

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan bernegara Indonesia yang tertuang dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Guna mewujudkan tujuan tersebut, negara bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar setiap warga negara, sebagaimana salah satunya termaktub dalam Pasal 28 H Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Nomenklatur ini menjelaskan fungsi negara untuk menyediakan perumahan dan pemukiman bagi rakyatnya, baik yang dilakukan secara langsung oleh negara maupun dilakukan oleh swasta. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, sekaligus meningkatkan mutu lingkungan, memberi arah pada pertumbuhan wilayah, memperluas lapangan kerja, serta menggerakkan perekonomian dalam peningkatan dan pemerataan kesejahteraan¹.

Kebutuhan tempat tinggal yang terus meningkat setiap tahunnya, berbanding lurus dengan pertumbuhan penduduk di Indonesia. Akan tetapi, kebutuhan akan rumah yang terus meningkat ini tidak sebanding dengan ketersediaan lahan di Indonesia. Hal ini kemudian menyebabkan terjadinya *back log* atau kelangkaan kepemilikan rumah. Menurut data Kementerian PUPR per 8 Maret 2019, jumlah *back log* sebanyak 7,6 juta

¹ Arie S. Hutagalung, *Serba-Serbi Aneka Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002, Hlm. 2.

unit.² Apabila dihitung mempertimbangkan laju pertumbuhan penduduk dan estimasi waktu, total kebutuhan rumah di Indonesia berkisar 1,46 juta unit per tahun.³

Fenomena keterbatasan lahan yang berbanding terbalik dengan kebutuhan rumah ini ternyata mendorong berkembangnya pembangunan rumah secara vertikal atau yang lebih sering disebut sebagai rumah susun. Pembangunan rumah susun merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menjadi alternatif pemecahan masalah pengadaan lahan yang sangat sulit di dapatkan di kota-kota besar di Indonesia yang padat penduduk, seperti yang terjadi di Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang, Medan dan atau kota besar lainnya.⁴ Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat, Sri Hartoyo berpendapat bahwa dengan pembangunan rumah susun akan menghemat lahan hingga sebesar 436 persen. Hal ini berdasarkan perhitungan jika 18,5 juta unit rumah satuan membutuhkan sekitar 170.000 hektar lahan, sedangkan jika dilakukan berdasarkan pola vertikal, dengan satu bangunan 3 lantai, 6 lantai, 8 lantai, 12 lantai dan 24 lantai dengan luas per unit sebesar 36 meter persegi maka hanya membutuhkan 39.000 hektar lahan.⁵

Kebutuhan akan rumah susun yang semakin meningkat, membuat beberapa pihak melihat hal tersebut sebagai peluang usaha. Selain dikarenakan permintaan yang ikut meningkat seiring kebutuhan akan ketersediaan rumah susun yang tinggi, adanya pangsa pasar yang jelas juga menjadi salah satu penyebab bisnis pembangunan rumah susun menjadi salah satu bidang usaha yang mengalami perkembangan. Meningkatnya bisnis rumah susun komersial kemudian diikuti dengan

² Erwin Hutapea. "Per 8 Maret 2019, "Backlog" Rumah 7,6 Juta Unit", <https://properti.kompas.com/read/2019/03/11/104252821/per-8-maret-2019-backlog-rumah-76-juta-unit?page=all>, diakses pada 17 November 2019 pukul 19.45 WIB

³ <https://www.wartaekonomi.co.id/read161810/kebutuhan-rumah-per-tahun-capai-14-juta-unit.html> diakses pada 17 Februari 2018 pukul 13:20 WIB

⁴ M Rizal Alif, *Analisis Kepemilikan Hak atas Tanah Satuan Rumah Susun di Dalam Kerangka Hukum Benda*, Nuansa Aulia, Bandung, 2009, Hlm. 16.

⁵ Arimbi Ramadhiani, "Pembangunan Rusun Bisa Menghemat 436 Persen Lahan", <http://properti.kompas.com/read/2014/09/03/070000521/Pembangunan.Rusun.Bisa.Menghemat.436.Persen.Lahan> diakses pada 2 April 2018 pukul 19:50 WIB

bertambahnya jumlah Pengembang (*developer*) yang menyediakan berbagai jenis hunian dengan berbagai kriteria yang dapat dipilih konsumen.

Rumah susun dengan konsep hunian bertingkat, dewasa ini memang menjadi pilihan yang banyak digemari. Keberadaan rumah susun memudahkan dalam memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal apabila melihat kondisi lahan yang sangat terbatas, sementara jumlah penduduk tinggi. Para Pengembang (*developer*) menggunakan serangkaian strategi pemasaran guna memasarkan rumah susun. Barbara Leung dan Eddie Hui misalnya menyebutkan bahwa Pengembang properti saat ini cenderung menjual properti mereka yang belum selesai dibangun melalui perjanjian pendahuluan untuk mengikat para pembeli pada tahap perencanaan atau tahap pembangunan. Hal ini dilakukan untuk menghimpun dana yang akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan propertinya. Praktik ini telah populer di kota-kota dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi, seperti Kuala Lumpur, London, Toronto, Singapura, Beijing dan Hongkong.⁶

Sistem penjualan seperti di atas sudah dikenal di Eropa, salah satunya di Perancis. Sejak tahun 1967, hukum Perancis telah berurusan dengan penjualan unit dari suatu rencana pembangunan dengan menggunakan tipe perjanjian khusus, yang dikenal sebagai penjualan sebuah bangunan yang akan dibangun (*a sale of a buildin to be constructed/vente d'immeuble a'construire*).⁷ Berdasarkan perjanjian tersebut, pembeli akan membayar sejumlah *booking fee* kepada Pengembang diikuti dengan pembayaran yang berturut-turut seiring dengan berjalannya pembangunan, kemudian pembeli akan menjadi pemilik bangunan secara bertahap, dan pembeli dilindungi oleh hukum

⁶ Leung, B Y P and Hui, "E C M Pricing of Pre-Sale Properties with Construction Uncertainties. In: Khosrowshahi, F (Ed.)", *21st Annual ARCOM Conference*, 7-9 September 2005, SOAS, University of London. Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, hlm. 277.

⁷ Cornelius Van Der Merwe, *European Condominium Law*, Cambridge University Press, London, 2015, Hlm. 98.

manakala bangunan tidak selesai dibangun oleh Pengembang. Alasan mengapa Pengembang diperbolehkan menerima uang dan angsuran dari pembeli sebelum bangunan selesai adalah untuk memastikan bahwa Pengembang dalam posisi dapat membiayai pembangunan gedung. Pengembang dapat meminjam lebih mudah dari lembaga keuangan dan Pengembang kemudian dapat membayar kontraktor bangunan dengan uang yang diperolehnya dari pembeli.⁸

Secara konseptual, istilah penjualan sebelum bangunan selesai dibangun memiliki definisi yang beragam. Pada umumnya dikenal dengan *'the forward contract'*, namun beberapa negara juga memiliki sebutan yang berbeda, misalnya di negara *common-law* justru dikenal dua istilah yaitu *'the forward purchase contract'* dan *'the forward funding contract'*⁹. Dalam perspektif *common law*, seperti misalnya yang diterapkan oleh Pengembang di Inggris, strategi ini digunakan untuk memperoleh kesepakatan dari investor untuk membeli tanah di awal pembangunan, kemudian para Pengembang tersebut akan membangun bangunan sesuai dengan keinginan investor, sementara biaya pembangunannya dibayarkan secara bertahap. Dalam tahap pembangunan tersebut, para Pengembang berkewajiban untuk mencari penyewa/pembeli properti, dan keuntungan yang diperolehnya dibagi berdasarkan kesepakatan antara investor dan Pengembang¹⁰. Konsep ini sedikit berbeda dengan Indonesia, yang justru pendanaannya diambil dari pembeli properti itu sendiri yang dikenal dengan istilah *pre project selling*.

Konsep *pre project selling* di Indonesia, nyatanya memiliki daya tarik yang besar. Hal tersebut dikarenakan, konsep *pre project selling*

⁸ *Ibid.* hlm 100.

⁹ Cécile Proust & Clément-Henri Girardot, "The Forward Purchase Contract VS The Forward Funding Contract in Spain", <https://www.mariscal-abogados.com/the-forward-purchase-contract-vs-the-forward-funding-contract-in-spain/> diakses pada 17 Februari 2018 pukul 17:42 WIB.

¹⁰ Anonim, *A Norton Rose Fulbright Guide: Real Estate A Guide To Commercial Property Investment In England and Wales*, April 2014.

sendiri sebenarnya bukan hal yang baru di Indonesia. Pada tahun 1994 sempat menjadi bahan perbincangan di media dan masyarakat, karena metode penjualan ini membuahkan hasil spektakuler. Proyek-proyek seperti Apartemen Taman Rasuna, Lippo City Karawaci, Raffles Village/Hill menjadi contoh pelopor *pre project selling*. Pada saat *launching*, ratusan hingga ribuan unit banyak terjual hanya dalam hitungan jam.¹¹

Daya tarik utama *pre project selling* ini adalah karena keuntungan yang didapatkan kedua belah pihak yaitu Pengembang dan konsumen dalam praktik *pre project selling*. Bagi Pengembang, konsep penjualan ini sangat menguntungkan. Pengembang dapat mengetahui respon pasar atas produk properti yang akan dibangun (*test the water*).¹² Sistem penjualan ini juga relatif dapat mengamankan arus kas mereka, yang mana beban investasi yang harus ditanggung dalam rangka pembangunan konstruksi proyek, terbantu dengan uang muka yang disetor oleh konsumen sebesar 20%-30%. Selain itu, biaya bunga pinjaman dan *overhead* perusahaan dapat berkurang. Keuntungan lainnya, dengan *pre project selling* Pengembang sekaligus dapat melakukan tes pasar, dan memprediksi jangka waktu penjualan serta alternatif-alternatif lain yang mesti dipersiapkan jika target belum tercapai. Sementara itu, bagi konsumen, dengan melakukan transaksi di saat *pre project selling*, biasanya ditawarkan diskon sebesar 30%, yang artinya harga beli lebih murah dibandingkan apabila *property* yang dijual tersebut telah terbangun.¹³

¹¹ Dadan Ramdan, <https://industri.kontan.co.id/news/mahakarya-melanjutkan-proyek-apartemen-di-karawaci> diakses pada 17 Februari 2018 Pukul 14:55 WIB

¹² Sogar Simamora, <http://mkn.fh.unair.ac.id/penegakan-hukum-pada-bisnis-properti-dengan-pola-pre-project-selling/?lang=id> diakses pada 17 Februari 2018 pukul 15:00 WIB.

¹³ Purbandari, "Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Pemasaran Properti dengan Sistem Pre Project Selling", *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Mpu Tantular*, Vol 29 Nomor 320 Mei 2012, hlm. 12.

Secara yuridis, sistem *pre-project selling* memiliki legitimasi yang kuat karena diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (yang selanjutnya disebut dengan UU Rumah Susun). Dalam Pasal 42 Ayat (1) UU Rumah Susun disebutkan bahwa pemasaran oleh Pengembang sebelum pembangunan rumah susun selesai dibangun dapat dilaksanakan, dengan tetap memperhatikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang.¹⁴ Adapun syarat-syarat yang dimaksud ialah pembangunan rumah susun tersebut harus memiliki:

- (1) Kepastian peruntukan ruang, yang ditunjukkan melalui Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) yang sudah disetujui pemerintah daerah. SKRK adalah informasi tentang persyaratan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah pada lokasi tertentu¹⁵. Adapun SKRK berisi fungsi bangunan gedung yang dapat dibangun pada lokasi bersangkutan; ketinggian maksimum bangunan gedung yang diizinkan; jumlah lantai bangunan gedung di bawah permukaan tanah dan KTB yang diizinkan; garis sempadan dan jarak bebas minimum bangunan gedung yang diizinkan; KDB maksimum yang diizinkan; KLB maksimum yang diizinkan; KDH minimum yang diwajibkan; KTB maksimum yang diizinkan; dan jaringan utilitas kota.¹⁶
- (2) Kepastian hak atas tanah yang ditunjukkan melalui sertifikat hak atas tanah. Sertifikat ini diperlukan untuk membuktikan kepemilikan hak atas tanah yang dapat dibangun rumah susun, sebagaimana menurut Pasal 17 UU Rumah Susun, terbatas pada hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara, dan hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.
- (3) Kepastian penguasaan rumah susun, yaitu kepastian status kepemilikan antara: Sertifikat Hak Milik Sarusun (SHM) yang dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan; dan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung Sarusun

¹⁴ Luthvi Febryka Nola. *Permasalahan Hukum dalam Praktik Pre-Project Selling Apartemen*, artikel pada Majalah Info Hukum DPR RI, Vol. IX, No. 18/II/Puslit/September/2017

¹⁵ Lihat Pasal 1 angka (5) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung

¹⁶ Lihat Pasal 14 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung

(SKBG) yang dibangun diatas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan sewa. Kepastian penguasaan atas rumah susun ini harus dijelaskan kepada calon pembeli yang ditunjukkan berdasarkan pertelaan yang disahkan oleh Pemerintah daerah.

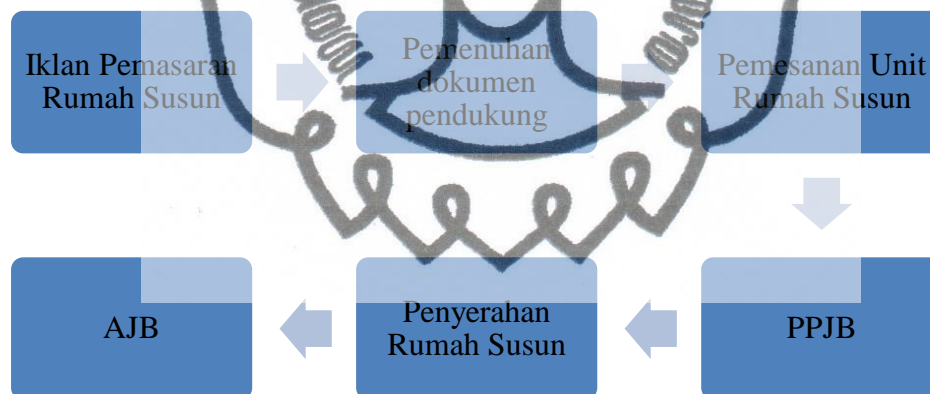
- (4) Perizinan pembangunan rumah susun yang ditunjukkan melalui IMB. IMB merupakan persyaratan administratif yang bersifat wajib yang harus dimiliki oleh Pengembang. IMB ini dikeluarkan oleh Pemerintah daerah melalui proses permohonan izin yang dilengkapi dengan: tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah; data pemilik bangunan gedung; rencana teknis bangunan gedung; dan hasil analisis mengenai dampak lingkungan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.¹⁷
- (5) Jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin yang dapat berupa surat dukungan bank atau non bank. Surat ini merupakan bentuk dukungan oleh bank maupun non bank kepada Pengembang untuk tujuan tertentu, dalam hal ini yaitu untuk pembangunan rumah susun.

Berdasarkan Pasal 42 Ayat (2) UU Rumah Susun, dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun, maka segala sesuatu dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) bagi para pihak. PPJB dibuat sebagai perjanjian pendahuluan yang dibuat dihadapan notaris yang bertujuan untuk mengikat para pihak sebelum dibuatnya Akta Jual Beli (AJB) di hadapan PPAT. Adapun AJB ini merupakan suatu akta otentik yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti untuk peralihan hak atas tanah dan bangunan. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pengembang dalam membuat PPJB ialah: memenuhi status kepemilikan tanah, kepemilikan izin mendirikan bangunan (IMB), ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU), keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen), dan hal-hal yang dijanjikan.

¹⁷ Lihat Pasal 14 dan 15 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung

Terkait hubungannya dengan kegiatan bisnis, perjanjian jual beli berfungsi untuk mengamankan transaksi, dengan tujuan untuk dapat mengamankan kepentingan penjual (perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman/Pengembang) dan calon pembeli satuan rumah susun (pemesan), maka dirasakan perlunya pengaturan secara khusus mengenai pedoman perikatan jual beli satuan rumah susun yang kemudian dituangkan dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/KPTS/1994 Tahun 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun (Kepmenpera No.11/1994). Dengan diberlakukannya Kepmenpera No.11/1994 tersebut, maka setiap adanya perikatan jual beli satuan rumah susun wajib mengikuti pedoman yang ditetapkan dalam Kepmenpera No.11/1994 tersebut.¹⁸

Apabila diproyeksikan dalam alur proses jual beli rumah susun yang terjadi dalam praktiknya, maka akan didapat gambaran alur seperti dibawah ini:



Gambar 1.1 Alur Pembelian Rumah Susun Melalui *Developer*

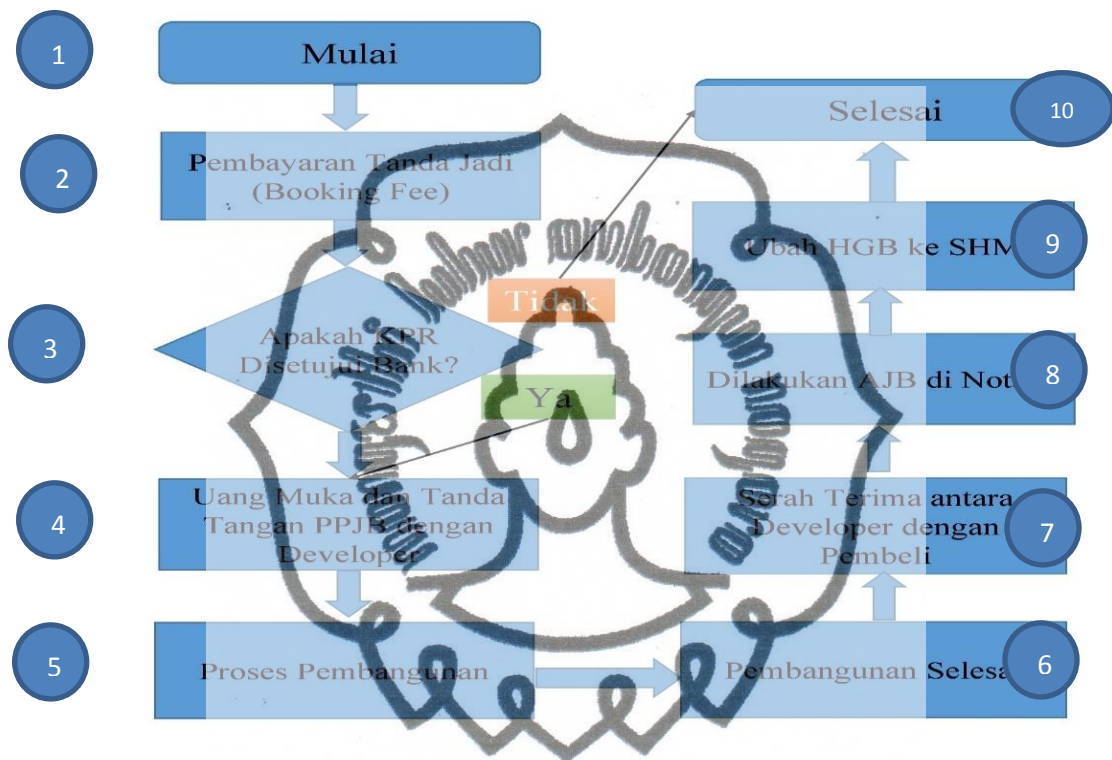
Gambar diatas memperlihatkan secara umum proses jual beli rumah susun melalui *developer*. Setidaknya ada 6 tahapan utama yang harus dilalui pembeli untuk membeli rumah susun melalui *developer*. Hal ini dimulai dengan adanya pemasaran melalui iklan rumah susun yang diperjualbelikan. Pemasaran ini biasanya dilakukan langsung oleh Pengembang atau melalui media jasa layanan iklan (televisi, koran, dsb). Kemudian kepastian untuk memenuhi dokumen pendukung yang menjadi tanggungjawab Pengembang. Setelah itu, konsumen baru melakukan pemesanan

commit to user

¹⁸ <http://www.hukumproperti.com/rangkuman-peraturan/pedoman-perikatan-jual-beli-satuan-rumah-susun-berdasarkan-kepmenpera-nomor-11-tahun-1994/> diakses pada 16 April 2018 pukul 20:26 WIB.

unit rumah susun, yang selanjutnya diperjanjikan melalui PPJB. Dalam masa dimana rumah susun tersebut telah selesai dibangun sesuai PPJB, maka akan dilakukan penyerahan rumah susun yang diakhiri dengan dibuatnya AJB.

Selain 6 tahapan diatas, ada satu tahap lagi yang biasanya terdapat dalam proses jual beli rumah susun melalui *developer*, yakni proses KPR. Adapun alurnya bisa dilihat di bawah ini:



Gambar 1.2 Alur Pembelian Rumah Susun Melalui KPR

Pada prinsipnya, yang membedakan adalah cara pembayaran oleh pembeli. Dalam proses pembelian rumah susun melalui *developer*, pembeli ditawarkan 3 jenis cara pembayaran, yakni *softcash*, *hardcash*, dan KPR. Metode pembayaran *hardcash* (Tunai Keras) merupakan sistem pembayaran yang dilakukan dalam waktu paling lambat satu bulan, sejak adanya kesepakatan antara pembeli dan Pengembang. Sistem ini memiliki banyak keuntungan, karena biasanya Pengembang akan memberikan potongan harga rumah yang menggiurkan (sekitar 10% – 15%). Selain harga rumah yang didapat sedikit lebih murah, keuntungan lain adalah tak perlu risau terkait fluktuasi suku bunga pinjaman yang kerap melambung tinggi seperti di sistem KPR. Sedangkan metode pembayaran *Softcash* dengan cara mencicil atau bertahap atau membayar DP dengan kredit KPR kecil. Waktu pembayaran tunai bertahap biasanya berlangsung selama kurang lebih 6-24 bulan, dengan besaran bunga yang ditetapkan

dari pihak Pengembang. Karena jangka waktunya sangat singkat, maka pembeli diwajibkan untuk menyerahkan uang muka yang jumlahnya cukup besar. Kisarannya 30%–50% dari harga rumah, tergantung keputusan Pengembang.

KPR merupakan singkatan dari Kredit Pemilikan Rumah, yaitu produk pembiayaan untuk pembeli rumah dengan skema pembiayaan sampai dengan 90% dari harga rumah. Hingga saat ini KPR disediakan oleh perbankan, walaupun sudah ada perusahaan pembiayaan yang menyalurkan pembiayaan dari lembaga sekunder untuk pembiayaan perumahan (*housing financing*). Pengembang biasanya sudah bekerja sama dengan bank untuk mempermudah proses pengajuan KPR. Oleh sebab itu, salah satu pertimbangan saat membeli rumah adalah bank yang menyalurkan KPR. Permohonan KPR diajukan dengan mengisi formulir pemesanan unit dari Pengembang serta melunasi biaya pemesanan dan uang muka. Dokumen standar yang harus terpenuhi dalam mengajukan KPR meliputi; usia kurang dari 50 tahun ketika mengajukan permohonan KPR, fotokopi KTP, akta nikah atau cerai, kartu keluarga, surat keterangan WNI (untuk WNI keturunan), dan dokumen kepemilikan agunan (SHM, IMB, PBB). Sedangkan dokumen tambahan untuk karyawan terdiri dari; slip gaji, surat keterangan dari tempat bekerja, buku rekening tabungan yang menampilkan kondisi keuangan 3 bulan terakhir, dokumen tambahan untuk wiraswasta atau profesional, bukti transaksi keuangan usaha, catatan rekening bank, NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak), SIUP, surat izin usaha lainnya, serta Tanda Daftar Perusahaan (TDP). Ketika menggunakan KPR, maka pihak bank dilibatkan dalam proses pelunasan kewajiban pembayaran oleh pembeli kepada Pengembang, sementara dalam bentuk pembayaran melalui *softcash* dan *hardcash*, pembeli sendiri yang menanggung kewajiban pelunasan pembayaran

Kendati telah ada pengaturan mengenai batasan tertentu dalam melakukan *pre project selling* yang dilanjutkan dengan pembuatan PPJB, namun ternyata masih terdapat persoalan hukum yang merugikan konsumen sebagai pembeli rumah susun. PPJB merupakan perjanjian standar yang umumnya dibuat oleh Pengembang. Mengingat yang membuat PPJB adalah Pengembang, tentunya ada kecenderungan faktor subyektif yang menguntungkan Pengembang dan dapat merugikan konsumen. Posisi Pengembang yang dominan ini membuka peluang

untuk cenderung menyalahgunakan kedudukannya. Banyak informasi yang bersifat menyesatkan (*misleading information*)¹⁹ dan tidak diberikan secara terbuka pada saat proses PPJB, misalnya terkait status kepemilikan tanah, spesifikasi bangunan, bagaimana jika terjadi keterlambatan penyerahan dan pelanggaran hak-hak kolektif pembeli yang dilakukan oleh pihak Pengembang, misal terkait lahan parkir, taman, serta fasilitas-fasilitas lain yang diperjanjikan.²⁰

Menurut data YLKI²¹, sistem *pre-project selling* dan pemasaran yang dilakukan oleh banyak Pengembang sering menjadi sumber masalah bagi konsumen di kemudian hari. Terbukti sejak 2014-2016, YLKI menerima sekurangnya 440 pengaduan terkait perumahan, yang mayoritas masalah tersebut, akibat tidak adanya konsistensi antara penawaran dan janji promosi Pengembang dengan realitas pembangunan yang terjadi. Bahkan 2015, sekitar 40% pengaduan perumahan terjadi sebagai akibat adanya *pre project selling*, yakni adanya informasi yang tidak jelas, benar dan jujur; pembangunan bermasalah; realisasi fasum/fasos; unit berubah dari yang ditawarkan. Pengaduan ini seringkali berkaitan dengan kerugian dari konsumen mengenai kontrak jual beli yang berat sebelah, terlambatnya serah terima unit, perubahan harga mendadak akibat kenaikan bahan bangunan, penambahan uang muka yang diputus oleh pihak Pengembang, denda keterlambatan pembayaran yang tidak rasional, serta perubahan skema cicilan akibat kenaikan suku bunga.

Persoalan yang sering terjadi adalah pihak Pengembang yang tidak benar-benar membangun sesuai janjinya atau dengan kata lain mengingkari janji. Kasus lain yang sering terjadi adalah adanya sengketa terkait tanah tempat rumah susun tersebut dibangun, dan juga terkait masalah perijinan. Sebagai contoh, kasus yang terjadi pada proyek Meikarta milik Lippo Group. Meikarta adalah pembangunan kota baru dengan daya tampung mencapai dua juta penghuni melalui pembangunan 400.000 perumahan serta terdapat 200 gedung berlantai 35-46 lantai dengan total

¹⁹ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, Hlm. 86

²⁰ Lintang Yudhantaka, "Keabsahan Kontrak Jual Beli Rumah Susun dengan Sistem Pre Project Selling", artikel pada *Jurnal Yuridika*, Vol 32, No 1 Januari 2017, Hlm 86-87.

²¹ <https://nusantaranews.co/kota-meikarta-dalam-praktik-pre-project-selling-ylki-minta-konsumen-tunda-pembelian/>, diakses Tanggal 16 September 2018 Pukul 22.18 WIB

luasan mencapai 500.000 meter persegi di Cikarang Selatan, Bekasi, Jawa Barat. Pembangunan yang sudah berjalan ini harus dihentikan dikarenakan belum mendapatkan izin dari Pemerintah daerah.²²

Kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pengembang Meikarta ialah telah diatur dalam Pasal 10 huruf (e) dan (f) dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pembangunan dan Pengembangan Metropolitan dan Pusat Pertumbuhan di Jawa Barat, secara jelas mengatur bahwa wilayah Bekasi, yang di dalamnya ada proyek Meikarta, termasuk salah satu Pengembangan kawasan metropolitan di Jawa Barat dengan sebutan *Bodebekkarpur*. Segala perizinan untuk pengelolaan di wilayah ini menjadi kewenangan kabupaten atau kota. Namun, dalam aturan itu juga disebutkan, untuk bidang yang dianggap strategis dan skalanya lintas daerah, izinnya harus mendapat rekomendasi provinsi atau gubernur.²³

Kasus yang serupa tidak hanya terjadi pada Meikarta, sebelumnya terdapat kasus Apartemen Kalibata City. Pengembang Apartemen Kalibata City telah melakukan pemasaran apartemen untuk 25 lantai pada saat izin belum sepenuhnya didapatkan. Dengan alasan keselamatan penerbangan, Pemda DKI hanya mengeluarkan izin untuk 20 lantai. Akhirnya Pengembang tidak bisa memenuhi janji untuk melakukan pembangunan terhadap lantai 21-25 sehingga timbullah sengketa antara Pengembang dengan konsumen yang telah terlanjur memesan²⁴. Kemudian pada tahun 2016, Apartemen Bintaro Icon juga sempat disegel Satpol PP Kota Tangerang Selatan karena tidak memiliki izin mendirikan bangunan (IMB) padahal *launching* penjualan telah dilakukan semenjak Juli 2013. Akibat penyegelan, konsumen resah dan menunda pembayaran angsuran sampai proses perizinan diselesaikan.²⁵

Contoh lain adalah permasalahan yang terjadi di Apartemen Mangga Dua Court yakni

²²Wisnu, "Sistem Pre-Project Selling Rugikan Konsumen, YLKI Minta Lippo Hentikan Pemasaran Meikarta", <http://www.aktual.com/sistem-pre-project-selling-rugikan-konsumen-ylki-minta-lippo-hentikan-pemasaran-meikarta/> diakses pada 2 Maret 2018 pukul 15.03 WIB

²³ Resa, "Mega Proyek Meikarta Belum Kantongi Izin dari Pemerintah", <https://indowarta.com/41879/mega-proyek-meikarta-belum-kantongi-izin-dari-Pemerintah/>, diakses pada 22 Februari 2018 Pukul 19.30 WIB

²⁴ Hussein Abri Yusuf, "Pengelola Tak Berizin, Warga: Kalibata City Bermasalah", <https://metro.tempo.co/read/661675/pengelola-tak-berizin-warga-kalibata-city-bermasalah> diakses pada 25 Februari 2018 Pukul 19.47 WIB

²⁵ Hambali, Satpol PP Segel Apartemen Mewah di Bintaro *commit to user*, <https://news.okezone.com/read/2016/08/26/338/1474277/satpol-pp-segel-apartemen-mewah-di-bintaro>, diakses pada 27 Februari 2018 Pukul 09.30 WIB

permasalahan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah bersama di Apartemen Mangga Dua Court, dimana HGB murni berubah menjadi HGB di atas Hak Pengelolaan (HPL) milik Pemprov DKI Jakarta akibat perbuatan Pengembang PT Duta Pertiwi Tbk. (Sinar Mas Group).²⁶ Maraknya masalah terkait pemasaran apartemen membuat Penulis tertarik untuk mengetahui permasalahan hukum dalam praktik pemasaran apartemen khususnya terkait *pre-project selling*.

Kasus-kasus di atas menunjukkan seringkali jual beli rumah susun dengan mekanisme *pre-project selling* memiliki kecenderungan muatan perjanjian yang merugikan konsumen, hal ini ternyata merupakan salah satu dari beberapa kelemahan praktik *pre project selling* yang digunakan Pengembang dalam jual beli rumah susun komersil. Selain terkait muatan isi PPJB, masih terdapat kelemahan lain yang muncul dalam praktik *pre project selling* yang merugikan konsumen dan bertentangan dengan aturan hukum, yakni:²⁷

- (1) Adanya ketidakjelasan aturan terkait pemasaran dalam UU Rumah Susun. Ketidakjelasan aturan pemasaran ini telah membuat kesalahpahaman antara pemangku kepentingan misalnya terkait promosi apakah termasuk lingkup dari pemasaran. Selain itu juga terkait “perizinan pembangunan rumah susun” yang dimaksudkan dalam Pasal 42 Ayat (2) UU Rumah Susun, tidak ada keterangan lebih lanjut mengenai izin-izin apa saja yang dimaksud. Ketidakjelasan peraturan ini menyebabkan Pengembang dapat memasarkan rumah susun yang tidak memenuhi kualifikasi menurut undang-undang. Sehingga menyebabkan kerugian bagi konsumen, yaitu berupa ketidakjelasan informasi maupun ketidaksesuaian bentuk yang dipasarkan dengan kenyataan yang ada.
- (2) Adanya ketidaksinkronan antara Pasal 42 dengan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (yang selanjutnya disebut dengan UU Permukiman) sehingga menimbulkan celah hukum bagi Pengembang untuk tetap melakukan pemasaran meski izin belum dikantongi. Pasal 42 mengharuskan Pengembang untuk memenuhi sejumlah persyaratan sebelum melakukan pemasaran, yaitu: status kepemilikan tanah, hal yang diperjanjiakan, kepemilikan IMB, ketersediaan prasarana, sarana dan

²⁶Maria Hasugian, “Selusur: Sengketa Kios-Apartemen Mangga Dua”, <https://bisnis.tempo.co/read/199818/selusur-sengketa-kios-apartemen-mangga-dua> diakses pada 2 Maret 2018 pukul 16.00 WIB.

²⁷Luthvi, *Op cit*, hlm 3.

utilitas umum, dan keterbangunan paling sedikit 20%. Sedangkan Pasal 45 menyebutkan bahwa Pengembang yang melakukan pembangunan rumah susun tidak boleh menarik dana lebih dari 80% dari pembeli sebelum memenuhi persyaratan seperti dalam Pasal 42. Apabila ditafsirkan, Pasal 45 ini mengecualikan syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 42, selama Pengembang tidak mengambil dana lebih dari 80% dari konsumen. Ketentuan ini membuat Pengembang leluasa memungut uang kepada konsumen sebelum izin diterbitkan baik dengan alasan uang muka (*down payment*) atau bentuk-bentuk lainnya. Padahal *ratio legis* pengaturan ini ialah untuk membatasi penarikan dana yang melebihi 80%, namun justru menjadi celah bagi para Pengembang.

- (3) Tidak ada ketentuan sanksi terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran baik terhadap Pasal 42 UU Rumah Susun dan Pasal 42 UU Permukiman. Sanksi hanya dikenakan terkait dengan pelanggaran aturan PPJB yang diatur dalam Pasal 43 Ayat (2) UU Rumah Susun. Menurut Pasal 43 Ayat (1) UU Rumah Susun PPJB tersebut dibuat dihadapan notaris. Sehingga terdapat celah hukum disini, supaya tidak terkena ketentuan Pasal 43, Pengembang tidak membuat PPJB. Hanya menerbitkan surat pendahuluan biasanya untuk pembayaran uang muka dan tidak dihadapan notaris. Sehingga dapat lolos dari sanksi pidana terhadap pelanggaran Pasal 43 Ayat (2) UU Rumah Susun.

Permasalahan yang digambarkan di atas, baik dari sisi implementatif maupun regulasi, tentu bertentangan dengan prinsip keadilan yang mendasari dibuatnya suatu perjanjian. Hubungan kontraktual yang lahir dari perikatan para pihak pada hakikatnya memang tidak dapat dilepaskan dari masalah keadilan. Kontrak atau perjanjian sebagai wadah yang mempertemukan kepentingan satu pihak dengan pihak yang lain menuntut bentuk pertukaran kepentingan yang adil.²⁸ Maka akan sangat tepat jika dilakukan analisis antara asas proporsionalitas dengan keadilan.

Teori keadilan yang dikemukakan oleh Rawls berintikan pada "*justice as fairness*" yang ditandai dengan adanya prinsip rasionalitas, kebebasan dan kesamaan hak bagi setiap orang. Semua orang mempunyai hak yang sama dalam prosedur memilih prinsip; setiap orang bisa mengajukan usulan,

commit to user

²⁸ Agus Yudha Hernoko, Huk um Perjanjian Asas Proporsional dalam Kontrak Komersil, Cet. 3, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, ,2013, hlm. 47

menyampaikan penalaran mereka, dan lain-lain.²⁹ Oleh karena itu, diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang lebih mengutamakan asas hak daripada asas manfaat. Salah satu prinsip keadilan distributif yang dikemukakan oleh Rawls, yaitu prinsip *the greatest equal principle*, bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Ini merupakan hak yang paling mendasar (hak asasi) yang harus dimiliki semua orang. Dengan kata lain, hanya dengan adanya jaminan kebebasan yang sama bagi semua orang, maka keadilan akan terwujud.

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan sistem *pre project selling* atas penjualan satuan rumah susun masih berfokus pada kajian empiris maupun penelitian yang berkaitan dengan tinjauan normatif untuk mengkaji validitas sistem *pre project selling*, hal ini tampak dalam penelitian Lintang Yudhantaka dengan judul Keabsahan Kontrak Jual Beli Rumah Susun dengan *Sistem Pre Project Selling*, dalam penelitiannya ditemukan bahwa keabsahan perjanjian *pre-project selling* dalam pembelian rumah susun selain memperhatikan ketentuan pada Pasal 1320 KUHPerdata, perlu diperhatikan juga Pasal 42 dan 101 Pasal 43 UU Rumah Susun, yang mensyaratkan kejelasan status kepemilikan tanah, kepemilikan IMB, ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keterbangunan paling sedikit 20%, dan hal yang diperjanjikan, dan konsekuensi hukum dari tidak dipenuhinya UU Rumah Susun, yakni batalnya perjanjian demi hukum.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Purbandari yang berjudul Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Pemasaran Properti dengan Sistem *Pre Project Selling* mengemukakan bahwa sistem *Pre Project Selling* yang digunakan dalam pemasaran properti di Indonesia, membuka banyak pelanggaran hak-hak konsumen, karena konsep dari *pre project selling* masih menjadi hanya satu tes pasar untuk mengetahui bagaimana reaksi konsumen. Konsumen pada akhirnya harus menilai suatu proyek apartemen yang ditawarkan melalui *pre project selling* dengan memorinya tentang *record* Pengembang, terutama siapa saja yang telah merugikan atau mengecewakannya, yang kemudian akan menjadi basis kekuatan konsumen properti dalam menyeleksi Pengembang.

commit to user

²⁹ John Rawls, *A Theory of Justice: Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2006, Hlm. 19.

Penelitian berbeda dilakukan oleh Luthvi Febryka Nola yang berjudul *Permasalahan Hukum dalam Praktik Pre Project Selling Apartemen*, Penelitian ini *Permasalahan Hukum dalam Praktik Pre Project Selling Apartemen*, yang menemukan bahwa terdapat dua permasalahan hukum yang terdapat dalam praktik *pre-project selling* apartemen yang dilakukan sebelum izin terbit, yaitu permasalahan terkait materi UU dan penegakan hukum. Kelemahan materi berupa ketidakjelasan aturan yang menimbulkan perbedaan penafsiran; ketidaksinkronan antar pasal yang membuka celah terjadinya pelanggaran; dan ketiadaan aturan sanksi bagi pihak yang melanggar sehingga tidak memberi efek jera. Kelemahan materi hukum pemasaran apartemen ini membuat penegakan hukum terhadap Pengembang menjadi sulit untuk dilakukan.

Penelitian terdahulu yang dikaji di atas merefleksikan kajian terhadap perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dengan sistem *pre-project selling* masih berpaku pada tataran normatif, belum ditemukan kajian yang lebih mendalam untuk menemukan akar masalah sistem *pre-project selling* yang berkaitan dengan karakteristik utama perjanjian pengikatan jual beli rumah susun yang merupakan kontrak baku dan akibat hukumnya, implikasi karakteristik perjanjian baku PPJB dengan sistem *pre project selling* terhadap keseimbangan kedudukan para pihak dalam perjanjian, prinsip keadilan seperti apa yang menjadi tolok ukur sebuah keadilan kontrak, serta bagaimana aplikasi nilai keadilan tersebut dalam kontrak, selama ini masih belum menjadi *mainstream* penelitian.

Keadilan sebagai basis hukum haruslah hadir dalam setiap sisi hukum, termasuk kontrak sebagai perwujudan hukum dalam tataran hukum privat yang seharusnya tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi para pihak tetapi juga harus mampu memberikan rasa keadilan bagi para pihak dalam kontrak termasuk dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dalam sistem *pre project selling*, menggali nilai keadilan Pancasila yang tepat dan aplikatif untuk diimplementasikan dalam suatu perjanjian sangatlah penting mengingat bahwa dalam sebuah transaksi bisnis, dimana di dalamnya melibatkan proses terjadinya perjanjian yang mengikat para pihak, sudah sepantasnya unsur keadilan menjadi poin utama yang harus terpenuhi dalam klausul perjanjian tersebut. Namun, dalam praktik masih terjadi kontradiksi antara nilai keadilan kontrak yang berusaha menempatkan para pihak dalam transaksi dan subjek perjanjian setara dengan kenyataan di lapangan yang masih menunjukkan kesenjangan pemenuhan hak dari para pihak, dimana pihak

Pengembang dalam hal ini lebih diuntungkan daripada pihak konsumen. Oleh karena hal tersebut, dengan melihat permasalahan yang masih terjadi dalam praktik *pre project selling* melalui perjanjian jual beli rumah susun, maka Penulis mengangkat judul penelitian **PERJANJIAN PENGIKATAN JUAL BELI SATUAN RUMAH SUSUN DENGAN SISTEM *PRE PROJECT SELLING* BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan utama dalam penelitian ini meliputi :

1. Apa urgensi keadilan menjadi prinsip dalam perjanjian pengikatan jual beli dengan *pre project selling*?
2. Bagaimana intervensi Pemerintah dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun dengan sistem *pre project selling* yang ideal dan memberikan perlindungan kepada konsumen berdasarkan prinsip keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, penelitian ini memiliki tujuan untuk :

1. Menemukan urgensi keadilan menjadi prinsip dalam praktik perjanjian jual beli dengan sistem *pre project selling*.
2. Menemukan konsep intervensi Pemerintah dalam perjanjian pengikatan jual beli rumah susun komersil dengan sistem *pre project selling* yang memberikan perlindungan terhadap konsumen dengan berdasarkan prinsip keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat, baik secara konseptual atau teoretis maupun praktis.

1. Secara teoretis penelitian ini diharapkan memberi manfaat :
 - a. Mengembangkan teori atau konsep mengenai *pre project selling* dalam penjualan rumah susun terutama dalam konteks prinsip keadilan;
 - b. Membangun pijakan untuk penelitian lebih lanjut mengenai *pre project selling*, khususnya dalam soal *commit to user* yang berhubungan dengan

perjanjian pengikatan jual beli dan terjadinya wanprestasi dalam praktik *pre project selling*.

2. Secara praktis temuan penelitian ini mengembangkan konsep *pre project selling* dalam penjualan rumah susun yang berdasarkan prinsip keadilan, khususnya berhubungan dengan perjanjian pengikatan jual beli yang lazim ditentukan secara sepihak dan karena itu cenderung berpihak pada Pengembang, sehingga dapat menemukan formula *pre project selling* yang adil dan aplikatif pada penjualan rumah susun.

