

PENERAPAN ASAS ITIKAD BAIK TAHAP PRAKONTRAKTUAL PADA PERJANJIAN JUAL BELI PERUMAHAN*

Antari Innaka **, Sa'ida Rusdiana ***, Sularto ****

Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

Abstract

The good faith principle is present in the pre-contractual stage of Preliminary House Sale and Purchase Agreement because all three contractual stages are also characterised by good faith. This Preliminary Agreement precedes the actual House Sale and Purchase Agreement and we submit that the Preliminary Agreement is legally binding provided that it be honestly entered to. The legal remedy that is available for consumers who find the promises of their property agent in the Preliminary Agreement not included in the actual House Sale and Purchase Agreement is the Decree of State Minister for Public Housing No. 09/KPTS/M/1995.

Keywords: *good faith principle, pre-contractual, house sale and purchase agreement.*

Intisari

Asas itikad baik dilaksanakan dalam tahap prakontraktual pada perjanjian pendahuluan jual beli rumah karena ketiga tahapan kontrak selalu mengandung itikad baik. Dalam jual beli rumah ada perjanjian pendahuluan yang mendahului perjanjian jual beli yang sesungguhnya. Perjanjian pendahuluan itu tetap mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan kejujuran. Perlindungan hukum yang dapat digunakan konsumen ketika apa yang diperjanjikan oleh *developer* tidak tercantum dalam perjanjian pendahuluan adalah ketentuan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 09/KPTS/M/1995.

Kata Kunci: asas itikad baik, prakontraktual, perjanjian jual beli rumah.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	505
B. Metode Penelitian	505
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	506
1. Pelaksanaan Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli Perumahan pada Tahap Prakontraktual.....	506
2. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Ketika Kesepakatan Prakontraktual Tidak Termuat dalam Akte Perjanjian Jual Beli	508
D. Kesimpulan	513

* Hasil Penelitian Sekolah Vokasi Universitas Gadjah Mada Tahun 2011.

** Alamat korespondensi: antari.innaka@gmail.com.

*** Alamat korespondensi: sahyde_666@yahoo.com.

**** Alamat korespondensi: kolir2002@yahoo.com.

A. Latar Belakang Masalah

Setiap kegiatan masyarakat, utamanya bisnis, selalu didahului dengan pembuatan perjanjian. Setelah isinya disepakati, maka perjanjian ini akan mengikat para pihak. Artinya, para pihak harus melaksanakan apa yang telah mereka sepakati dan tuangkan dalam perjanjian itu sebab kesepakatan di antara mereka itu menimbulkan hubungan hukum di antara keduanya.

Namun demikian, perjanjian yang telah disepakati oleh dan mengikat para pihak itu seringkali menimbulkan permasalahan dan hambatan di kemudian hari. Oleh karena itu, sangat penting bagi para pihak untuk mengerti dan memahami substansi atau isi perjanjian sebelum menyetujui atau menyepakati perjanjian. Secara teoritis, tahapan dalam penyusunan perjanjian menurut van Dunne dapat dibedakan menjadi tiga yaitu tahap penyusunan perjanjian (*precontractuele fase*), tahap pelaksanaan isi perjanjian (*contractuele fase*) dan tahap setelah kontrak dilaksanakan (*postcontractuele fase*).¹

Tahap prakontraktual adalah tahap di mana para pihak melakukan perundingan untuk menentukan isi perjanjian yang nantinya akan mereka sepakati. Kesepakatan ini merupakan salah satu syarat penting untuk menerbitkan hubungan hukum selain syarat-syarat lain (lihat Pasal 1320 KUHPerdata). Selain ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata, dalam membuat perjanjian para pihak juga harus memperhatikan asas-asas dalam perjanjian.

Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata menyebutkan: "Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik". Pasal ini bermakna perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak harus dilaksanakan sesuai dengan kepatutan dan keadilan.

Secara teoritis asas itikad baik dapat dibedakan menjadi dua:

- 1) Itikad baik subjektif, yaitu sebelum perjanjian dilaksanakan para pihak harus menunjukkan kejujuran. Biasanya itikad

baik subjektif ada pada tahap negosiasi, di mana para pihak secara terbuka memberikan informasi yang sesungguhnya tentang siapa dirinya dengan memberikan bukti berupa dokumen tentang dirinya (misalnya dokumen Anggaran Dasar jika pihak dalam perjanjian adalah badan hukum PT) dan pihak lain wajib memeriksa dengan teliti.

- 2) Itikad baik objektif, yaitu pada saat pelaksanaan perjanjian harus sesuai dengan kepatutan atau keadilan.

Dalam sistem hukum di Indonesia, asas itikad baik berkembang utamanya dalam kegiatan bisnis perumahan (*property*) karena saat ini banyak pengembang perumahan yang melakukan penawaran melalui brosur. Apabila konsumen tertarik dengan satu rumah, maka sebelum perjanjian jual beli yang oleh undang-undang harus disusun menggunakan akta notariil berupa Akta Jual Beli (AJB), para pihak membuat perjanjian di bawah tangan. Perjanjian ini dinamakan Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB). Pada masa perjanjian pra jual beli ini dilakukan negosiasi untuk nantinya dituangkan dalam perjanjian jual beli yang sesungguhnya. Namun pada kenyataannya besar kemungkinan isi perjanjian yang telah disepakati pada masa negosiasi (tahap prakontraktual) tidak termuat atau tidak dilaksanakan dalam pelaksanaan kontrak. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk merumuskan dua permasalahan, yaitu: 1) Apakah asas itikad baik dilaksanakan dalam perjanjian jual beli perumahan pada tahap prakontraktual? Mengapa? 2) Bagaimana perlindungan hukum yang dapat digunakan oleh konsumen perumahan ketika kesepakatan prakontraktual tidak termuat dalam perjanjian jual beli?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif-empiris. Normatif karena merupakan

¹ Ridwan Khairandy, 2003, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.190.

penelitian terhadap asas-asas, ketentuan-ketentuan hukum dan teori-teori hukum. Empiris karena penelitian ini didukung juga dengan penelitian lapangan.

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan tujuannya untuk memperoleh data sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer. Penelitian ini dilakukan dengan metode *non random sampling* yaitu tidak semua anggota populasi dijadikan subjek penelitian. Jenis *non random sampling* yaitu yang bersifat *purposive sampling* artinya peneliti memberikan kriteria khusus untuk menentukan responden.

Setelah data diperoleh maka data itu akan dipilah-pilah sesuai asas-asas, peraturan-peraturan dan teori-teori yang kemudian digunakan untuk menganalisis. Analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif dan data disajikan dengan teknik deskriptif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pelaksanaan Asas Itikad Baik dalam Perjanjian Jual Beli Perumahan pada Tahap Prakontraktual

PT Yusan Nindyakarsa dan PT Roda Pembangunan Jaya adalah perusahaan pengembang perumahan (*developer*). Baik PT YN maupun PT RPJ memasarkan perumahan dengan sistem pesan bangun. Makna dari sistem pesan bangun adalah suatu sistem penjualan satuan unit rumah di mana pada saat konsumen hendak membeli satuan unit rumah, rumah yang akan dibeli itu belum dibangun.

Secara rinci tahapan dalam perjanjian jual beli rumah diawali dengan penawaran yang dilakukan oleh perusahaan pengembang. Penawaran dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, antara lain melalui brosur, melalui iklan media cetak, baliho atau dunia maya. Ketika konsumen tertarik untuk menerima penawaran itu, maka konsumen harus melakukan penerimaan dengan cara membayar sejumlah uang sebagai tanda jadi pemesanan (*panjer/booking fee*). Uang *booking fee*

ini berfungsi sebagai jaminan bahwa konsumen memang benar-benar hendak membeli rumah. Uang ini nantinya akan diperhitungkan sebagai bagian dari jumlah harga rumah keseluruhan. Namun dalam hal konsumen membatalkan jual beli, maka uang *panjer* ini akan menjadi milik *developer* sepenuhnya. Hal ini terjadi karena jual beli tanah atau rumah dalam hukum agraria menggunakan sistem hukum adat yang bersifat tunai, berbeda dengan sistem hukum perdata barat yang bersifat konsensual. Bersifat tunai artinya untuk terjadi perjanjian jual beli memerlukan formalitas tertentu, sedangkan bersifat konsensual artinya, perjanjian lahir atau terjadi seketika tercapai kata sepakat di antara para pihak (penjual dan pembeli) dan tidak memerlukan formalitas tertentu.

Tiga cara pembayaran dapat dilakukan oleh konsumen yaitu dengan cara *cash/tunai* artinya dua minggu setelah pembayaran *booking fee* konsumen membaya kekurangan harga rumah secara langsung sesuai harga rumah kepada *developer* ditambah biaya-biaya lain misalnya BPHTB (Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) dan PPN (Pajak Penambahan Nilai). Cara kedua, konsumen membayar dengan uang tunai bertahap, artinya dua minggu setelah pembayaran *booking fee* konsumen langsung membayar 50% dari harga rumah pada *developer*. Kekurangannya dibayar dalam beberapa tahap sesuai kesepakatan. Cara ketiga adalah dengan Kredit Pinjaman Rumah (KPR) yaitu pembayaran dilakukan secara angsuran oleh bank sebagai pihak ketiga yang bertindak juga sebagai penjamin bagi konsumen. Sebaliknya, konsumen juga harus memberikan jaminan atau agunan berupa rumah yang menjadi objek perjanjian jual beli antara konsumen dengan *developer* dan pembayaran sejumlah 30% dari harga rumah.

Jika pembayaran *booking fee* telah beres, pihak *developer* dan konsumen kemudian menuangkan kesepakatan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Dua *developer* sebagai responden memberi nama perjanjian

pengikatan jual beli dengan istilah yang berbeda. PT YN memberi nama Perjanjian Perikatan Jual Beli, sedangkan PT RPJ menyebutnya Perjanjian Pendahuluan Jual Beli.²

Perjanjian Pengikatan Jual Beli atau perjanjian pendahuluan adalah perjanjian antara penjual (*developer*) dan pembeli (konsumen) yang dibuat untuk mendahului perjanjian jual beli yang sesungguhnya yang dituangkan dalam Akta Jual Beli oleh PPAT. PPJB merupakan dokumen yang menunjukkan adanya hubungan hukum antara *developer* dengan konsumen. Hubungan hukum terjadi karena *developer* mengikatkan diri untuk menjual tanah beserta rumah sedangkan konsumen wajib membayar harga objek perjanjian itu. PPJB bukan merupakan perjanjian jual beli, karena perjanjian jual beli itu belum terjadi. Perjanjian jual beli itu belum terjadi karena masih ada persyaratan yang belum terlaksana, misalnya jual beli harus telah dibayar lunas harganya baru kemudian Akta Jual Beli dapat ditandatangani atau tanah dan rumah belum bersertifikat. Belum selesainya semua persyaratan ini menyebabkan Pejabat Pembuat Akta Tanah akan menolak membuat akta jual beli. Agar para pihak tetap dapat melakukan jual beli rumah, maka mereka sepakat jual beli akan dilakukan setelah sertifikat telah jadi dan konsumen telah membayar lunas harganya.

Sementara persyaratan belum selesai diurus, para pihak menuangkan kesepakatan awal dalam perjanjian pengikatan jual beli atau lazim disebut perjanjian pendahuluan. Perjanjian pengikatan jual beli dibuat oleh para pihak karena objek jual beli secara fisik belum ada sama sekali atau masih dalam proses pembangunan atau karena pembeli belum melunasi objek jual beli tersebut.

Perjanjian Pengikatan Jual Beli tidak diatur secara khusus dalam KUHPdata, akan tetapi tetap tunduk pada ketentuan-ketentuan umum dalam Buku III KUHPdata. Ketentuan

khususnya ada dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Perjanjian Pengikatan Jual Beli.

Menurut J. M. van Dunne dalam setiap perjanjian terdapat tiga tahapan yang akan dilalui oleh para pihak dalam perjanjian. Tahapan itu meliputi: a) Tahap prakontraktual (*precontractuele fase*); b) Tahap kontraktual (*contractuele fase*); c) Tahap pascakontraktual (*postcontractuele*).

Jika dikaitkan dengan asas itikad baik maka dapat dikatakan bahwa pada masa prakontraktual telah ada itikad baik. Artinya itikad baik harus telah ada di antara para pihak pada masa negosiasi. Secara sederhana dapat dikatakan pada setiap negosiasi untuk menentukan isi perjanjian maka kedua belah pihak harus mengedepankan kejujuran.

Dalam perjanjian bisa dibedakan antara teori modern dengan konvensional. Pada teori konvensional, ikatan di antara para pihak artinya janji-janji yang dilakukan oleh *developer* dianggap belum terwujud pada tahap prakontraktual dalam perjanjian sehingga tidak mengikat sama sekali. Berbeda dengan teori konvensional, dalam teori modern janji-janji yang telah disepakati oleh para pihak pada tahap prakontraktual dianggap telah mengikat. Jadi pada intinya konsep bahwa perjanjian hanya mengikat pada saat tahap kontraktual saja telah bergeser. Maknanya perjanjian telah mengikat para pihak baik pada tahap prakontraktual, kontraktual dan pascakontraktual.

Subekti mengemukakan bahwa terdapat dua jenis asas itikad baik yaitu itikad baik subjektif dan itikad baik objektif.³ Itikad baik subjektif maknanya adalah kejujuran. Kejujuran harus ada sebelum perjanjian dilaksanakan oleh para pihak. Artinya pada tahap prakontraktual telah ada itikad baik subjektif, sedangkan itikad baik objektif ada pada tahap kontraktual. Makna itikad

² Nama resmi yang diberikan oleh Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli yaitu Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB).

³ Subekti, 2009, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, hlm. 7.

baik objektif adalah kepatutan dan berada pada tahap kontraktual. Hal ini terjadi karena masa tahap kontraktual isi perjanjian yang berupa hak dan kewajiban harus dilaksanakan dengan itikad baik pula. Pada tahap kontraktual ini yang wenang menilai apakah dalam perjanjian ada kepatutan atau tidak adalah hakim. Itikad baik objektif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa tentang isi atau hak dan kewajiban dalam perjanjian.

Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota menyatakan bahwa kontrak harus dilaksanakan dengan itikad baik (*goeder trouw*). Undang-undang hanya menyatakan bahwa kontrak harus dilaksanakan dengan itikad baik; tetapi tidak menentukan tahap prakontraktual, kontraktual atau pascakontraktual. Jadi dapat disimpulkan bahwa itikad baik harus sudah ada sejak tahap prakontraktual sampai pascakontraktual.

Sementara itu perlu untuk ditelaah lebih lanjut apakah PPJB yang merupakan perjanjian pendahuluan antara *developer* dengan konsumen sebagai bagian dari tahap prakontraktual mengikat sebagai perjanjian. Seperti diketahui PPJB adalah perjanjian yang mengikat para pihak. Sebagai perjanjian yang mengikat para pihak maka harus memenuhi ketentuan tentang syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdota.

Berdasarkan keterangan dari delapan responden konsumen yang melakukan PPJB ini, semua PPJB telah memenuhi persyaratan sahnya perjanjian. Hal itu dapat dibuktikan bahwa syarat: **a) Pertama**, sepakat mereka yang mengikatkan diri dalam perjanjian, dalam perjanjian pendahuluan antara *developer* (PT YN dan PT RPJ) dengan konsumen telah ada kata sepakat untuk mengadakan hubungan hukum jual beli. Kata sepakat di antara para pihak ditandai dengan penandatanganan perjanjian. **b) Kedua**, syarat kecakapan dalam membuat perikatan dapat ditunjukkan dengan fakta bahwa baik konsumen maupun *developer* cakap melakukan perbuatan hukum. Konsumen sebagai pembeli dibuktikan dengan identitas KTP sedangkan pihak *developer*

sebagai badan hukum berbentuk perseroan terbatas. Perseroan terbatas adalah salah satu bentuk badan hukum. Badan hukum dapat digolongkan sebagai subjek hukum sehingga dianggap cakap melakukan perbuatan hukum. **c) Ketiga**, suatu hal tertentu. Dalam PPJB, objek perjanjian berupa tanah dan rumah dapat ditunjukkan dari ketentuan letak kavling, tipe tanah dan bangunanya yang telah disepakati bersama. **d) Keempat**, syarat sebab yang halal menunjukkan tujuan utama dilakukan perjanjian antara *developer* dan konsumen adalah mengalihkan hak milik rumah dan tujuan perjanjian jual beli ini tidak berentangan dengan peraturan perundangan, kesusilaan dan ketertiban umum.

Dari empat syarat Pasal 1320 KUHPerdota di atas, nampak bahwa perjanjian PPJB ini sah.

Dalam PPJB rumah ini konsumen ditentukan juga harus membayar *booking fee* paling lambat dua minggu sebelum pembayaran harga rumah. Perjanjian jual beli tanah dan rumah menganut sistem hukum adat di mana pembayaran harus dilakukan secara kontan atau tunai. Oleh karenanya konsumen harus memberikan uang panjer atau uang muka sebagai tanda jadi. Pembayaran harga dan penyerahan hak dilakukan pada saat yang bersamaan. Pada saat itu jual beli dianggap selesai, sedangkan sisa harga dianggap sebagai utang konsumen kepada *developer*. Hal ini berbeda dengan sistem hukum barat di mana perjanjian jual beli bersifat konsensual. Hal itu tampak dari isi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu dalam Pasal 5, yang intinya menyebutkan bahwa UUPA menggunakan sistem hukum adat sehingga jual beli bersifat tunai dan tidak mengenal pembayaran secara kredit atau angsuran.

2. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Ketika Kesepakatan Prakontraktual Tidak Termuat dalam Akte Perjanjian Jual Beli

Perlindungan hukum dalam PPJB dapat diketahui dari hak dan kewajiban *developer* dan

konsumen. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 mengatur tentang subjek dalam perjanjian rumah. Dalam Keputusan itu, *developer* berkedudukan selaku penjual, sedangkan konsumen berkedudukan sebagai pembeli rumah di perumahan dari kedua PT tersebut.⁴

Objek perjanjian jual beli rumah dalam perumahan ini meliputi:⁵

1. luas bangunan rumah disertai gambar arsitektur, gambar denah, dan spesifikasi teknis bangunan. Luas bangunan disebutkan secara rinci dalam PPJB, namun untuk gambar arsitektur, denah dan spesifikasi teknis bangunan menjadi lampiran yang tidak terpisahkan dalam PPJB;
2. luas tanah, status tanah, perijinan serta hak-hak yang ada didalamnya. Dalam PPJB disebutkan status tanah dalam perumahan adalah hak guna bangunan yang sedang dalam tahap proses pecah di kantor BPN setempat. Pencantuman status tanah bertujuan sebagai jaminan bahwa tanah tersebut benar-benar ada di bawah kekuasaan *developer* serta jaminan terhadap gangguan dari pihak ketiga yang tidak berkepentingan;
3. lokasi tanah dengan cara mencantumkan nomor kavling, rincian wilayah mulai dari desa, kelurahan dan kecamatan lengkap tercantum dalam PPJB; dan
4. harga rumah, tanah dan tata cara pembayarannya masuk dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Kepmen PPJB.

Selain tersebut di atas juga terdapat kewajiban *developer* untuk menyerahkan objek perjanjian berupa tanah dan rumah tepat pada waktu yang telah diperjanjikan. Adanya keterlambatan pembayaran, maka *developer* harus membayar denda keterlambatan sebesar 0,1% dari nilai total pembayaran yang telah dilakukan oleh konsumen setiap hari keterlambatan dan maksimal denda sebesar 2%. Ketentuan ini bertentangan dengan ketentuan dalam Kepmen PPJB yang menentukan sebesar $\frac{2}{1000}$ (dua perseribu) dari total nilai jual

beli. Secara lengkap dalam Kepmen PPJB Angka II diatur kewajiban penjual dan dalam Angka IV diatur kewajiban pembeli.

Satu ketentuan dalam PPJB di PT NK mengatur tentang denda yang harus ditanggung konsumen ketika membatalkan perjanjian pendahuluan ini. Kewajiban lain yang juga merugikan konsumen adalah ketentuan tentang larangan bagi konsumen untuk merubah bentuk bangunan meskipun hak milik telah beralih ke konsumen.

PPJB bukan merupakan sesuatu hal yang baru di ranah hukum jual beli perumahan (*property*) di Indonesia. PPJB sering digunakan oleh para pengembang (*developer*) untuk menunjang kegiatan bisnisnya. Hal ini disebabkan karena bisnis perumahan membutuhkan suatu bentuk perjanjian pendahuluan guna menjamin kepentingan para pihak ketika titik temu mengenai hal-hal yang pokok telah dimiliki. PPJB perumahan biasanya dituangkan dalam bentuk perjanjian standar, meskipun demikian tidak menutup kemungkinan adanya negosiasi di antara para pihak.

PPJB dapat dikatakan sebagai perjanjian pendahuluan artinya nanti akan diikuti dan dijabarkan dalam perjanjian lain yang mengaturnya secara lebih detail dan lengkap, sehingga hanya berisikan hal-hal yang pokok saja. Di dalamnya terkandung unsur kepercayaan dan janji yang memberikan rasa saling pengertian di antara para pihak sebelum membuat perjanjian jual beli. Isi dari PPJB selanjutnya di kemudian hari harus dimasukkan ke dalam PJB, sehingga akan memiliki kekuatan mengikat selayaknya kekuatan mengikat yang dimiliki perjanjian pada umumnya.

Perjanjian pra jual beli merupakan suatu bentuk kesepakatan dari para pihak yaitu pengembang perumahan dengan calon konsumen mengenai hal-hal pokok yang diperjanjikan setelah melalui negosiasi sebagai langkah awal

⁴ Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli tentang Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Kepmen PPJB).

⁵ Lebih lanjut Pasal 1 Kepmen PPJB secara rinci menyebutkan tanah beserta harga rumah dan tatacara pembayarannya.

untuk menuju tahapan perjanjian jual beli yang sesungguhnya. Di sini objek perjanjiannya berupa rumah yang masih dalam tahap pembangunan. Hal-hal pokok yang diperjanjikan biasanya mengenai lingkup objek perjanjian jual beli seperti kondisi atau spesifikasi rumah yang dijual kepada konsumen, meliputi letak atau lokasi, keadaan lingkungan sekitar, kavling, bentuk bangunan, dan fasilitas lain, harga rumah, cara pembayaran uang muka, jangka waktu pembayaran, ketentuan persyaratan dokumen atau berkas untuk keperluan PJB, pengunduran diri dan sanksi, pilihan hukum dan upaya penyelesaian perselisihan. Di dalam PPJB kedua belah pihak membubuhkan tanda tangan.

Pasal 134 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa setiap orang dilarang menyelenggarakan pembangunan perumahan, yang tidak membangun perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan. Selain itu terdapat pula sanksi pidana yang diatur dalam Undang-Undang ini yaitu dalam Pasal 151 ayat (1) dan (2).

Pada PPJB telah disertai dengan negosiasi di antara para pihak mengenai hal-hal pokok yang akan dituangkan dalam isi perjanjian perjanjian jual beli. Dalam tahapan ini maka dapat diketahui adanya suatu kesepakatan awal para pihak mengenai substansi atau klausula-klausula esensial yang nantinya hendak dicantumkan dalam perjanjian jual beli yang sebenarnya atau disebut Perjanjian Jual Beli (PJB). Dalam PPJB biasanya dimasukkan klausula seperti halnya dalam PJB pada umumnya, karena merupakan suatu upaya perlindungan bagi para pihak yang hendak melakukan transaksi jual beli perumahan. Oleh karena itu dapat dikatakan PPJB menjadi jaminan awal bagi para pihak untuk melindungi kepentingan mereka nantinya.

Menurut Pasal 1457 KUHPerdara, jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu (penjual) mengikatkan dirinya untuk

menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain (pembeli) untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Berdasarkan teori lahirnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdara, maka jual beli termasuk perjanjian yang bersifat konsensual, di mana perjanjian lahir saat kedua belah pihak sepakat mengenai barang dan harga, walaupun pada saat itu barang belum diserahkan dan harga belum dibayarkan (Pasal 1458 KUHPerdara). Oleh karena itu unsur esensial dari perjanjian jual beli adalah barang dan harga.

Perjanjian jual beli dilakukan dalam dua tahap yaitu tahap kesepakatan kedua belah pihak mengenai barang dan harga yang ditandai dengan kata sepakat dan tahap penyerahan (*levering*) dari benda yang menjadi obyek perjanjian, dengan tujuan untuk mengalihkan hak milik dari benda tersebut. Asas konsensualisme yang terkandung di dalamnya berarti bahwa cukup dengan kata sepakat saja sudah lahir atau dilahirkan suatu perikatan. Sehingga apabila dalam tahap prakontraktual telah terdapat suatu janji-janji yang disepakati maka telah mengikat para pihak selayaknya mengikatnya suatu perjanjian.

Permasalahan muncul ketika salah satu pihak tidak mencantumkan isi atau klausula dalam PPJB ke dalam PJB yang dibuatnya. Hal ini tentu saja akan menimbulkan persoalan tersendiri apabila dalam proses selanjutnya terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh para pihak akibat adanya niat buruk dengan sengaja tidak mencantumkan beberapa klausula dalam PPJB ke dalam PJB. Efek yang negatif kemudian yaitu apabila salah satu pihak atau konsumen menderita kerugian atas tindakan tersebut karena kepentingan dan hak-haknya tidak terakomodasi dalam perjanjian.

Di dalam PPJB terkandung suatu janji-janji yang diikrarkan oleh para pihak di mana janji tersebut telah mengikat secara moral dan etis. Pada saat para pihak telah berjanji maka dengan sendirinya janji tersebut menimbulkan suatu ikatan bagi para pihak. Apalagi janji tersebut dilahirkan atas dasar kepercayaan satu sama lain

yang seharusnya dijunjung tinggi dan tidak pantas untuk dikesampingkan, karena akan menodai kemurnian dari suatu bentuk penghargaan terhadap suatu ikrar atau janji.

Pada saat prakontraktual di mana para pihak bernegosiasi untuk mencapai suatu titik temu atau kesepakatan mengenai hal-hal atau substansi yang ingin mereka tuangkan kedalam suatu perjanjian demi melindungi kepentingan dan tujuan dibuatnya perjanjian itu sendiri. Walaupun pada tahap prakontraktual belum dilahirkan perjanjian yang mengikat bagi para pihak, namun unsur yang terkandung di dalam janji prakontrak mengikat para pihak apabila telah tercapai suatu kesepakatan terhadap apa yang diperjanjikan tersebut.

Dengan demikian kesepakatan mengenai hal-hal pokok dalam prakontrak hendaklah dimaknai oleh para pihak sebagai suatu keharusan untuk kemudian dituangkan dalam perjanjian yang dibuat. Tidak menutup kemungkinan memang terjadi perubahan situasi atau peristiwa tertentu yang mengakibatkan perubahan hal-hal pokok yang telah diperjanjikan dan dinegosiasikan pada tahap prakontraktual, namun demikian jika tidak terjadi suatu perubahan keadaan tersebut maka tidak ada alasan bagi para pihak untuk tidak tunduk pada kesepakatan yang dicapai pada saat prakontraktual tersebut. Hal ini disebabkan karena janji prakontraktual mengikat para pihak secara hukum, sehingga tidak boleh diabaikan tanpa alasan yang jelas dan dibenarkan oleh aturan.

Perlu diperhatikan bahwa janji-janji prakontraktual yang tidak dituangkan dalam perjanjian akan membawa konsekuensi apabila permasalahan yang muncul akibat perbuatan yang beritikad buruk dari salah satu pihak tidak memiliki dasar untuk bisa diajukan klaim oleh pihak yang lainnya, meskipun pihak tersebut menderita kerugian. Dasar gugatan wanprestasi tidak dapat digunakan karena tidak ada klausula di dalam perjanjian yang dilanggar oleh pihak tersebut. Maka dari itu janji prakontrak yang tertuang dalam PPJB haruslah menjadi dasar untuk menentukan apakah terjadi penyalah-

gunaan keadaan di dalam fase kontraktualnya sehingga dapat dijadikan dasar gugatan bagi pihak yang dirugikan.

Penyalahgunaan keadaan di sini adalah implikasi dari posisi tawar para pihak yang tidak seimbang, yaitu pihak konsumen sebagai pihak yang lemah yang terdesak kebutuhan akan perumahan yang dijanjikan oleh pihak pengembang. Setelah uang muka yang diatur dalam PPJB dibayar oleh konsumen maka ada tekanan ekonomis dan psikologis dari pihak konsumen untuk mau tidak mau melanjutkan perjanjian tersebut sampai selesai. Karena jika tidak, pihak konsumen tersebutlah yang akan menderita kerugian dengan kehilangan uang muka yang telah dibayarkan kepada pengembang.

Setelah PPJB ditandatangani dan dilaksanakan oleh para pihak maka dalam proses menuju pembuatan PJB terjadi pergeseran posisi tawar yang tidak seimbang. Pihak pengembang memiliki posisi yang lebih dominan dibanding dengan konsumen. Di sinilah penyalahgunaan keadaan itu muncul sehingga isi dari PPJB yang telah disepakati dan diperjanjikan sebelumnya oleh para pihak sering ada yang tidak dicantumkan dalam perjanjian jual beli yang dibuat kemudian. Pihak produsen cenderung lebih mengakomodasi kepentingan untuk melindungi dirinya, sedangkan kepentingan konsumen diabaikan.

Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Di dalamnya terdapat pasal-pasal yang mengatur upaya perlindungan bagi para konsumen yang dilanggar hak-haknya oleh produsen. Oleh karena itu bagi konsumen perumahan yang terkurangi hak-haknya akibat perbuatan sepihak dari produsen yang merugikan mereka baik secara langsung maupun tidak langsung akan terpayungi oleh undang-undang ini.

UUPK sendiri secara umum membuka kemungkinan pengajuan gugatan oleh konsumen kepada pelaku usaha berdasarkan faktor

penyalahgunaan keadaan. Penjelasan Pasal 2 UUPK menyebutkan adanya lima asas perlindungan konsumen, yaitu asas manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan; dan kepastian hukum.

Pada asas keadilan, dijelaskan, seluruh rakyat diupayakan agar dapat berpartisipasi semaksimal mungkin dan agar diberi kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Kemudian, dalam asas keseimbangan disebutkan, perlu diberi keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 butir (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur mengenai kewajiban-kewajiban pelaku usaha, dalam hal ini penjual yang menawarkan dan menjual suatu produk, yaitu haruslah beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya. Perlindungan hukum bagi konsumen adalah dengan melindungi hak-hak konsumen. Walaupun sangat beragam, secara garis besar hak-hak konsumen dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar yaitu:⁷

- a) Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan;
- b) Hak untuk memperoleh barang dan/atau jasa dengan harga wajar; dan
- c) Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Ada upaya perlindungan hukum yang bisa ditempuh oleh pihak untuk melindungi hak dan kepentingan hukum mereka yaitu dengan upaya preventif dan represif. Perlindungan hukum secara preventif dapat dilakukan dengan membuat suatu peraturan atau membuat suatu ketentuan yang mengakomodasi perlindungan konsumen. Dalam hal ini konsumen harus berperan aktif menyata-

kan pendapatnya kepada pengembang perumahan untuk meminta agar mencantumkan hal-hal yang telah diperjanjikan pada saat prakontraktual ke dalam perjanjian jual beli perumahan sesuai dengan kesepakatan. Konsumen harus berani mengambil langkah tegas agar kepentingannya terlindungi. Upaya represif yang dapat ditempuh oleh konsumen yang mengalami kerugian yaitu dengan menuntut langsung kepada pengembang untuk memenuhi hak-haknya yang dilanggar. Selain itu dalam melindungi dirinya secara represif konsumen dapat mengajukan pengaduan Lembaga Perlindungan Konsumen atau Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Pengaduan tersebut diharapkan dapat membantu konsumen untuk dapat menyelesaikan permasalahan dengan pelaku usaha secara lebih bijak.

Konsumen perumahan juga dapat menggunakan jalur non litigasi maupun litigasi untuk menyelesaikan sengketa yang timbul akibat tidak dicantumkannya isi kesepakatan prakontraktual dalam Perjanjian Jual Beli oleh pihak pengembang perumahan sehingga merugikan dirinya.

Perlindungan hukum bagi konsumen dapat tercapai apabila dilaksanakan dan didukung sepenuhnya oleh semua pihak yang terkait didalamnya antara lain produsen atau pelaku usaha itu sendiri, konsumen, pemerintah, lembaga konsumen baik swasta maupun milik pemerintah. Apabila semua perangkat diatas saling mengoptimalkan perannya masing-masing maka upaya perlindungan yang selama ini diharapkan oleh konsumen akan berjalan dengan maksimal.

Dalam hal denda yang ada dalam PPJB di kedua responden *developer* mengatur hal yang berbeda dengan ketentuan Kepmen PPJB. Namun demikian, dalam Pasal 1493 KUHPdata disebutkan adanya kemungkinan mengurangi atau memperluas kewajiban salah satu pihak. Selain itu Buku III KUHPdata yang mengatur

⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 112-113.

⁷ Abdul Halim Barkatullah, 2010, *Bisnis E-Commerce: Studi Sistem Keamanan dan Hukum di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 25.

tentang Perikatan bersifat sebagai aturan pelengkap. Artinya para pihak dalam perjanjian boleh mengatur perjanjian di antara para pihak berbeda dengan ketentuan yang ada dalam Buku III KUHPerdara. Namun, adanya ketentuan Pasal 1493 KUHPerdara tidak berarti meniadakan tanggung jawab *developer* terhadap kerugian konsumen. Hal itu dipertegas oleh ketentuan Pasal 1494 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa:”meskipun telah diperjanjikan bahwa si penjual tidak akan menanggung suatu apapun, namun ia tetap bertanggung jawab tentang apa yang berupa akibat dari suatu perbuatan yang dilakukan olehnya, segala perjanjian yang bertentangan dengan ini adalah batal”.

Kewajiban-kewajiban pembeli dalam jual beli rumah di perumahan juga diatur secara khusus didalam Kepmen PPJB. Antara lain konsumen sebagai pembeli mempunyai kewajiban membayar harga tanah dan rumah sesuai harga termasuk biaya-biaya yang diperjanjikan. Keterlambatan pembayaran denda yang harus dibayar sebesar $\frac{2}{1000}$ dari jumlah angsuran yang telah jatuh tempo untuk setiap hari keterlambatan. Ketentuan ini berbeda dengan isi PPJB di mana setiap tujuh hari keterlambatan maka konsumen harus membayar 1% dari nilai jual beli.

Berdasarkan wawancara dengan bagian legal responden *developer* alasan mengatur berbeda dengan Kepmen PPJB karena adanya asas kebebasan berkontrak. Namun bukan berarti adanya asas kebebasan berkontrak maka para pihak bisa bebas sebebaskan mengatur isi perjanjian. Asas kebebasan berkontrak dibatasi

oleh Pasal 1337 KUHPerdara dan campur tangan pemerintah yang bertindak sebagai pelindung terhadap pihak yang secara ekonomis lebih lemah dibanding pihak lainnya. Adanya aturan Kepmen PPJB membatasi kebebasan dalam menentukan isi perjanjian (PPJB) yang dibuat oleh para pihak itu.

Penyelesaian perselisihan antara kedua belah pihak dalam PPJB ditentukan dengan cara musyawarah. Penyelesaian perselisihan yang diatur dalam Kepmen PPJB baru digunakan apabila secara musyawarah tidak diperoleh kesepakatan. Kepmen PPJB memberikan jalan keluar untuk menyelesaikan sengketa di antara penjual dan pembeli rumah melalui Badan Arbitrase Nasional Indonesia.

D. Kesimpulan

Asas itikad baik dilaksanakan dalam tahap prakontraktual pada Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah (PPJB) karena dalam ketiga tahapan kontrak selalu terkandung itikad baik. Itikad baik dalam tahap prakontraktual adalah itikad baik subjektif. Namun karena dalam jual beli rumah ini ada perjanjian pendahuluan yang mendahului Perjanjian Jual Beli yang sesungguhnya, maka PPJB itu tetap mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan kejujuran.

Perlindungan hukum yang dapat digunakan ketika apa yang diperjanjikan oleh *developer* tidak tercantum dalam perjanjian pendahuluannya maka konsumen dapat menggunakan ketentuan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 9 Tahun 1995.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Barkatullah, Abdul Halim, 2010, *Bisnis E-Commerce: Studi Sistem Keamanan dan Hukum di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Khairandy, Ridwan, 2003, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

- Subekti, 2009, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Burgerlijk Wetboek voor Indonesië* (Staatsblad

- Tahun 1847 Nomor 23).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188).
- Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli tentang Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB).