

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era globalisasi saat ini perkembangan pembangunan di kota-kota besar setiap tahunnya mengalami peningkatan dengan cepat. Hal tersebut berbanding lurus dengan meningkatnya kepadatan wilayah di kota-kota besar. Akibat dari meningkatnya kepadatan wilayah di kota-kota besar ini, menyebabkan masyarakat di perkotaan semakin kesulitan dalam memenuhi salah satu kebutuhan pokoknya, yaitu kebutuhan akan papan yang dalam hal ini untuk memiliki rumah sebagai tempat tinggal. Kebutuhan akan tempat tinggal menjadi peluang usaha bagi perusahaan pengembang atau yang biasa disebut *developer* perumahan maupun rumah susun.

Keterdesakan kebutuhan tersebut dengan keterbatasan unit yang tersedia sering kali menimbulkan jual beli atas rumah maupun rumah susun sulit dilakukan, bahkan pada saat rumah atau rumah susun yang menjadi objek jual beli tersebut masih dalam tahap perencanaan sehingga menimbulkan adanya jual beli secara pesan terlebih dahulu dan menyebabkan adanya perjanjian jual beli pendahuluan (*Preliminary Purchase*) yang dituangkan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Mekanisme penjualan sebelum proyek biasanya disebut sebagai *Pre Project Selling*. Sistem penjualan seperti ini sudah dikenal di Eropa, salah satunya di Perancis. Sejak tahun 1967, hukum Perancis telah berurusan dengan penjualan unit dari suatu rencana pembangunan menggunakan tipe perjanjian yang khusus,

yang dikenal sebagai penjualan sebuah bangunan yang akan dibangun (*a sale of a building to be constructed/vente d'immeuble a`construire*).¹ Berdasarkan perjanjian tersebut, pembeli akan membayar sejumlah uang awal 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 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.²

Di Indonesia sendiri penjualan dengan sistem *Pre Projec Selling* dilakukan dengan membuat Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang selanjutnya disebut sebagai PPJB. PPJB dibuat sebagai perjanjian pengikatan yang bertujuan untuk mengikat para pihak. PPJB merupakan sebuah perjanjian tak bernama (*innominaat*) yang telah berkembang sejalan dengan kebutuhan masyarakat guna membeli sebuah tanah serta bangunan di atasnya. Hukum perjanjian *innominaat* merupakan perjanjian yang tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat dan belum dikenal pada saat Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diundangkan". Berkembangnya

¹ Cornelius Van Der Merwe, *European Condominium Law*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015, hlm. 98.

² *Ibid*, hlm. 100.

kebutuhan masyarakat dalam memperoleh tempat tinggal di kota-kota besar mengakibatkan timbulnya sistem baru dalam penjualan. Salah satunya dikenal dengan istilah penjualan sebelum proyek (*Pre Project Selling*).

Pre Project Selling merupakan penjualan properti sebelum proyek dibangun dan yang dijual baru berupa gambar atau konsep. Alasan pengembang melakukan praktik *Pre Project Selling* adalah untuk mengetahui respon pasar atas produk properti yang akan dibangun. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/PRTM/2019 Tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah pasal 1 ayat (2) menjadi dasar atau menjadi acuan bagi pengembang (*developer*) yang berbunyi: “Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang selanjutnya disebut PPJB adalah kesepakatan antara pelaku pembangunan dan setiap orang untuk melakukan jual beli rumah atau satuan rumah susun yang dapat dilakukan oleh pelaku pembangunan sebelum pembangunan untuk rumah susun atau dalam proses pembangunan untuk rumah tunggal dan rumah deret yang dinyatakan dalam akta notaris”. Dalam praktiknya, sistem *Pre Project Selling* yang banyak dilakukan oleh pengembang (*developer*) dalam menjual rumah menjadi sumber masalah bagi konsumen di kemudian hari jika pengembang (*developer*) dengan sengaja melalaikan kewajibannya dan membuat kedudukan konsumen menjadi lemah. Secara umum dan mendasar, hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan. Hubungan

tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.³

Menjadi permasalahan besar ketika pengembang (*developer*) yang menjual properti dengan sistem *Pre Project Selling* dengan sengaja tidak memenuhi prestasinya kepada konsumen. Dalam membuat suatu kontrak atau perjanjian, para pihak hendaknya senantiasa memperhatikan aspek kontraktual yang membingkai aktivitas perjanjian mereka. Pada dasarnya perjanjian tersebut akan melindungi proses jual beli para pihak apabila perjanjian tersebut memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian. Berdasarkan uraian dalam latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka penulis mencoba melakukan penelitian skripsi yang berjudul **“Tanggung Gugat Pengembang (*developer*) Terhadap Konsumen Dalam Pelaksanaan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB)”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia?
2. Apakah pengembang (*developer*) bertanggung gugat kepada konsumen dalam melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB)?

1.3 Tujuan Penelitian

Adanya tujuan penelitian yang jelas dan terarah akan menghindarkan terjadinya ketidak jelasan arah penelitian. Adapun tujuan dilakukannya penelitian

³ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 9.

ini adalah untuk mengetahui seperti apa Tanggung Gugat Pengembang (*developer*) Terhadap Konsumen Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli, bermaksud untuk membahas dan meneliti apa akibat hukumnya bagi para pihak dalam menggunakan Perjanjian Pengikatan Jual Beli dalam sistem *Pre Project Selling*, dan untuk membedah apakah Perjanjian Pengikatan Jual Beli telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memperoleh pengetahuan mengenai Karakteristik Perjanjian Pengikatan Jual Beli, Keabsahan Perjanjian Pengikatan Jual Beli dalam sistem *Pre Project Selling*;
2. Dapat dijadikan masukan bagi konsumen agar lebih teliti, kritis, dan berhati-hati dalam menandatangani PPJB sebagai langkah utama apabila ingin membeli rumah dengan mekanisme *Pre Project Selling*.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus menggunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah dibidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggung jawabkan. Metode penelitian mutlak diperlukan dalam penyusunan karya tulis yang bersifat ilmiah

agar analisa terhadap objek studi dapat dijalankan sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh mendekati kebenaran objektif dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif.

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa pendekatan undang-undang (*statue approach*), yang menurut tulisan ini disebut pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴ Sedangkan Pendekatan Konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

⁴ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-4, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm 93.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai setting sosial atau dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan social, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti antara fenomena yang diuji. Dalam penelitian ini, peneliti telah memiliki definisi jelas tentang subjek dan objek penelitian untuk menggali informasi yang dibutuhkan.

1.5.3 Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan pengumpulan bahan hukum atau data yang diperoleh dari studi kepustakaan dalam studi tersebut sebagaimana dibawah ini :

1. Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai sifat mengikat dan memaksa.⁵ Bahan hukum primer bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan tentang permasalahan dalam penulisan. Yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain :
 - a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen;

⁵ *Ibid*, hlm 142

- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman;
 - d. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/PRTM/2019 Tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.
2. Bahan hukum sekunder, Merupakan semua publikasi berupa penjelasan-penjelasan yang digunakan untuk menganalisis dan memahami data primer berupa pandangan para ahli konstitusi, akademisi, ataupun praktisi melalui penelusuran dokumendokumen, buku-buku literatur ilmu hukum, karya ilmiah dari kalangan hukum. Teori yang digunakan dalam penulisan ini adalah Teori Lembaga Negara yaitu kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui dua pilihan yaitu pemisahan kekuasaan (separation of power) atau pembagian kekuasaan (distribution atau division of power) konsep pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti pemisahan kekuasaan dalam fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dalam saling mengimbangi (check and balance).

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini peneliti mengolah dan menganalisis bahan hukum yang di dapat dari studi keperpustakaan yaitu mengumpulkan data melalui buku-buku tentang hukum dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teori dari literatur para ahli dan undang-undang, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkait dengan isu dalam penelitian.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan analisis dengan menggunakan analisis kualitatif. yaitu analisis yang dilakukan dengan cara menggambarkan kenyataan-kenyataan atau keadaan-keadaan atas suatu obyek dalam bentuk uraian kalimat berdasarkan keterangan-keterangan yang berhubungan langsung dengan penelitian tersebut. Hasil analisis tersebut kemudian diinterpretasikan guna memberikan gambaran yang jelas terhadap permasalahan. Penafsiran menggunakan interpretasi harfiah yakni menggunakan kalimat dari peraturan sebagai pegangannya dengan kata lain interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang tidak keluar dari litera legis (kalimat undang-undang). Sehingga penafsiran ini akan mampu memahami maksud yang sebenarnya dari suatu undang-undang.