# Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Konsumen dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Properti yang Belum Siap Huni terhadap Risiko Wanprestasi Developer

**Rachmat Saleh[1], Iwan Kusnawirawan[2], Yulius Harya Pamungkas[3]**
[1,2,3]Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Litigasi
E-mail: [1]salehrais@gmail.com

**Article History:**
*Received: 09-10-2026*
*Revised: 04-11-2026*
*Accepted: 12-11-2026*

**Keywords:** Consumer Legal Protection; Sale and Purchase Binding Agreement (PPJB); Off-Plan Property; Default; Developer

***Abstract:*** *This legal study is motivated by the growth of housing clusters built by individual and corporate developers in collaboration with landowners, which has led to frequent property disputes, particularly in Sale and Purchase Binding Agreements (PPJB) for units that are not yet ready for occupancy. Consumers are often in a vulnerable position and suffer losses from developer default, such as late handover, abandoned projects, construction defects, and one-sided standard clauses that violate consumer rights. This study analyzes legal protection for consumers, both preventive, through the regulation of PPJB clauses, and repressive, through dispute settlement, and examines the liability and legal sanctions for defaulting developers. It uses normative juridical research with statutory and conceptual approaches, supported by primary, secondary, and tertiary legal materials. The results show that preventive protection is carried out by supervising compliance with Law Number 8 of 1999 on Consumer Protection, Law Number 1 of 2011 on Housing and Residential Areas, and Minister of Public Works and Housing Regulation Number 11/PRT/M/2019 to prevent exoneration clauses and asymmetrical penalties. Repressive protection and legal liability are pursued through non-litigation channels (mediation, summons, and the Consumer Dispute Settlement Agency/BPSK) and litigation (a civil default lawsuit in the District Court) to claim a full refund and compensation (costs, losses, and interest), as well as through multi-level sanctions: civil, administrative (revocation of business licenses and building approvals), and criminal sanctions where fraud and violations of consumer protection law are proven.*

## PENDAHULUAN

Sektor property merupakan salah satu pilar ekonomi nasional yang terus berkembang seiring dengan meningkatnya kebutuhan hunian masyarakat dan memberikan dampak positif di berbagai sector *(multiplier effect)* (Setiawan & Dimyati, 2026). Rumah sebagai hunian tempat tanggal merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang memiliki fungsi strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai bagian dari upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya. Sejalan dengan adanya Program Pembangunan 3 Juta Rumah sebagai salah satu program strategis nasional unggulan dalam pemerintahan Presiden Prabowo Subianto untuk

menekan angka *backlog* (kekurangan) perumahan serta mengentaskan kemiskinan dengan menyediakan hunian layak dan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Seiring juga dengan peningkatan jumlah penduduk, kebutuhan akan hunian meningkat pesat, sehingga di lapangan banyak para pelaku usaha di bidang property *(developer)* membangun hunian atau klaster dengan beberapa unit rumah dalam satu area atau wilayah dengan menawarkan system penjualan unit properti yang belum siap huni, atau yang dikenal dengan system *pre-project selling*.

Secara yuridis, hubungan hukum antara pembeli dan pengembang dalam transaksi properti tersebut diikat melalui suatu kontrak yang dalam praktiknya lazim disebut Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB). Berdasarkan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), suatu perjanjian dinyatakan sah apabila memenuhi empat syarat, yaitu adanya kesepakatan, kecakapan para pihak, suatu hal tertentu, dan sebab yang halal (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1847). Selain itu, Pasal 1338 KUHPerdata menegaskan asas *pacta sunt servanda*, yang menyatakan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya serta harus dilaksanakan dengan iktikad baik (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1847).

Namun, dalam praktiknya, kedudukan hukum antara konsumen dan pengembang (*developer*) sering kali tidak seimbang (*unequal bargaining position*) (Atmoko, 2022; Kurniawan & Nugraheni, 2017; Mubarak et al., 2023). PPJB umumnya merupakan kontrak baku (*standard contract*) yang klausul-klausulnya telah disiapkan secara sepihak oleh pengembang. Kondisi tersebut sering kali menimbulkan kerugian bagi pembeli, antara lain berupa ketidakjelasan spesifikasi bangunan yang dijanjikan, penundaan serah terima kunci yang berlarut-larut, serta adanya klausul eksonerasi yang membebaskan pengembang dari tanggung jawab atas kerugian tertentu. Permasalahan tersebut semakin kompleks ketika pengembang mengalami kegagalan proyek atau dinyatakan pailit, sehingga hak konsumen untuk mendapatkan unit hunian atau pengembalian dana menjadi terancam.

Kondisi ideal (*das sollen*) yang diharapkan adalah terwujudnya keseimbangan kedudukan antara pengembang dan konsumen. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang bertujuan memberikan kepastian hukum bagi konsumen untuk memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi serta jaminan barang dan/atau jasa yang ditawarkan (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999). Begitu pula dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP), ditegaskan bahwa pemasaran perumahan melalui sistem PPJB baru dapat dilakukan setelah terpenuhinya persyaratan kepastian atas status kepemilikan tanah, perizinan bangunan, dan ketersediaan prasarana (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011).

Namun demikian, fakta di lapangan (*das sein*) menunjukkan fenomena yang jauh berbeda (Octari & Atsar, 2025; Suhartati & Dewi, 2026). Banyak konsumen terjebak dalam permasalahan hukum ketika pengembang melakukan wanprestasi. Permasalahan yang sering muncul mencakup keterlambatan penyerahan unit, pembangunan yang mangkrak atau terhenti secara keseluruhan, hingga ketidaksesuaian spesifikasi bangunan dengan apa yang telah dijanjikan pada saat pemasaran. Ketimpangan posisi tawar antara konsumen dan pengembang sangat terasa, terutama karena PPJB yang digunakan sering kali berbentuk kontrak baku (*adhesion contract*) yang

disusun secara sepihak oleh pengembang dan memuat pasal-pasal yang bersifat eksonerasi, yakni klausul yang mengalihkan tanggung jawab atau membatasi kewajiban pihak pengembang. Hal ini menyebabkan konsumen berada pada posisi yang sulit ketika hendak menuntut hak-haknya.

Selain itu, sistem pembelian properti yang belum siap huni memiliki risiko tinggi bagi konsumen (Hutagaol & Anggraini, 2022). Hal ini disebabkan pembayaran sering kali telah dimulai, baik secara tunai bertahap maupun melalui Kredit Pemilikan Rumah (KPR), sementara objek yang diperjanjikan belum berwujud secara fisik. Dengan demikian, konsumen menghadapi risiko kehilangan dana maupun tidak terpenuhinya hak untuk memperoleh properti sebagaimana yang telah diperjanjikan.

Kesenjangan (*gap*) hukum ini turut disebabkan oleh lemahnya pengawasan pemerintah terhadap implementasi regulasi yang berlaku (Srigandawati & Sakti, 2026). Meskipun peraturan mengenai standar PPJB telah diterbitkan oleh kementerian terkait, dalam praktiknya masih banyak pengembang yang mengabaikan ketentuan tersebut. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi konsumen yang telah memenuhi kewajiban pembayarannya, tetapi tidak memperoleh perlindungan secara maksimal ketika proyek properti mengalami kendala hukum atau kegagalan konstruksi.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada perlunya penguatan instrumen hukum yang mampu memitigasi risiko bagi konsumen properti, sehingga konsumen tidak berada dalam posisi yang lemah dalam transaksi pembelian properti yang belum siap huni yang dibangun oleh pihak pengembang. Permasalahan perlindungan konsumen di sektor properti bukan sekadar persoalan perdata biasa antara dua pihak, melainkan juga menyangkut perlindungan hak ekonomi masyarakat luas. Ketidakjelasan mekanisme ganti rugi dan lemahnya penegakan sanksi terhadap pengembang yang tidak bertanggung jawab semakin memperburuk citra industri properti di Indonesia. Oleh karena itu, kajian mendalam mengenai aspek yuridis dalam kontrak-kontrak tersebut menjadi penting untuk dilakukan.

Penelitian ini akan mengkaji sejauh mana regulasi yang ada mampu memberikan rasa aman bagi pembeli properti yang belum siap huni, serta menelaah bagaimana implementasi prinsip tanggung jawab hukum dan sanksi yang dapat dikenakan kepada pengembang dalam rangka menjamin hak-hak konsumen. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum secara mendalam dan menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah dengan judul Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Konsumen Dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli Properti Yang Belum Siap Huni Terhadap Risiko Wanprestasi Developer.

Rumusan masalah sebagai berikut:

1) Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi konsumen dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas properti yang belum siap huni (*pre-project selling*)?
2) Bagaimana efektivitas regulasi perlindungan konsumen saat ini dalam mengawasi dan menjamin keamanan transaksi properti yang belum siap huni yang dilakukan oleh pihak pengembang (*developer*)?

**Landasan Teori**

Dalam penelitian hukum perdata dan hukum perlindungan konsumen mengenai PPJB properti dengan sistem *pre-project selling*, kerangka teoretis berfungsi sebagai pisau analisis untuk membedah permasalahan hukum dan wanprestasi yang dilakukan oleh pengembang (*developer*). Penelitian ini menggunakan empat teori utama sebagai berikut:

a. Teori Perlindungan Hukum (*Legal Protection Theory*). Teori ini digagas oleh Philipus M. Hadjon dan sejalan dengan pandangan hukum progresif Satjipto Rahardjo, yang menegaskan bahwa hukum pada hakikatnya diciptakan untuk memberikan pengayoman serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, khususnya kelompok yang secara sosial-ekonomi berada pada posisi lebih lemah, seperti konsumen (Hadjon, 1987, hlm (Setiawan & Babussalam, 2026). 2–3). Teori ini diterapkan dalam penelitian melalui dua bentuk analisis, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif digunakan untuk menguji kepatuhan pengembang terhadap persyaratan pelaksanaan PPJB sebelum unit dibangun, misalnya terkait status kepemilikan tanah, perizinan bangunan, dan persyaratan keterbangunan fisik minimal 20% sesuai dengan Permen PUPR Nomor 11/PRT/M/2019, serta pengawasan terhadap klausul-klausul baku yang cenderung memberatkan konsumen. Sementara itu, perlindungan hukum represif digunakan untuk menelaah sarana hukum yang tersedia bagi konsumen ketika terjadi sengketa, baik melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), pengadilan perdata, maupun mekanisme kepailitan.
b. Teori Perjanjian dan Wanprestasi (*Breach of Contract Theory*). Teori ini didasarkan pada ketentuan KUHPerdata, khususnya Pasal 1320, Pasal 1338, dan Pasal 1243, yang menegaskan bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak berdasarkan asas *pacta sunt servanda*. Dengan demikian, ketika salah satu pihak mengingkari janji atau tidak melaksanakan kewajibannya, kondisi wanprestasi tersebut secara hukum melahirkan hak bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi atau pembatalan perjanjian sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (Subekti, 2010, hlm. 75). Teori ini digunakan untuk menganalisis PPJB sebagai perjanjian pendahuluan yang mengikat pengembang dan konsumen, bentuk-bentuk wanprestasi pengembang, seperti keterlambatan serah terima unit, pembangunan yang mangkrak, atau kualitas bangunan yang tidak sesuai dengan spesifikasi, serta wujud tanggung jawab yuridis pengembang berupa kewajiban membayar denda keterlambatan, mengembalikan dana, atau memberikan ganti rugi kepada konsumen.
c. Teori Tanggung Jawab Hukum (*Legal Liability Theory*). Teori ini berakar pada konsep Hans Kelsen mengenai keberlakuan norma hukum (Kelsen, 2011, hlm. 38). Dalam penelitian ini, teori tersebut diterapkan melalui prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa setiap pelaku usaha wajib bertanggung jawab secara hukum atas kerugian yang dialami konsumen akibat tindakan atau kelalaian dalam menjalankan kegiatan usahanya, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Teori ini digunakan untuk membedah sejauh mana pengembang, sebagai pelaku usaha yang memiliki kewajiban profesional (*professional liability*), dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami konsumen akibat tidak terpenuhinya kewajiban sebagaimana telah diperjanjikan.

d. Teori Efektivitas Hukum (*Legal Effectiveness Theory*). Teori ini digagas oleh Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa keberhasilan atau efektivitas penerapan suatu peraturan perundang-undangan dalam masyarakat sangat ditentukan oleh lima faktor utama yang saling berkaitan, yaitu substansi hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung, tingkat kesadaran hukum masyarakat, serta budaya hukum yang hidup di lingkungan masyarakat tersebut (Soekanto, 2008, hlm. 5). Teori ini digunakan secara khusus untuk menjawab rumusan masalah kedua, yaitu menganalisis mengapa regulasi mengenai PPJB yang telah ada, seperti UUPK, UU PKP, serta peraturan Menteri PUPR, sering kali belum efektif dalam penerapannya di lapangan. Selain itu, teori ini juga digunakan untuk mengidentifikasi berbagai kendala, seperti kurangnya pengawasan pemerintah, tingginya ketimpangan posisi tawar antara konsumen dan pengembang, serta lemahnya penerapan sanksi administratif terhadap pengembang yang tidak mematuhi ketentuan hukum.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris (sosiologis). Penelitian yuridis empiris mempelajari bagaimana hukum berlaku dan diterapkan dalam kehidupan masyarakat secara nyata. Pendekatan sosiologi hukum digunakan untuk melihat perilaku masyarakat dan lembaga hukum dalam penyelesaian sengketa pertanahan, serta pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji sengketa antara pemilik tanah dan pengembang yang berdampak terhadap konsumen.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan pada pengkajian norma hukum positif, asas-asas hukum, dan doktrin hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), dan Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP), beserta peraturan pelaksanaannya. Selain itu, penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan draf kontrak properti.

Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu bertolak dari norma hukum yang bersifat umum untuk kemudian menganalisis penerapannya terhadap permasalahan konkret dalam praktik PPJB properti yang belum siap huni.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Konsumen Dalam Ppjb Properti Yang Belum Siap Huni.

Perlindungan hukum terhadap konsumen dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) properti yang belum siap huni dianalisis melalui dua pendekatan, yaitu perlindungan hukum preventif (pencegahan kerugian sebelum timbulnya sengketa) dan perlindungan hukum represif

(pemulihan hak setelah terjadinya kerugian). Analisis tersebut dipertajam dengan mengkaji klausul-klausul baku yang menjadi salah satu aspek paling rawan dalam praktik PPJB.

1. Perlindungan Hukum Preventif bertumpu pada instrumen regulasi yang membatasi kebebasan pengembang (*developer*) dalam menyusun dan melaksanakan PPJB. Instrumen tersebut bertujuan mencegah terjadinya kerugian konsumen sebelum transaksi dan pelaksanaan perjanjian menimbulkan sengketa:

   a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) merupakan landasan hukum utama dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, termasuk konsumen di sektor properti (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999). Pasal 4 UUPK memberikan hak kepada konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa; hak untuk memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur; hak untuk didengar pendapat dan keluhannya; serta hak untuk memperoleh advokasi dan perlindungan dalam penyelesaian sengketa. Selanjutnya, Pasal 7 UUPK mewajibkan pelaku usaha, termasuk pengembang (*developer*), untuk beriktikad baik dalam menjalankan kegiatan usahanya, memberikan informasi yang benar dan jujur mengenai kondisi barang dan/atau jasa, serta memberikan kompensasi atau ganti rugi apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian.
   b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011) tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP), khususnya Pasal 42, memperbolehkan pemasaran rumah sebelum pembangunan selesai dengan syarat terpenuhinya lima persyaratan yang bersifat kumulatif, bukan alternatif. Persyaratan tersebut meliputi kepastian atas status kepemilikan tanah, kepastian atas hak atas tanah dan status penguasaan rumah, kepemilikan perizinan pembangunan, adanya jaminan pembangunan dari lembaga penjamin, serta keterbangunan fisik paling sedikit 20%. Dengan demikian, pengembang dilarang melakukan pemasaran dan mengikat konsumen melalui PPJB apabila persyaratan tersebut belum terpenuhi. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 (Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020) tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2014 tentang Pembangunan dan Pengembangan Kawasan Permukiman, sistem perizinan mengalami perubahan menuju pendekatan berbasis risiko. Selain itu, jaminan pembangunan pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan finansial yang dapat dikembangkan melalui instrumen seperti *performance bond* atau *completion guarantee*. Instrumen tersebut bertujuan agar konsumen tidak sepenuhnya bergantung pada kemampuan finansial pengembang untuk menyelesaikan proyek. Akan tetapi, bentuk, besaran, dan mekanisme pencairan jaminan pembangunan belum diatur secara terperinci sehingga penerapannya masih cenderung bersifat deklaratif dibandingkan operasional.
   c. Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 (Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019) tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah merupakan peraturan pelaksana yang mengatur persyaratan pemasaran perumahan, muatan minimal PPJB, larangan pencantuman klausul tertentu, serta mekanisme penyelesaian apabila terjadi wanprestasi. Peraturan tersebut juga mengatur kewajiban pengembang untuk mencantumkan jadwal pasti serah terima rumah, spesifikasi teknis bangunan, serta ketentuan mengenai

tanggung jawab dan sanksi bagi pelaku pembangunan yang tidak memenuhi kewajibannya, termasuk keterlambatan penyerahan unit.

d. Klausul Baku, Pasal 18 ayat (1) UUPK (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999) melarang pencantuman klausul baku yang mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha, memberikan hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau harta konsumen, menundukkan konsumen pada aturan baru yang dibuat secara sepihak selama masa perjanjian, serta memberikan kuasa untuk pembebanan hak tanggungan atas barang yang dibeli secara angsuran. Klausul-klausul yang bertentangan dengan ketentuan tersebut dinyatakan batal demi hukum. Namun, dalam praktiknya, pengujian terhadap klausul baku sering kali baru dilakukan setelah terjadi sengketa sehingga fungsi preventif ketentuan tersebut belum berjalan secara optimal. Oleh karena itu, aspek formal dalam penyusunan PPJB juga perlu diuji, mengingat terdapat kemungkinan suatu klausul tidak secara langsung bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1), tetapi penyajiannya menyulitkan konsumen awam untuk memahami isi perjanjian.

e. Kewajiban Pengembang (*Developer*) Selain kewajiban yang timbul berdasarkan perjanjian, pengembang juga memiliki kewajiban hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan (*ex lege*). Kewajiban tersebut meliputi pemenuhan perizinan berusaha dan perizinan bangunan sebelum melakukan kegiatan pemasaran, kesesuaian spesifikasi bangunan dengan yang telah dijanjikan, pengurusan dan penyerahan sertifikat setelah pelunasan, serta penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum. Kewajiban-kewajiban tersebut bersifat memaksa dan tidak dapat dikesampingkan melalui klausul dalam PPJB. Dengan demikian, kelima instrumen preventif tersebut membentuk sistem perlindungan berlapis (*multi-layered protection*), yaitu UUPK sebagai landasan perlindungan konsumen melalui prinsip iktikad baik dan larangan klausul baku, UU PKP sebagai instrumen pengendalian pemasaran perumahan, serta Permen PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 sebagai pengaturan mengenai muatan dan pelaksanaan PPJB. Sistem perlindungan tersebut hanya dapat berjalan secara efektif apabila setiap lapisan regulasi ditegakkan secara konsisten. Selain itu, keterbukaan informasi dalam kegiatan pemasaran juga merupakan aspek penting dalam perlindungan hukum preventif. Pasal 9 dan Pasal 10 UUPK melarang pelaku usaha menawarkan dan mengiklankan barang dan/atau jasa dengan informasi yang tidak benar atau menyesatkan mengenai kondisi, manfaat, serta spesifikasinya. Ketentuan tersebut relevan karena materi pemasaran properti sering kali menampilkan visualisasi bangunan yang ideal, tetapi tidak selalu sesuai dengan kondisi bangunan yang sebenarnya.

2. Perlindungan Hukum Represif diperlukan ketika instrumen perlindungan preventif tidak berhasil mencegah terjadinya kerugian. Dalam kondisi tersebut, konsumen memerlukan mekanisme hukum untuk memulihkan hak-haknya yang telah dilanggar oleh pengembang. UUPK mengenal prinsip pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) sebagaimana diatur dalam Pasal 22, khususnya berkaitan dengan pembuktian unsur kesalahan dalam perkara pidana. Selain itu, Pasal 19 ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21 UUPK mengatur aspek tanggung jawab pelaku usaha sesuai dengan ruang lingkup ketentuan masing-masing, tanpa menghilangkan kewenangan jaksa dalam melakukan pembuktian.

   a. Gugatan Wanprestasi merupakan salah satu upaya perlindungan hukum represif yang paling umum digunakan ketika pengembang tidak memenuhi prestasi sebagaimana telah diperjanjikan dalam PPJB, misalnya keterlambatan penyerahan unit atau ketidaksesuaian spesifikasi bangunan. Dasar hukum gugatan tersebut terdapat dalam Pasal 1243 KUHPerdata

(Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1847), yang mengatur bahwa penggantian biaya, kerugian, dan bunga dapat dituntut apabila debitur yang telah dinyatakan lalai tetap tidak memenuhi kewajibannya. Dalam mengajukan gugatan wanprestasi, terdapat beberapa unsur yang perlu diperhatikan, yaitu adanya perjanjian yang sah, adanya prestasi yang harus dipenuhi, terjadinya kelalaian atau tidak dipenuhinya prestasi, serta adanya somasi sebagai bentuk pernyataan kelalaian apabila dipersyaratkan. Berdasarkan Pasal 1238 KUHPerdata (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, 1847; Satrio, 1999, hlm. 168), konsumen pada prinsipnya perlu menyatakan bahwa pengembang telah lalai melalui somasi tertulis. Somasi tersebut sebaiknya memuat kewajiban yang belum dipenuhi, batas waktu pemenuhan prestasi, serta konsekuensi hukum apabila pengembang tetap tidak melaksanakan kewajibannya. Dalam praktik, somasi dapat disampaikan secara bertahap hingga tiga kali sebagai bentuk upaya memberikan kesempatan kepada pengembang untuk memenuhi kewajibannya.

b. Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Selain gugatan wanprestasi, konsumen juga dapat mengajukan gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata mengenai Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Upaya hukum ini relevan apabila tindakan pengembang melanggar norma hukum yang cakupannya lebih luas daripada kewajiban yang tercantum dalam PPJB. Contohnya adalah tindakan pengembang yang memasarkan unit tanpa memenuhi persyaratan perizinan, memberikan informasi yang menyesatkan kepada konsumen, atau menjual objek properti yang sama kepada lebih dari satu pembeli. Gugatan PMH memungkinkan konsumen menuntut ganti rugi berdasarkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan kerugian yang dialami. Dalam keadaan tertentu, tuntutan tersebut juga dapat mencakup kerugian immateriil. Gugatan PMH dapat menjadi alternatif ketika terdapat kesulitan dalam membuktikan hubungan kontraktual atau ketika tindakan pengembang melanggar kewajiban hukum di luar perjanjian.
c. Ganti Rugi merupakan bentuk pemulihan hak yang paling lazim dituntut oleh konsumen, baik melalui gugatan wanprestasi maupun gugatan PMH. Bentuk ganti rugi dapat berupa penggantian biaya, pembayaran bunga akibat keterlambatan, maupun penggantian atas kehilangan kesempatan (*opportunity loss*). Sebagai contoh, konsumen dapat mengalami kerugian berupa biaya sewa tempat tinggal sementara akibat keterlambatan penyerahan unit properti yang telah diperjanjikan. Pasal 19 UUPK mewajibkan pelaku usaha memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Ketentuan tersebut menjadi salah satu dasar perlindungan konsumen dalam menuntut pertanggungjawaban pengembang atas kerugian yang timbul dalam transaksi properti, dengan memperhatikan karakteristik dan ketentuan hukum yang berlaku.
d. Pembatalan PPJB Apabila wanprestasi yang dilakukan pengembang bersifat fundamental, misalnya pengembang tidak kunjung melaksanakan pembangunan atau secara nyata tidak mampu menyelesaikan proyek, konsumen dapat menuntut pembatalan PPJB berdasarkan ketentuan Pasal 1266 KUHPerdata. Pasal tersebut mengatur bahwa pembatalan perjanjian timbal balik pada prinsipnya harus dimintakan melalui pengadilan, kecuali apabila terdapat pengaturan lain yang diperjanjikan oleh para pihak sesuai dengan ketentuan hukum. Akibat pembatalan perjanjian adalah dipulihkannya keadaan para pihak ke posisi semula (*restitutio in integrum*). Dengan demikian, konsumen pada prinsipnya berhak menuntut pengembalian dana yang telah dibayarkan, sesuai dengan akibat hukum pembatalan dan dasar tuntutan yang diajukan.

e. Pengembalian Dana (*Refund*) merupakan konsekuensi hukum dari pembatalan PPJB atau pelaksanaan hak konsumen untuk mengakhiri perjanjian sesuai dengan ketentuan yang berlaku.Dalam praktiknya, PPJB sering kali memuat klausul yang membatasi jumlah dana yang dapat dikembalikan, misalnya melalui potongan biaya administrasi yang tidak proporsional atau ketentuan bahwa dana yang telah dibayarkan tidak dapat ditarik kembali (*non-refundable*). Klausul semacam ini berpotensi bertentangan dengan Pasal 18 UUPK apabila memenuhi unsur larangan klausul baku. Dalam hal ini, perlu dibedakan antara pembatalan atas inisiatif konsumen tanpa adanya wanprestasi dari pengembang, misalnya karena perubahan rencana pribadi, dengan pembatalan yang disebabkan oleh wanprestasi pengembang. Pada pembatalan atas inisiatif konsumen, pemotongan dana dalam jumlah yang wajar dan proporsional untuk mengganti biaya administrasi atau kerugian yang dapat dibuktikan pada prinsipnya dapat dipertimbangkan. Sebaliknya, apabila pembatalan terjadi akibat wanprestasi pengembang, prinsip keadilan menghendaki pengembalian dana secara penuh, disertai kemungkinan tuntutan ganti rugi tambahan karena penyebab pembatalan bersumber dari kegagalan pengembang dalam memenuhi kewajibannya. Perlindungan hukum represif juga dapat ditempuh melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*non-litigasi*), seperti melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), mediasi, maupun bantuan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Pemilihan jenis gugatan juga berpengaruh terhadap proses pembuktian. Gugatan wanprestasi relatif lebih sederhana karena konsumen pada dasarnya perlu membuktikan adanya perjanjian dan prestasi yang tidak dipenuhi oleh pengembang. Sementara itu, gugatan PMH memerlukan pembuktian terhadap unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian yang dialami konsumen.

f. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) dan Peran Lembaga Perlindungan Konsumen. Wanprestasi yang dilakukan pengembang sering kali bersifat masif dan menimbulkan kerugian bagi banyak konsumen dalam satu proyek perumahan (Widjajati, 2011). Kondisi tersebut membuka kemungkinan penggunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok (*class action*) sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002). Melalui mekanisme tersebut, konsumen yang mengalami kerugian dengan karakteristik dan dasar permasalahan yang serupa dapat mengajukan gugatan secara bersama-sama melalui wakil kelompok. Selain itu, Pasal 46 ayat (1) huruf c UUPK memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk mengajukan gugatan demi kepentingan konsumen, sepanjang memenuhi persyaratan sebagai lembaga berbadan hukum atau yayasan yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan mencantumkan tujuan perlindungan konsumen dalam anggaran dasarnya.

3. Analisis terhadap Klausul Baku yang Berpotensi Merugikan Konsumen. Klausul baku merupakan salah satu aspek paling kritis dalam PPJB karena ketimpangan posisi tawar antara pengembang dan konsumen paling nyata terlihat dalam penyusunan dan penerapan klausul-klausul perjanjian. Oleh karena itu, klausul baku yang lazim digunakan dalam PPJB perlu diuji berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPK.

a. Klausul Eksonerasi merupakan klausul yang membebaskan atau membatasi tanggung jawab pelaku usaha terhadap kerugian yang dialami konsumen (Kurniawan & Nugraheni, 2017; Setiawan, 2017). Salah satu contohnya adalah ketentuan yang menyatakan bahwa

pengembang tidak bertanggung jawab atas keterlambatan penyerahan unit karena faktor apa pun, termasuk faktor yang sebenarnya masih berada dalam kendali manajerial pengembang, seperti keterlambatan pendanaan proyek. Klausul semacam ini berpotensi bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) huruf a UUPK karena mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen dan karenanya dapat dinyatakan batal demi hukum. Dalam praktiknya, klausul eksonerasi sering kali disamarkan melalui rumusan yang tampak netral, misalnya ketentuan bahwa keterlambatan akibat kondisi di luar kendali perusahaan hanya akan dikomunikasikan kepada konsumen tanpa disertai kewajiban memberikan ganti rugi tambahan. Apabila jenis dan batasan kondisi tersebut tidak dijelaskan secara tegas, pengembang berpotensi menafsirkannya secara luas hingga mencakup risiko bisnis biasa yang seharusnya menjadi tanggung jawab pengembang sendiri.

b. Klausul Perubahan Spesifikasi Secara Sepihak, Klausul ini memberikan kewenangan kepada pengembang untuk mengubah spesifikasi, desain, atau luas bangunan secara sepihak dengan alasan penyesuaian teknis. Perubahan teknis dalam batas tertentu dapat dibenarkan sepanjang tidak mengurangi hak konsumen dan tidak mengubah substansi objek yang diperjanjikan. Namun, kewenangan perubahan tanpa batasan, tanpa persetujuan konsumen, atau tanpa pemberian kompensasi berpotensi bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d dan huruf g UUPK. Penilaian terhadap kewajaran perubahan dapat dilakukan melalui pengujian dampak (*impact test*), yaitu dengan melihat apakah perubahan tersebut memengaruhi nilai jual, fungsi, maupun kenyamanan unit secara signifikan. Sebagai contoh, pergeseran posisi stop kontak beberapa sentimeter dapat dianggap sebagai perubahan teknis yang bersifat minor. Sebaliknya, perubahan luas bangunan, material struktural, atau orientasi hadap bangunan merupakan perubahan yang bersifat material sehingga memerlukan persetujuan tertulis dari konsumen dan, apabila menimbulkan kerugian, perlu disertai mekanisme kompensasi yang proporsional.

c. Klausul Keadaan Memaksa (*Force Majeure*) lazim digunakan untuk membebaskan pengembang dari tanggung jawab atas keterlambatan atau kegagalan pelaksanaan kewajiban akibat peristiwa yang berada di luar kendalinya, seperti bencana alam atau kebijakan pemerintah tertentu. Pengaturan mengenai keadaan memaksa memiliki dasar hukum dalam Pasal 1244 dan Pasal 1245 KUHPerdata. Namun, penerapannya harus didasarkan pada keadaan yang benar-benar memenuhi unsur keadaan memaksa dan tidak semata-mata digunakan untuk menghindari tanggung jawab pengembang. Permasalahan muncul ketika klausul *force majeure* dirumuskan secara terlalu luas dan tidak jelas, sehingga mencakup risiko bisnis biasa, seperti kesulitan keuangan pengembang atau keterlambatan kontraktor. Apabila kondisi tersebut dimasukkan tanpa pengujian yang memadai, klausul keadaan memaksa berpotensi menjadi bentuk eksonerasi terselubung yang merugikan konsumen.

d. Klausul pembatalan dalam PPJB sering kali menunjukkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban antara pengembang dan konsumen. Pengembang dapat memiliki hak untuk membatalkan perjanjian secara sepihak dengan konsekuensi yang relatif ringan, sedangkan konsumen yang mengajukan pembatalan justru dikenakan denda atau pemotongan dana dalam jumlah besar. Ketentuan semacam ini bertentangan dengan asas keseimbangan dalam hukum perjanjian dan berpotensi melanggar Pasal 18 ayat (1) huruf b UUPK apabila memberikan hak kepada pelaku usaha untuk menolak pengembalian uang yang telah dibayarkan konsumen. Ketidakseimbangan tersebut juga terlihat dari aspek prosedural. Pengembang terkadang cukup memberikan pemberitahuan tertulis secara sepihak, misalnya dengan alasan proyek tidak layak secara komersial, tanpa memberikan kesempatan kepada

konsumen untuk menyampaikan keberatan. Sebaliknya, konsumen harus melalui prosedur permohonan tertulis, masa tunggu persetujuan, serta menghadapi pemotongan dana yang ditentukan secara sepihak oleh pengembang.

e. Klausul Denda (Housing Development (Control and Licensing) Act 1966; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999) dalam PPJB umumnya mewajibkan konsumen membayar denda apabila mengalami keterlambatan pembayaran angsuran. Namun, dalam praktiknya, klausul mengenai denda keterlambatan penyerahan unit oleh pengembang sering kali tidak diatur secara simetris. Bahkan, apabila diatur, besaran dendanya cenderung lebih kecil dan mekanisme penagihannya lebih sulit dibandingkan denda yang dikenakan kepada konsumen. Ketimpangan tersebut menunjukkan belum terpenuhinya asas keseimbangan dan iktikad baik dalam pelaksanaan perjanjian. Sebagai perbandingan, Malaysia melalui *Housing Development (Control and Licensing) Act* 1966 menerapkan pengaturan mengenai format perjanjian jual beli yang telah ditetapkan oleh menteri. Dengan demikian, pengembang tidak memiliki kebebasan penuh untuk menyusun sendiri klausul-klausul pokok perjanjian, termasuk ketentuan mengenai jangka waktu penyerahan rumah dan denda keterlambatan.
f. Analisis Kesesuaian Klausul Baku dengan Pasal 18 UUPK Berdasarkan uraian tersebut, klausul-klausul baku dalam PPJB menunjukkan adanya kecenderungan sistematis bagi pengembang untuk menyusun perjanjian yang lebih menguntungkan kepentingannya sendiri dibandingkan kepentingan konsumen. Pasal 18 ayat (3) UUPK menegaskan bahwa setiap klausul baku yang ditetapkan oleh pelaku usaha dan memenuhi ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum. Dengan demikian, klausul baku yang dilarang oleh undang-undang pada dasarnya tidak memiliki kekuatan mengikat. Namun, dalam praktik, pengujian terhadap keabsahan klausul tersebut sering kali baru dilakukan setelah terjadi sengketa melalui mekanisme penyelesaian sengketa konsumen atau pengadilan. Permasalahan utama dalam penerapan Pasal 18 UUPK bukan semata-mata terletak pada ketiadaan norma hukum, melainkan juga pada lemahnya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) dari pengembang. Pengujian yang cenderung bersifat reaktif menyebabkan fungsi pencegahan (*preventive function*) dari Pasal 18 UUPK sebagai ketentuan hukum yang bersifat memaksa (*dwingend recht*) belum berjalan secara optimal.

## B. ANALISIS EFEKTIVITAS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN

Pembahasan mengenai efektivitas perlindungan hukum terhadap konsumen dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto (Soekanto, 2008, hlm. 5). Teori tersebut memandang efektivitas hukum sebagai hasil interaksi lima faktor utama, yaitu substansi hukum, struktur atau aparatur hukum, sarana atau fasilitas pendukung, masyarakat, dan budaya hukum.

Analisis dalam bagian ini difokuskan pada aspek substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, serta mengidentifikasi berbagai hambatan yang memengaruhi efektivitas perlindungan konsumen (Mubaroq et al., 2026).

Teori efektivitas hukum menjadi penghubung antara analisis normatif pada bagian sebelumnya dengan realitas penerapan hukum di lapangan. Hal ini karena analisis normatif pada dasarnya menjawab persoalan mengenai apa yang seharusnya berlaku (*das sollen*), tetapi belum

sepenuhnya menjelaskan mengapa perlindungan hukum yang telah diatur secara tertulis tidak selalu terwujud dalam praktik (*das sein*). Dengan demikian, hukum tidak hanya dipandang sebagai kumpulan norma tertulis, tetapi juga sebagai bagian dari sistem sosial yang keberhasilannya dipengaruhi oleh berbagai faktor nonnormatif.

1. Efektivitas Perlindungan Hukum dari Aspek Substansi Hukum

   a. Kecukupan Regulasi, Regulasi yang mengatur PPJB dan perlindungan konsumen properti, seperti UUPK, UU PKP, dan Permen PUPR Nomor 11/PRT/M/2019, secara formal telah menyediakan kerangka hukum yang cukup lengkap. Namun, dari sisi substansi, pengaturan tersebut masih memiliki sejumlah kelemahan. Permen PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 belum sepenuhnya memberikan mekanisme sanksi yang bersifat memaksa dan dapat diterapkan secara langsung (*self-executing*) terhadap pelanggaran persyaratan keterbangunan minimal. Akibatnya, pelanggaran terhadap ketentuan tersebut berpotensi tidak ditindaklanjuti secara optimal. Selain itu, UUPK sebagai ketentuan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) belum secara khusus mengatur karakteristik transaksi properti yang memiliki nilai ekonomi besar dan jangka waktu pelaksanaan yang panjang. Kondisi tersebut menyebabkan penyelesaian sengketa PPJB properti sering kali memerlukan penafsiran lebih lanjut oleh hakim maupun BPSK.
   b. Sinkronisasi Antarperaturan Perundang-undangan, Sinkronisasi antara UUPK, UU PKP, dan peraturan pelaksananya belum sepenuhnya optimal. UUPK menempatkan BPSK sebagai salah satu lembaga penyelesaian sengketa konsumen, sedangkan UU PKP dan sejumlah peraturan turunannya belum secara komprehensif mengintegrasikan mekanisme tersebut ke dalam pengawasan dan penyelesaian sengketa perumahan. Kondisi ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun kekosongan pengaturan dalam praktik penyelesaian sengketa. Selain itu, belum adanya kewajiban yang komprehensif mengenai penggunaan rekening penampungan bersama (*escrow account*) dalam transaksi properti tertentu menjadi salah satu kelemahan substantif dalam perlindungan konsumen. Tanpa mekanisme tersebut, dana yang dibayarkan konsumen dapat masuk ke dalam arus kas umum pengembang dan berpotensi digunakan untuk membiayai proyek lain. Kondisi tersebut menjadi salah satu persoalan penting karena konsumen tidak memiliki jaminan yang memadai bahwa dana yang telah dibayarkan benar-benar dialokasikan untuk penyelesaian proyek yang menjadi objek PPJB. Sebagai perbandingan, Singapura melalui *Housing Developers (Control and Licensing) Act* (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) menerapkan kewajiban penggunaan rekening proyek yang terkendali (*project account*). Mekanisme tersebut dapat menjadi salah satu referensi dalam pengembangan regulasi PPJB di Indonesia, khususnya untuk memperkuat pengawasan penggunaan dana konsumen. Persoalan sinkronisasi regulasi juga semakin kompleks setelah diberlakukannya kebijakan omnibus law yang mengubah sistem perizinan dari pendekatan berbasis perizinan (*license-based approach*) menjadi pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 (Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021) tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. kemudahan berusaha perlu diharmonisasikan dengan penguatan perlindungan konsumen agar kepentingan pengembang dan konsumen tetap memperoleh keseimbangan.

2. Efektivitas Perlindungan Hukum dari Aspek Struktur Hukum

a. Peran Pemerintah dalam hal ini Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki peran sentral dalam mengawasi kegiatan pemasaran perumahan, termasuk memastikan kepatuhan pengembang terhadap persyaratan keterbangunan minimal sebagaimana diatur dalam UU PKP. Namun, pelaksanaan pengawasan tersebut masih menghadapi berbagai kendala, antara lain keterbatasan sumber daya manusia, minimnya ketersediaan data proyek perumahan yang dipasarkan secara terintegrasi, serta belum optimalnya koordinasi antara dinas perumahan, dinas penanaman modal, dan instansi terkait lainnya. Kondisi tersebut menyebabkan pengawasan terhadap kegiatan pengembang belum berjalan secara maksimal, khususnya dalam mendeteksi proyek yang berpotensi mengalami kegagalan sebelum menimbulkan kerugian bagi konsumen.
b. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki peran dalam tahapan akhir transaksi properti, khususnya dalam pembuatan Akta Jual Beli (AJB) (Kurnia, 2026). Namun, PPAT pada umumnya tidak dilibatkan secara langsung dalam tahap penyusunan PPJB. Akibatnya, PPAT tidak memiliki peran langsung dalam melakukan pemeriksaan terhadap kewajaran substansi PPJB pada tahap awal transaksi, yaitu tahap yang justru memiliki risiko paling besar bagi konsumen.
c. Peran Notaris, Notaris memiliki peran penting apabila PPJB dibuat dalam bentuk akta autentik. Dalam kedudukannya tersebut, notaris idealnya memberikan penyuluhan hukum kepada para pihak mengenai isi, akibat hukum, dan konsekuensi dari klausul-klausul yang tercantum dalam PPJB. Namun, dalam praktiknya, sebagian PPJB masih dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan yang disusun sendiri oleh pengembang tanpa melibatkan notaris dalam penyusunan substansi perjanjiannya. Kondisi tersebut menyebabkan fungsi pengawasan dan edukasi hukum kepada konsumen belum berjalan secara optimal.
d. Peran Pengadilan dan Asosiasi Pengembang, Pengadilan merupakan salah satu institusi utama dalam memberikan perlindungan hukum represif, khususnya melalui penyelesaian gugatan wanprestasi dan PMH yang memiliki nilai sengketa besar. Namun, proses peradilan yang relatif lama dan membutuhkan biaya tidak sedikit menjadi kendala bagi konsumen individual, terutama ketika harus berhadapan dengan pengembang yang memiliki sumber daya ekonomi dan tim hukum yang lebih kuat. Selain pengadilan, asosiasi pengembang seperti Real Estat Indonesia (REI) dan Asosiasi Pengembang Perumahan dan Permukiman Seluruh Indonesia (Apersi) juga memiliki potensi untuk berperan dalam meningkatkan kepatuhan pelaku usaha di sektor properti. Meskipun demikian, asosiasi pengembang pada dasarnya merupakan organisasi yang mewadahi kepentingan pelaku usaha dan bukan lembaga pengawas independen. Idealnya, asosiasi dapat menjalankan mekanisme pengaturan mandiri (*self-regulatory mechanism*) melalui penerapan kode etik, standar minimal PPJB, dan pengawasan terhadap pelaksanaan proyek oleh para anggotanya. Efektivitas mekanisme tersebut masih bervariasi karena asosiasi juga mewakili kepentingan anggotanya. Sanksi organisasi, seperti pemberhentian keanggotaan, belum tentu diterapkan secara tegas, terutama terhadap pengembang besar yang memiliki pengaruh ekonomi cukup kuat.
e. Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk sebagai forum penyelesaian sengketa konsumen yang lebih cepat, murah, dan sederhana dibandingkan mekanisme pengadilan. Namun, efektivitas BPSK dalam menangani sengketa properti masih menghadapi tantangan karena nilai sengketa yang relatif besar dan kompleksitas permasalahan hukum pertanahan yang sering kali menyertai transaksi PPJB. Selain itu, putusan BPSK dalam sengketa properti dapat menghadapi kendala pelaksanaan dan tidak jarang berujung pada pengajuan keberatan melalui pengadilan negeri. Efektivitas

perlindungan hukum juga sangat ditentukan oleh koordinasi antarlembaga yang terlibat dalam rangkaian transaksi properti. Pemerintah berperan dalam pengawasan pemasaran, notaris berperan dalam pembuatan PPJB, PPAT berperan dalam pembuatan AJB, sedangkan BPSK dan pengadilan berperan dalam penyelesaian sengketa. Tanpa adanya pertukaran informasi yang memadai, misalnya melalui sistem yang menghubungkan data perizinan pemerintah daerah dengan basis data BPSK dan pengadilan mengenai riwayat sengketa pengembang, masing-masing lembaga cenderung bekerja secara terpisah dan reaktif. Akibatnya, permasalahan suatu proyek sering kali baru terungkap setelah banyak konsumen mengalami kerugian.

3. Efektivitas Perlindungan Hukum dari Aspek Budaya Hukum

a. Kepatuhan Pengembang (*Developer*), Budaya hukum pelaku usaha di sektor properti cenderung masih menempatkan kepentingan bisnis sebagai prioritas dibandingkan kepatuhan terhadap regulasi perlindungan konsumen. Kondisi tersebut tercermin dari masih ditemukannya praktik pemasaran properti sebelum persyaratan keterbangunan minimal terpenuhi, serta penggunaan klausul baku yang cenderung menguntungkan pengembang dan membebani konsumen. Rendahnya kepatuhan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi belum sepenuhnya diikuti oleh kesadaran hukum dan tanggung jawab pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan bisnisnya.
b. Kesadaran Hukum Konsumen transaksi properti masih relatif rendah. Hal ini terlihat dari banyaknya konsumen yang menandatangani PPJB tanpa memahami secara menyeluruh isi dan konsekuensi hukum dari klausul-klausul yang tercantum di dalamnya. Selain itu, konsumen sering kali enggan menempuh upaya hukum karena menganggap proses penyelesaian sengketa rumit, membutuhkan waktu lama, dan memerlukan biaya yang besar. Akibatnya, banyak kasus wanprestasi pengembang yang tidak pernah diselesaikan melalui mekanisme hukum formal. Rendahnya literasi hukum masyarakat turut memperburuk kondisi tersebut karena kesalahpahaman terhadap satu klausul dalam PPJB dapat menimbulkan kerugian ekonomi yang signifikan bagi konsumen. Menurut Lawrence M. Friedman (Friedman, 1975, hlm. 15–16), budaya hukum dapat dilihat dari dua sisi, yaitu budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal berkaitan dengan sikap dan perilaku aparat penegak hukum serta pelaku usaha, sedangkan budaya hukum eksternal berkaitan dengan sikap dan kesadaran hukum masyarakat sebagai pengguna atau konsumen. Rendahnya kepatuhan pengembang mencerminkan lemahnya budaya hukum internal, sedangkan rendahnya kesadaran konsumen menunjukkan masih lemahnya budaya hukum eksternal. Kedua aspek tersebut saling memengaruhi dan perlu diperbaiki secara bersamaan agar norma hukum tidak hanya menjadi hukum yang tertulis (*law in the books*), tetapi juga benar-benar diterapkan dalam kehidupan masyarakat (*law in action*) dan menjadi hukum yang hidup (*living law*). Peningkatan kesadaran hukum konsumen memerlukan intervensi yang terstruktur dari negara dan lembaga swadaya masyarakat, misalnya melalui program edukasi konsumen yang terintegrasi dengan proses perizinan dan pemasaran perumahan.
c. Budaya Kontraktual yang terlalu mengutamakan kepercayaan (*trust-based*) dapat melemahkan posisi tawar konsumen dalam transaksi properti. Konsumen sering kali hanya mengandalkan reputasi pengembang tanpa melakukan pemeriksaan secara kritis terhadap isi PPJB maupun kondisi hukum dan keuangan proyek yang akan dibeli. Kondisi tersebut dapat

dimanfaatkan secara asimetris oleh pengembang yang tidak beriktikad baik untuk menyusun perjanjian yang lebih menguntungkan kepentingannya sendiri. Selain itu, konsumen cenderung lebih mempertimbangkan reputasi merek (*brand reputation*) dibandingkan melakukan uji tuntas secara independen terhadap kondisi hukum dan finansial proyek. Padahal, reputasi pengembang dalam menyelesaikan proyek sebelumnya tidak selalu menjamin keberhasilan proyek berikutnya karena setiap proyek dapat memiliki lokasi, sumber pendanaan, serta tim pelaksana yang berbeda, bahkan dalam satu kelompok perusahaan yang sama. Fenomena tersebut menunjukkan belum terbentuknya budaya kontraktual yang kritis dan berbasis bukti (*evidence-based contracting*). Oleh karena itu, diperlukan peningkatan edukasi agar konsumen tidak hanya mengandalkan reputasi pengembang, tetapi juga melakukan pemeriksaan terhadap aspek hukum, teknis, dan finansial sebelum menandatangani PPJB. Ketiga aspek budaya hukum tersebut saling memperkuat (*mutually reinforcing*). Pengembang yang mengetahui bahwa konsumen jarang menempuh gugatan hukum cenderung kurang berhati-hati dalam memenuhi kewajibannya. Sementara itu, konsumen yang melihat lemahnya penindakan terhadap pelanggaran hukum dapat kehilangan kepercayaan terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia.

4. Hambatan dalam Perlindungan Hukum Konsumen

a. Hambatan Normatif berkaitan dengan adanya kekaburan norma dan ketidaksinkronan antarperaturan perundang-undangan. Selain itu, belum terdapat pengaturan sanksi yang cukup tegas dan terperinci terhadap pengembang yang melanggar persyaratan keterbangunan minimal maupun ketentuan mengenai muatan wajib PPJB. Kondisi tersebut menyebabkan penerapan norma hukum belum sepenuhnya mampu memberikan kepastian dan perlindungan hukum yang optimal bagi konsumen.
b. Hambatan Administratif berkaitan dengan lemahnya pengawasan dan pendataan proyek perumahan oleh pemerintah daerah. Kurangnya data yang terintegrasi menyebabkan proyek-proyek yang berpotensi mengalami permasalahan sulit diidentifikasi sejak tahap awal sebelum menimbulkan kerugian bagi banyak konsumen.
c. Hambatan Penegakan Hukum meliputi lambannya proses peradilan, terbatasnya efektivitas BPSK dalam menangani sengketa properti bernilai besar, serta minimnya tindakan administratif yang tegas terhadap pengembang yang melakukan pelanggaran secara berulang. Kondisi tersebut menyebabkan konsumen belum memperoleh kepastian mengenai pemulihan hak dan pertanggungjawaban pengembang atas kerugian yang dialami.
d. Hambatan Pembuktian muncul karena konsumen sering kali mengalami kesulitan dalam membuktikan kesalahan teknis pengembang, misalnya mengenai penyebab keterlambatan konstruksi atau ketidaksesuaian spesifikasi bangunan. Hal ini disebabkan sebagian besar informasi teknis dan dokumentasi pembangunan berada dalam penguasaan pengembang. Dalam praktik transaksi properti modern, pesan elektronik, surat elektronik (*email*), dan tangkapan layar percakapan pemasaran digital semakin sering digunakan sebagai alat bukti tambahan. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta perubahannya mengakui informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagai alat bukti hukum yang sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, dalam proses pembuktian di pengadilan, keaslian dan keutuhan dokumen elektronik tetap perlu dipertanggungjawabkan. Persyaratan autentikasi tersebut, termasuk kemungkinan

diperlukannya keterangan ahli digital forensik, dapat menjadi hambatan bagi konsumen individual yang tidak memiliki sumber daya memadai untuk membuktikan dalil gugatannya.

e. Hambatan Ekonomi berkaitan dengan biaya dan waktu yang diperlukan untuk menempuh jalur penyelesaian sengketa secara formal. Biaya tersebut sering kali tidak sebanding dengan kemampuan ekonomi konsumen, terutama konsumen menengah ke bawah yang membeli rumah bersubsidi atau rumah sederhana. Hambatan ini semakin kompleks dalam transaksi properti yang menggunakan skema Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Konsumen yang mengalami wanprestasi pengembang tetap harus memenuhi kewajiban pembayaran cicilan kepada bank meskipun unit properti yang diperjanjikan belum diserahkan atau belum selesai dibangun. Akibatnya, konsumen dihadapkan pada pilihan yang sulit antara menggunakan sumber daya keuangan yang terbatas untuk menempuh upaya hukum atau mempertahankan kemampuan membayar cicilan demi menjaga riwayat kreditnya. Apabila dipetakan berdasarkan lima faktor efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, hambatan normatif dan pembuktian berkaitan erat dengan faktor substansi hukum. Hambatan administratif dan penegakan hukum berkaitan dengan faktor struktur hukum serta sarana atau fasilitas pendukung. Sementara itu, hambatan ekonomi berkaitan dengan faktor masyarakat, khususnya kemampuan ekonomi konsumen dalam mengakses keadilan. Dengan demikian, upaya meningkatkan efektivitas perlindungan hukum konsumen properti memerlukan pendekatan yang holistik dan simultan. Perbaikan tidak cukup hanya dilakukan melalui pembentukan atau penyempurnaan regulasi, tetapi juga harus disertai penguatan pengawasan pemerintah, peningkatan kapasitas lembaga penegak hukum, perbaikan sistem administrasi, serta peningkatan kesadaran hukum pengembang dan konsumen. Pendekatan tersebut menjadi dasar dalam merumuskan model perlindungan hukum yang ideal pada bagian pembahasan selanjutnya.

## KESIMPULAN

1. Perlindungan Hukum Bagi Konsumen, dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas properti belum siap huni pada dasarnya telah tersedia dalam bentuk perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 yang secara normatif mewajibkan *developer* memenuhi syarat kepastian tanah, perizinan dan keterbangunan fisik minimal sebelum memasarkan dan mengikat konsumen melalui PPJB serta melarang pencantuman klausul baku yang merugikan konsumen. Perlindungan represif diwujudkan melalui hak konsumen untuk mengajukan gugatan wanprestasi, gugatan perbuatan melawan hukum, tuntutan ganti rugi, pembatalan perjanjian maupun pengaduan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Adapun wujud tanggung jawab yuridis *developer* yang melakukan wanprestasi mencakup kewajiban membayar denda keterlambatan, melakukan perbaikan atas ketidaksesuaian spesifikasi, mengembalikan dana yang telah dibayarkan konsumen hingga membayar ganti rugi yang dasar pertanggungjawabannya dapat ditemukan secara komplementer dalam KUHPerdata, UUPK, maupun UU PKP.
2. Efektivitas Regulasi Perlindungan Konsumen, Properti belum siap huni saat ini masih menghadapi keterbatasan yang signifikan apabila diuji dengan teori efektivitas hukum. Dari aspek substansi hukum ditemukan kekaburan norma mengenai sanksi serta minimnya sinkronisasi antarregulasi termasuk ketiadaan kewajiban mekanisme rekening bersama

(*escrow account*) yang dapat melindungi dana konsumen selama masa pembangunan. Dari aspek struktur hukum, pengawasan pemerintah daerah atas kepatuhan *developer* terhadap syarat pemasaran masih lemah.Peran dari pihak Notaris, PPAT dan BPSK belum terkoordinasi secara optimal dengan pengadilan dalam menangani sengketa PPJB. Dari aspek budaya hukum, rendahnya kepatuhan *developer* berjalan beriringan dengan rendahnya kesadaran hukum konsumen sehingga banyak kasus wanprestasi yang tidak pernah sampai pada penyelesaian hukum formal. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum sepenuhnya mampu diterapkan secara nyata di lapangan untuk mengawasi dan menjamin keamanan transaksi properti belum siap huni.

**Saran**

1. Bagi Pembuat Kebijakan Disarankan agar Peraturan Menteri PUPR Nomor 11/PRT/M/2019 disempurnakan dengan menambahkan kewajiban penggunaan mekanisme rekening bersama serta mekanisme sanksi administratif yang lebih tegas dan berjenjang bagi *developer* yang melanggar syarat pemasaran. Pemerintah daerah juga perlu memperkuat kapasitas pengawasannya melalui sistem pendataan proyek perumahan yang terintegrasi.Harmonisasi antara UUPK, UU PKP dan KUHPerdata perlu terus diupayakan agar konsumen memiliki kepastian mengenai forum penyelesaian sengketa yang dapat digunakan. Dan dibuat suatu Aplikasi Digital yang memudahkan dalam mengontrol kelengkapan legalitas pengembang dan progress pembangunan agar bisa dipantau sejauh mana kegiatan pembangunan dilapangan yang sudah dilakukan.
2. Bagi Pelaku Usaha *(Developer),* Disarankan agar dalam penyusunan PPJB dilakukan dengan memperhatikan asas keseimbangan dan itikad baik antara lain dengan mencantumkan klausul yang simetris antara hak dan kewajiban kedua belah pihak, memberikan informasi yang transparan mengenai status legalitas dan progres pembangunan serta menghindari klausul eksonerasi maupun klausul yang berpotensi bermasalah. Bagi Konsumen Disarankan agar calon pembeli properti belum siap huni melakukan uji tuntas (*due diligence*) secara memadai sebelum menandatangani PPJB menanyakan dan memeriksa lebih seksama mengenai status Legalitas Tanah, Perizinan dan rekam jejak dari pengembang tersebut yang pernah dilakukan sebelumnya serta tidak ragu memanfaatkan jalur hukum yang tersediabaik melalui somasi, pengaduan ke BPSK maupun gugatan ke pengadilan apabila *developer* terbukti telah melakukan wanprestasi dari apa yang sudah dijanjikan sebelumnya.

## PENGAKUAN/ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan moral dan material sehingga penelitian dan penulisan artikel ini dapat diselesaikan dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

Atmoko, D. (2022). Penerapan asas kebebasan berkontrak dalam suatu perjanjian baku. *Binamulia Hukum*, *11*(1), 81–92. https://doi.org/10.37893/jbh.v11i1.683

Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.

*Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 (Singapore)*. (1965).

*Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 (Act 118) (Malaysia)*. (1966).

Hutagaol, J. H., & Anggraini, A. M. T. (2022). Perlindungan konsumen perumahan dalam jual beli rumah dengan sistem pre project selling. *Reformasi Hukum Trisakti*, *4*(2), 363–374. https://doi.org/10.25105/refor.v4i2.13611

Kelsen, H. (2011). *Teori hukum murni: Dasar-dasar ilmu hukum normatif (R. Muttaqien, Terj.)*. Nusa Media.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek voor Indonesie), Staatsblad 1847 Nomor 23*. (1847).

Kurnia, R. (2026). Perlindungan hukum para pihak dalam akta jual beli tanah oleh PPAT. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, *3*(4), 92–101. https://doi.org/10.62383/majelis.v3i4.2091

Kurniawan, W., & Nugraheni, N. (2017). Klausula eksonerasi oleh pelaku usaha dalam perjanjian jual beli rumah. *Perspektif Hukum*, *17*(2), 295–313. https://doi.org/10.30649/phj.v17i2.178

Mubarak, M. R., Habim, N., & Edrisy, I. F. (2023). Asas keseimbangan dan asas kebebasan berkontrak pada perjanjian baku yang menganut konsep take it or leave it. *Jurnal Hukum Legalita*, *5*(2), 282–293. https://doi.org/10.47637/legalita.v5i2.1089

Mubaroq, M. H., Fakhruddin, & Lutfi, M. (2026). Politik hukum perubahan batas usia minimum perkawinan perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, *5*(5), 4983–4998. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4178

Octari, F., & Atsar, A. (2025). Perlindungan hukum bagi konsumen terhadap ketidaksesuaian iklan perumahan bersubsidi. *Commerce Law*, *5*(1), 208–216. https://doi.org/10.29303/commercelaw.v5i1.3235

*Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok*. (2002).

*Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah*. (2019).

*Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman*. (2021).

*Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*. (2021).

Satrio, J. (1999). *Hukum perikatan: Perikatan pada umumnya*. Alumni.

Setiawan, Y. (2017). Implementasi asas kebebasan berkontrak dan asas keseimbangan terhadap perjanjian pembiayaan kendaraan bermotor. *Jatiswara*, *31*(3), 341–359. https://doi.org/10.29303/jtsw.v31i3.53

Setiawan, M. D., & Babussalam, A. B. (2026). Perlindungan hukum atas pemutusan relasi kerja dalam gig economy menurut teori Philipus M. Hadjon. *Journal Presumption of Law*, *8*(1), 59–79. https://doi.org/10.31949/jpl.v8i1.17501

Setiawan, A., & Dimyati, A. (2026). Tanggung jawab pengembang perumahan dalam penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial kepada pemerintah daerah. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, *5*(7), 3862–3873. https://doi.org/10.58344/jmi.v5i7.2847

Soekanto, S. (2008). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. RajaGrafindo Persada.

Srigandawati, A., & Sakti, M. T. (2026). Implementasi UU Nomor 1 Tahun 2011 dalam

pembinaan dan pengawasan perumahan bersubsidi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone. *Punggawa Law Review*, *1*(4), 459–466. https://doi.org/10.67707/plr.v1i4.388

Subekti, R. (2010). *Hukum perjanjian*. Intermasa.

Suhartati, & Dewi, M. N. K. (2026). Tanggung jawab developer sebagai upaya perlindungan konsumen dalam bidang perumahan di Kota Makassar. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, *6*(2), 1985–1989. https://doi.org/10.57250/ajsh.v6i2.3088

*Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*. (2011).

*Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. (2020).

*Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. (1999).

Widjajati, E. (2011). Ganti rugi perbuatan melawan hukum dalam gugatan perwakilan kelompok di Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *18*(1), 97–114. https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss1.art6

HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN