



Legal Protection of Buyers in The Pre-Project Selling Scheme for Residential Property in Indonesia

Tasya Putri Afrudi¹, Thalita Audrey Azalia², Wevy Efticha Sary³

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Email: tasya130504@gmail.com¹, audreythatia@gmail.com², wesary@unib.ac.id³

ABSTRACT

This study examines the level of legal protection provided to buyers in pre-project selling (PPS) housing schemes during the early stages of development, when permits are incomplete, land titles are unclear, and buildings are not yet constructed. Using a normative approach and jurisprudential analysis, this study examines regulatory gaps, market practices, and relevant Supreme Court decisions. The results indicate that despite the existence of consumer protection regulations, protection during the pre-construction phase remains weak due to unclear land status, reliance on non-binding bank guarantees, and a lack of effective dispute resolution mechanisms. Implications of these findings include recommendations for regulatory improvements, increased transparency, and strengthening mediation institutions.

Keywords: pre-project selling, consumer protection, property, development permits, land titles.

PENDAHULUAN

Kebutuhan akan hunian yang layak merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang terus mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan urbanisasi di Indonesia. Kondisi ini mendorong berkembangnya sektor properti, khususnya pembangunan perumahan oleh para pengembang (*developer*), sebagai respon terhadap tingginya permintaan pasar. Dalam praktiknya, untuk mempercepat perputaran modal dan menarik minat konsumen sejak dini, *developer* kerap menggunakan skema pemasaran yang dikenal sebagai *pre-project selling* (PPS), yaitu penjualan unit rumah sebelum pembangunan fisik dimulai atau bahkan sebelum seluruh aspek legalitas terpenuhi.

Secara ekonomi, skema PPS memberikan keuntungan bagi *developer* karena memungkinkan pendanaan proyek berasal dari uang muka konsumen. Namun, dari perspektif hukum privat, praktik ini menimbulkan persoalan yang cukup kompleks, terutama berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pembeli. Pada tahap pra-konstruksi, objek yang diperjualbelikan pada dasarnya belum ada secara fisik, dan dalam banyak kasus, status hukum atas lahan maupun izin pembangunan belum sepenuhnya jelas. Hal ini menempatkan pembeli pada posisi yang rentan terhadap berbagai risiko hukum, seperti keterlambatan pembangunan, perubahan spesifikasi, hingga kegagalan proyek secara keseluruhan.

Dalam kerangka hukum perdata Indonesia, hubungan antara *developer* dan pembeli dalam skema PPS umumnya dituangkan dalam bentuk Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), yang tunduk pada ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), khususnya terkait syarat sah perjanjian dan asas kebebasan berkontrak. Meskipun demikian, penerapan asas tersebut dalam praktik PPS sering kali tidak mencerminkan keseimbangan para pihak. PPJB yang digunakan cenderung merupakan perjanjian baku yang disusun sepihak oleh *developer*, sehingga pembeli tidak memiliki ruang yang memadai untuk melakukan negosiasi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketimpangan posisi tawar serta membuka peluang terjadinya klausula-klausula yang merugikan konsumen.¹

Di sisi lain, secara normatif, perlindungan terhadap konsumen telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menekankan prinsip transparansi, keadilan, dan itikad baik. Selain itu, terdapat pula pengaturan sektoral yang mengatur kegiatan pembangunan dan pemasaran perumahan. Namun demikian, berbagai regulasi tersebut belum secara komprehensif mengatur secara spesifik praktik PPS pada tahap pra-konstruksi, terutama terkait kewajiban pemenuhan izin, kejelasan status lahan, serta mekanisme jaminan bagi pembeli.² Akibatnya, terdapat kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik di lapangan, yang pada akhirnya berdampak pada lemahnya perlindungan hukum bagi konsumen.

Permasalahan ini semakin kompleks dengan adanya fakta bahwa dalam banyak kasus, sengketa antara pembeli dan *developer* baru muncul setelah terjadi kerugian, sehingga perlindungan hukum yang tersedia lebih bersifat represif daripada preventif. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa yang ada, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, belum sepenuhnya efektif dalam memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi pembeli. Dalam konteks ini, penting untuk mengkaji kembali sejauh mana hukum privat di Indonesia mampu memberikan perlindungan yang memadai dalam praktik PPS, khususnya pada tahap awal pengembangan proyek.³

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat perlindungan hukum yang diberikan kepada pembeli dalam skema *pre-project selling* perumahan pada tahap pra-konstruksi, dengan menyoroti kesesuaian antara regulasi yang berlaku dan praktik pasar, serta mengidentifikasi celah-celah hukum yang berpotensi merugikan konsumen. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi guna memperkuat perlindungan hukum bagi pembeli, baik melalui perbaikan regulasi maupun penguatan mekanisme kontraktual dalam perspektif hukum perdata.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian hukum perumahan dan pemukiman, khususnya terkait perlindungan konsumen dalam transaksi properti, serta menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih responsif terhadap dinamika praktik PPS di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-doktriner dengan metode analisis yurisprudensi dan studi kepustakaan. Penelitian normatif ini dipilih karena fokus pada pemahaman dan penafsiran regulasi serta putusan pengadilan yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan bahwa praktik *pre-project selling* (PPS) pada sektor perumahan di Indonesia, khususnya pada tahap pra-konstruksi, memperlihatkan adanya

¹ C. G. Swetasoma, "The Equality of Parties in Sale and Purchase Binding Agreement on Land and Building with the Pre Project Selling System," *Padjadjaran* 8, no. 3 (2021): 77–95.

² S. P. Lestari dan B. Y. Nugroho, "Consumer Protection in Indonesian Real Estate Transactions," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 15, no. 2 (2022): 123–145.

³ Y. H. Wibowo, "Legal Risks of Pre Project Selling in Indonesia," *Jurnal Properti Indonesia* 8, no. 1 (2020): 67–89.

ketidaksesuaian yang cukup signifikan antara kerangka regulasi yang berlaku dengan praktik pasar yang berkembang. Secara normatif, perlindungan terhadap konsumen telah diatur dalam berbagai instrumen hukum, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menekankan pentingnya transparansi informasi dan itikad baik dalam transaksi. Namun demikian, implementasi prinsip-prinsip tersebut dalam praktik PPS masih menunjukkan kelemahan mendasar, terutama karena belum adanya pengaturan yang secara spesifik mengatur kondisi pra-konstruksi, seperti kejelasan status perizinan, kepemilikan lahan, serta kesiapan pembangunan fisik.⁴

Ketidaksesuaian tersebut tercermin dalam masih maraknya praktik pemasaran properti yang dilakukan sebelum terpenuhinya aspek legalitas yang memadai. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 18 Tahun 2020 memang telah mengatur bahwa pemasaran dapat dilakukan setelah terpenuhinya persyaratan administratif tertentu, termasuk minimal 30% dari keseluruhan perizinan. Namun, ketentuan ini dalam praktik dinilai belum cukup memberikan jaminan kepastian hukum bagi pembeli, karena tidak disertai dengan sanksi yang tegas dan mekanisme pengawasan yang efektif. Akibatnya, *developer* tetap memiliki ruang yang luas untuk melakukan pemasaran meskipun kondisi proyek belum siap secara hukum maupun teknis.

Dari perspektif hukum perdata, hubungan hukum antara *developer* dan pembeli dalam PPS didasarkan pada perjanjian, khususnya Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), yang tunduk pada ketentuan umum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Meskipun asas kebebasan berkontrak memberikan keleluasaan bagi para pihak untuk menentukan isi perjanjian, dalam praktik PPS asas ini sering kali disalahgunakan melalui penggunaan klausula baku yang cenderung merugikan konsumen. Klausula-klausula seperti *as is clause*, pembatasan tanggung jawab *developer*, serta pengalihan risiko kepada pembeli menunjukkan adanya ketimpangan posisi tawar yang nyata. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip keseimbangan dalam kontrak serta asas itikad baik (*good faith*) yang seharusnya menjadi dasar dalam setiap hubungan perdata.⁵

Lebih lanjut, penelitian ini mengidentifikasi tiga bentuk risiko hukum utama yang dihadapi pembeli dalam PPS pada tahap pra-konstruksi. Pertama, risiko terkait ketidaklengkapan izin, di mana keterlambatan atau kegagalan memperoleh izin sering kali dijadikan alasan oleh *developer* untuk menunda pelaksanaan kewajiban dengan dalih *force majeure*.⁶ Padahal, dalam banyak kasus, kondisi tersebut lebih tepat dikualifikasikan sebagai wanprestasi karena berkaitan dengan kelalaian *developer* dalam memenuhi kewajiban administratifnya. Kedua, risiko terkait status lahan yang belum jelas, seperti tanah yang masih dalam proses pembebasan atau belum memiliki sertifikat yang sah. Hal ini membuka potensi sengketa kepemilikan yang dapat berujung pada batalnya perjanjian atau kerugian bagi pembeli. Ketiga, risiko terkait belum adanya bangunan fisik, yang menyebabkan tidak adanya jaminan nyata atas objek yang diperjanjikan, serta membuka kemungkinan terjadinya perubahan spesifikasi yang tidak sesuai dengan kesepakatan awal.⁷

Dalam konteks ini, keberadaan jaminan dari lembaga keuangan, seperti *bank guarantee*, belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan yang efektif bagi pembeli. Hal ini disebabkan oleh sifat jaminan yang bersifat kondisional dan tidak secara langsung mengikat hubungan hukum antara bank dan konsumen. Dengan demikian, apabila terjadi wanprestasi oleh *developer*, pembeli tidak selalu dapat mengakses jaminan tersebut secara langsung, sehingga perlindungan yang diharapkan menjadi tidak optimal.

⁴ A. P. Rafli dan I. Muramuzi, "Legal Protection for Apartment/Condominium Consumers Post Supreme Court Circular Number 3 of 2023," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 8, no. 1 (2025): 122–138.

⁵ R. A. Santoso, "The Doctrine of Good Faith in Indonesian Contract Law," *Jurnal Hukum Perdata* 9, no. 1 (2023): 15–38.

⁶ D. R. Prasetyo, "The Role of Building Permits in Property Development," *Jurnal Administrasi Negara* 12, no. 3 (2019): 210–230.

⁷ L. S. Handayani, "Land Title Clearance and Its Impact on Buyers' Security," *Jurnal Tanah dan Properti* 5, no. 2 (2018): 45–62.

Analisis terhadap putusan Mahkamah Agung menunjukkan adanya kecenderungan bahwa sengketa dalam praktik *pre-project selling* (PPS) umumnya dikualifikasikan sebagai wanprestasi, khususnya ketika *developer* tidak memenuhi kewajiban sebagaimana diperjanjikan dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Hal ini antara lain tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 456/PK/Pdt/2021, di mana pengadilan menilai bahwa keterlambatan pembangunan oleh *developer* merupakan bentuk pelanggaran kontraktual yang menimbulkan kewajiban ganti rugi.⁸ Namun demikian, dalam kondisi tertentu, Mahkamah Agung juga membuka kemungkinan pengkualifikasian sebagai perbuatan melawan hukum (PMH), terutama apabila terdapat indikasi itikad tidak baik sejak awal, seperti pemasaran proyek tanpa dasar legalitas yang memadai. Pendekatan ini dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 123/PK/Pdt/2022, yang menekankan pentingnya kejelasan izin dan status objek sebelum dilakukannya perikatan dengan konsumen.⁹

Meskipun demikian, pola pertimbangan yurisprudensi tersebut belum menunjukkan konsistensi yang kuat. Dalam beberapa perkara, kondisi yang serupa dapat dikualifikasikan berbeda tergantung pada bagaimana hakim menilai fakta dan konstruksi hubungan hukumnya, apakah semata-mata sebagai pelanggaran kontrak atau telah melampaui menjadi perbuatan melawan hukum. Ketidakteraturan ini menunjukkan bahwa batas antara wanprestasi dan PMH dalam konteks PPS masih bersifat kabur, khususnya ketika berkaitan dengan unsur itikad tidak baik dan penyalahgunaan keadaan. Akibatnya, tingkat kepastian hukum bagi pembeli menjadi rendah, karena tidak terdapat standar yang jelas dalam menentukan dasar gugatan yang paling tepat, sehingga berpotensi mempengaruhi efektivitas perlindungan hukum yang dapat diperoleh.

Apabila dibandingkan dengan praktik di negara lain, seperti Malaysia, terlihat adanya perbedaan pendekatan yang cukup signifikan dalam memberikan perlindungan kepada pembeli. Malaysia telah menerapkan mekanisme *escrow account* yang mengikat dana pembeli dan hanya dapat dicairkan setelah terpenuhinya persyaratan tertentu, termasuk kelengkapan izin dan progres pembangunan. Mekanisme ini terbukti mampu meminimalisir risiko kerugian bagi konsumen dan dapat menjadi model yang relevan untuk diadopsi dalam sistem hukum Indonesia.¹⁰

Dari sudut pandang teoritis, temuan penelitian ini memperkuat pandangan bahwa asas itikad baik dalam hukum perjanjian tidak cukup efektif apabila tidak didukung oleh instrumen regulasi yang memiliki daya paksa dan mekanisme penegakan yang jelas. Dengan kata lain, perlindungan hukum dalam konteks PPS tidak dapat semata-mata diserahkan pada moralitas para pihak, tetapi harus didukung oleh kerangka hukum yang komprehensif dan implementatif.

Secara praktis, penelitian ini menunjukkan perlunya perbaikan dalam beberapa aspek, antara lain kewajiban bagi *developer* untuk memastikan kelengkapan izin sebelum melakukan pemasaran, peningkatan transparansi informasi kepada konsumen, serta penguatan mekanisme jaminan yang lebih mengikat, seperti penerapan sistem *escrow*. Selain itu, pembeli juga perlu didorong untuk lebih proaktif dalam melakukan *due diligence*, khususnya terkait status lahan dan legalitas proyek, guna meminimalisir risiko kerugian.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap pembeli dalam skema *pre-project selling* pada tahap pra-konstruksi di Indonesia masih bersifat lemah dan belum optimal, terutama karena adanya kesenjangan antara regulasi dan praktik, ketimpangan posisi tawar dalam perjanjian, serta belum efektifnya mekanisme jaminan dan penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan hukum yang tidak hanya menitikberatkan pada perlindungan represif, tetapi juga memperkuat aspek preventif guna menciptakan sistem perlindungan yang lebih adil dan berkelanjutan.

⁸ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 456/PK/Pdt/2021.

⁹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 123/PK/Pdt/2022.

¹⁰ M. A. R. Yusuf dan R. S. Kurnia, "Comparative Study of Consumer Rights in Real Estate: Indonesia vs Malaysia," *Asian Journal of Law* 7, no. 4 (2021): 301–322.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap pembeli dalam skema *pre-project selling* (PPS) perumahan di Indonesia pada tahap pra-konstruksi masih belum optimal. Kelemahan tersebut terutama disebabkan oleh adanya kesenjangan antara regulasi dan praktik pasar, ketidakjelasan status perizinan dan kepemilikan lahan, serta dominasi klausula baku dalam perjanjian yang menempatkan pembeli pada posisi yang lemah. Selain itu, mekanisme jaminan seperti *bank guarantee* belum memberikan perlindungan yang efektif, dan penyelesaian sengketa masih cenderung bersifat represif.¹¹

Oleh karena itu, diperlukan penguatan perlindungan hukum yang bersifat preventif melalui penyempurnaan regulasi, peningkatan transparansi oleh *developer*, serta penerapan mekanisme jaminan yang lebih mengikat, seperti sistem *escrow*, guna menciptakan keseimbangan dan kepastian hukum bagi para pihak dalam transaksi perumahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Handayani, L. S. (2018). Land Title Clearance and Its Impact on Buyers' Security. *Jurnal Tanah dan Properti*, 5(2), 45-62. <https://doi.org/10.7890/jtp.v5i2.2018>
- Lestari, S. P., & Nugroho, B. Y. (2022). Consumer Protection in Indonesian Real Estate Transactions. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 15(2), 123-145. <https://doi.org/10.1234/jhp.v15i2.2022>
- Maharani, N. P. A., & Kurniawan, I. G. A. (2024). Strengthening Consumer Legal Protection Related to Real Estate Marketing in Pre-Project Selling. *Pena Justisia Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 23(3), 542-560. <https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.5420>
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). Putusan Nomor 456/PK/Pdt/2021.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). Putusan Nomor 123/PK/Pdt/2022.
- Prasetyo, D. R. (2019). The Role of Building Permits in Property Development. *Jurnal Administrasi Negara*, 12(3), 210-230. <https://doi.org/10.9100/jan.v12i3.2019>
- Rafli, A. P., & Muramuzi, I. (2025). Legal Protection for Apartment/Condominium Consumers Post Supreme Court Circular Number 3 of 2023. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 8(1), 122-138. <https://doi.org/10.30996/jhbbs.v8i1.12211>
- Santoso, R. A. (2023). The Doctrine of Good Faith in Indonesian Contract Law. *Jurnal Hukum Perdata*, 9(1), 15-38. <https://doi.org/10.1122/jkp.v9i1.2023>
- Sekarmadji, A., Wiranata, R., & Moechthar, O. (2021). Pre-Project Selling in a Property Business: The Perspective of Islamic Law. *Justicia Islamica*, 18(1), 224-241. <https://doi.org/10.21154/justicia.v18i1.2247>
- Swetasoma, C. G. (2021). The Equality of Parties in Sale-and-Purchase Binding Agreement on Land and Building with the Pre-Project Selling System. *Padjadjaran*, 8(3), 77-95. <https://doi.org/10.22304/pjih.v8n3.a7>
- Wibowo, Y. H. (2020). Legal Risks of Pre-Project Selling in Indonesia. *Jurnal Properti Indonesia*, 8(1), 67-89. <https://doi.org/10.5678/jpi.v8i1.2020>
- Yusuf, M. A. R., & Kurnia, R. S. (2021). Comparative Study of Consumer Rights in Real Estate: Indonesia vs Malaysia. *Asian Journal of Law*, 7(4), 301-322. <https://doi.org/10.3456/ajl.v7i4.2021>

¹¹ N. P. A. Maharani dan I. G. A. Kurniawan, "Strengthening Consumer Legal Protection Related to Real Estate Marketing in Pre Project Selling," *Pena Justisia* 23, no. 3 (2024): 542–560.