

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia saat ini sedang giat-giatnya melakukan pembangunan infrastruktur guna keberlangsungan hidup sebuah negara. Salah satu pembangunan infrastruktur yang merupakan kebutuhan dasar rakyat Indonesia untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraannya adalah pembangunan rumah, baik berupa rumah tapak maupun rumah susun. Memiliki tempat tinggal yang layak huni merupakan hak bagi setiap orang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Ketersediaan lahan yang terbatas untuk melakukan pembangunan rumah menjadi alasan utama dilakukannya pembangunan rumah secara vertikal atau rumah susun di Indonesia. Pembangunan perumahan dan hunian berbentuk rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah dan membuat ruang terbuka lebih lega sebagai salah satu alternatif pembangunan rumah.¹ Selain itu tujuan dari pembangunan rumah susun antara lain untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, mewujudkan pemukimann yang serasi, selaras, dan seimbang, memajukan daerah yang kumuh, mengoptimalkan sumber

¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2010 (selanjutnya disebut Urip Santoso I), h. 77.

daya tanah perkotaan.² Pembangunan rumah susun juga dapat mencangkup pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat berpenghasilan atas, menengah dan rendah.³

Kebutuhan akan kepemilikan rumah susun sebagai tempat tinggal memberi kesempatan bagi badan usaha yang bergerak di bidang penyelenggaraan perumahan atau sering dikenal dengan pengembang (*developer*) untuk melakukan kegiatan bisnis dibidang properti. Dengan dibantu oleh pengembang, Pemerintah lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya sekaligus meningkatkan iklim investasi di negara Indonesia. Dalam rangka mempermudah kegiatan bisnis jual beli rumah dan memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi pihak pembeli maupun penjual, maka muncul suatu perjanjian yang dikenal dengan nama Perjanjian Pengikatan Jual Beli (untuk selanjutnya disebut PPJB).

PPJB tidak diatur secara khusus dalam Buku III Burgerlijk Wetboek (untuk selanjutnya disebut BW), sehingga pembentukannya didasarkan pada asas kebebasan berkontrak. Para pihak atas dasar sepakat dapat membuat sendiri aturan-aturannya sesuai tujuan bisnis mereka. Meskipun aturan tersebut dibuat oleh para pihak, karena dituangkan dalam sebuah perjanjian dan sah sesuai persyaratan yang diatur dalam Pasal 1320 BW, maka perjanjian tersebut memiliki kekuatan mengikat bagaikan undang-undang bagi para pihaknya.⁴ Menyitir

² Richard Eddy, *Aspek Legal Properti – Teori, Contoh, dan Aplikasi*, Andi Offset, Yogyakarta, 2010, h 21.

³ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2016 (selanjutnya disebut Urip Santoso II), h. 402.

⁴ Moch. Isnaeni, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*, Revka Petra Media, Surabaya, 2016 (selanjutnya disebut Moch. Isnaeni II), h. 81.

pendapat R. Subekti yang memberikan pengertian mengenai perjanjian pengikatan jual beli yakni, perjanjian antara pihak penjual dan pihak pembeli sebelum dilaksanakannya jual beli dikarenakan adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk jual beli tersebut.⁵ PPJB dikatakan sebagai perjanjian bersyarat apabila di dalamnya memuat janji-janji yang harus dipenuhi oleh para pihak, untuk dapat dilakukannya perjanjian pokok yang merupakan tujuan akhir dari para pihak. Perjanjian pokok yang menjadi tujuan akhir dibuatnya PPJB adalah perjanjian jual beli. PPJB sebagai perikatan bersyarat tunduk pada ketentuan Pasal 1253 BW yakni:

“suatu perikatan adalah bersyarat manakala ia digantungkan pada suatu peristiwa yang masih akan datang dan yang masih belum tentu akan terjadi, baik secara menanggungkan perikatan hingga terjadinya peristiwa semacam itu, maupun secara membatalkan perikatan menurut terjadi atau tidak terjadinya peristiwa tersebut.”

Janji-Janji atau syarat-syarat yang menyebabkan para pihak spakat untuk melakukan PPJB antara lain sertipikat hak atas tanah yang belum ada atau masih dalam proses, belum terjadinya pelunasan harga atau pajak-pajak yang dikenakan terhadap jual beli hak atas tanah yang belum dapat dibayar oleh penjual atau pembeli dan syarat-syarat lain yang diperjanjikan oleh penjual dan pembeli. Semua syarat-syarat tersebut berupa syarat tangguh atau disebut juga syarat tunda yang pemenuhannya wajib dilakukan untuk melaksanakan peralihan hak atas tanah yang menjadi objek perjanjian jual beli. Peralihan hak atas tanah didasarkan atas penandatanganan akta jual beli (untuk selanjutnya disebut AJP) oleh para pihak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya disebut

⁵ R. Subekti, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998 (selanjutnya disebut R. Subekti I), h.29.

PPAT)⁶, yang kemudian atas dasar AJB tersebut dilakukan pendaftaran hak atas tanah di Kantor Pertanahan dimana lokasi tanah tersebut berada untuk diterbitkan sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP 24/1997) yakni,

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Penandatanganan PPJB belum terjadi peralihan hak milik karena peralihan hak milik atas tanah tunduk pada Hukum Pertanahan yang memiliki sifat tunai, terang, dan riil. Bahwa Jual beli dilakukan dihadapan PPAT (bukan perbuatan hukum yang “gelap”, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi)⁷, akta yang ditandatangani para pihak menunjukkan secara nyata, hak milik beralih bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pembeli menunjukkan secara tunai dan riil. Meskipun demikian, PPJB diperlukan bagi penjual untuk memberikan jaminan bahwa pembeli akan melunasi pembayaran pembelian kepada penjual sesuai jumlah dan waktu yang disepakati dalam perjanjian. Disisi lain, PPJB ini diperlukan bagi pembeli untuk memberikan jaminan bahwa objek yang disepakati tidak akan dijual kepada pihak lain oleh penjual dan akan diserahkan kepada

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2012 (selanjutnya disebut Urip Santoso III), h. 94.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 330.

pembeli sesuai waktu yang telah ditentukan sehingga uang muka yang telah diberikan kepada penjual tidak hilang begitu saja.⁸

Jua beli rumah merupakan salah satu kegiatan bisnis yang berisiko tinggi karena melibatkan jumlah uang yang sangat banyak dan juga melibatkan banyak orang jika dikaitkan dengan jual beli rumah susun yang menyangkut adanya suatu bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Untuk mengoptimalkan pengaturan mengenai pengikatan jual beli rumah susun berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (untuk selanjutnya disebut UU Rumah Susun), serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 42 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (untuk selanjutnya disebut UU Perumahan dan Kawasan Permukiman), Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengeluarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah (untuk selanjutnya disebut Permen PUPR 11/PRT/M/2019).

Ruang lingkup pengaturan Permen PUPR 11/PRT/M/2019 adalah meliputi pemasaran dan PPJB. Pemasaran dalam aturan ini adalah kegiatan yang direncanakan pelaku pembangunan untuk memperkenalkan, menawarkan, menentukan harga, dan menyebarluaskan 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

⁸ Eman Ramelan, *et. al.*, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Pembeli Satuan Rumah Susun/Strata Title/Apartemen*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014, h. 25.

PPJB. Penjualan rumah susun dalam tahap pembangunan bahkan sebelum dimulainya pembangunan dimulai yakni masih berupa gambar dikenal dengan penjualan dengan sistem *Pre Project Selling*. Menyitir pendapat Purbandari, konsep *Pre Project Selling* sebenarnya dilakukan oleh pengembang untuk melakukan test pasar untuk mengetahui bagaimana reaksi konsumen terhadap produk properti yang dipasarkan.⁹ Dalam perkembangannya, test pasar yang awalnya tertutup kemudian menjadi terbuka karena peminat rumah susun semakin meningkat, dan peluang tersebut dimanfaatkan oleh pengembang untuk menjual rumah susun dalam jumlah yang banyak dengan waktu yang relatif cepat.

Permen PUPR 11/PRT/M/2019 memberikan definisi terhadap PPJB yang diatur Pasal 1 angka 2:

“Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) adalah kesepakatan antara pelaku pembangun 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.”

Berdasarkan definisi tersebut, Permen PUPR 11/PRT/M/2019 memberikan pengertian yang sama terhadap dua konsep yang berbeda yakni terkait Perjanjian Pendahuluan Jual Beli dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli. Terdapat dua pendapat yang berbeda mengenai PPJB sebagai Perjanjian Pendahuluan atau PPJB sebagai Perjanjian Pengikatan. Selain itu terdapat point penting dalam pengertian tersebut yakni PPJB dinyatakan dalam akta notaris. Definisi diatas menegaskan bahwa,

⁹ Purbandari, “Kepastian dan Perlindungan Hukum Pada Pemasaran Properti dengan Sistem Pre Project Selling”, E-Journal Widya, Tahun 29 Nomor 320 Mei 2012, h. 12, <http://e-journal.jurwidyakop3.com/index.php/majalah-ilmiah/article/view/68/64> , dikunjungi tanggal 14 September 2019.

PPJB dinyatakan dalam sebuah akta notaris. Sehubungan dengan pernyataan tersebut, dalam Pasal 12 ayat (1) Permen PUPR 11/PRT/M/2019, ditegaskan juga bahwa, PPJB ditandatangani oleh calon pembeli dan pelaku pembangunan yang dibuat di hadapan Notaris, hal ini dapat dimaknai Permen PUPR 11/PRT/M/2019 mewajibkan pembuatan dan penandatanganan PPJB dilaksanakan dihadapan Notaris. Namun, dalam pasal yang berbeda yakni Pasal 43 ayat (1) UU Rumah Susun mengatur bahwa, proses jual beli satuan rumah susun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris. Kata “dapat” dalam pasal tersebut memiliki dua makna yakni PPJB dapat dibuat di hadapan notaris atau PPJB yang hanya dibuat dibawah tangan yang biasanya langsung dilakukan antara pelaku pembangunan dengan pembeli satuan rumah susun. Dari kedua aturan tersebut terdapat konflik aturan hukum antara Pasal 12 ayat (1) Permen PUPR 11/PRT/M/2019 dengan Pasal 43 ayat (1) UU Rumah Susun mengenai bentuk PPJB.

Ketika Permen PUPR 11/PRT/M/2019 diundangkan tidak ada aturan yang mengubah atau mencabut ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU Rumah Susun sehingga pasal tersebut tetap berlaku, karena peraturan yang lebih rendah dalam hal ini Permen PUPR 11/PRT/M/2019 tidak dapat mencabut aturan yang lebih tinggi derajatnya yakni Pasal 43 ayat (1) UU Rumah Susun. Apabila terjadi konflik antara aturan perundang-undangan seperti kasus diatas maka tersedia asas preferensi hukum untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.¹⁰ Asas preferensi hukum terdiri dari 3 (tiga) asas, yakni: *lex superiori derogate legi inferiori*

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2009 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), h. 25.

(peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah), *lex specialis derogat legi generali* (peraturan yang khusus mengalahkan peraturan yang umum), dan *lex posteriori derogat legi priori* (peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama).¹¹ Maka perlu diteliti lebih lanjut asas preferensi hukum manakah yang tepat diterapkan dalam kasus diatas sehingga jelas peraturan mana yang dapat diterapkan dalam pembuatan PPJB rumah susun.

Diterbitkannya Permen PUPR 11/PRT/M/2019 tentunya akan menimbulkan konsekuensi hukum baru terhadap pelaksanaan jual beli rumah susun. Seperti yang disebutkan diatas, PPJB harus dibuat dalam bentuk akta notaris, sementara itu di dalam UU Rumah Susun tidak mewajibkan dibuat dalam akta notaris, tapi dapat dibuat di hadapan notaris yang memungkinkan PPJB dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan dengan dilegalisasi oleh notaris. Mengingat UU Rumah Susun juga mengatur mengenai PPJB untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (untuk selanjutnya disebut MBR), maka PPJB di bawah tangan yang dilegalisasi di hadapan notaris menjadi sangat relevan untuk menjamin biaya transaksi yang murah. Selain itu, ketika suatu akta di bawah tangan tidak disangkal oleh para pihak yang berarti mereka mengakui dan tidak menyangkal kebenaran terhadap apa yang ditulis pada akta di bawah tangan tersebut, maka sesuai dengan Pasal 1857 BW akta dibawah tangan tersebut memperoleh kekuatan pembuktian yang sama dengan suatu akta otentik.

Berkaitan dengan perubahan kondisi ini, akan menimbulkan konsekuensi hukum baru selain yang disebutkan diatas ketika PPJB tidak dibuat oleh notaris.

¹¹ *Ibid.*

Permen PUPR 11/PRT/M/2019 mewajibkan pembuatan PPJB dalam bentuk akta notaris dimana alasan yang melatar belakangi peraturan ini adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi pembeli/konsumen. Bahwa sebelum dilakukannya pembuatan PPJB, notaris harus memastikan bahwa:

1. Status kepemilikan tanah yang dibuktikan dengan sertipikat hak atas tanah yang diperlihatkan kepada calon pembeli pada saat penandatanganan PPJB;
2. Hal yang diperjanjikan yang terdiri atas kondisi rumah, prasarana, sarana dan utilitas, penjelasan mengenai materi muatan PPJB, dan status tanah dan/atau bangunan dalam hal menjadi agunan;
3. Kepemilikan Izin Mendirikan Bangunan (untuk selanjutnya disebut IMB) yang disampaikan Salinan sesuai asli kepada calon pembeli pada saat penandatanganan PPJB;
4. Ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas umum dibuktikan dengan surat pernyataan dari pelaku pembangunan mengenai ketersediaan tanah siap bangun diluar tanah bersama yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau Pemerintah Daerah Provinsi khusus Ibu Kota Jakarta;
5. Keterbangunan rumah susun paling sedikit 20% dibuktikan dengan keterbangunan 20% dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan sesuai dengan hasil laporan dari konsultan pengawas bangunan atau konsultan manajemen konstruksi.

Sebagai konsekuensi dimana notaris juga mendapat keuntungan dari aturan ini maka harus ada tanggung gugat yang melekat pada notaris terkait PPJB yang dibuatnya. Apabila terjadi perselisihan akibat PPJB yang dibuatnya tersebut dikarenakan kesalahan dari notaris yang tidak melaksanakan Permen PUPR 11/PRT/M/2019, maka notaris harus bertanggung gugat akibat kerugian yang dialami oleh para pihak baik penjual/pengembang atau pembeli/konsumen.

Pengembang selaku penjual rumah susun dan Notaris selaku pembuat akta PPJB, sebelum melakukan penjualan rumah susun dan pembuatan akta PPJB haruslah mengerti mengenai sistem *Pre Project Selling* yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik meyangkut bentuk maupun isi dari PPJB. Sebagai pembeli haruslah kritis sebelum menandatangani PPJB yang disajikan oleh pengembang sebagai sarana mencapai tujuan perjanjian itu yakni perjanjian jual beli yang dituangkan dalam bentuk AJB yang dibuat dihadapan PPAT. Dengan latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut.

1.2. Rumusan Masalah

1.2.1. Karakteristik PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019.

1.2.2. Akibat hukum terhadap PPJB yang tidak disesuaikan dengan Permen PUPR 11/PRT/M/2019.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis karakteristik PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019.
2. Untuk menganalisis akibat hukum terhadap PPJB yang tidak disesuaikan dengan Permen PUPR 11/PRT/M/2019.

1.4. Manfaat Penelitian

- 1.4.1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum khususnya dalam Hukum Perdata yang terkait dengan karakteristik PPJB satuan rumah susun setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019 sebagai dasar aturan hukum yang meringkai kegiatan jual beli satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling*.
- 1.4.2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi praktisi terkait dengan penerapan asas-asas hukum dan aturan hukum yang tepat dalam penyusunan PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling*. Dengan demikian diharapkan akan terwujud perjanjian yang memberikan keadilan, kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Jual Beli dengan Sistem *Pre Project Selling*

Strategi penjualan rumah susun dengan cara memasarkan rumah susun yang belum selesai dibangun atau bahkan belum dibangun merupakan strategi penjualan yang kerap digunakan oleh para pengembang. Biasanya rumah susun yang dipasarkan masih dalam bentuk gambar/denah rumah susun, perizinan yang diwajibkan belum tuntas diurus, namun tingkat peminatnya sangat tinggi. Strategi pemasaran rumah susun yang belum dibangun atau belum siap dibangun ini dalam praktik dikenal dengan istilah *Pre Project Selling*.¹² Sistem pemasaran rumah susun yang telah populer dan menjadi hal yang biasa dalam jual beli satuan rumah susun ini erat kaitannya dengan keberadaan PPJB yang meringkai hubungan hukum antara konsumen dan pengembang dalam sistem *Pre Project Selling* sebelum tercapainya pelaksanaan jual beli yang sebenarnya.

Beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memperbolehkan pemasaran rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* yaitu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 ayat (1) UU Rumah Susun *Juncto* Pasal 3 Permen PUPR 11/PRT/M/2019 yang menyatakan bahwa: “Pelaku Pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilakukan.” Untuk dapat melakukan pemasaran rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling*, pengembang harus memenuhi syarat yang diatur dalam Pasal 42

¹² Yohanes Sogar Somamora, *Penerapan Prinsip Caveat Vendor sebagai Sarana Perlindungan bagi Konsumen Perumahan di Indonesia*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1996, h. 165.

ayat (2) *Juncto* Pasal 4 ayat (1) Permen PUPR 11/PRT/M/2019 yang sekurang-kurangnya harus memiliki:

1. Kepastian peruntukan ruang, yang dibuktikan dengan surat keterangan rencana kabupaten/kota yang sudah disetujui Pemerintah Daerah;
2. Kepastian hak atas tanah, yang dibuktikan dengan sertipikat hak atas tanah atas;
3. Kepastian status penguasaan rumah susun, dibuktikan dengan pertelaan yang disahkan oleh Pemerintah Daerah;
4. Perizinan pembangunan rumah susun, dibuktikan dengan IMB;
5. Jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin, dibuktikan dengan surat dukungan bank atau non bank.

Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum rumah susun dibangun, segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai PPJB bagi para pihak.

1.5.2. Perjanjian Pengikatan Jual Beli

Buku III BW memiliki sifat terbuka, yang berarti bahwa Buku III BW memberi keleluasaan kepada para pihak untuk mengatur sendiri pola hubungan hukumnya.¹³ Keleluasaan ini dapat berupa menentukan sendiri bentuk maupun isi suatu perjanjian, baik yang mengikuti aturan dalam Buku III BW seperti jual beli, sewa menyewa, maupun tukar menukar yang merupakan perjanjian yang sudah diatur secara khusus dalam Buku III BW atau sering dikenal dengan perjanjian

¹³ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 109.

bernama. Atau perjanjian yang tidak ada aturan khusus dalam Buku III BW seperti jual beli yang harus memenuhi suatu syarat-syarat tertentu. Dalam konteks jual beli yang harus memenuhi suatu syarat tertentu dalam hal ini adalah PPJB, tentunya tidak sama seperti jual beli yang diatur dalam Buku III BW. Jika terjadi hal demikian, maka perjanjian itu disebut dengan perjanjian tidak bernama. Perjanjian yang lahir sebagai perjanjian tidak bernama harus mematuhi ketentuan umum yang diatur dalam buku III BW sebagaimana disebutkan dalam pasal 1319 BW.

PPJB pada umumnya memuat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh para pihak untuk dapat melangsungkan perjanjian pokoknya. Terdapat 2 (dua) pendapat terkait PPJB yakni PPJB sebagai perjanjian pendahuluan atau PPJB sebagai perjanjian yang tergolong perjanjian bersyarat. Menurut pendapat Herlien Budiono, PPJB digolongkan sebagai perjanjian bantuan yang berfungsi sebagai perjanjian pendahuluan. Sedangkan Robensjah Sjachran dalam disertasinya¹⁴ menyimpulkan bahwa PPJB sebuah perjanjian yang melahirkan perikatan bersyarat yang merupakan langkah awal menuju perbuatan hukum yang dituju, yaitu perbuatan jual beli hak atas tanah yang ditandai dengan penandatanganan AJB dihadapan PPAT.¹⁵ Suatu perikatan adalah bersyarat manakala ia digantungkan pada suatu peristiwa yang masih akan ada atau masih belum tentu akan terjadi, baik secara menangguhkan perikatan hingga terjadinya peristiwa

¹⁴ Robensjah Sjachran, "Karakteristik Perjanjian Jual Beli Properti dengan *Sistem Pre Project Selling*", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2016, h. 356.

¹⁵ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h. 270.

semacam itu, maupun secara membatalkan perikatan menurut kejadiannya atau tidak terjadinya peristiwa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1253 BW.¹⁶

1.5.3. Akta Otentik dan Akta Di Bawah Tangan

Akta ialah tulisan yang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan alat bukti adanya hubungan hukum dan ditandatangani.¹⁷ Pendapat yang sama juga diungkapkan oleh Oemar Moechtar, bahwa akta adalah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak yang membuatnya.¹⁸ Begitu pula pendapat yang diungkapkan oleh Sudikno Mertokusumo, berpendapat bahwa yang dimaksud akta adalah surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.¹⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal 1876 BW, suatu akta dibagi menjadi 2 (dua), antara lain surat dibawah tangan (*onderhands*) dan akta resmi (otentik). Definisi mengenai akta otentik dituangkan dalam Pasal 1868 BW, disebutkan bahwa: “akta otentik adalah akta yang (dibuat) dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat di mana akta dibuatnya.” Pejabat umum

¹⁶ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001 Selanjutnya disebut J. Satrio I), h. 4.

¹⁷ Bambang Sugeng A.S. dan Sujayadi, *Pengantar Hukum Acara Perdata & Contoh Dokumen Litigasi*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 65.

¹⁸ Oemar Moechtar, *Dasar-dasar Teknik Pembuatan Akta*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 9.

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, Liberty, Yogyakarta, 2001 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo II), h. 36.

yang dimaksud adalah notaris, hakim, juru sita pada suatu pengadilan, dan pegawai catatan sipil.

Suatu akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak beserta seluruh ahli warisnya atau pihak lain yang mendapat hak dari para pihak. Apabila suatu pihak mengajukan suatu akta otentik, hakim harus menerimanya dan menganggap apa yang dituliskan di dalam akta itu sungguh-sungguh terjadi, sehingga hakim tidak boleh memerintahkan penambahan pembuktian lagi.

Akta di bawah tangan adalah akta yang dibuat tidak dihadapan pejabat yang berwenang atau Notaris. Akta ini dibuat dan ditandatangani oleh para pihak yang membuatnya. Akta dibawah tangan memiliki bentuk yang bebas atau tidak ditentukan secara khusus oleh undang-undang dan pembuatannya tidak harus dihadapan pejabat umum yang berwenang. Apabila suatu akta di bawah tangan tidak disangkal oleh para pihak, berarti mereka mengakui dan tidak menyangkal kebenaran apa yang tertulis pada aakta di bawah tangan tersebut, sehingga berlaku ketentuan Pasal 1857 BW, bahwa akta di bawah tangan tersebut memperoleh kekuatan pembuktian yang sama dengan akta otentik.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian hukum (*legal research*). Penelitian hukum adalah suatu proses untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi dengan cara mengidentifikasi masalah

hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi kemudian memberikan pemecahan atas masalah hukum yang dihadapi.²⁰

1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²¹ Sedangkan, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan dengan menghubungkan konsep yang ada dengan isu hukum yang ditangani, mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum untuk dijadikan dasar bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.²²

Dalam penelitian ini, penulis menerapkan pendekatan hukum dalam kedua rumusan masalah. Rumusan masalah yang pertama yaitu karakteristik PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019, yang akan dibahas dalam Bab II dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan yang mengelaborasi ketentuan mengenai hukum perjanjian yang diatur dalam BW, serta peraturan

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2016 (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), h. 60.

²¹ *Ibid*, h. 133.

²² *Ibid*, h. 135-136.

perundang-undangan yang berlaku terkait PPJB satuan rumah susun yang digunakan para pihak dalam rangka jual beli dengan sistem *Pre Project Selling* setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019 serta pendekatan konseptual yang menelaah konsep perjanjian pengikatan dan perjanjian pendahuluan. Selanjutnya rumusan masalah yang kedua yakni akibat hukum terhadap PPJB satuan rumah susun yang tidak disesuaikan dengan Permen PUPR 11/PRT/M/2019, yang akan dibahas dalam Bab III penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual yang menelaah asas preferensi hukum untuk menyelesaikan konflik aturan hukum yang dihadapi dalam penelitian ini serta tanggung gugat notaris terhadap PPJB satuan rumah susun yang tidak disesuaikan dengan Permen PUPR 11/PRT/M/2019.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai sumber bahan hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer sifatnya mengikat dan mutlak digunakan untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²³ Adapun bahan hukum premier yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain:

²³ *Ibid*, h. 181.

Burgerlijk Wetboek (BW); Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA); Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN); Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (uu Rumah Susun); Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP Peraturan Jabatan PPAT); Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah(Permen PUPR 11/PRT/M/2019) dan peraturan perundang-undangan lain serta putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terkait dengan PPJB.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder bersifat menjelaskan bahan hukum primer, sehingga dapat memberikan acuan atau petunjuk dan memperluas alasan tentang apa yang dibahas dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁴ Bahan hukum sekunder yang akan digunakan berupa buku-buku, majalah, artikel, jurnal hukum,

²⁴ *Ibid.*

dan dokumen publikasi lain yang berhubungan dengan PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* yang dibahas dalam penelitian ini.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang akan dilakukan adalah dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini. Setelah bahan-bahan hukum terkumpul dilakukan seleksi terhadap sumber hukum tersebut untuk diklasifikasikan berdasarkan rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Selanjutnya sumber hukum yang telah di klasifikasikan ditelaah untuk memperoleh penjabaran yang sistematis.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini akan menggunakan metode deskriptif analisis. Metode ini merupakan metode yang memusatkan perhatian pada rumusan masalah yang sedang dihadapi dengan mengumpulkan sumber bahan hukum yang telah ada untuk kemudian dianalisis, diidentifikasi secara mendalam melalui studi kepustakaan dengan menguraikan setiap masalah yang ada yaitu dengan memilah-milah mana yang sesuai dengan rumusan masalah. Dalam pembahasan, setiap permasalahan dibahas dan diuraikan satu-persatu secara sistematis dan teratur untuk memperoleh jawaban dan kesimpulan atas permasalahan dalam penelitian ini. Penggunaan metode ini diharapkan dapat

diketahui ketentuan-ketentuan mana yang dapat digunakan dan dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan penelitian ini akan terbagi dalam 4 (empat) bab yang terdiri dari sub bab-sub bab yang akan diuraikan sebagai berikut.

Bab Pertama yaitu Pendahuluan yang berisi antara lain latar belakang, rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Selain itu terdapat tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka dan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam bab ini terdapat sistematika penulisan agar penulisan penelitian ini tersusun secara sistematis.

Bab Kedua merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama yaitu karakteristik PPJB satuan rumah susun dengan sistem *Pre Project Selling* setelah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019. Dalam bab ini akan dibahas mengenai PPJB tergolong sebagai perikatan bersyarat dan perikatan tidak bernama, dalam sub bab ini menjelaskan mengenai konsep perjanjian pendahuluan dan konsep perikatan bersyarat, kemudian sub bab berikutnya mengenai urgensi PPJB dibuat dalam bentuk akta otentik atau dibawah tangan membahas mengenai keunggulan dari suatu akta otentik dan akta di bawah tangan dan sub bab terakhir dalam bab kedua yakni syarat, ketentuan, dan materi muatan PPJB sebelum dan sesudah berlakunya Permen PUPR 11/PRT/M/2019.

Bab Ketiga merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang kedua yaitu akibat hukum terhadap PPJB yang tidak disesuaikan dengan Permen PUPR

11/PRT/M/2019. Dalam bab ini membahas mengenai analisis konflik aturan hukum antara UU Rumah Susun dengan Permen PUPR 11/PRT/M/2019, dalam sub bab ini penyelesaian konflik aturan hukum akan menggunakan asas preferensi hukum dan tanggung gugat notaris selaku pejabat pembuat akta PPJB berdasarkan Permen PUPR 11/PRT/M/2019, dalam sub bab ini membahas mengenai tanggung gugat notaris akibat tidak melaksanakan Permen PUPR 11/PRT/M/2019 yang menimbulkan kerugian bagi kliennya.

Bab Keempat berisi Penutup. Pada hakekatnya merupakan suatu kajian yang beranjak dari masalah yang diakhiri dengan suatu konklusi yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dikaji. Sub bab dalam Bab Keempat ini terdiri dari kesimpulan dan saran.