



## Karakteristik Sistem Pre Project Selling Perumahan Ditinjau dari Asas Keseimbangan

Maria Rosalind, Retno Dewi Pulung Sari\*

Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya

\*Email: [retno.dewi@ukdc.ac.id](mailto:retno.dewi@ukdc.ac.id)

### Abstract:

The purpose of this study is to determine the characteristics and assessment of the housing pre-project selling system based on the principle of balance after the promulgation of Government Regulation (PP) No. 12 of 2021 concerning Amendments to PP No. 14 of 2016 concerning the Implementation of Housing and Settlement Areas. The research uses a normative juridical method with a focus on textual assessment of legal writings or texts. Meanwhile, the research approach used is a case approach to help understand the application of legal norms in practice. The characteristics of the pre project selling system have preventive characteristics for consumers as a form of protection and legal certainty. However, it cannot be said to be balanced, especially with respect to the developer's responsibility because it is still detrimental in several aspects, so that it becomes counterproductive to the business continuity of property developers. The government is expected to be more sensitive by paying attention to the rights and obligations of developers which also need to be clarified and protected, so that legal certainty can be felt by all parties in property buying and selling activities.

**Keywords:** Pre project selling; housing; legal certainty

### Abstrak:

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui karakteristik dan penilaian terhadap sistem pre project selling perumahan berdasarkan asas keseimbangan pasca diundangkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas PP No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan fokus pengkajian tekstual terhadap tulisan atau teks hukum. Sementara, pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kasus untuk membantu memahami penerapan norma hukum dalam praktiknya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik sistem pre project selling memiliki karakteristik preventif bagi konsumen sebagai bentuk perlindungan dan kepastian hukum. Namun, belum dapat dikatakan seimbang terutama terhadap tanggung jawab developer karena masih bersifat merugikan dalam beberapa aspek, sehingga menjadi kontraproduktif terhadap keberlangsungan usaha para pengembang properti. Pemerintah diharapkan lebih peka dengan memperhatikan kembali hak dan kewajiban developer yang juga perlu diperjelas dan dilindungi, sehingga kepastian hukum dapat dirasakan semua pihak dalam kegiatan jual beli properti.

**Kata Kunci:** Pre project selling; perumahan; kepastian hukum

## **A. Pendahuluan**

Pembangunan infrastruktur memiliki peran penting dalam proses pertumbuhan bangsa, baik pada sektor ekonomi, sosial, budaya, pendidikan dan sektor-sektor lainnya. Laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat harus diimbangi pula dengan ketersediaan perumahan dan permukiman yang layak. Hal ini dikarenakan rumah atau tempat tinggal merupakan salah satu kebutuhan primer manusia untuk melaksanakan hidupnya. Menurut UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut UU Perumahan dan Kawasan Permukiman), rumah adalah bangunan gedung yang memiliki fungsi tempat tinggal yang layak huni, sebagai sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta sebagai aset bagi pemiliknya. Tak elak jika pengembangan dan peningkatan kualitas permukiman merupakan salah satu prioritas Pemerintah untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan dan permukiman kumuh baru. Pencegahan dilakukan langkah-langkah pengawasan dan pengendalian, termasuk terkait kesesuaian perizinan, standar teknis dan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Berdasarkan fakta tersebut, kemudian muncullah banyak para pelaku usaha perumahan yang sejatinya merupakan tonggak atas berjalannya pembangunan di kawasan-kawasan perumahan dan permukiman. Adanya perencanaan dan pembangunan tersebut tentunya akan diikuti pula dengan pemasaran serta penjualan unit bangunan di perumahan dan kawasan permukiman. Konsep pemasaran oleh pengembang proyek pemukiman (developer) yang banyak dikenal pada saat ini di Indonesia adalah *pre project selling* (selanjutnya disebut PPS). Sistem ini sebenarnya bukanlah hal baru karena telah dikenal di Eropa, salah satunya Perancis, sejak tahun 1967. Hukum Perancis mengatur terkait penjualan unit berdasarkan rencana pembangunan yang dituangkan dalam sebuah perjanjian khusus di mana sistem ini dikenal sebagai “penjualan sebuah bangunan yang akan dibangun” (*a sale of a building to be constructed/vente d'immeuble a construire*).<sup>2</sup> Pembeli akan membayar sejumlah uang muka di awal kepada pengembang dan pembayaran sisanya dilakukan bertahap seiring berjalannya pembangunan. Dengan berjalannya proses pembayaran dan pembangunan, pembeli akan menjadi pemilik bangunan secara bertahap pula dan mendapat perlindungan hukum jika pengembang tidak dapat menyelesaikan pembangunan.

Umumnya, kegiatan pemasaran dengan sistem PPS seperti ini identik dengan belum terpenuhinya janji atau syarat untuk mencapai tujuan akhir dari proses jual beli, yaitu proses peralihan hak milik atas objek yang diperjanjikan. Sehingga, untuk mengikat dan melindungi kepentingan masing-masing pihak dari potensi-potensi konflik hingga pembatalan secara sepihak, maka disusunlah PPJB. Penyusunan PPJB tersebut berdasarkan kesepakatan para pihak untuk melaksanakan prestasi hingga proses peralihan/pemindahan hak milik dalam bentuk Akta Jual Beli (AJB) dilaksanakan. Kemudian, disusul dengan pendaftaran hak atas tanah yang baru beralih tersebut dalam rangka penerbitan sertipikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah).

Konsep PPJB tidak diatur secara khusus dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW), namun didasarkan pada asas kebebasan berkontrak. Para pihak menentukan apa yang ingin

---

<sup>1</sup>Kementerian PUPR. (2020). Informasi Statistik Infrastruktur PUPR 2020. Pusat Data dan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal Kementerian PUPR, hlm 63-64.

<sup>2</sup>Denise Elysia dkk. *Tinjauan Yuridis Transaksi Jual Beli Properti Melalui Pre-Project Selling*. Jurnal Education and Development, Volume 8 Nomor (3) Tahun 2020, Hal, 14.

diperjanjikan berdasarkan tujuan mereka dengan tetap memperhitungkan syarat-syarat sahnya perjanjian yang tertuang dalam Pasal 1320 BW. Dengan begitu, perjanjian tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihaknya.<sup>3</sup> Meski tidak diatur secara khusus, konsep PPJB dinyatakan dalam ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut PP No. 12/2021). Sebelumnya, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah (selanjutnya disebut Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019) telah mengatur terkait keberadaan PPJB dalam lingkup jual beli rumah atau satuan rumah susun yang kemudian dicabut dan digantikan oleh PP No. 12/2021.

Pengakomodiran peraturan PPJB memang lebih diperuntukkan untuk perlindungan konsumen, dibanding untuk developer. Realitas ini melihat dari masalah-masalah yang seringkali timbul dalam sistem PPS akibat tindakan developer yang dianggap merugikan konsumen. Menurut data Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sejak tahun 2014-2016, sekurang-kurangnya terdapat 440 pengaduan terkait perumahan yang kebanyakan berupa aduan karena tidak adanya konsistensi antara penawaran dan janji promosi pengembang dengan fakta di lapangan. Bahkan 40% pengaduan tentang perumahan di tahun 2015 terjadi karena ketidakjelasan informasi yang benar dan jujur terkait pembangunan, permasalahan realisasi fasilitas umum/fasilitas sosial, serta ketidaksesuaian unit dari yang ditawarkan.<sup>4</sup> Sementara di lain sisi, peraturan yang menekankan perlindungan terhadap developer sebagai pengembang, pembangun, maupun penjual atas perumahan dan kawasan permukiman masih terbatas. Padahal, potensi-potensi terjadinya permasalahan yang berakibat kerugian kepada developer faktanya juga dapat terjadi. PT Ayo Bisnis Property Indonesia (ABPI) menjabarkan beberapa permasalahan yang dilakukan konsumen sehingga berakibat merugikan developer terkait kegiatan jual beli lahan, seperti<sup>5</sup>:

- 1) Keterlambatan pembayaran dari pihak konsumen yang mengakibatkan kerugian dari pihak developer karena adanya kerjasama antara pihak developer dengan penyedia pinjaman dana atau bank;
- 2) Batalnya transaksi pembelian dari pihak konsumen karena berbagai sebab, salah satunya karena tidak disetujui oleh pihak keluarga;
- 3) Batalnya transaksi oleh pihak konsumen meskipun lahan telah dibersihkan dan terjual ke pembeli, menyebabkan timbulnya kerugian atas pengembalian dana pembeli dengan denda atau bunga tambahan.

Terkait permasalahan-permasalahan tersebut pula yang secara tidak langsung melatarbelakangi terbitnya Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 dan kemudian dicabut dengan PP No. 12/2021, karena kesimpangsiuran sistem PPS perumahan yang belum diatur secara jelas dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman maupun PP No. 14/2016. Sehingga, peraturan ini menjadi sebuah urgensi untuk mengikuti arus perubahan, baik dari segi ilmu pengetahuan, teknologi, sosial dan ekonomi yang terjadi di masyarakat. Namun, menjadi pertanyaan kembali apakah pengakomodasian

<sup>3</sup>Moch. Isnaeni. *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*. Surabaya: Revka Petra Media, 2016, Hal. 81.

<sup>4</sup>Luthvi Febryka Nola. *Permasalahan Hukum dalam Praktik Pre-Project Selling Apartemen*. Info Singkat Hukum, Volume IX, Nomor (18) Tahun 2017, Hal 2-3.

<sup>5</sup>Ni Made Trisna Dewi. *Perlindungan Hukum bagi Developer yang Melakukan Pengikatan Jual Beli Lahan yang Belum Dilunasi*. Jurnal Hukum Positum, Vol 5 Nomor (2) Tahun 2020, Hal 6.

peraturan tersebut sejatinya telah menjamin kepastian hukum para pihak yang tergabung di dalamnya. Menurut teori kepastian hukum yang dikemukakan Jeremy Bentham, bahwa munculnya kepastian yang disebabkan oleh hukum (*zekerheid door het recht*) untuk masyarakat adalah tujuan utama dari hukum itu sendiri. Objektif utama dari hukum itu sendiri adalah untuk menjamin kebahagiaan (*happiness*) masyarakat seluas-luasnya.<sup>6</sup> Masyarakat di sini bukan hanya terbatas pada kebahagiaan konsumen, namun juga keberpihakan kepada para developer yang merupakan mesin utama dari pengembangan properti dunia, tak terkecuali di Indonesia.

PP No. 12/2021 menjadi amunisi penting yang menyediakan dasar hukum atas pelaksanaan sistem PPS perumahan yang selama ini belum terpenuhi secara maksimal. Maka, dengan pengaturan secara khusus ini, penulis menilai layak untuk ditinjau dari segi yuridisnya, apakah pengaturan sistem PPS dalam PP No. 12/2021 telah memenuhi kepentingan para pihak secara adil dan seimbang untuk mencapai sebuah kepastian hukum yang didambakan setiap masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bagaimana karakteristik sistem *pre project selling* pasca berlakunya PP No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas PP No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman?
- b. Apakah pengaturan sistem *pre project selling* dalam PP No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas PP No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman telah mencerminkan asas keseimbangan bagi pihak pengembang (developer) dan pembeli satuan rumah susun komersial?

## **C. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah metode penelitian yuridis normatif yang berfokus pada pengkajian tekstual terhadap tulisan atau teks hukum.<sup>7</sup> Dengan kata lain, penelitian yuridis normatif akan mengkaji peraturan perundang-undangan berkaitan dengan sistem *pre project selling*, termasuk cakupan asas-asas hukum serta perbandingan hukum lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal. Untuk pendekatan penelitian yang digunakan peneliti adalah pendekatan kasus (*case approach*), yang berfungsi untuk memahami penerapan norma hukum dalam praktiknya untuk memperoleh gambaran atas dampak terhadap suatu peraturan hukum yang kemudian dapat menjadi bahan masukkan dalam penjelasan hukum.<sup>8</sup> Serta untuk mendukung penelitian, peneliti menggunakan data sekunder melalui studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan terkait sistem *pre project selling*, terutama PP RI No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas PP No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman serta peraturan-peraturan pendukung lainnya berhubungan dengan pelaksanaan sistem *pre project selling* perumahan yang

---

<sup>6</sup>Syarifah Hijriyani dkk. *Preliminary Agreement Deed of Sale and Purchase Agreement (PPJB) on Houses through House Ownership Loan (KPR) Still in the Form of Pictures*. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding (IJMMU)*, Vol 6 No (4) 2019, Hal 182.

<sup>7</sup>Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2008, hlm. 127.

<sup>8</sup>Andik Prasetyo. (2020). *Perlindungan Hukum Bagi Anak Pelaku Tindak Pidana*. Mizan: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 9, Nomor (1) Tahun 2020, Hal 54.

merupakan topik utama dalam penelitian ini.

#### **D. Pembahasan**

##### **1) Karakteristik Sistem *Pre Project Selling* dalam PP No. 12 Tahun 2021**

Pengaturan yang mendasari sistem PPS sebelumnya dapat ditemukan di beberapa peraturan, seperti Pasal 1320 BW tentang syarat sah perjanjian, Pasal 1338 BW tentang perjanjian merupakan undang-undang yang mengikat kedua belah pihak, dan Pasal 1381 BW tentang hapusnya perikatan. Ketentuan lebih spesifik mengenai persyaratan dilakukannya PPS dapat ditemukan di Pasal 42 dan 45 UU Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pasal 42, 43 dan 44 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Pasal 22 PP No. 14 Tahun 2016, dan Pasal 3 sampai dengan Pasal 13 Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019. Selain itu, terkait hak dan kewajiban para pihak secara umum dapat ditemukan pada Pasal 4 sampai dengan 9 serta Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Titik kelemahan peraturan sebelum diubah dan diterbitkannya PP No. 12/2021 adalah ketiadaan jaminan yang harus dipenuhi dalam hal pelaksanaan Pemasaran perumahan oleh pihak developer, baik dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman dan PP No. 14/2016. Pengaturan Pasal 22C PP No. 12/2021 dengan tegas mengatur terkait persyaratan yang harus dimiliki Pelaku Pembangunan dalam melakukan Pemasaran, yaitu paling sedikit harus memiliki:

- a) kepastian peruntukan ruang dengan dibuktikan melalui surat keterangan rencana kabupaten/kota (SKRK) yang telah disetujui Pemerintah Daerah;
- b) kepastian hak atas tanah dengan dibuktikan melalui sertipikat hak atas tanah atas nama pemilik tanah yang dikerjasamakan atau dokumen hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan di bidang pertanahan;
- c) kepastian status penguasaan Rumah yang diberikan oleh Pelaku Pembangunan dengan menjamin dan menjelaskan mengenai bukti penguasaan yang akan diterbitkan dalam nama pemilik Rumah, yaitu status sertipikat hak milik, sertipikat hak guna bangunan, dan sertipikat hak pakai untuk rumah tunggal atau rumah deret;
- d) perizinan pembangunan Perumahan atau Rumah Susun yang dibuktikan dengan surat PBG (Persetujuan Bangunan Gedung);
- e) jaminan atas pembangunan Perumahan atau Rumah Susun dari lembaga penjamin yang dibuktikan Pelaku Pembangunan berupa surat dukungan bank atau bukan bank.

Selain itu, muatan informasi-informasi Pemasaran yang disampaikan kepada masyarakat juga diatur pada Pasal 22D PP No. 12/2021, seperti nomor SKRK, nomor sertipikat hak atas tanah atas nama pelaku pembangunan, nomor dan tanggal penerbitan PBG, rencana tapak (*site plan*) perumahan, serta informasi lain yang sekiranya dapat menjamin keberlangsungan proyek pembangunan melalui sistem PPS.

Kepastian informasi tersebut berkaitan bahwa dalam setiap tahap perjanjian haruslah berdasarkan asas itikad baik, yaitu pada tahap pra perjanjian, tahap perjanjian, dan tahap pasca perjanjian. Sehingga, menurut Pasal 22B ayat (2), sistem *pre project selling* harus mengutamakan pemberian informasi yang benar, jelas dan menjamin kepastian atas perencanaan dan kondisi fisik objek perjanjian. Tolak ukur adanya asas itikad baik pada tahap pra perjanjian adalah dengan terjadinya pertukaran informasi oleh



para pihak, di mana hal ini dilakukan pada saat tahap penawaran atau pemasaran oleh pihak developer kepada calon pembeli.<sup>9</sup>

Kasus proyek Meikarta beberapa tahun silam adalah salah satu contoh peristiwa di mana informasi pada tahap proses pembangunan dan pemasaran kawasan permukiman tidak sesuai dengan fakta di lapangan, sehingga menyebabkan sengketa berlarut-larut antara pihak developer dengan konsumen. Menurut Izin Mendirikan Bangunan atau IMB (sekarang berubah menjadi PBG) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi melalui Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Nomor: 987/1238/IMB/BPPT/2016, bahwa pembangunan proyek Meikarta ditentukan dengan rekomendasi luas sebesar 84,3 hektar. Namun, realitas pembangunan di lapangan justru menyalahi aturan izin yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi. Pemberian izin dengan luas tersebut sebenarnya telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten Bekasi 2018/2019, tetapi rencana pembangunan proyek Meikarta dan informasi yang beredar malah melebihi dari izin yang ditentukan, yaitu mencapai 500 hektar.<sup>10</sup> Ombudsman bahkan meminta pihak developer untuk mengoreksi media promosi karena dianggap menyesatkan dengan menjual bahwa Meikarta berdiri di atas lahan seluas 500 hektar, namun sebenarnya hanya seluas 84,3 hektar. Ditambah juga permasalahan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RT/RW), karena pembangunan proyek sejatinya telah masuk dalam kawasan hutan sebesar 1,7 hektar akibat luas lahan pembangunan melebihi rekomendasi yang telah ditentukan Pemerintah Kabupaten Bekasi, yaitu sebesar 84,3 hektar.<sup>11</sup>

Secara prinsip, keberadaan PP No. 12/2021 telah mengakomodasi kebutuhan konsumen dalam memenuhi haknya saat hendak melakukan transaksi jual beli rumah dengan sistem PPS. Upaya preventif Pemerintah adalah dengan memperkuat tanggung jawab (*product liability*) pihak developer sebagai bagian dari kewajiban yang mengikat developer dalam kegiatan berusahanya. Tujuannya tidak lain agar pihak developer selalu bersikap hati-hati dalam memproduksi atau menghasilkan barang/jasa sebelum dipasarkan kepada konsumen.<sup>12</sup> Dengan begitu, konsumen juga memiliki pilihan untuk memutuskan menolak atau menerima pelaksanaan PPJB dengan mendasarkan pada pemenuhan syarat-syarat yang harus dilaksanakan pihak developer. Membuat suatu perjanjian dengan sifatnya masing-masing adalah kebebasan bagi semua pihak, namun tetap harus berpedoman pada aturan hukum yang berlaku. Dalam hal ini, penyusunan PPJB sebagai penemuan hukum merupakan salah satu solusi hukum yang dapat digunakan bagi pihak-pihak yang ingin memperoleh kepastian hukum dalam proses jual beli rumah yang umumnya saat ini mengacu pada sistem PPS, dengan berbagai syarat dan ketentuan yang harus dipenuhi sejak pada tahap Pemasaran sehingga tidak merugikan berbagai pihak di dalamnya. Kepastian hukum menjadi harapan bagi pihak-pihak dalam menghadapi tindakan sewenang-wenang maupun ketidakadilan dalam

---

<sup>9</sup>Fatia Gupita. *Pelaksanaan Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli Secara Online di Beteng Trade Center Surakarta*. Private Law, Vol 6, No (1) Tahun 2018, Hal 179.

<sup>10</sup>Ujang Aswin & Armansyah Prasakti. *Kajian Yuridis Permasalahan Mega Proyek Meikarta Berdasarkan Perda Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011*. Jurnal Kewarganegaraan, Volume 4 Nomor (1) Tahun 2020, Hal 22.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>Rizki Tri Anugrah Bhakti. *Perlindungan Hukum Konsumen Properti atas Sistem Pre Project Selling di Kota Batam*. Jurnal Cahaya Keadilan, Volume 7 Nomor (1) Tahun 2019, Hal 234-235.

suatu hubungan hukum, sehingga menjadi terang apa yang perlu dilakukan dan tidak dapat dilakukan.<sup>13</sup>

## 2) Tanggung Jawab Developer dalam Sistem *Pre Project Selling* menurut PP No. 12 Tahun 2021

Perdebatan mengenai keseimbangan sebuah perjanjian sering berakhir pada pertanyaan tentang keadilan berkontrak antara para pihak. Suatu perjanjian diharapkan mampu untuk mewedahi kepentingan-kepentingan para pihak karena merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari perjanjian itu sendiri. Hal ini dikarenakan masing-masing pihak sama-sama memiliki kepentingan yang ingin diraih saat telah tercapai kesepakatan hingga tersusunnya perjanjian tersebut. Maka dari itu dalam perjalanannya, konstruksi hubungan hukum para pihak sebenarnya lebih ditekankan pada proporsionalitas pertukaran hak dan kewajiban antara para pihak. Bahwa dengan diterimanya prinsip-prinsip universal dalam hukum perjanjian seperti itikad baik, keadilan, kepatutan dan kejujuran, akan timbul sebuah jaminan bahwa perbedaan kepentingan antara para pihak telah diatur dan dibagi secara proporsional terkait beban dan tanggung jawab kewajiban melalui sebuah mekanisme, terlepas dari hasil akhir yang akan diterima para pihak nantinya.<sup>14</sup>

Permasalahan dalam PPJB sering terlihat pada kedudukan kedua pihak yang tidak seimbang. Pihak developer selalu pada posisi lebih dominan dengan telah menentukan isi dari perjanjian tanpa adanya praktik negosiasi berdasarkan kehendak para pihak. Padahal, iklim kontrak yang seyogyanya memberikan peluang adanya perbedaan pendapat, adanya tawar menawar maupun perbedaan relevan lainnya antara para pihak, sehingga proses kesepakatan yang dituju akan benar-benar merefleksikan kepentingan semua pihak.<sup>15</sup> Kedudukan tawar menawar yang tidak seimbang merupakan hal yang bertentangan dengan tujuan hukum, yaitu keadilan, karena perjanjian dibuat sebagai titik pertemuan kepentingan para pihak berlandaskan keadilan. Agus Yudha Hernoko memberikan pendapatnya bahwa kesalahan persepsi terhadap eksistensi kontrak sering terjadi yang menyebabkan terjadinya penyesatan penilaian objektif, khususnya mengenai pertanyaan “apakah suatu perjanjian seimbang atau tidak seimbang”. Kesesatan tersebut pada dasarnya terjadi karena pandangan yang hanya bergelut pada status masing-masing para pihak yang berkontrak. Pandangan yang sebenarnya tidak salah, namun akan lebih adil dan objektif jika menilai keberadaan suatu perjanjian dengan mencermati dari substansinya, serta kategori kontrak yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Kondisi adil dan objektif atas suatu perjanjian harus diinterpretasikan secara luas sebagai berikut<sup>17</sup>:

---

<sup>13</sup>Silvi Mardesiska dkk. (2019). *Status of Sale and Purchase Agreement for Transfer of Land Right According to Indonesian Legal System*. International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding (IJMMU), Vol 6 No (6) 2019, Hal 630-631.

<sup>14</sup>Agus Yudha Hernoko. *Disertasi Asas Proporsionalitas sebagai Landasan Pertukaran Hak dan Kewajiban Para Pihak dalam Kontrak Komersial*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5 Nomor (3) Tahun 2016, Hal 449.

<sup>15</sup>*Ibid*, Hal. 452.

<sup>16</sup>Aryo Dwi Prasnowo & Siti Malikhatun Badriyah. *Implementasi Asas Keseimbangan Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Baku*. Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal), Volume 8 Nomor (1) Tahun 2019, Hal 70.

<sup>17</sup>*Ibid*.

- a. Adanya keseimbangan posisi para pihak, dimana para pihak diberi muatan keseimbangan;
- b. Kesamaan pembagian hak dan kewajiban dalam hubungan kontraktual seolah-olah tanpa memperhatikan proses yang berlangsung dalam penentuan hasil akhir pembagian tersebut;
- c. Keseimbangan seolah-olah sekedar merupakan hasil akhir dari sebuah proses;
- d. Intervensi negara merupakan instrumen memaksa dan mengikat agar terwujud keseimbangan posisi para pihak;
- e. Keseimbangan posisi para pihak hanya dapat dicapai pada syarat dan kondisi yang sama (*ceteris paribus*).

Makna “keseimbangan” dan “proporsionalitas” pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dalam hukum kontrak. Namun, perspektif asas proporsionalitas bersifat lebih komprehensif yang dapat dilihat melalui karakteristik dan daya kerjanya. Asas keseimbangan lebih menekankan pada posisi tawar para pihak yang harus seimbang agar tidak membuka peluang intervensi penguasa untuk menyeimbangkan kontrak yang tidak seimbang. Sedangkan asas proporsionalitas dipergunakan sebagai landasan pertukaran hak dan kewajiban meliputi segala aspek kontraktual. Asas proporsionalitas merupakan perwujudan doktrin “keadilan berkontrak” dalam dominasi asas kebebasan berkontrak yang sering menimbulkan ketidakadilan dan menjaga hubungan kepentingan para pihak agar berlangsung kondusif dan adil.<sup>18</sup>

Salah satu bentuk intervensi negara adalah dengan merumuskan suatu instrumen hukum yang bersifat memaksa dan mengikat melalui sebuah peraturan untuk mewujudkan keseimbangan posisi para pihak, di mana nantinya akan berhubungan erat dengan pertukaran dan pelaksanaan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Untuk menguji aspek keadilan dapat mengacu pada teori keadilan Gustav Radbruch yang menegaskan bahwa keadilan dapat berbentuk umum (*generalizability*), yang berarti norma hukum harus memiliki karakter umum untuk membagi rata seluruh hak dan kewajiban bagi para pihak.<sup>19</sup> Dengan kenyataan melihat posisi pihak pengembang sebagai pelaku pembangunan yang lebih kuat dengan segala kemampuannya dibandingkan dengan pihak pembeli yang bebas menentukan pilihannya dianggap sebagai pihak yang lebih lemah, PP No. 12/2021 membebaskan batasan dan kewajiban terhadap pengembang, sehingga tanggung jawab terbesar memang terletak pada pihak pengembang dengan menerapkan ketentuan-ketentuan dan persyaratan dalam melakukan kegiatan Pemasaran dan pelaksanaan PPJB.

PT X merupakan anak perusahaan dari salah satu perusahaan developer ternama di Indonesia yang berlokasi di Surabaya. Sebagai perusahaan yang berfokus pada bidang properti dan pertanahan, PT X telah menghadapi berbagai problematika di setiap proses penjualan produk dan jasa yang disediakan PT X. Penulis menggarisbawahi beberapa peraturan dalam PP No. 12/2021 yang Penulis nilai masih belum memenuhi kebutuhan pihak developer, namun cenderung bersifat merugikan didukung dengan data-data yang Penulis gali dari masalah-masalah yang terjadi di PT X melalui salah satu staff legal yang telah menangani kasus-kasus di perusahaan tersebut, Bapak Y.

Kegiatan Pemasaran identik dengan berbagai macam promosi, baik melalui media luring maupun daring. Selain dari media, penggunaan agen Pemasaran dalam

---

<sup>18</sup>Agus Yudha Hernoko. *Op.cit.*, Hal. 455-456.

<sup>19</sup>Rahima Malik. *Dampak Hukum Peraturan Menteri PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah Susun Terhadap Hak dan Kewajiban Pelaku Pembangunan dan Konsumen*. Dharmasisya, Volume 1 Nomor (1) Tahun 2021, Hal 487.



bentuk kerjasama juga lumrah dilakukan antara pihak developer dengan agen-agen properti. Dalam Pasal 22G ayat (1) PP No. 12/2021 pun disebutkan bahwa Pelaku Pembangunan dapat melakukan kerjasama dengan agen Pemasaran untuk melakukan Pemasaran. Daya tarik konsep pemasaran PPS adalah melalui banyaknya tawaran potongan harga yang cukup besar saat acara *pre launching* dan berbeda-beda tergantung dari cara promosi tiap-tiap agen Pemasaran. Penawaran-penawaran yang diberikan tentu juga akan diikuti dengan informasi-informasi bersifat menjual untuk menambah daya tarik produk yang ditawarkan.

Dari pengalaman yang pernah dihadapi PT X terhadap salah satu proyek perumahan di area Surabaya Barat adalah terjadi misinformasi akibat informasi yang tersebar di masyarakat nyatanya memang bukan bagian dari rencana pembangunan PT X. Terjadi penumpukan informasi yang melibatkan proyek PT X, yaitu informasi dari Pemerintah Kota yang telah lama beredar bahwa akan adanya pelebaran dan perluasan jalan utama (tempat proyek PT X berada) dengan merencanakan alternatif pembangunan Radial Road dan Jalan Lingkar Dalam Barat (JLDB) untuk mengurangi kemacetan.<sup>20</sup> Informasi tersebut memang sebuah nilai jual tinggi, maka tak heran jika agen-agen Pemasaran menggunakan informasi pelebaran jalan untuk membantu mendongkrak penjualan unit-unit dari proyek PT X. Sayangnya, karena realisasi pembangunan jalan belum juga terlaksana oleh Pemerintah Kota menyebabkan beberapa konsumen merasa “dibohongi” dan melakukan komplain kepada pihak developer.

Bunyi Pasal 22G ayat (2) PP No. 12/2021 menyatakan bahwa Pelaku Pembangunan bertanggung jawab atas informasi Pemasaran dan penjelasan kepada calon pembeli yang disampaikan agen Pemasaran. Dapat disimpulkan jika aspek pertanggungjawaban Pelaku Pembangunan dituntut hingga penjelasan-penjelasan yang disampaikan agen Pemasaran. Padahal saat memperhatikan kondisi faktual di lapangan, seperti kasus yang terjadi pada PT X, akan ada banyak pertimbangan dan kondisi di luar kemampuan manusia yang dapat menyebabkan penyebaran informasi yang tidak sesuai dan tidak dapat diduga-duga karena luasnya informasi yang dapat diterima konsumen.

Ketimpangan tanggung jawab lainnya terdapat pada Pasal 22H ayat (2) dan (3) PP No. 12/2021 terkait pembatalan akibat kelalaian pihak developer dan pembatalan karena pembeli. Perbedaan signifikan terlihat dalam redaksional pasal tersebut bahwa jika pembatalan pembelian unit dilakukan oleh calon pembeli karena kelalaian Pelaku Pembangunan, maka seluruh pembayaran yang diterima Pelaku Pembangunan harus dikembalikan sepenuhnya kepada calon pembeli. Sedangkan, jika pembatalan dilakukan oleh calon pembeli yang bukan disebabkan kelalaian Pelaku Pembangunan, Pelaku Pembangunan mengembalikan pembayaran yang telah diterima dengan memotong paling rendah 20% (dua puluh persen) dari pembayaran yang telah diterima ditambah dengan biaya pajak yang telah diperhitungkan.

Aspek-aspek perpajakan dalam jual beli properti merupakan satu bagian yang tidak dapat terpisah satu sama lain. Maka, kepentingan pengenaan pajak tidak dapat dialihkan begitu saja mengingat properti juga termasuk dalam salah satu Barang Kena Pajak (BKP). PT X yang juga merupakan Wajib Pajak memiliki tanggung jawab atas perpajakan dalam setiap transaksi jual beli properti yang telah terlaksana. Hal ini juga telah dijelaskan dalam akta PPJB yang disusun oleh PT X bahwa kewajiban calon pembeli untuk membayar kepada pihak developer, terutama terkait Pajak Pertambahan

---

<sup>20</sup>Suara Surabaya. (2020). *Pengembang di Surabaya Barat Minta Pemkot Segera Realisasikan Radial Road*. Available online from: <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2020/Pengembang-di-Surabaya-Barat-Minta-Pemkot-Segera-Realisasikan-Radial-Road/>. [Diakses 7 Oktober, 2022]

Nilai (PPn) yang telah diajukan pada saat pengajuan PBG/IMB dan Pajak Penghasilan (PPH), dengan nilai pajak yang terutang. Pasal 1 ayat (1) jo. ayat (3) PP No. 34 Tahun 2016 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli atas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya menjelaskan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh badan dari PPJB atas tanah dan/atau bangunan terutang Pajak Penghasilan bersifat final bagi pihak penjual dan pihak pembeli yang namanya tercantum dalam PPJB saat pertama kali ditandatangani dan/atau sebelum terjadinya perubahan atau adendum.

Pembatalan transaksi jual beli properti memang sudah umum terjadi, namun tetap ada pertimbangan kondisi-kondisi yang harus diperhatikan, terutama untuk pihak developer. Pasal 22H ayat (6) mensyaratkan pengembalian pembayaran yang dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) dilaksanakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak surat pembatalan ditandatangani. Bapak Y menjelaskan bahwa hal ini jelas akan merugikan pihak developer karena berpengaruh besar pada *cash flow* perusahaan. Secara prosedur, pihak developer juga memerlukan waktu tambahan untuk melaksanakan pemasaran kembali unit yang dibatalkan oleh calon pembeli, khususnya untuk yang melakukan transaksi secara *in-house*. Terlebih dalam beberapa tahun terakhir, setiap elemen masyarakat mengalami krisis ekonomi akibat dampak dari Covid-19, sehingga terjadi banyak pembatalan pembelian dan penurunan daya beli properti. Namun, pembatalan yang diharuskan dalam bentuk surat pembatalan bertandatangan meminimalkan kesempatan developer jika ingin bernegosiasi, ditambah dengan pada ayat (7) adanya pengenaan denda sebesar 1%o (satu per mil) per hari kalender keterlambatan dari jumlah yang harus dikembalikan jika pengembalian dana tidak terlaksana sebagaimana tertuang dalam ayat (6).

Selain itu, dalam lampiran PP No. 12/2021 memberikan hak kepada pembeli untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan pelaku pembangunan yang beritikad buruk. Namun, hal serupa tidak diberikan kepada pihak pengembang untuk mendapat perlindungan hukum yang sepatutnya. Kemungkinan-kemungkinan terjadinya wanprestasi yang dilakukan pihak pembeli yang beritikad buruk juga perlu dipertimbangkan untuk memperoleh pertukaran hak serta kewajiban yang seimbang antara para pihak dalam proses pelaksanaan PPJB. Melalui peraturan ini, Pemerintah memang lebih banyak berfokus untuk melindungi hak-hak konsumen yang seringkali dilanggar dalam praktiknya oleh pihak pengembang. Namun, pertimbangan asas keseimbangan dan proporsionalitas atas hak dan kewajiban antara pengembang dan konsumen masih perlu diperhatikan oleh negara agar tetap terjaga kepastian hukum bagi setiap pihak di dalamnya. Pembebanan kewajiban yang berlebihan kepada pihak developer untuk melindungi kepentingan konsumen malah menjadi kontraproduktif demi keberlangsungan usaha para pengembang properti di tengah kemajuan dan kebutuhan properti yang terus berkembang pesat di Indonesia.

## **D. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

1. Bahwa sistem *pre project selling* yang diatur dalam PP No. 12 Tahun 2021 memiliki karakteristik preventif bagi konsumen di mana fakta ini terlihat dari upaya Pemerintah untuk memperkuat tanggung jawab (*product liability*) pihak developer dalam memproduksi atau menghasilkan barang/jasa sebelum dipasarkan kepada konsumen melalui syarat-syarat pada tahap Pemasaran yang harus dipenuhi saat melaksanakan perencanaan dan

pembangunan rumah. Dengan begitu, konsumen memiliki banyak pilihan untuk mempertimbangkan pelaksanaan PPJB berdasarkan pada pemenuhan syarat-syarat yang harus dilaksanakan pihak developer tersebut. Diperolehnya kepastian hukum dalam proses jual beli rumah yang umumnya saat ini mengacu pada sistem PPS dapat terlaksana dengan berbagai syarat dan ketentuan yang harus dipenuhi pada saat tahap Pemasaran hingga pelaksanaan PPJB, sehingga diharapkan tidak akan merugikan para pihak di dalamnya.

2. Bahwa asas keseimbangan terhadap tanggung jawab developer dalam sistem *pre project selling* menurut PP No. 12 Tahun 2021 masih terkesan timpang dan bersifat merugikan dalam beberapa aspek. Tanggung jawab besar yang harus ditanggung pihak developer terkait informasi produk yang beredar di masyarakat harus menjadi pertimbangan kembali karena hal ini mengikutsertakan pihak-pihak lain di luar kendali pihak developer, seperti agen Pemasaran. Selain itu, persyaratan pembatalan yang menghilangkan aspek perpajakan jika pembatalan terjadi akibat kelalaian Pelaku Pembangunan, namun tidak berlaku jika pembatalan terjadi bukan karena kelalaian Pelaku Pembangunan, selain tidak seimbang, juga bertentangan dengan pengaturan perundang-undangan berkaitan dengan perpajakan. Pembebanan kewajiban yang berlebihan kepada pihak developer dalam peraturan ini untuk melindungi kepentingan konsumen malah menjadi kontraproduktif terhadap keberlangsungan usaha para pengembang properti.

## **2. Saran**

Pemerintah sebagai lembaga eksekutif hendaknya lebih peka dengan memperhatikan hak dan kewajiban pihak developer yang masih perlu diperjelas dan dilindungi, terlepas dari posisi developer yang lebih dominan, namun dengan pengaturan yang lebih seimbang akan menghasilkan keadilan yang seimbang pula bagi pihak-pihak yang terlibat. Pemerintah dengan kewenangannya diharapkan mampu memberikan jalan keluar dengan peraturan sejenis ataupun mekanisme lain, sehingga tetap memfasilitasi kegiatan bisnis properti dan segala perkembangannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Isnaeni, Moch. (2016). *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*. Surabaya: Revka Petra Media.
- Nasution, B. Johan Nasution. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2008.

### **Jurnal:**

- Aswin, Ujang & A. Prasakti. (2020). Kajian Yuridis Permasalahan Mega Proyek Meikarta Berdasarkan Perda Kabupaten Bekasi No. 12 Tahun 2011. *Jurnal Kewarganegaraan*, 4(1), 22.
- Bhakti, Rizki T. Anugrah. (2019). Perlindungan Hukum Konsumen Properti atas Sistem Pre Project Selling di Kota Batam. *Jurnal Cahaya Keadilan*, 7(1), 234-235.
- Dewi, Ni Made Trisna. (2020). Perlindungan Hukum bagi Developer yang Melakukan Pengikatan Jual Beli Lahan yang Belum Dilunasi. *Jurnal Hukum Positum*, 5(2), 6.
- Elysia, D., Pradana, Z. L., A, R. P. J., & Rahman, A. (2020). Tinjauan Yuridis Transaksi Jual Beli Properti Melalui Pre-Project Selling. *Jurnal Education and Development*, 8(3), 14.
- Gupita, F. (2018). Pelaksanaan Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli Secara Online di Beteng Trade Center Surakarta. *Private Law*, 6(1), 179.
- Hernoko, A. Y. (2016). Disertasi Asas Proporsionalitas sebagai Landasan Pertukaran Hak dan Kewajiban Para Pihak dalam Kontrak Komersial. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 5(3), 449-456.
- Hijriyani, S., HS, S., & Muhaimin. (2019). Preliminary Agreement Deed of Sale and Purchase Agreement (PPJB) on Houses through House Ownership Loan (KPR) Still in the Form of Pictures. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding (IJMMU)*, 6(4), 182.
- Malik, R. (2021). Dampak Hukum Peraturan Menteri PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah Susun Terhadap Hak dan Kewajiban Pelaku Pembangunan dan Konsumen. *Dharmasiswa*, 1(1), 487.
- Mardesiska, S., Daulay, Z., & Fendri, A. (2019). Status of Sale and Purchase Agreement for Transfer of Land Right According to Indonesian Legal System. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding (IJMMU)*, 6(6), 630–631.
- Nola, Luthvi Febryka. (2017). Permasalahan Hukum dalam Praktik Pre-Project Selling Apartemen. *Info Singkat Hukum*, IX(18), 2-3.
- Prasetyo, Andik. (2020). Perlindungan Hukum Bagi Anak Pelaku Tindak Pidana. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1): 54.
- Prasnowo, A. D., & Badriyah, S. M. (2019). Implementasi Asas Keseimbangan Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Baku. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 8(1), 70.

### **Website:**

- Suara Surabaya. (2020). Pengembang di Surabaya Barat Minta Pemkot Segera Realisasikan Radial Road. Available online from:

<https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2020/Pengembang-di-Surabaya-Barat-Minta-Pemkot-Segera-Realisasikan-Radial-Road/>. [Accessed Oct 7, 2022].

**Laporan:**

Kementerian PUPR. (2020). *Informasi Statistik Infrastruktur PUPR 2020*.