

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (untuk selanjutnya juga disebut “Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman”) telah menentukan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan mengenai Rumah Susun, hal yang sama sudah tercantum dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (untuk selanjutnya juga disebut “Undang-Undang Rumah Susun”).

Maraknya sengketa dalam jual beli Rumah, baik yang berbentuk rumah tunggal, rumah deret dan rumah susun menimbulkan keresahan di masyarakat, khususnya bagi pembeli yang beritikad baik. Berbagai peraturan perundangan telah dikeluarkan dan diberlakukan, namun seolah-olah tetap saja tidak bisa memberikan perlindungan bagi pembeli yang beritikad baik. Putusan Pengadilan yang diharapkan menjadi garda terakhir untuk memperoleh keadilan, juga tidak mampu menghibur perasaan pembeli yang kehilangan kesempatan untuk memiliki rumah yang diidamkan karena tidak sedikit dari mereka kehilangan seluruh uang tabungan karena tindakan Pelaku Pembangunan yang tidak dapat melakukan prestasi yang telah diperjanjikan dan/atau melakukan perbuatan melanggar

hukum. Dalam praktik, sering ditemui Pelaku Pembangunan yang telah melakukan pemasaran dan/atau membuat Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli, meski belum semua persyaratan yang diatur dalam peraturan perundangan terpenuhi.

Adapun yang dimaksud dengan Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah (untuk selanjutnya juga disebut “Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019”), yang berlaku untuk Rumah umum milik dan Rumah komersial milik yang berbentuk Rumah tunggal, Rumah deret, dan Rumah Susun sebagai berikut:

Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang selanjutnya disebut PPJB adalah kesepakatan antara pelaku pembangunan dan setiap orang untuk melakukan jual beli rumah atau satuan rumah susun yang dapat dilakukan oleh pelaku pembangunan sebelum pembangunan untuk rumah susun atau dalam proses pembangunan untuk rumah tunggal dan rumah deret yang dinyatakan dalam akta notaris.

Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang disusun oleh Pelaku Pembangunan pada umumnya tidak dapat memberikan perlindungan yang layak bagi pembeli yang beritikad baik apabila terjadi wanprestasi dan/atau perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pelaku Pembangunan. Hal ini disebabkan Perjanjian Pendahuluan atau Perjanjian Pengikatan tersebut lebih menitikberatkan kepada perlindungan atas kepentingan Pelaku Pembangunan ketimbang pembeli, sehingga pada umumnya Perjanjian

tersebut tidak dapat dijadikan suatu tumpuan bagi pembeli untuk mendapatkan kembali haknya secara adil.

Hal ini secara nyata dialami oleh pembeli Apartemen Royal Afatar World yang rencananya akan dibangun 14 tower apartemen dan 1 tower kantor, dengan masing-masing tower terdiri dari 27 lantai yang berlokasi di Desa Kedungrejo, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo, Propinsi Jawa Timur. PT. Bumi Samudra Jedine, yang merupakan bagian dari Sipoa grup, mulai memasarkan Apartemen tersebut sejak Desember 2013, padahal perizinan PT. Bumi Samudra Jedine baru lengkap seluruhnya pada tanggal 13 Juli 2015, dan obyek tanah/lahan apartemen tersebut, yaitu Surat Hak Guna Bangunan nomor 71/Desa Kedungrejo, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo, Propinsi Jawa Timur, seluas 59.294 m² atas nama PT. Kendali Jiwo baru dibeli oleh PT. Bumi Samudra Jedine pada tanggal 12 Juni 2014 dan baru pada tanggal 27 Juni 2014 dibalik nama menjadi atas nama PT. Bumi Samudra Jedine.¹ Dalam kasus Apartemen Royal Afatar World, pada sekitar bulan Januari-Februari 2018, pembeli yang jumlahnya hingga ribuan orang akhirnya diberikan pengembalian uang senilai dengan uang yang telah disetorkan, namun terdapat 76 orang konsumen yang akhirnya melaporkan tindak pidana oleh karena cek yang diberikan ternyata tidak dapat diuangkan dengan alasan saldo rekening pada rekening tersebut tidak cukup berdasarkan Surat Keterangan Penolakan (SKP) dari Bank BCA, sedemikian pengadilan memutuskan untuk menghukum terdakwa, Aris Birawa, penjara selama tujuh bulan karena terbukti

¹ Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 296/PID/2019/PT SBY, tanggal 8 Mei 2019.

secara sah meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Penipuan yang dilakukan secara bersama-sama”.² Hal yang menarik dalam Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 296/PID/2019/PT SBY tanggal 8 Mei 2019, yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) tersebut di atas, yaitu: pertimbangan bahwa asal muasal timbulnya perkara adalah adanya peristiwa keperdataan yakni perjanjian pengadaan Apartemen yang kemudian tidak dapat tercapai sebagaimana mestinya (*wanprestasi*), lalu terjadi pembatalan pemesanan Unit Apartemen dengan kompensasi pengembalian uang yang sudah disetorkan. Kasus tersebut merupakan satu dari sekian banyak kasus yang dapat merepresentasikan suatu keadaan dimana posisi pembeli yang beritikad baik sangatlah lemah dibandingkan dengan Pelaku Pembangunan yang sudah mempersiapkan berbagai macam strategi perlindungan/proteksi, sehingga meski Pelaku Pembangunan melakukan berbagai pelanggaran, sanksi hukum yang diterima sangatlah tidak sebanding dengan kerugian yang diderita oleh pembeli yang beritikad baik tersebut.

Dalam praktik jual beli Rumah sering didahului dengan Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli (untuk selanjutnya juga disebut “PPJB”) karena beberapa alasan, antara lain:

- a. Pembayaran harga jual beli Rumah belum lunas;
- b. Hak atas tanah masih belum dapat dilakukan transaksi jual beli;

² *Ibid.*

- c. Sertipikat hak atas tanah masih dalam bentuk sertipikat induk yang belum dilakukan pemecahan sertipikat, atau
- d. Hal lain yang membuat pengalihan hak dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya juga disebut “PPAT”) belum dapat dilaksanakan, antara lain karena Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (“BPHTB”) belum terbayarkan.

Pasal 11 Ayat (1) Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 menentukan bahwa PPJB dilakukan sebagai kesepakatan jual beli antara Pelaku Pembangunan dengan calon pembeli pada tahap proses pembangunan Rumah, sedangkan Pasal 11 Ayat (2) Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 mengatur secara detil tentang hal yang harus dicantumkan dalam PPJB, namun yang lebih penting adalah pemenuhan persyaratan kepastian oleh Pelaku Pembangunan sebelum dilakukan PPJB, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 juncto Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Rumah Susun, yaitu:

- a. Status kepemilikan tanah;
- b. Hal yang diperjanjikan;
- c. Kepemilikan izin mendirikan bangunan induk atau izin mendirikan bangunan;
- d. Ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas umum, dan
- e. Keterbangunan paling sedikit 20%.

Sedemikian PPJB menjembatani keinginan dari para pihak, dalam hal ini adalah Pelaku Pembangunan dan pembeli Rumah, untuk dapat melangsungkan transaksi

jual beli properti meskipun ada beberapa persyaratan yang masih belum terpenuhi untuk dilakukan jual beli dengan akta yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan adanya PPJB tersebut Pelaku Pembangunan akan mendapatkan uang pembayaran dari pembeli, sedangkan pembeli mendapatkan kepastian perolehan obyek yang dibeli sesuai dengan yang diperjanjikan.

Pembayaran yang dilakukan oleh pembeli dalam tahap pemasaran dan/atau PPJB adalah merupakan tindakan yang mengandung risiko, oleh karena pembeli tidak langsung menerima haknya sebagai pemilik yang sah, namun hak tersebut masih harus digantungkan pada pemenuhan persyaratan tertentu yang saat itu belum terlaksana. Uang yang sudah dibayarkan pembeli guna pemesanan atau cicilan unit Rumah ternyata rawan dipergunakan untuk hal lain, sehingga menimbulkan sengketa diantara pembeli yang beritikad baik dengan Pelaku Pembangunan dikemudian hari.

Terkait hal ini sudah ada beberapa payung hukum yang dapat dipergunakan oleh pembeli Rumah untuk melindungi kepentingannya, antara lain:

- a. Burgelijk Wetboek voor Indonesie (untuk selanjutnya disebut “BW”);
- b. Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
- c. Undang-Undang Rumah Susun;
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya juga disebut “UU Perlindungan Konsumen”);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah, dan/atau

f. Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019.

Pasal 3 Peraturan Menteri PUPR 11/PRT/M/2019 menentukan bahwa Pelaku Pembangunan dapat melakukan pemasaran rumah tunggal atau rumah deret pada saat dalam tahap proses pembangunan, dan juga dapat melakukan pemasaran rumah susun sebelum pembangunan dilaksanakan, bahkan pada tahap tersebut sudah diperkenankan untuk menerima pembayaran dari konsumen (Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019). Sedemikian perlu adanya perlindungan hukum bagi pembeli, baik dari sisi hukum positif yang berlaku, maupun asas hukum yang seharusnya dipergunakan dalam mencapai suatu keadilan, antara lain asas keseimbangan sebagai upaya penguasa untuk mensejajarkan kedudukan para pihak dan asas proporsionalitas dalam kontrak komersial pada seluruh tahap kontraktual, mulai dari tahap *pre-contractual*, *contractual* hingga *post contractual*.

Kendala lain yang dihadapi oleh pembeli Rumah adalah memilih dan memilah Pelaku Pembangunan yang dapat dipercaya dan telah memenuhi persyaratan untuk melakukan pemasaran dan/atau PPJB. Peraturan perundangan yang ada mengharapkan masyarakat awam untuk aktif meneliti sendiri pemenuhan persyaratan Pelaku Pembangunan, hal mana adalah suatu kemustahilan. Sedemikian diperlukan adanya peran pemerintah untuk menyediakan pusat layanan informasi yang sederhana namun komprehensif tentang status proyek properti yang akan atau sedang dipasarkan dan/atau dibangun oleh Pelaku Pembangunan. Pusat layanan informasi tersebut juga harus

independen dan kredibel menilai kepatuhan Pelaku Pembangunan dalam menjalankan usaha propertinya. Hal ini perlu untuk mendapat perhatian khusus supaya tidak terulang kejadian dimana seorang pejabat pemerintahan bertindak seolah-olah turut mempromosikan penjualan properti yang kemudian diketahui bermasalah.³

1.2. Rumusan Masalah

1. Konsep itikad baik dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah;
2. Upaya hukum pembeli yang beritikad baik yang dirugikan dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilaksanakan dengan maksud reform-oriented research, yaitu reformasi dibidang hukum (legal reform), khususnya yang terkait dengan Perjanjian Pendahuluan atau Pengikatan Jual Beli Rumah, yang berlaku untuk Rumah umum milik dan Rumah komersial milik yang berbentuk Rumah tunggal, Rumah deret, dan Rumah Susun, dengan cara:

1. Menganalisis konsep itikad baik dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah;
2. Menganalisis upaya hukum pembeli yang beritikad baik yang dirugikan dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

1.4. Manfaat Penelitian

³Hilda Meilisa Rinanda, *Kasus Penipuan Apartemen, Bupati Sidoarjo akan Dipanggil*, dikutip dari <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3980408/kasus-penipuan-apartemen-bupati-sidoarjo-akan-dipanggil>, 19 April 2018 pukul 18:41 WIB, dikunjungi pada 21 November 2019, pukul 13.00 WIB.

- a. Dari segi Teoritis, penelitian ini menambah wawasan dan pengetahuan mengenai sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah dan perlindungan hukum bagi pembeli yang beritikad baik;
- b. Dari segi Praktis, penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada masyarakat agar dapat melakukan upaya penghati-hatian dalam membeli Rumah dengan sistem perjanjian pendahuluan, sedangkan bagi Pelaku Pembangunan diharapkan untuk dapat mencantumkan klausul-klausul yang menjunjung tinggi nilai keadilan dengan menggunakan asas keseimbangan dan proporsionalitas dalam perjanjian baku Perjanjian Pengikatan Jual Beli, serta memberikan masukan kepada penguasa untuk dapat lebih berperan aktif dalam memberikan informasi yang kredibel tentang proyek properti yang ada, sehingga nantinya pembeli yang beritikad baik dapat menerima Rumah yang dibelinya sesuai dengan yang diperjanjikan, secara utuh dan tepat waktu.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Konsep Perlindungan Hukum Dalam Hukum Kontrak

Menurut Moch. Isnaeni, hakekat kontrak adalah pertukaran prestasi sebagai suatu kewajiban antara para pihak yang dikemas lewat kata sepakat, dirakit lewat klausula-klausula sebagai ujud curahan kesepakatan yang didasarkan pada kehendak.⁴

Lebih lanjut dijelaskan bahwa hukum dalam hal ini kontrak, baik oleh penguasa ataupun oleh para pihak sendiri, berusaha mencipta perisai-perisai

⁴ Moch. Isnaeni, *Seberkas Diorama Hukum Kontrak*, Revka Petra Media, Surabaya, 2018, (selanjutnya disingkat M. Isnaeni I), h. 239-240.

pelindung dari hantaman gelombang rugi yang setiap saat terus mengintai, yang dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a. Perlindungan hukum eksternal, yaitu perlindungan hukum yang dicipta oleh penguasa lewat regulasi berupa peraturan perundangan, guna menangkal kerugian juga ketidakadilan, serta mengantisipasi adanya eksploitasi yang dilakukan oleh salah satu kontraktan yang pada dasarnya mempunyai *bargaining position* yang lebih unggul dari rekannya.
- b. Perlindungan hukum internal, yaitu perlindungan hukum yang dibangun atas dasar sepakat, untuk dituang dalam ujud klausula-klausula kontrak yang mereka bangun bersama atas dasar kebebasan berkontrak.⁵

Dalam praktik, Perjanjian Pengikatan Jual Beli adalah merupakan suatu perjanjian yang sudah disiapkan oleh Pelaku Pembangunan sebagai suatu kontrak baku untuk kemudian ditandatangani bersama dengan pembeli sebagai para pihak. Menurut Moch. Isnaeni, rancangan kontrak baku akan menekankan perlindungan hukum yang lebih mapan dan solid bagi pihak yang merancang kontrak tersebut. serta tanpa banyak memperhatikan kepentingan konsumen yang bakal diajak bermitra. Lewat kondisi ini, sudah dapat ditebak, bahwa kontrak baku yang dihasilkan, cenderung berat sebelah.⁶ Dalam kaitan dengan jual beli rumah dengan sistem perjanjian pendahuluan, perlindungan eksternal telah diatur secara spesifik dalam Peraturan Menteri PUPR 11/PRT/M/2019.

⁵ *Ibid.*,h. 41-42.

⁶ *Ibid.*, h. 43-44

Menurut Moch. Isnaeni, timbulnya kerugian umumnya akan ditimpakan risikonya kepada pihak yang salah, sesuai dengan adagium “siapa salah harus pikul risiko”.⁷ Ganti kerugian pada dasarnya timbul karena 2 hal, yaitu:

- a. Wanprestasi, atau
- b. Perbuatan melanggar hukum.

Lebih lanjut Moch. Isnaeni menerangkan bahwa menyangkut ganti rugi ini secara garis besar diatur dalam Pasal 1236, 1239, 1242, 1243, 1246, 1247, 1248, 1249 dan 1250 BW, atas dasar unsur kesalahan yang dilakukan debitur secara sengaja dengan berbuat wanprestasi, yang dapat dijabarkan menjadi 2 macam, yaitu:

- a. Karena benar-benar sengaja, atau
- b. Karena lalai,

yang mempunyai akibat yang berbeda, yaitu:

- a. Apabila benar-benar sengaja, maka pihak kreditor dapat menuntut pembubaran perikatan dan permintaan pembayaran ganti rugi, biaya dan bunga, sebagaimana dapat diamati dalam Pasal 1453 BW,
- b. Apabila lalai, maka pihak Kreditor hanya dapat menuntut pembayaran ganti rugi, biaya dan bunga, sebagaimana dapat dicermati dalam Pasal 1247 BW.⁸

Ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1365 BW, yang pada intinya menentukan “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti

⁷ Moch. Isnaeni, *Selintas Pintas Hukum Perikatan (Bagian Umum)*, Revka Petra Media, Surabaya, 2017, (selanjutnya disingkat M. Isnaeni II), h. 257.

⁸ *Ibid.*, h.258.

kerugian itu.” Secara teoritis, dikatakan bahwa tuntutan ganti kerugian berdasarkan alasan perbuatan melanggar hukum baru dapat dilakukan apabila memenuhi empat unsur di bawah, yaitu:

- a. Adanya perbuatan melanggar hukum;
- b. Adanya kerugian;
- c. Ada hubungan kausalitas antara kerugian dan perbuatan melanggar hukum;
dan
- d. Ada kesalahan.⁹

1.5.2. Pengertian Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah.

Menurut Sarah Wina Annisa, eksistensi Perjanjian Pengikatan Jual Beli sebagai suatu jenis perjanjian, memang sering diperdebatkan banyak pihak, apakah ini tergolong sebagai *Pactum de Contrahendo* (Perjanjian Pendahuluan), atau jenis perjanjian yang sudah melahirkan perikatan.¹⁰ Yohanes Sogar Simamora berpendapat bahwa yang dimaksud dengan Perjanjian Pendahuluan (*pactum de contrahendo*) merupakan perjanjian yang digunakan sebagai pendahuluan untuk mengadakan perjanjian lain yang lebih pasti, dimana biasanya dibuat oleh para pihak setelah mereka melakukan negosiasi tetapi belum sampai

⁹ Ahmadi Miru, Sakka Pati, *Hukum Perikatan: Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Rajawali Pers, Cet. 7, Jakarta, 2016, h. 96-97.

¹⁰ Sarah Wina Annisa, “Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Terhadap Eksekusi Hak Tanggungan Atas Objek Jaminan Akibat Wanprestasi Pengembang (Developer) Dalam Sistem Pre Project Selling”, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2019, h. 31.

pada momen penutupan kontrak.¹¹ Di Indonesia landasan hukum yang digunakan dalam praktik penggunaan perjanjian pendahuluan bertumpu pada prinsip kebebasan berkontrak, yaitu Pasal 1320 jo. 1338 Ayat (1) BW. Esensi perjanjian pendahuluan adalah kesepakatan untuk membuat perjanjian (“*agreed to agree*”). Dengan demikian apa yang disepakati dalam perjanjian pendahuluan belum merupakan perjanjian yang sesungguhnya.¹² Djoko Soepadmo berpendapat bahwa dalam *pacto de contrahendo* para pihak mengikat diri untuk akan membuat persetujuan. Jadi para pihak membuat suatu persetujuan dan dari persetujuan yang dibuat itu timbul suatu perikatan (*verbinten*is), untuk membuat suatu persetujuan yang kedua.¹³

Pembuat peraturan perundangan tampaknya tidak membedakan penggunaan istilah Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah, hal mana dapat dilihat pada:

- a. Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman menggunakan istilah Perjanjian Pendahuluan Jual Beli, sebagaimana ternyata dari penjelasan Pasal 42 Ayat (1): “Yang dimaksud dengan “perjanjian pendahuluan jual beli” adalah kesepakatan melakukan jual beli rumah yang masih dalam proses pembangunan antara calon pembeli rumah dengan penyedia rumah yang diketahui oleh pejabat yang berwenang”;

¹¹ Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak: Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, Cet.I, LaksBang Pressindo, Surabaya, 2017, h. 199.

¹² *Ibid.*, h. 200.

¹³ Djoko Soepadmo, *Teknik Pembuatan Akta Seri B-4 Bagian Pertama*, Cet. I, Bina Ilmu, Surabaya, 1995, h. 13.

- b. Undang-Undang Rumah Susun menggunakan istilah Perjanjian Pengikatan Jual Beli (“PPJB”), sebagaimana ternyata dari Pasal 42 Ayat (3): “Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak, dan
- c. Peraturan Menteri PUPR 11/PRT/M/2019 menggunakan kedua istilah tersebut, yaitu: Perjanjian Pendahuluan Jual Beli dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli, yang disingkat PPJB, sebagaimana ternyata dari Pasal 1 angka 2:

Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang selanjutnya disebut PPJB adalah kesepakatan antara pelaku pembangunan dan setiap orang untuk melakukan jual beli rumah atau satuan rumah susun yang dapat dilakukan oleh pelaku pembangunan sebelum pembangunan untuk rumah susun atau dalam proses pembangunan untuk rumah tunggal dan rumah deret yang dinyatakan dalam akta notaris.

Sedemikian menurut Peraturan Menteri PUPR 11/PRT/M/2019 tersebut istilah PPJB adalah untuk Perjanjian Pendahuluan Jual Beli maupun Perjanjian Pengikatan Jual Beli. Selain itu Peraturan Menteri tersebut juga memberikan definisi tentang “Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli”, yaitu sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 angka 1:

Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli yang selanjutnya disebut Sistem PPJB adalah rangkaian proses kesepakatan antara setiap orang dengan pelaku pembangunan dalam kegiatan pemasaran yang dituangkan dalam perjanjian pendahuluan jual beli atau perjanjian pengikatan jual beli sebelum ditandatangani akta jual beli.

Dari definisi tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa “Sistem PPJB” adalah merupakan suatu istilah hukum yang memberikan pengertian rangkaian proses

keepakatan diantara pembeli dan Pelaku Pembangunan, dalam rangka pemasaran Rumah, yang dituangkan dalam PPJB, sebelum ditandatanganinya akta jual beli dihadapan PPAT.

Dari definisi PPJB menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 tersebut, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa PPJB dapat dilakukan:

- a. Bagi rumah susun: sebelum pembangunan, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Rumah Susun;
- b. Untuk rumah tunggal dan rumah deret: dalam proses pembangunan, dengan memperhatikan Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 menentukan yang dimaksud Pemasaran adalah kegiatan yang direncanakan pelaku pembangunan untuk memperkenalkan, menawarkan, menentukan harga, dan menyebarkan informasi tentang rumah atau perumahan dan satuan rumah susun atau rumah susun yang dilakukan oleh pelaku pembangunan pada saat sebelum atau dalam proses sebelum penandatanganan PPJB. Lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 disebutkan bahwa Pemasaran Rumah tunggal atau Rumah deret dapat dilakukan pada saat dalam tahap proses pembangunan, sedangkan untuk Rumah Susun sebelum pembangunan dilaksanakan. Pelaku pembangunan sebelum memasarkan Rumah juga diharuskan untuk memenuhi persyaratan tertentu, sebagaimana telah diatur

pada Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Rumah Susun, dan dirangkum dalam Pasal 4 Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 yang menentukan:

- a. Kepastian peruntukan ruang;
- b. Kepastian hak atas tanah;
- c. Kepastian status penguasaan Rumah;
- d. Perizinan pembangunan perumahan atau Rumah Susun; dan
- e. Jaminan atas pembangunan perumahan atau Rumah Susun dari lembaga penjamin.

Selain hal tersebut di atas, suatu perjanjian/kontrak konsumen harus sifatnya *fair* bagi para pihak, sedemikian perlu untuk memperhatikan asas keseimbangan dan asas proporsionalitas.

“Pemahaman makna asas keseimbangan ditelusuri dari pendapat beberapa sarjana, antara lain: Sutan Remy Sjahdeini, Mariam Darus Badruzaman, Sri Gambir Melati Hatta, serta Ahmadi Miru, secara umum memberi makna asas keseimbangan sebagai keseimbangan posisi para pihak yang berkontrak. Oleh karena itu, dalam hal terjadi ketidakseimbangan posisi yang menimbulkan gangguan terhadap isi kontrak diperlukan intervensi otoritas tertentu (pemerintah).”¹⁴

Menurut Agus Yudha Hernoko, hubungan konsumen-produsen diasumsikan hubungan yang sub-ordinat, sehingga konsumen berada pada posisi lemah dalam proses pembentukan kehendak kontraktualnya, sehingga konsumen perlu diberdayakan dan diseimbangkan posisi tawarnya, yang dalam hal ini bermakna “*equal-equilibrium*” yang bekerja memberikan keseimbangan manakala posisi

¹⁴ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Cet. IV, Prenadamedia Grup, Jakarta, 2014, h. 79.

tawar para pihak dalam menentukan kehendak menjadi tidak seimbang.¹⁵ Pendapat tersebut juga disampaikan oleh Zulham, yang menyatakan bahwa ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi produsen (dalam hal ini dapat diartikan sebagai Pelaku Pembangunan) sangat merugikan kepentingan rakyat. Pada umumnya produsen (dalam hal ini adalah Pelaku Pembangunan) berlindung di balik *standard contract* atau perjanjian baku yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak ataupun melalui informasi semu yang diberikan oleh produsen kepada konsumen.¹⁶ Upaya penguasa dalam menyeimbangkan posisi konsumen/pembeli Rumah, dengan produsen/Pelaku Pembangunan, tampak dalam:

- a. Ketentuan Pidana dalam Bab XVI Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
- b. Ketentuan Pidana dalam Bab XVIII Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
- c. Sanksi Pidana dalam Bagian Kedua Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- d. Peraturan Menteri PUPR 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

Pasal 11 Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 tersebut telah memberikan panduan tentang hal-hal yang harus diatur dalam suatu PPJB, namun demikian substansi klausula kontrak yang adil bagi para pihak tidak dijelaskan

¹⁵ *Ibid.*, h. 79-80.

¹⁶ Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet. II, Prenadamedia Grup, Jakarta, 2016, h. 1.

lebih lanjut. Agus Yudha Hernoko menerangkan bahwa dengan memperhatikan substansi klausula kontrak yang diadopsi dan dinormakan dalam hukum positif di Indonesia, maka semakin mendukung pentingnya eksistensi asas proporsionalitas dalam kontrak-kontrak bisnis (komersial) yang dibuat oleh para pihak, sehingga akan terwujud aturan main yang *fair* bagi para pihak dalam membagi hak dan kewajibannya secara proporsional.¹⁷

1.5.3. Konsep Itikad Baik

Pasal 1338 Ayat (3) BW menentukan bahwa “Perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja memberikan makna Pasal 1338 Ayat (3) BW yang pada intinya adalah sebagai berikut:

1. Suatu pelaksanaan prestasi dalam tiap perjanjian harus dihormati sepenuhnya, sesuai dengan kehendak para pihak pada saat perjanjian ditutup;
2. Suatu perjanjian yang dibuat hendaknya dari sejak perjanjian ditutup, sama sekali tidak dimaksudkan untuk merugikan kepentingan debitor maupun kreditor maupun pihak lain atau pihak ketiga lainnya diluar perjanjian.¹⁸

Menurut Herlien Budiono, itikad baik harus diterapkan tidak hanya pada saat ditutupnya perjanjian, tetapi juga pada saat dilaksanakannya perjanjian.¹⁹ Secara spesifik, kriteria pembeli yang beritikad baik yang perlu dilindungi berdasarkan Pasal 1338 Ayat (3) BW telah diatur secara jelas dalam Surat Edaran Mahkamah

¹⁷ Agus Yudha Hernoko, *Op. Cit.*, h. 223.

¹⁸ Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Edisi 1, Cet. 6, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h.79-80.

¹⁹ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan (Buku Kedua)*, Cet. 1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 153.

Agung Nomor 4 Tahun 2016 tanggal 9 Desember 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, khususnya pada Rumusan Hukum Kamar Perdata angka 4 sebagai berikut:

1. Melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan yaitu:
 - a. Pembelian tanah melalui pelelangan umum, atau
 - b. Pembelian tanah dihadapan PPAT (sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997), atau
 - c. Pembelian terhadap tanah milik adat / yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat yaitu:
 - i. Dilakukan secara tunai dan terang (dihadapan/diketahui Kepala Desa/Lurah setempat).
 - ii. Didahului dengan penelitian mengenai status tanah objek jual beli dan berdasarkan penelitian tersebut menunjukkan bahwa tanah objek jual beli adalah milik penjual.
 - d. Pembelian dilakukan dengan harga yang layak.
2. Melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain:
 - a. Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya, atau
 - b. Tanah/objek yang diperjualbelikan tersebut tidak dalam status disita, atau
 - c. Tanah objek yang diperjualbelikan tidak dalam status jaminan/hak tanggungan, atau
 - d. Terhadap tanah yang bersertipikat, telah memperoleh keterangan dari Badan Pertanahan Nasional dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertipikat.

Ridwan Khairandy menjelaskan bahwa Itikad baik sudah harus ada sejak fase pra kontrak, dimana para pihak mulai melakukan negosiasi hingga mencapai kesepakatan dan fase pelaksanaan kontrak.²⁰ Lebih lanjut disampaikan bahwa itikad baik pelaksanaan kontrak mengacu pada itikad baik yang obyektif, dengan

²⁰ Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Cet. 1, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, h. 190.

menggunakan standar yang obyektif, yaitu mengacu pada suatu norma yang obyektif. Perilaku para pihak dalam kontrak harus diuji atas dasar norma-norma obyektif yang tidak tertulis yang berkembang di dalam masyarakat. Ketentuan itikad baik menunjuk kepada norma tidak tertulis yang sudah menjadi norma hukum sebagai suatu sumber tersendiri. Norma tersebut dikatakan obyektif karena tingkah laku tidak didasarkan pada anggapan para pihak sendiri, tetapi harus disesuaikan dengan anggapan umum tentang itikad baik tersebut.²¹

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian hukum dalam tulisan ini adalah penelitian normatif yang bersifat *Reformed Oriented Research*, yaitu secara intensif mengevaluasi pemenuhan ketentuan yang sedang berlaku dan merekomendasikan perubahan terhadap peraturan mana pun yang dibutuhkan.

1.6.2. Pendekatan (Approach)

Pendekatan yang dipakai dalam penulisan ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-Undangan/*statute approach*.

Pendekatan Perundang-Undangan dipakai oleh karena penelitian ini termasuk dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum yang tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan Perundang-Undangan.²²

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundangan terkait isu hukum yang diteliti dengan menggunakan

²¹ *Ibid.*, h. 195.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Cet. 13, Kencana, Jakarta, 2017, h. 136.

tolok ukur berbagai doktrin guna mengkaji perlindungan hukum bagi pembeli yang beritikad baik dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

b. Pendekatan konseptual/*conceptual approach*.

Pendekatan konseptual ini dilakukan dengan menelaah pandangan, konsep yang dikemukakan oleh para ahli hukum, serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang berkaitan dengan itikad baik dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah dan perlindungan hukum bagi pembeli.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, “Pendekatan konseptual manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.”²³

c. Pendekatan kasus/*case approach*.

Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis berbagai permasalahan hukum terkait dengan perlindungan hukum terhadap pembeli yang beritikad baik dalam sistem PPJB.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum (Legal Resources)

Sumber bahan hukum adalah:

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari peraturan perundangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, dan
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum

²³ *Ibid.*, h. 177.

meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁴

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini, antara lain:

- a. BW;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah;
- f. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

1.6.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode untuk mendapatkan bahan hukum dalam penulisan ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) atas bahan primer dan sekunder.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dilakukan dengan metodologi sebagaimana disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki, yaitu:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;

²⁴ *Ibid.*, h. 181.

2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum, dan
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan.²⁵

1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terbagi dalam 4 bab yang di dalamnya terbagi dalam sub bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan Pendahuluan, yang memuat antara lain: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika penulisan.

Bab II merupakan pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu mengenai konsep itikad baik dalam Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah, dengan menguraikan pemahaman tentang fungsi itikad baik dalam perjanjian dan implementasi prinsip itikad baik dalam perjanjian jual beli hak atas tanah.

²⁵ *Ibid.*, h. 213.

Bab III merupakan pembahasan atas rumusan masalah yang kedua, yaitu upaya hukum pembeli yang bertikad baik yang dirugikan dalam sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah, dengan menguraikan upaya hukum pembeli yang bertikad baik dalam hal terjadi wanprestasi, baik karena kesengajaan, kelalaian atau *overmacht* yang dilakukan oleh Pelaku Pembangunan, maupun karena perbuatan melanggar hukum, antara lain pelanggaran UU Perlindungan Konsumen.

Bab IV merupakan Penutup yang merupakan kesimpulan dari rangkaian pembahasan yang sekaligus memberikan jawaban atas permasalahan yang diangkat dan saran sebagai masukan.