Rekontruksi Klausula baku Bidang Bisnis Properti yang Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Jakarta : Program Doktor Hukum Pascasarjana Universitas Trisakti, 2017.

Rekapitulasi Pengaduan Konsumen yang masuk ke BPSK DKI Tahun 2012 s.d 2016, DPD REI DKI Jakarta Periode Januari 2014 - Desember 2016, BPKN Tahun 2013-2016, dan ke Dirjen

Pemberdayaan Konsumen Periode Tahun 2015-2016.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 1991.

Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Grasindo, 2000.

Soraya, Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementrian Perumahan Rakyat, "Kebijakan Pemerintah Terhadap permasalahan Konsumen Rumah Susun", Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional "peningkatan Pelayanan dibidang Perumahan sebagai upaya menjamin dan Terpenuhinya Hak-hak Konsumen", Hotel Bidakara Jakarta, 2 April 2014.