

Tinjauan Yuridis Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Properti Terhadap Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999

Zaini¹, Subekti², Sri Astutik³, M. Syahrul Borman⁴

^{1,2,3}Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Corresponding Author: zaenfaradiz22@gmail.com¹

ABSTRAK

Industri properti di Indonesia sering kali menggunakan instrumen Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) sebagai sarana transaksi awal sebelum bangunan selesai didirikan (pre-project selling). Namun, praktik ini kerap menimbulkan permasalahan hukum ketika terdapat ketidakseimbangan klausula dalam kontrak baku dan kegagalan pengembang dalam memenuhi prestasinya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum PPJB dikaitkan dengan asas kebebasan berkontrak serta mengkaji bentuk perlindungan hukum bagi konsumen apabila pengembang melakukan wanprestasi atau dinyatakan pailit. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Sumber data diperoleh dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait perdata, perlindungan konsumen, dan kepailitan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Secara hukum, PPJB sah mengikat para pihak berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdata, namun penerapan asas kebebasan berkontrak dalam PPJB terdistorsi oleh penggunaan kontrak baku yang menempatkan konsumen pada posisi tawar yang lemah; (2) Perlindungan hukum konsumen secara preventif diatur melalui persyaratan ketat pemasaran dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman. Secara represif, konsumen dapat menggugat ganti rugi akibat wanprestasi. Namun, dalam kasus kepailitan pengembang, posisi konsumen sangat rentan karena umumnya dikategorikan sebagai kreditor konkuren yang tidak memiliki hak didahulukan dalam pembagian aset, kecuali ditentukan lain oleh putusan pengadilan.

Kata Kunci: PPJB, Asas Kebebasan Berkontrak, Perlindungan Konsumen, Wanprestasi, Kepailitan Pengembang.

ABSTRACT

The property industry in Indonesia frequently utilizes the Sale and Purchase Binding Agreement (PPJB) as a preliminary transaction instrument before the construction is completed (pre-project selling). However, this practice often leads to legal issues regarding unbalanced clauses in standard contracts and developer failures to fulfill obligations. This study aims to analyze the legal standing of PPJB in relation to the principle of freedom of contract and to examine the forms of legal protection available to consumers in the event of developer default (breach of contract) or bankruptcy. The research method employed is normative juridical with a statute approach and a conceptual approach. Data sources were obtained from primary legal materials consisting of regulations related to civil law, consumer protection, and bankruptcy, as well as secondary legal materials from legal literature. The results of the study indicate that: (1) Legally, PPJB is valid and binding upon the parties based on Article 1338 of the Civil Code; however, the application of the principle of freedom of contract in PPJB is distorted by the use of standard contracts, which place consumers in a weak bargaining position; (2) Preventive legal protection for consumers is regulated through strict marketing requirements in the Housing and Settlement Area Law. Repressively, consumers can sue for damages due to breach of contract. However, in the event of developer bankruptcy, the consumer's position is highly vulnerable as they are generally categorized as concurrent creditors who do not have priority rights in asset distribution, unless otherwise determined by a court decision.

Keywords: PPJB, Freedom of Contract, Consumer Protection, Breach of Contract, Developer Bankruptcy.

© The Author(s). 2026 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Rumah merupakan kebutuhan dasar manusia yang sangat fundamental selain sandang dan pangan, serta merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kebutuhan akan hunian yang layak terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang pesat. Berdasarkan data Survei Sosio Ekonomi Nasional (Susenas) yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), angka backlog kepemilikan rumah di Indonesia masih cukup tinggi, yang mengindikasikan adanya kesenjangan besar antara pasokan dan permintaan hunian (BPS, 2023).

Tingginya permintaan ini memicu pesatnya pertumbuhan industri properti di Indonesia. Dalam praktiknya, para pengembang (*developer*) seringkali menggunakan strategi pemasaran *pre-project selling* atau penjualan gambar. Mekanisme ini memungkinkan pengembang menjual unit properti kepada konsumen meskipun bangunan fisik belum selesai dibangun atau bahkan baru berupa konsep perencanaan (Sutedi, 2020). Sistem ini dituangkan dalam instrumen hukum yang dikenal sebagai Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Meskipun lazim digunakan, sistem pemasaran ini pada hakikatnya memiliki risiko inheren yang menggeser beban pembiayaan dari pengembang kepada konsumen. Konsumen secara tidak langsung diposisikan sebagai investor pasif yang membiayai konstruksi melalui pembayaran uang muka atau cicilan bertahap tanpa memiliki kontrol manajerial atas jalannya proyek. Ketergantungan pengembang pada dana konsumen menciptakan kerentanan finansial yang tinggi; apabila arus kas pengembang terganggu atau manajemen proyek buruk, proyek berisiko mangkrak, meninggalkan konsumen dengan kerugian ganda yaitu kehilangan uang dan ketiadaan aset yang dijanjikan (Hafriady, 2022).

Dalam konstruksi hukum tanah nasional berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), jual beli tanah harus memenuhi syarat terang dan tunai yang dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun, dalam praktik bisnis properti modern, seringkali syarat materiil (seperti pelunasan harga) atau syarat administratif (seperti pemecahan sertifikat) belum dapat dipenuhi saat transaksi awal terjadi. Di sinilah PPJB mengambil peran sebagai perjanjian bantuan (*hulp overeenkomst*) atau perjanjian pendahuluan yang menjembatani transaksi sebelum Akta Jual Beli (AJB) definitif dapat dilaksanakan (Harsono, 2007).

Masalah hukum yang krusial muncul dalam hubungan kontraktual ini, yakni ketimpangan posisi tawar (*bargaining power*) yang mencolok antara pengembang dan konsumen. Pengembang sebagai pelaku usaha memiliki dominasi dalam menentukan isi perjanjian melalui mekanisme kontrak baku (*standard contract*). Konsumen seringkali dihadapkan pada situasi *take it or leave it*, di mana mereka tidak memiliki ruang negosiasi untuk mengubah isi perjanjian. Hal ini sering dimanfaatkan pengembang untuk mencantumkan klausula eksonerasi yang mengalihkan tanggung jawab, yang secara normatif bertentangan dengan prinsip keadilan (Sjahdeini, 1993).

Isu hukum utama dalam penelitian ini adalah benturan antara asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dengan asas perlindungan hukum bagi pihak yang lemah. Pengembang seringkali berlindung di balik pasal ini untuk melegitimasi klausula-klausula yang memberatkan konsumen dalam PPJB, dengan dalih bahwa konsumen telah menyepakatinya saat menandatangani perjanjian. Padahal, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) telah memberikan batasan tegas mengenai larangan klausula baku yang merugikan konsumen. Penelitian ini menjadi sangat penting dan relevan untuk menganalisis konstruksi hukum PPJB yang berkeadilan serta implikasi yuridis UUPK dalam memberikan perlindungan nyata terhadap konsumen properti. Hal ini didasari oleh fakta maraknya kasus sengketa properti, mulai dari wanprestasi, pembangunan mangkrak, hingga kepailitan pengembang yang menempatkan konsumen pada posisi yang sangat dirugikan tanpa kepastian hukum yang memadai.

TINJAUAN PUSTAKA

Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dibedakan menjadi dua bentuk utama, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran, yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan untuk memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Sedangkan perlindungan hukum represif berfungsi untuk menanggulangi apabila telah terjadi sengketa atau pelanggaran, yang bertujuan menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau lembaga penyelesaian sengketa lainnya (Hadjon, 1987).

Dalam konteks perlindungan konsumen, teori ini berangkat dari pergeseran doktrin hukum klasik *Caveat Emptor* (biarlah pembeli waspada) menjadi *Caveat Venditor* (biarlah penjual yang bertanggung jawab). Pergeseran ini didasari oleh realitas ekonomi modern di mana terdapat ketimpangan informasi (*asymmetric information*) dan sumber daya antara pelaku usaha dan konsumen. UUPK hadir sebagai instrumen negara untuk menyeimbangkan posisi tersebut, menjamin kepastian hukum, serta melindungi hak-hak konsumen dari praktik bisnis yang tidak jujur (Miru & Yodo, 2011).

Teori Perjanjian

Hukum perjanjian di Indonesia menganut sistem terbuka (*open system*), yang memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk membuat perjanjian jenis apa pun, selama tidak melanggar undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Asas fundamental yang melandasinya adalah asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana tersirat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya (*pacta sunt servanda*) (Subekti, 2010).

Kebebasan berkontrak ini tidak bersifat mutlak. Keabsahan suatu perjanjian tetap harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPdata, yaitu: kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Jika suatu perjanjian dibuat dengan melanggar undang-undang yang bersifat memaksa (*dwingend recht*), seperti UUPK, maka unsur sebab yang halal menjadi tidak terpenuhi, yang dapat mengakibatkan perjanjian tersebut batal demi hukum (Hernoko, 2010).

Perjanjian Baku dan Klausula Eksonerasi

Perjanjian baku (*standard contract*) adalah perjanjian yang isinya telah dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir oleh salah satu pihak, biasanya pelaku usaha, sedangkan pihak lain hanya memiliki pilihan untuk menyetujui atau menolak. Meskipun didorong oleh kebutuhan efisiensi ekonomi, penggunaan perjanjian baku seringkali menimbulkan ketidakadilan karena memuat klausula eksonerasi, yaitu klausula yang bertujuan membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak yang seharusnya dibebankan kepadanya menurut hukum (Sjahdeini, 1993).

Pasal 18 UUPK secara tegas merespons fenomena ini dengan melarang pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang letaknya atau bentuknya sulit terlihat, atau yang isinya mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha, menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen, atau mengatur perihal pembuktian. Konsekuensi yuridis dari pelanggaran ketentuan ini adalah klausula tersebut dinyatakan batal demi hukum (*null and void*), yang berarti dianggap tidak pernah ada sejak awal dan tidak memiliki kekuatan mengikat (Barkatullah, 2008).

METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yang berfokus pada pengkajian kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini tidak bermaksud menguji hipotesis dengan data lapangan (sosiologis), melainkan mengkaji penerapan doktrin dan prinsip hukum perlindungan konsumen terhadap konstruksi hukum PPJB yang ada saat ini. Fokus utamanya adalah menelaah koherensi antara aturan hukum dengan prinsip hukum serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan vertikal maupun horizontal (Soekanto & Mamudji, 2015).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah KUHPdata, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis doktrin-doktrin hukum seperti asas kebebasan berkontrak, penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*), dan prinsip perlindungan konsumen untuk membangun argumentasi hukum ketika aturan hukum yang ada belum memberikan kejelasan (Marzuki, 2017).

Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengikat; bahan hukum sekunder, yang meliputi buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu; serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan teknik inventarisasi dan kategorisasi.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode logika deduktif. Metode ini diawali dengan premis mayor berupa aturan hukum positif dan prinsip-prinsip hukum, kemudian dihubungkan dengan premis minor berupa fakta hukum praktik PPJB properti, untuk ditarik suatu kesimpulan hukum (konklusi). Analisis ini bersifat preskriptif, memberikan penilaian mengenai apa yang seharusnya dilakukan (*das sollen*) untuk memperbaiki perlindungan konsumen dalam transaksi properti.

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Kedudukan Hukum Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dalam Transaksi Properti Dikaitkan dengan Asas Kebebasan Berkontrak

Kedudukan hukum PPJB dalam sistem hukum perdata Indonesia menempati posisi yang unik sebagai perjanjian pendahuluan (*pactum de contrahendo*) yang bersifat obligatoir. Artinya, PPJB baru melahirkan kewajiban bagi para pihak untuk melakukan perbuatan hukum utama di kemudian hari, yaitu penandatanganan Akta Jual Beli (AJB). Konstruksi ini lahir karena adanya hambatan administratif atau materiil saat transaksi disepakati, seperti sertifikat yang masih dalam proses pemecahan atau bangunan yang belum selesai (Surojo, 2014). Secara yuridis, hak kebendaan (*zakelijk recht*) atas tanah dan bangunan belum beralih kepada konsumen semata-mata dengan adanya PPJB; peralihan hak baru terjadi setelah AJB dan pendaftaran tanah.

Dalam kaitannya dengan asas kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, PPJB yang dibuat secara sah mengikat para pihak layaknya undang-undang. Asas ini pada dasarnya memberikan otonomi kepada individu untuk menentukan isi dan syarat perjanjian. Namun, dalam praktik transaksi properti, penerapan asas ini mengalami distorsi yang signifikan. Kebebasan berkontrak yang seharusnya didasarkan pada kesetaraan posisi tawar (*bargaining power*), pada kenyataannya menjadi alat dominasi pengembang terhadap konsumen.

Penggunaan kontrak baku (*standard contract*) oleh pengembang menjadi instrumen utama yang mendistorsi asas kebebasan berkontrak. Pengembang menyusun klausula-klausula perjanjian secara sepihak, seringkali tanpa memberikan kesempatan bagi konsumen untuk menelaah atau menegosiasikan isinya. Konsumen yang memiliki kebutuhan mendesak akan hunian ditempatkan pada posisi *take it or leave it*. Akibatnya, kesepakatan (*consensus*) yang terjadi dalam PPJB seringkali bersifat semu (*fictive*

consensus), karena tidak lahir dari kehendak bebas yang murni melainkan dari keterpaksaan situasi (Cornelis, 2010).

Analisis yuridis menunjukkan bahwa ketimpangan ini sering dimanfaatkan pengembang untuk menyelipkan klausula eksonerasi. Klausula ini membebaskan pengembang dari tanggung jawab yang seharusnya mereka pikul menurut hukum, seperti pembebasan tanggung jawab atas keterlambatan pembangunan karena alasan teknis yang sepihak. Dalam perspektif hukum perjanjian murni yang liberal, klausula ini mungkin dianggap sah selama disepakati. Namun, hukum modern melalui UUPK telah mengoreksi pandangan ini dengan membatasi kebebasan berkontrak demi ketertiban umum dan keadilan.

Pasal 18 UUPK berfungsi sebagai pembatas (*restriction*) terhadap asas kebebasan berkontrak dalam PPJB. Pasal ini secara tegas melarang pencantuman klausula baku yang mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha. Jika sebuah PPJB memuat klausula yang bertentangan dengan Pasal 18 UUPK, maka klausula tersebut melanggar syarat objektif sahnyanya perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu syarat sebab yang halal. Konsekuensi yuridisnya sangat fatal: klausula tersebut batal demi hukum (*null and void*), dianggap tidak pernah ada, dan tidak memiliki kekuatan mengikat.

Penerapan doktrin penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*) juga menjadi relevan dalam menganalisis kedudukan PPJB ini. Doktrin ini mengajarkan bahwa suatu perjanjian dapat dibatalkan jika salah satu pihak memanfaatkan kelemahan ekonomi atau psikologis pihak lain untuk mendapatkan keuntungan yang tidak wajar. Dalam konteks properti, pengembang yang memanfaatkan ketidaktahuan konsumen atau kebutuhan mendesak akan rumah untuk memaksakan klausula berat sebelah dapat dikategorikan melakukan penyalahgunaan keadaan.

Kedudukan PPJB juga dipengaruhi oleh regulasi sektoral seperti Peraturan Pemerintah tentang Sistem PPJB. Regulasi ini mewajibkan PPJB dibuat di hadapan notaris untuk memberikan kepastian hukum. Namun, praktik PPJB di bawah tangan masih marak terjadi, yang semakin melemahkan kedudukan hukum konsumen dalam hal pembuktian. PPJB di bawah tangan rentan disangkal dan membuka celah bagi praktik double selling (penjualan ganda) yang sangat merugikan konsumen.

Asas itikad baik (*goede trouw*) yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara menjadi kunci dalam menyeimbangkan kedudukan para pihak. Hakim memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan bahkan mengesampingkan isi perjanjian yang bertentangan dengan rasa keadilan dan kepatutan, meskipun perjanjian tersebut telah ditandatangani. Dengan demikian, kedudukan PPJB tidak boleh lagi dilihat secara kaku hanya berdasarkan teks perjanjian, melainkan harus diuji dengan prinsip itikad baik dan kepatutan. Secara keseluruhan, meskipun PPJB memiliki kedudukan sah sebagai perjanjian obligatoir berdasarkan asas kebebasan berkontrak, validitas klausula-klausulanya bersifat bersyarat. Kebebasan pengembang dalam menyusun PPJB dibatasi secara ketat oleh hukum perlindungan konsumen. Hukum

menempatkan UUPK sebagai *lex specialis* yang mengesampingkan asas kebebasan berkontrak yang bersifat *lex generalis* jika terjadi pertentangan yang merugikan konsumen.

Implikasi dari kedudukan ini adalah bahwa pengembang tidak dapat berlindung di balik asas *pacta sunt servanda* untuk melegitimasi klausula yang melanggar hak konsumen. Negara melalui perangkat hukumnya hadir untuk mengintervensi hubungan privat ini. Hal ini menandai pergeseran paradigma dari kebebasan berkontrak tanpa batas menuju kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab sosial. Dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum PPJB dalam transaksi properti adalah valid selama tidak melanggar ketentuan imperatif (*dwingend recht*) dalam UUPK. Segala bentuk penyimpangan yang merugikan konsumen melalui mekanisme kontrak baku tidak mendapatkan perlindungan hukum, dan konsumen berhak menuntut pembatalan atau penyesuaian isi perjanjian melalui mekanisme hukum yang tersedia.

Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Konsumen dalam PPJB Properti Apabila Pengembang Melakukan Wanprestasi atau Pailit

Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen dalam PPJB properti ketika pengembang melakukan wanprestasi dapat diklasifikasikan menjadi perlindungan preventif dan represif. Wanprestasi pengembang umumnya bermanifestasi dalam bentuk kegagalan menyelesaikan bangunan (*mangkrak*), keterlambatan serah terima unit, atau ketidaksesuaian spesifikasi fisik bangunan dengan yang dijanjikan dalam brosur pemasaran. Dalam situasi ini, konsumen berada pada posisi yang dirugikan secara materiel dan imateriel.

Secara represif, dasar perlindungan hukum konsumen korban wanprestasi berakar pada Pasal 1267 KUHPdata. Pasal ini memberikan hak opsional kepada konsumen untuk menuntut pemenuhan perjanjian, atau menuntut pembatalan perjanjian disertai penggantian biaya, kerugian, dan bunga. UUPK memperkuat hak ini dalam Pasal 4 huruf h, yang menjamin hak konsumen untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya (Arifin, 2019).

Salah satu bentuk perlindungan konkret yang paling sering dituntut adalah pengembalian dana penuh (*refund*). Dalam kasus proyek *mangkrak*, konsumen berhak menuntut *restitutio in integrum*, yaitu pengembalian keadaan ke posisi semula. Pengembang wajib mengembalikan seluruh uang yang telah disetor konsumen tanpa potongan. Klausula dalam PPJB yang menyatakan uang hangus jika terjadi pembatalan (meskipun karena kesalahan pengembang) adalah tidak sah dan dapat dikesampingkan oleh pengadilan demi keadilan. Selain itu, perlindungan terhadap keterlambatan serah terima diatur secara spesifik dalam Peraturan Menteri PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah. Regulasi ini mewajibkan pengembang membayar denda keterlambatan sebesar 1 permil (satu per seribu) per hari dari nilai transaksi kepada konsumen. Ketentuan ini bersifat imperatif, sehingga meskipun tidak dicantumkan dalam PPJB, konsumen tetap berhak menuntutnya berdasarkan hukum positif yang berlaku.

Tantangan terbesar dalam perlindungan konsumen muncul ketika pengembang dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga. Dalam skenario ini, bentuk perlindungan hukum bagi konsumen menjadi sangat lemah dan problematik. Masalah utamanya terletak pada status kepemilikan tanah yang secara yuridis masih tercatat atas nama pengembang dan seringkali sedang diagunkan ke bank untuk modal kerja konstruksi. Akibatnya, tanah dan bangunan yang sebenarnya telah dibayar oleh konsumen dimasukkan ke dalam boedel pailit (harta pailit).

Dalam hierarki kreditur menurut Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, konsumen pemegang PPJB umumnya dikategorikan sebagai kreditor konkuren. Kreditor konkuren adalah kreditor yang tidak memegang hak jaminan kebendaan, sehingga posisinya berada di urutan terakhir dalam pembagian aset hasil likuidasi. Posisi ini sangat tidak menguntungkan jika dibandingkan dengan Bank sebagai kreditor separatis (pemegang Hak Tanggungan) yang memiliki hak eksekutorial untuk menjual aset jaminan terlebih dahulu guna melunasi piutangnya (Saputri & Waspia, 2019).

Ketidakadilan terjadi ketika hasil penjualan aset pailit habis untuk membayar kreditor preferen (seperti pajak) dan kreditor separatis, sehingga tidak ada sisa aset bagi konsumen. Konsumen seringkali hanya mendapatkan sebagian kecil dari uang yang disetor (*pari passu prorata parte*), atau bahkan tidak mendapatkan apa-apa sama sekali. Perlindungan hukum yang ada saat ini belum mampu memberikan jaminan keamanan investasi bagi konsumen dalam skenario worst-case ini.

Upaya perlindungan hukum melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 memberikan sedikit angin segar. SEMA ini menyatakan bahwa jika pembeli telah membayar lunas dan menguasai fisik tanah/bangunan dengan itikad baik, maka tanah tersebut tidak boleh disita sebagai harta pailit. Ketentuan ini mencoba mengeluarkan aset konsumen dari boedel pailit. Namun, efektivitas SEMA ini terbatas karena sifatnya yang bukan undang-undang dan sangat bergantung pada interpretasi hakim serta kurator dalam kasus per kasus (Manurung et al., 2024).

Kekosongan norma hukum yang kuat untuk melindungi konsumen dalam kepailitan pengembang menjadi isu mendesak. Belum ada undang-undang yang secara eksplisit mengangkat status konsumen perumahan dari kreditor konkuren menjadi kreditor yang didahulukan (*privileged creditor*). Padahal, rumah adalah kebutuhan dasar, dan posisi konsumen seharusnya mendapatkan prioritas perlindungan dibandingkan kreditor komersial lainnya. Selain jalur perdata dan kepailitan, bentuk perlindungan hukum lainnya adalah melalui sanksi administratif dan pidana. UU Perumahan dan Kawasan Permukiman menyediakan sanksi administratif berupa pembekuan izin hingga pencabutan badan hukum bagi pengembang yang melanggar kewajiban. Sanksi pidana juga dapat diterapkan berdasarkan Pasal 62 UUPK jika terdapat unsur penipuan spesifikasi atau memperdagangkan barang yang tidak sesuai standar, dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak Rp 2 miliar.

Kombinasi upaya hukum perdata, kepailitan, administrasi, dan pidana membentuk kerangka perlindungan konsumen. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada kemampuan eksekusi. Seringkali kemenangan konsumen di atas kertas (putusan pengadilan) tidak dapat direalisasikan karena pengembang sudah tidak memiliki aset (*non-executable*). Oleh karena itu, perlindungan preventif berupa uji tuntas (*due diligence*) dan pengawasan pemerintah yang ketat sebelum pemasaran proyek menjadi jauh lebih krusial daripada upaya penyelesaian sengketa di kemudian hari. Dapat disimpulkan bahwa perlindungan konsumen dalam kasus wanprestasi relatif memadai secara normatif, namun sangat lemah dalam kasus kepailitan. Diperlukan reformasi hukum yang progresif untuk mengubah status kreditur konsumen dalam kepailitan agar hak konstitusional warga negara atas papan dapat terlindungi secara nyata dari risiko bisnis pengembang.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan hukum PPJB merupakan perjanjian yang sah dan mengikat berdasarkan asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPperdata), namun kebebasan ini tidak bersifat mutlak. Penerapan asas kebebasan berkontrak dalam PPJB telah terdistorsi oleh penggunaan kontrak baku yang menempatkan konsumen pada posisi tawar yang lemah. Oleh karena itu, validitas klausula dalam PPJB dibatasi secara ketat oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Klausula baku yang mengandung unsur pengalihan tanggung jawab (eksonerasi) dinyatakan batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan mengikat, sehingga asas pacta sunt servanda tidak dapat digunakan untuk melegitimasi ketidakadilan kontraktual.

Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen terbagi menjadi perlindungan preventif dan represif. Secara represif, konsumen memiliki hak yang kuat untuk menuntut ganti rugi, pengembalian dana, dan denda keterlambatan apabila pengembang melakukan wanprestasi, sebagaimana dijamin oleh KUHPperdata dan peraturan teknis perumahan. Namun, perlindungan hukum ini menjadi sangat lemah dan tidak efektif apabila pengembang dinyatakan pailit. Dalam rezim hukum kepailitan saat ini, konsumen umumnya hanya berstatus sebagai kreditor konkuren yang berada di prioritas terakhir pembagian aset, kalah dibandingkan kreditor separatis (Bank). Hal ini menunjukkan adanya kekosongan norma hukum yang mampu memberikan jaminan keamanan aset konsumen dalam situasi krisis finansial pengembang.

Penulis merekomendasikan perlunya reformasi regulasi yang harmonis antara hukum kepailitan dan hukum perlindungan konsumen. Pemerintah dan DPR disarankan untuk merevisi Undang-Undang Kepailitan dan PKPU atau menerbitkan regulasi khusus yang meningkatkan status konsumen pembeli perumahan (khususnya yang telah melunasi sebagian besar harga) dari kreditor konkuren menjadi kreditor preferen (diistimewakan). Langkah ini penting untuk menjamin bahwa hak konsumen atas rumah atau pengembalian dana didahulukan daripada utang komersial lainnya, mengingat rumah adalah kebutuhan

dasar manusia yang dilindungi konstitusi. Selain itu, pengawasan pemerintah daerah terhadap isi klausula baku PPJB sebelum dipasarkan ke publik harus diperketat untuk mencegah sengketa di kemudian hari.

REFERENSI

- Arifin, J. (2019). Perlindungan Konsumen Atas Wanprestasi Developer Terhadap Bangunan KPR Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. *Jurnal Yustitia*, 5(2), 226-235.
- Astutik, S. (2024). *Hukum Perlindungan Konsumen dan Kontrak Baku*. Surabaya: Unitomo Press.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik Perumahan dan Permukiman 2023*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Barkatullah, A. H. (2008). *Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoretis dan Perkembangannya di Indonesia*. Bandung: Nusa Media.
- Cornelis, V. I. (2010). Relevansi Sistem Civil Law dan Common Law dalam Pengaturan Hukum Perjanjian Baku di Indonesia. *Jurnal Hukum Universitas Dr. Soetomo*, 2(2), 120-128.
- Dewi, A. A. I. A., & Santoso, B. (2021). Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perumahan Akibat Wanprestasi Pengembang. *Jurnal Kertha Semaya*, 9(1).
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hafriady, M. (2022). Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Sistem Pre Project Selling Pada Bisnis Properti. *Jurnal Ilmiah Universitas Mataram*.
- Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Hernoko, A. Y. (2010). *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).
- Kusumawati, M., et al. (2025). Wanprestasi Pengembang dan Perlindungan Konsumen. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4), 939-948.
- Lilawanti, S. N., Mulyati, E., & Suwandono, A. (2024). Perlindungan Hukum terhadap Konsumen dalam Transaksi Jual Beli Properti dengan Sistem Pre-Project Selling Ditinjau Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia. *Rawang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(9).
- Manurung, K. H., et al. (2024). Perlindungan Konsumen Terhadap Kerugian Akibat Kepailitan Perusahaan Properti. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(1).
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Miru, A., & Yodo, S. (2011). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Peraturan Menteri PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah.

- Saputri, E. M., & Waspia, W. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Hal Pengembang (Developer) Apartemen Dinyatakan Pailit. *Jurnal Hukum Adigama*, 2(2), 1-25.
- Sjahdeini, S. R. (1993). Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia. Jakarta: Institut Bankir Indonesia.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subekti. (2010). Hukum Perjanjian. Jakarta: Intermasa.
- Surojo, A. (2014). Hukum Perjanjian. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2020). Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik. Jakarta: Sinar Grafika.