

**ANALISIS MEKANISME PENGAMANAN DANA KONSUMEN PADA
FASE PRA-PENDAFTARAN TANAH DALAM PRE-PROJECT SELLING
HUNIAN VERTIKAL: STUDI KOMPARATIF SISTEM ADMINISTRASI
PERTANAHAN INDONESIA DAN NEW SOUTH WALES, AUSTRALIA
SKRIPSI**

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Sebutan Sarjana Terapan
di Bidang Pertanahan pada Program Studi Diploma IV Pertanahan



Disusun oleh:
STEVAN FERNANDO TARIGAN
NIT. 22314392

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
POLITEKNIK AGRARIA STPN
2026**

ABSTRACT

Rapid urbanization has driven the growth of vertical housing transactions through the pre-project selling scheme, in which consumers pay for units long before construction is completed and before a Strata Title Certificate (SHMSRS) can be issued. This study examines why Indonesian law fails to provide adequate preventive protection for consumer funds during this pre-registration phase. The weakness lies not in the absence of regulation but in the absence of a mechanism ensuring existing rules actually work: Article 42(2) of Law No. 20 of 2011 lacks independent verification, the notary's role is limited to deed-making, and the Ministry of Agrarian Affairs/National Land Agency (ATR/BPN) only becomes active after construction is complete. The entire span between the signing of the PPJB and the issuance of the SHMSRS thus becomes a registration gap—a period without structured supervision of consumer funds—whose consequences are confirmed by the Meikarta case (Decision No. 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat), in which consumers were reduced to concurrent creditors.

Using applied, policy-oriented legal research based on normative analysis and a functional comparison with the off-the-plan system in New South Wales (NSW), Australia, this study analyzes two NSW instruments that operate from the start of a transaction—the statutory trust account under the Conveyancing Act 1919 (NSW) and the caveat under the Real Property Act 1900 (NSW). The comparison shows that the essential difference lies in the presence or absence of a preventive protection function, not in institutional form. With preventive protection as the *tertium comparationis*, the study formulates a normative model that transplants the functions of NSW's Torrens-independent elements—fund separation, verification-based staged release, periodic audits, and professional accountability—into Indonesia's existing framework, positioning the notary as holder of an escrow/trust account, releasing developer funds in stages after independent progress verification, and having ATR/BPN conduct continuous supervision and record consumer interests. The model is expressed as a business-process framework and Standard Operating Procedures (SOP) ready for operational use.

Keywords: pre-project selling; registration gap; preventive protection of consumer funds; statutory trust account; caveat; off-the-plan; land administration

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
ABSTRACT	xii
INTI SARI	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Batasan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	8
A. Penelitian Terdahulu	8
B. Kerangka Teoritis.....	12
1. Hukum sebagai Sarana Rekayasa Sosial (<i>Law as Tool of Social Engineering</i>)....	12
2. Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum.....	13
3. <i>Registration Gap</i> dan <i>Risk Shifting</i> dalam <i>Pre-Project Selling</i>	14
C. Kerangka Pemikiran	17
D. Pertanyaan Penelitian.....	19
BAB III METODE PENELITIAN	20
A. Format Penelitian.....	20
B. Objek Kajian	21
C. Jenis dan Sumber Data.....	22
D. Teknik Pengumpulan Data.....	23
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	24
BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN	25

A. Sistem <i>Pre-Project Selling</i> Hunian Vertikal di Indonesia: Kerangka Normatif dan Kelembagaan	25
B. Kasus Apartemen Meikarta sebagai Objek Kajian Yudisial	34
C. Sistem Off-the-Plan Hunian Vertikal di New South Wales, Australia	40
BAB V ANALISIS KOMPARATIF DAN MODEL NORMATIF PREVENTIF PENGAMANAN DANA KONSUMEN	52
A. Kelemahan Normatif Sistem <i>Pre-Project Selling</i> Indonesia	52
B. Mekanisme Pengamanan Dana Konsumen dalam Sistem <i>Off-the-Plan</i> NSW: Analisis Fungsional <i>Statutory Trust Account</i> dan <i>Caveat</i>	64
C. Perbandingan Fungsional dan Model Normatif Preventif untuk Sistem Administrasi Pertanahan Indonesia	68
BAB VI PENUTUP	82
A. Kesimpulan	82
B. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN.....	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia mengalami akselerasi urbanisasi yang signifikan, yang tercermin dari peningkatan proporsi penduduk yang bermigrasi dari kawasan perdesaan ke perkotaan. Menurut Data Badan Pusat Statistik (2020, sebagaimana dikutip dalam Pida dkk., 2025) menunjukkan bahwa proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan di Indonesia meningkat dari 30 persen pada tahun 1990 menjadi 56 persen pada tahun 2020, sebuah transformasi demografis yang berlangsung dalam kurun waktu tiga dekade dan membawa konsekuensi struktural yang mendalam terhadap tata ruang dan penyediaan hunian di kawasan perkotaan (Pida dkk., 2025). Tekanan demografis dan keterbatasan lahan di kawasan perkotaan mendorong pergeseran pola hunian dari rumah tapak menuju hunian vertikal berupa rumah susun dan apartemen sebagai bentuk penggunaan ruang yang lebih efisien (Murbaintoro dkk., 2009). Data yang dihimpun Kementerian PUPR menunjukkan bahwa defisit perumahan (*backlog*) nasional mencapai 12,7 juta unit pada tahun 2022 dengan konsentrasi terbesar di wilayah perkotaan padat (Perkim.id, 2026). Meskipun angka tersebut menunjukkan penurunan menjadi 9,9 juta unit pada tahun 2023, kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan hunian tetap berada pada skala yang signifikan. Pertumbuhan pesat sektor properti vertikal dalam kondisi ini menciptakan potensi eksploitatif yang sistemik apabila tidak didukung oleh kerangka hukum yang memadai, terutama dalam hal perlindungan dana konsumen sejak tahap awal transaksi.

Pengembang properti lazim menggunakan mekanisme penjualan unit hunian sebelum proyek selesai dibangun, yang dalam praktik industri properti Indonesia dikenal sebagai *pre-project selling*, sebagai strategi pembiayaan sekaligus pemasaran. Mekanisme ini memungkinkan penjualan unit hunian kepada konsumen sebelum konstruksi bangunan selesai, bahkan sebelum seluruh persyaratan hukum dan administratif terpenuhi. Mekanisme ini memberikan keuntungan finansial yang signifikan bagi pengembang karena memungkinkan pembiayaan konstruksi melalui pembayaran di muka (*advance payment*) yang diperoleh dari konsumen (Kerti, 2021). Bagi konsumen, daya tarik utama skema ini adalah harga unit yang umumnya lebih rendah dibandingkan dengan unit siap huni, meskipun selisih harga tersebut hakikatnya merupakan kompensasi atas risiko yang secara implisit dibebankan kepada konsumen.

Namun, di balik keuntungan ekonomi jangka pendek tersebut, terdapat ketidakseimbangan struktural yang fundamental yaitu, konsumen membayar penuh atas suatu objek yang secara fisik belum terbangun dan secara hukum belum terdaftar.

Pasal 42 dan 43, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menetapkan syarat minimum legalitas bagi pengembang yang hendak menjalankan praktik *pre-project selling*. Berdasarkan ketentuan tersebut, pemasaran unit sebelum pembangunan hanya dapat dilakukan apabila pengembang telah memenuhi sejumlah persyaratan yang bersifat kumulatif. Persyaratan tersebut meliputi, kepastian status hak atas tanah, kepemilikan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), ketersediaan prasarana dasar, serta keterbangunan fisik minimal 20 persen. Dalam transaksi *pre-project selling*, Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) merupakan satu-satunya instrumen kontraktual yang diakui secara sah berdasarkan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011. Persyaratan tersebut secara tekstual tampak memberikan perlindungan awal yang memadai bagi konsumen sebelum transaksi dilakukan. Namun, norma tersebut mengandung kelemahan yaitu hanya mengatur persyaratan pra-transaksi, tanpa menyediakan mekanisme perlindungan dana konsumen setelah transaksi berlangsung.

Sistem administrasi pertanahan Indonesia, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menganut sistem pendaftaran yang bersifat konstitutif di mana kepastian hukum atas hak atas tanah baru timbul sejak pendaftaran selesai dan sertifikat diterbitkan. Artinya, konsumen yang telah melunasi harga unit rumah susun hanya memiliki kedudukan hukum sebagai pemegang klaim kontraktual berdasarkan PPJB. Konsumen tersebut belum memiliki hak kebendaan (*zakelijk recht*) yang dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga (*erga omnes*), melainkan semata-mata hak kontraktual yang hanya mengikat para pihak dalam PPJB. Periode antara penyerahan dana konsumen melalui PPJB dan terbitnya Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (SHMSRS) dalam kajian akademik dikenal sebagai *registration gap*. Fase ini tidak dilindungi oleh instrumen hukum apapun, sehingga terbuka ruang bagi terjadinya pergeseran beban risiko dari pengembang kepada konsumen (Maulana, 2025).

Registration Gap berdampak langsung pada posisi hukum konsumen apabila pengembang mengalami kesulitan keuangan atau dinyatakan pailit. Konsumen yang telah menyerahkan seluruh pembayaran kepada pengembang tidak memiliki instrumen hukum preventif yang memungkinkan pemisahan dananya dari aset umum

pengembang. Dana tersebut telah terkonsolidasi ke dalam aset pengembang dan sepenuhnya tunduk pada rezim hukum kepailitan umum (Ahmad dkk., 2025).

Kelemahan struktural sistem hukum Indonesia tersebut termanifestasi secara nyata dalam kasus kegagalan pembangunan Apartemen Meikarta di Cikarang, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat. PT Mahkota Sentosa Utama (MSU), anak perusahaan Grup Lippo, mengembangkan Meikarta sebagai proyek hunian vertikal berskala masif. Proyek ini dipasarkan secara masif sejak tahun 2017 dengan rencana pembangunan 500 menara di atas lahan seluas 500 hektar (Setyawan & Waluyo, 2024). Ribuan konsumen telah melakukan pembayaran berdasarkan PPJB, namun pembangunan fisik yang dijanjikan tidak terlaksana sesuai komitmen pengembang. Konsumen tidak hanya gagal menerima unit hunian yang diperjanjikan, tetapi juga tidak memperoleh SHMSRS sebagai instrumen hukum yang meneguhkan hak kebendaan mereka atas unit tersebut.

Putusan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat secara langsung memperlihatkan kegagalan sistem hukum dalam melindungi posisi konsumen. Dengan keputusan ini, ribuan pelanggan Meikarta yang telah membayar lunas atau sebagian besar harga unit diposisikan sebagai kreditur konkuren. Mereka diposisikan sebagai kreditur tanpa jaminan yang berada di urutan paling bawah dalam hierarki pelunasan utang dalam proses kepailitan (Therik & Gultom, 2024). Akibatnya, tidak ada jaminan bahwa pelanggan akan mendapatkan kembali uang yang telah mereka bayarkan bahkan tidak ada jaminan bahwa mereka akan mendapatkan rumah yang telah dijanjikan. Secara yudisial, keputusan ini menunjukkan bahwa sistem hukum pertanahan dan perlindungan konsumen yang berlaku tidak dapat memberikan perlindungan kebendaan kepada konsumen dalam skema *pre-project selling*, bahkan setelah konsumen membayar sepenuhnya.

Kegagalan perlindungan konsumen dalam kasus ini menunjukkan ketiadaan desain hukum preventif yang sistemik dalam arsitektur hukum pertanahan Indonesia, bukan hanya kegagalan implementasi regulasi. Lathif (2017) mengatakan bahwa karena ada ketidaksesuaian antara standar yang ditetapkan dengan praktik di lapangan, hukum Indonesia seringkali tidak berfungsi sebagai alat yang efektif untuk rekayasa sosial (Lathif, 2017a). Kekosongan normatif ini menciptakan kondisi di mana sistem hukum secara tidak langsung memfasilitasi pengalihan beban kegagalan pembangunan dari pengembang kepada konsumen sejak fase pra-pendaftaran.

Kondisi tersebut berbeda secara fundamental dari sistem hukum properti di Negara Bagian New South Wales (NSW), Australia. Sistem pendaftaran tanah di NSW menganut *Torrens System* yang dilandasi prinsip *indefeasibility of title*, di mana sertifikat yang terdaftar memberikan jaminan kepastian hukum negara atas kebenaran data yang tercatat dalam register tanah (Mahardhika dkk., 2024). Hukum properti Australia telah mengembangkan dua alat pencegahan yang secara struktur memperbaiki kelemahan sistem Indonesia yang ada. Pertama, mekanisme *caveat* memungkinkan konsumen untuk mencatatkan kepentingan hukumnya (*caveatable interest*) dalam register tanah segera setelah kontrak ditandatangani, bahkan sebelum pembangunan dimulai. Kedua, *Conveyancing Act 1919* (NSW) mewajibkan bahwa seluruh pembayaran konsumen dalam transaksi hunian vertikal *off-the-plan* (penjualan berdasarkan rencana gambar) ditempatkan pada rekening amanat (*trust account*) yang terpisah sepenuhnya dari aset pengembang.

Konsumen Indonesia dan Australia tidak sama dalam hal risiko kegagalan pembangunan karena perbedaan arsitektur hukum antara kedua sistem ini. Sejak awal transaksi, dana konsumen Australia dipisahkan dari aset pengembang, sehingga kegagalan pengembang tidak selalu berarti kehilangan dana konsumen. Di Indonesia, tidak ada sistem preventif yang serupa karena perlindungan baru tersedia setelah sengketa terjadi melalui jalur litigasi atau PKPU, yang seperti terlihat dalam kasus Meikarta dan terbukti tidak mampu untuk memulihkan posisi konsumen (Ali dkk., 2022).

Namun, belum ada penelitian yang secara komprehensif melihat kekurangan mekanisme pengamanan dana konsumen pada tahap pra-pendaftaran dalam sistem pertanahan Indonesia, membandingkannya dengan sistem hukum Australia dan membuat model normatif yang dapat diperkuat untuk meningkatkan fungsi pengamanan sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Inilah celah yang menjadi fokus pada penelitian ini.

Dengan menjadikan Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat dalam kasus Apartemen Meikarta sebagai referensi normatif-yudisial, penelitian ini menganalisis mekanisme pengamanan dana konsumen dalam sistem *pre-project selling* hunian vertikal di Indonesia dan sistem *off-the-plan* di New South Wales, Australia. Penelitian ini tidak hanya bertujuan menganalisis kelemahan sistem yang ada, tetapi juga merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat memperkuat fungsi

preventif sistem administrasi pertanahan Indonesia dalam melindungi dana konsumen sejak fase pra-pendaftaran.

B. Rumusan Masalah

1. Apa kelemahan normatif kerangka hukum dan mekanisme administrasi pertanahan Indonesia dalam menyediakan perlindungan preventif terhadap dana konsumen pada fase pra-pendaftaran dalam praktik *pre-project selling* hunian vertikal, sebagaimana teridentifikasi melalui analisis Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat?
2. Bagaimana mekanisme pengamanan dana konsumen dalam sistem *off-the-plan* hunian vertikal di New South Wales, Australia, khususnya melalui instrumen *trust account* berdasarkan *Conveyancing Act 1919* (NSW) dan mekanisme *caveat* berdasarkan *Real Property Act 1900* (NSW). Berfungsi sebagai kerangka perlindungan preventif dalam sistem pendaftaran tanah Torrens?
3. Bagaimana perbandingan fungsional antara sistem *pre-project selling* Indonesia dan sistem *off-the-plan* New South Wales, Australia dalam hal mekanisme pengamanan dana konsumen pada fase pra-pendaftaran, serta model normatif preventif seperti apa yang dapat direkomendasikan untuk memperkuat sistem administrasi pertanahan Indonesia berdasarkan hasil komparasi tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini memiliki tiga tujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan sistem kerangka hukum dan mekanisme administrasi pertanahan Indonesia dalam menyediakan perlindungan preventif terhadap dana konsumen pada fase pra-pendaftaran dalam praktik *pre-project selling* hunian vertikal, dengan menelaah *registration gap* yang terjadi antara tahap penandatanganan PPJB hingga penerbitan SHMSRS serta implikasi yuridisnya terhadap posisi hukum konsumen sebagaimana tercermin dalam Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/Pn.Niaga Jakarta Pusat pada kasus Apartemen Meikarta.
2. Mengkaji dan mendeskripsikan mekanisme pengamanan dana konsumen dalam sistem *off-the-plan* hunian vertikal di Australia, khususnya melalui analisis normatif terhadap instrumen *trust account* berdasarkan *Conveyancing Act 1919* (NSW) dan mekanisme *caveat*

berdasarkan *Real Property Act 1900* (NSW), sebagai kerangka perlindungan hukum preventif yang telah terintegrasikan dalam sistem pendaftaran tanah Torrens

3. Membandingkan secara fungsional sistem *pre-project selling* Indonesia dengan sistem *off-the-plan* Australia dalam hal mekanisme pengamanan dana konsumen pada fase pra-pendaftaran, serta merumuskan model normatif dan rekomendasi mekanisme preventif dalam bentuk kerangka proses bisnis dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang adaptif terhadap konteks sistem administrasi pertanahan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat pada dua dimensi berikut.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada perkembangan ilmu administrasi pertanahan dan manajemen aset/risiko pertanahan, khususnya dalam hal mengeksplorasi mekanisme preventif pengamanan dana konsumen dengan memposisikan sistem administrasi pertanahan sebagai instrumen pengendalian risiko sejak fase pra-pendaftaran.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN), hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengevaluasi dan memperkuat struktur peraturan sistem pendaftaran tanah, khususnya pada fase pra-pendaftaran dalam transaksi hunian vertikal. Model normatif dan rekomendasi SOP yang dibuat dapat digunakan dalam perumusan kebijakan jika fungsi sistem administrasi pertanahan berkembang dari fungsi administratif ke fungsi pencegahan untuk melindungi dana konsumen.
- b) Bagi pelaku usaha properti dan notaris/PPAT, penelitian ini berpotensi meningkatkan pemahaman tentang tanggung jawab hukum dalam transaksi *pre-project selling* dan mendorong penerapan mekanisme pengamanan dana yang lebih jelas dan adil sebagai bagian dari praktik bisnis yang beretika baik dan berkelanjutan.
- c) Bagi konsumen dan masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan hukum tentang posisi dan hak konsumen dalam transaksi *pre-project selling*. Ini akan membantu konsumen

membuat keputusan yang lebih teliti karena mereka akan tahu instrumen hukum yang seharusnya mereka miliki untuk melindungi kepentingan mereka sebelum transaksi dilakukan.

E. Batasan Penelitian

Untuk menjaga fokus dan kedalaman analisis, penelitian ini menetapkan batasan-batasan sebagai berikut.

1. Penelitian ini difokuskan pada mekanisme pengamanan dana konsumen dalam praktik *pre-project selling* hunian vertikal, khususnya yang berkaitan dengan ketiadaan instrumen perlindungan preventif pada fase pra-pendaftaran. Penelitian ini tidak membahas aspek teknis konstruksi bangunan, fluktuasi pasar properti, maupun aspek pidana dalam kasus Meikarta.
2. Kajian terhadap kasus Meikarta dibatasi pada analisis normatif-yudisial, yaitu melalui penelaahan Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat dan regulasi pertanahan yang berlaku. Penelitian ini tidak menggunakan data primer lapangan berupa wawancara atau observasi fisik, melainkan sepenuhnya berbasis analisis dokumen hukum.
3. Analisis perbandingan hukum dibatasi pada sistem *off-the-plan* hunian vertikal di Negara Bagian New South Wales (NSW), Australia, khususnya pada instrumen *trust account* berdasarkan *Conveyancing Act 1919* (NSW) dan mekanisme *caveat* berdasarkan *Real Property Act 1900* (NSW). Penelitian ini tidak membahas secara komprehensif keseluruhan sistem hukum properti Australia maupun membandingkan dengan negara lain di luar Australia.
4. Penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan fungsional yang membandingkan bagaimana kedua sistem hukum menyelesaikan persoalan yang sama, sehingga tidak mencakup analisis historis-komparatif yang mendalam tentang sejarah pembentukan masing-masing sistem hukum secara keseluruhan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kerangka hukum dan mekanisme administrasi pertanahan Indonesia belum menyediakan perlindungan preventif yang memadai atas dana konsumen pada fase pra-pendaftaran dalam praktik *pre-project selling* hunian vertikal. Kelemahan tersebut tidak terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada tidak adanya mekanisme yang memastikan regulasi yang sudah ada benar-benar bekerja. Persyaratan Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tidak disertai verifikasi independen, peran notaris terbatas pada pembuatan akta, dan peran ATR/BPN baru aktif setelah bangunan selesai. Akibatnya, seluruh rentang waktu antara penandatanganan PPJB dan penerbitan SHMSRS menjadi *registration gap*, yakni periode tanpa pengawasan yang terstruktur atas dana konsumen sekaligus tanpa pencatatan kepentingan konsumen dalam sistem pertanahan. Analisis terhadap Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat menegaskan konsekuensi kelemahan tersebut, yaitu beralihnya risiko kegagalan proyek kepada konsumen yang berkedudukan sebagai kreditor konkuren.

Sistem *off-the-plan* di New South Wales menyediakan perlindungan preventif melalui dua instrumen yang bekerja sejak awal transaksi. Instrumen *trust account* berdasarkan *Conveyancing Act 1919 (NSW)* mewajibkan pemisahan dana konsumen dari aset pengembang dan pelepasannya secara bertahap berdasarkan kemajuan pembangunan yang terverifikasi, disertai audit berkala dan akuntabilitas profesi yang mengelolanya. Instrumen *caveat* berdasarkan *Real Property Act 1900 (NSW)* memberikan pencatatan kepentingan konsumen dalam sistem pendaftaran tanah *Torrens* sehingga mencegah pengembang melakukan dealing atas objek tanpa persetujuan konsumen. Kedua instrumen tersebut berfungsi sebagai kerangka perlindungan preventif karena menempatkan pengamanan dana dan kepentingan konsumen pada saat dana diserahkan, bukan setelah kerugian terjadi.

Perbandingan fungsional antara kedua sistem menunjukkan bahwa perbedaannya terletak pada ada atau tidaknya fungsi pengamanan preventif, bukan pada bentuk kelembagaannya. Dengan menjadikan fungsi perlindungan preventif sebagai tertium comparationis, penelitian ini merumuskan model normatif preventif yang tidak

menyalin bentuk sistem NSW, melainkan mengambil fungsi dari elemen-elemen yang tidak terikat pada sistem Torrens pemisahan dana, pelepasan bertahap berbasis verifikasi kemajuan, audit berkala, dan akuntabilitas profesi untuk ditempatkan dalam kerangka regulasi dan kelembagaan Indonesia yang sudah ada. Dalam model tersebut, notaris diposisikan sebagai pemegang dan pengelola rekening amanat, pengembang menerima dana secara bertahap setelah kemajuan pembangunan diverifikasi secara independen, dan ATR/BPN menjalankan fungsi pengawasan berkelanjutan serta pencatatan kepentingan konsumen dalam kerangka sistem publikasi negatif bertendensi positif. Model ini dituangkan dalam bentuk kerangka proses bisnis dan Standar Operasional Prosedur sebagaimana diuraikan pada Bab V dan disajikan secara utuh pada Lampiran 1.

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan yang telah diuraikan, penelitian ini mengajukan sejumlah saran yang ditujukan kepada pihak-pihak yang memiliki peran strategis dalam mewujudkan perlindungan preventif terhadap dana konsumen pada fase pra-pendaftaran dalam praktik pre-project selling hunian vertikal di Indonesia. Saran-saran berikut dirumuskan sebagai tindak lanjut konkret atas model normatif preventif yang telah dikembangkan dalam penelitian ini.

1. Bagi Pembentuk Kebijakan

Disarankan untuk melakukan penguatan terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun beserta peraturan pelaksanaannya, khususnya PP No. 13 Tahun 2021, dengan menambahkan ketentuan yang mewajibkan pemisahan dana konsumen dari aset pengembang sejak penandatanganan PPJB. Sebagaimana ditunjukkan dalam analisis terhadap Putusan PKPU Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat, kelemahan sistem Indonesia tidak terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada ketiadaan mekanisme yang memastikan dana konsumen benar-benar terlindungi selama periode konstruksi. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 42 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2011 perlu dilengkapi dengan kewajiban penempatan dana konsumen pada rekening amanat (*statutory trust account*) yang hanya dapat dicairkan secara bertahap berdasarkan kemajuan pembangunan yang terverifikasi secara independen, sebagaimana fungsi yang dijalankan Section 66ZT *Conveyancing Act* 1919 (NSW).

2. Bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

Disarankan untuk mereposisi perannya dari lembaga yang selama ini hanya hadir di ujung proses, yaitu pada tahap penerbitan SHMSRS, menjadi lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan berkelanjutan sejak fase pra-pendaftaran. Selain itu, ATR/BPN perlu mengembangkan mekanisme pencatatan kepentingan konsumen dalam buku tanah selama periode *registration gap* yang dirancang sesuai dengan karakter sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, dan bukan sekadar menyalin bentuk *caveat* dari sistem *Torrens* NSW. Mekanisme tersebut bertujuan mencegah pengembang melakukan dealing atas tanah objek pembangunan tanpa persetujuan konsumen selama proses pembangunan berlangsung.

Verifikasi kemajuan fisik konstruksi tetap berada pada otoritas teknis berwenang (PUPR/Pemda melalui SLF & pengawasan bangunan). Peran ATR/BPN difokuskan pada pencatatan kepentingan konsumen dalam buku tanah dan penautan pelepasan dana bertahap pada hasil verifikasi otoritas teknis tersebut, bukan melakukan inspeksi konstruksi secara langsung.

3. Bagi Notaris, PPAT, Organisasi Profesi Terkait

Disarankan agar tanggung jawab profesi diperluas melampaui fungsi transaksional pembuatan akta menggrauji fungsi pengelolaan dan pengawasan dana konsumen. Notaris dapat diposisikan sebagai pemegang dan pengelola rekening amanat selama periode konstruksi, dengan kewajiban pelaporan dan akuntabilitas yang dapat diaudit, sebagaimana model akuntabilitas profesi yang melekat pada *solicitor* dan *conveyancer* di NSW berdasarkan Conveyancers Licensing Act 2003 (NSW) dan Legal Profession Uniform Law (NSW). Penguatan ini menuntut penyesuaian terhadap UU No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

4. Pelaku Usaha Properti dan Pengembang

Disarankan untuk secara sukarela menerapkan mekanisme pemisahan dana serta pelepasan dana secara bertahap berdasarkan kemajuan pembangunan sebagai bagian dari praktik bisnis yang beritikad baik dan berkelanjutan, bahkan sebelum kewajiban tersebut diatur secara tegas dalam regulasi. Penerapan

mekanisme ini tidak hanya melindungi konsumen, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik dan menjaga reputasi pengembang dalam jangka panjang.

5. Konsumen dan Masyarakat

Disarankan untuk meningkatkan literasi hukum mengenai posisi dan hak-haknya dalam transaksi pre-project selling, khususnya menyangkut risiko yang melekat pada fase pra-pendaftaran. Pemahaman ini penting agar konsumen dapat mengambil keputusan yang lebih cermat dan menuntut tersedianya instrumen pengamanan dana sebelum menyerahkan pembayaran kepada pengembang.

6. Penelitian Selanjutnya

Disarankan untuk mengembangkan kajian ini ke arah yang lebih operasional, antara lain melalui penelitian empiris yang melibatkan data lapangan berupa wawancara dengan pemangku kepentingan, perancangan teknis mekanisme pencatatan kepentingan konsumen yang kompatibel dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif, serta kajian terhadap kelayakan kelembagaan dan implikasi pembiayaan dari penerapan rekening amanat dalam konteks Indonesia. Penelitian lanjutan juga dapat memperluas perbandingan dengan yurisdiksi lain guna memperkaya model normatif preventif yang ditawarkan

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, S. N., Sulistyono, A., & Kusumo, A. T. S. (2025). Kepastian hukum terhadap kepemilikan unit apartemen akibat kepailitan developer. *Prosiding Seminar Nasional Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat LPPM Universitas 'Aisyiyah Yogyakarta*, 3.
- Ali, P., O'Brien, L., & Ramsay, I. (2022). Bankruptcy and debtor rehabilitation: An Australian empirical study. *Federal Law Review*. <https://ssrn.com/abstract=2971865>
- Arliman S, L. (2018). Peranan Metodologi Penelitian Hukum di Dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia. *Soumatara Law Review*, 1(1), 112. <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v1i1.3346>
- Aryuhanna, D. C., Hanifah, D. N., Badahda, L. Z., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2025). Analisis perbandingan sistem pendaftaran tanah di Indonesia, Malaysia, Belanda, dan Australia. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, 2(6), 153–164. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1349>
- Christensen, S. (2024). Seller delays access to off the plan unit by buyer's financier: Breach of duty to cooperate and settlement postponed by court. *Australian Property Law Bulletin*, 39(7), 124–127.
- Gunafi, A., & Sinaga, N. A. (2025). Perlindungan konsumen dalam perjanjian jual beli condotel dengan sistem pre-project selling. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 5(3), 202–208. <https://doi.org/10.56128/jkih.v5i3.546>
- Jain, T. (2025, 21 Oktober). *Off-the-plan property contracts: How to protect yourself from costly surprises*. Australian Property Investor.
- Kerti, N. G. N. R. M. (2021). Menguntungkan atau merugikan: Pemasaran secara pre-project selling sektor hunian vertikal dalam perspektif perlindungan konsumen. *Reformasi Hukum*, 4(1), 18–32. <https://doi.org/10.25105/hpph.v4i1.12900>
- Lathif, N. (2017). Memperbaharui atau merekayasa masyarakat. *Pakuan Law Review*, 3(1).
- Mahardhika, Z. M., Hapsari, I. M., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2024). Studi perbandingan kebijakan pendaftaran tanah di Indonesia dan Australia dalam mengelola sumber daya tanah. *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 10. <https://doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461>
- Maulana, F. (2025). Reconstruction consumer protection in property developer insolvency: A comparative legal critique of Indonesia, Singapore, and Australia. *Nomoi Law Review*, 6(2). <https://doi.org/10.30596/nomoi.v6i2.27180>

- Mecilita, I., Aisyah, N. R., Aldi, J. M., & Gavrila, A. C. (2026). Kerancuan konseptual sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia. *Jatiswara*, 41(1).
- Meliana, O., Emirzon, J., & Muntaqo, F. (2022). *Perlindungan hukum developer dan konsumen rumah susun dalam perjanjian dengan sistem pre project selling di Indonesia*
- Michaels, R. (2006). The functional method of comparative law. Dalam M. Reimann & R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford handbook of comparative law* (hlm. 339–382). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199296064.013.0011>
- Mubarrak, M. Z., & Saputra, G. R. (2025). Pre-project selling of apartment developments: Reconstructing project completion guarantees as a form of consumer legal protection in condominium housing. *Istinbath: Jurnal Hukum*, 22(2), 650–673.
- Murbaintoro, T., Syamsul Ma'arif, M., Sutjahjo, S. H., Saleh, I., & Patah, R. (2009). Model pengembangan hunian vertikal menuju pembangunan perumahan berkelanjutan. *Jurnal Permukiman*, 4(2).
- Muslih, M. (2013). Negara hukum Indonesia dalam perspektif teori hukum Gustav Radbruch (tiga nilai dasar hukum). *Jurnal Legalitas*, 6(1).
- Perkim.id. (2026). *Backlog perumahan: Krisis sunyi yang mengintai Indonesia*. <https://perkim.id>
- Pertiwi, K. E., Sudaryat, S., & Rahmawati, E. (2025). Perlindungan hukum kreditor yang tidak mendaftarkan tagihan terhadap klausul perjanjian perdamaian yang mengakibatkan penghapusan piutang. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, 2(6), 110–123. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1332>
- Pida, D. F., Aini, K. N., & Putri, C. A. (2025). Dampak urbanisasi terhadap perkembangan kota di Indonesia: Tinjauan dari aspek ekonomi pembangunan. *Wissen: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 3(1), 226–238. <https://doi.org/10.62383/wissen.v3i1.562>
- Prameswari, A. R., Gultom, E., & Rahmawati, E. (2024). Kualifikasi pembuktian sederhana dalam kasus pailit developer rumah susun ditinjau dari SEMA Nomor 3 Tahun 2023 dan Undang-Undang tentang Kepailitan dan PKPU. *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 8(1). <https://doi.org/10.23920/acta.v8i1.1935>
- Prihadiyana, A. (2026). Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam pencegahan korupsi pada pengadaan barang dan jasa pemerintah. *Jurnal Sosial dan Teknologi (SOSTECH)*, 6(3).

- Putra, B. A., Habibie, B. Y., Ramadhan, M. A., Luthfi, M., Putra, A., & Khusna, N. (2026). Metodologi penelitian hukum normatif dalam perspektif konsep dan teknik analisis dalam kajian yuridis. *Jurnal Kajian Ilmiah Multidisipliner*, 10(4).
- Rahardjo, S. (2012). *Ilmu hukum*. PT Citra Aditya Bakti.
- Rahmat, P. B., Widhiyanti, H. N., & Anggraini, E. (2022). Akibat hukum jual beli apartemen sistem pre project selling yang tidak dibuat dalam akta notaris. *Jurnal Suara Hukum*, 4(2), 379–407.
- Rahmawati, A. (2018). Hukum apartemen dalam prakteknya di Indonesia. *Justitia et Pax*, 34(1).
- Rosidi, A., Zainuddin, M., & Arifiana, I. (2024). Metode dalam penelitian hukum normatif dan sosiologis (field research). *Journal Law and Government*, 2(1).
- Rossa, J. A., Syifa, R., & Putri, J. (2024). Meikarta's delay dilemma: A legal study on apartment handover and consumer harm. *Indonesian Journal of Agrarian Law*, 1(2), 95–110. <https://doi.org/10.15294/jal.v1i2.31081>
- Rustiyani, & Badriyah, S. M. (2022). Pelaksanaan jual beli dan penerbitan sertipikat hak milik atas satuan rumah susun. *Notarius*, 15(1).
- Setyawan, C. Y., & Waluyo. (2024). Kajian yuridis upaya hukum bagi konsumen atas pembelian unit apartemen yang tidak menjalankan prestasinya (Studi kasus PPJB PT. Mahkota Semesta Utama di Bekasi). *Kabilah: Journal of Social Community*, 9(2).
- Sihotang, D. P. (2024). Pertanggungjawaban debitor terhadap kreditor konkuren setelah homologasi perjanjian perdamaian Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, 1(2), 1–12. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i2.47>
- Sonata, D. L. (2014). Metode penelitian hukum normatif dan empiris: Karakteristik khas dari metode meneliti hukum. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1).
- Subekti, S., Sidarta, D. D., Marwiyah, S., Suyanto, S., & Ismail, N. (2023). The government legal warranty for consumers in the purchase of property in Indonesia. *SASI*, 29(4), 667. <https://doi.org/10.47268/sasi.v29i4.1681>
- Suhariono, A., Romadhona, M. K., Yanuardi, M. I., & Nampira, M. Z. (2022). Sistem publikasi pendaftaran tanah (Kajian sistem publikasi negatif bertendensi positif). *Notaire*, 5(1), 17. <https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.21882>
- Therik, D. F., & Gultom, E. R. (2024). Perlindungan pembeli apartemen pre project selling: Studi kasus keterlambatan serah terima proyek Meikarta. *Binamulia Hukum*, 12(2), 403–416. <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i2.392>

- Tóthová, M. (2023). Several aspects of the comparative method in law. *The Lawyer Quarterly*, 13(1), 78–88.
- Utami, T. P., & Cahyono, A. (2024). Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dikaitkan dengan sistem publikasi negatif bertendensi positif dalam sistem pendaftaran tanah secara elektronik: Studi banding dengan negara Australia. *Indonesian Notary*, 6(2). <https://doi.org/10.21143/notary.vol6.no1.81>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (1960). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40068>
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. (1999). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/44740>
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. (2004). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/40768>
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. (2011). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39184>
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. (2011). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39081>
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38675>
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. (1997). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/58068>
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. (1998). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/58851>
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. (2021). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/163522>
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun. (2021). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/163728>
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. (2021). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/163556>
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah. (2019). <https://jdih.pu.go.id/detail-dokumen/2249/1>

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2023 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan. (2023).

Conveyancing Act 1919 (NSW).

<https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-1919-006>

Real Property Act 1900 (NSW).

https://classic.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/rpa1900178/

Property and Stock Agents Act 2002 (NSW).

https://classic.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/pasaa2002285/

Conveyancers Licensing Act 2003 (NSW).

<https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2003-003>

Legal Profession Uniform Law (NSW).

<https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-2014-016a>

Putusan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Nomor 328/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN.Niaga Jakarta Pusat tanggal 18 Desember 2020.

Penetapan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 405 K/Pdt.Sus-Pailit/2021 tanggal 31 Maret 2021.

Breskvar v Wall (1971) 126 CLR 376 (Pengadilan Tinggi Australia).