

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI DEBITUR BANK MENURUT PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

Sahat Marulitua Sihombing
Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan
01659200053@student.uph.edu

Abstract

The main activity of commercial banks is providing credit. The legal relationship between a bank and a debtor customer is based on an agreement, where the relationship must be based on an agreement and the principle of balance between the two parties. Because the bank as the creditor wants the credit to be returned by the debtor as agreed, the bank becomes dominant in determining the terms of credit, including in designing the substance of the credit agreement. This article will analyze the extent of legal protection for bank debtors according to the laws and regulations in Indonesia. The research is normative juridical method, the legal materials used consist of primary legal materials in the form of laws and derivative regulations, secondary legal materials in the form of books and journals in the field of law, and tertiary legal materials in the form of law dictionaries and encyclopedias. The data used in this research is secondary data. The results show that normative statutory regulations contain legal protection for debtor customers, but in reality, because banks need security for their credit repayments, the clause in the credit agreement does not pay attention to the principle of balance and does not accommodate the rights of the debtor. It is the bank that dominates the design of the credit agreement and as a result, the substance is made more in favor of the bank. The debtor is in a position that must accept the contents of the agreement because he really needs credit, and the debtor has no other choice.

Keywords: Bank, Debtor, Legal Protection

Abstrak

Kegiatan utama bank umum adalah memberikan kredit. Hubungan hukum antara bank dengan nasabah debitur didasarkan pada perjanjian, di mana hubungan dimaksud harus didasari kata sepakat dan adanya asas keseimbangan di antara kedua belah pihak. Karena bank sebagai kreditur menginginkan agar kredit dapat dikembalikan debitur sesuai dengan yang diperjanjikan, bank menjadi dominan dalam menentukan syarat-syarat kredit termasuk dalam merancang substansi perjanjian kreditnya. Artikel ini akan menganalisis sejauh mana perlindungan hukum bagi debitur bank menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian yang dilakukan bersifat yuridis normatif. Adapun bahan hukum yang dipergunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa undang-undang dan peraturan turunannya, bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal di bidang hukum, dan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah

data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan secara normatif telah memuat perlindungan hukum bagi nasabah debitur, namun dalam kenyataannya karena bank memerlukan keamanan atas pengembalian kreditnya, klausula dalam perjanjian kredit kurang memperhatikan asas keseimbangan dan kurang mengakomodasi hak-hak debitur. Pihak bank lah yang dominan mendisain perjanjian kredit dan sebagai akibatnya, substansinya dibuat lebih banyak memihak bank. Debitur berada pada posisi yang harus menerima isi perjanjian dimaksud karena dia sangat membutuhkan kredit, dan debitur tidak mempunyai pilihan lain.

Kata Kunci: Bank, Debitur, Perlindungan Hukum

A. Pendahuluan

Aktivitas ekonomi dan kegiatan usaha membutuhkan pembiayaan, yang dapat bersumber dari pihak internal maupun dari pihak luar. Pembiayaan yang bersumber dari pihak luar dapat diperoleh melalui lembaga keuangan, baik dari Bank maupun Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), seperti *leasing company*, lembaga *multi finance*, perusahaan pembiayaan konsumen, dan sebagainya. Bank dan LKBB memegang peranan penting dalam memfasilitasi kegiatan ekonomi, karena untuk dapat mengembangkan usaha serta untuk mencapai target-target yang ditentukan, pengusaha memerlukan dukungan dana dari bank.¹ Bank yang memberikan pembiayaan atau kredit kepada masyarakat adalah bank umum, yang kegiatannya diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 yang telah diamandemen dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (UU Perbankan). Dari sisi makro, stabilitas moneter dan keuangan akan tercapai jika bank dapat berfungsi dengan benar sebagai alat kebijakan ekonomi dan keuangan negara.²

Usaha Bank Umum menurut Pasal 6 UU Perbankan meliputi menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada mereka yang membutuhkan, menerbitkan dan memperjualbelikan surat utang, melakukan pemindahan uang, kegiatan penitipan, wali amanat, dan kegiatan lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.³ Dari ketentuan Pasal 6 UU Perbankan tersebut dapat dilihat bahwa aktivitas bank sangat bervariasi, yang dapat dibagi menjadi kegiatan pokok/utama dan kegiatan penunjang lainnya yang merupakan kegiatan tambahan. Sri Susilo *et. al.* mengelompokkan kegiatan bank yang tercantum di dalam Pasal 6 UU Perbankan di atas ke dalam fungsi bank sebagai lembaga

¹ Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 2.

² Achmad Anwari, *Praktik Perbankan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 16.

³ *Pasal 6 UU Perbankan.*

keagenan, yang menyebutkan bank *sebagai agent of trust, agent of development, dan agent of services*.⁴

Secara singkat, fungsi atau kegiatan utama bank di Indonesia adalah menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat.⁵ Berkaitan dengan kegiatan utama di atas, struktur pendapatan bank yang sehat sebagian besar bersumber dari pendapatan bunga (*interest income*), sedang pengeluaran atau biaya yang ditanggung bank sebagian besar berupa biaya bunga (*interest expense*). Kasmir mengatakan mengenai pendapatan bunga dan biaya bunga ini sebagai berikut:⁶

“Baik bunga simpanan maupun bunga pinjaman merupakan komponen utama faktor biaya dan pendapatan bagi bank. Bunga simpanan merupakan biaya dana yang harus dikeluarkan kepada nasabah sedangkan bunga pinjaman merupakan pendapatan yang diterima dari nasabah. Antara bunga simpanan dan bunga pinjaman masing-masing saling mempengaruhi satu sama lainnya”.

Aktiva terbesar bank adalah kredit yang disalurkan kepada masyarakat, dan atas kredit yang disalurkan ini mengandung risiko gagal bayar atau kredit macet. Sejalan dengan aktivitas pemberian kredit yang mengandung risiko di atas, Zulkarnain Sitompul menggarisbawahi bahwa: “Pemberian kredit merupakan fungsi strategis yang dimiliki bank dan fungsi ini pula yang sering kali menjadi penyebab bangkrutnya sebuah bank.”⁷

Dengan risiko diartikan sebagai probabilitas atau kemungkinan sesuatu hasil yang berbeda dari yang diharapkan semula (*risk is the probability of outcome differs from the one expected*).⁸ Risiko kredit macet hanyalah salah satu jenis risiko yang melekat pada kegiatan bank. Risiko lain dapat berupa risiko suku bunga (*interest rate risk*) yang timbul karena pergerakan suku bunga instrumen keuangan di pasar uang, risiko nilai tukar (*exchange rate risk*) karena perubahan kurs mata uang valuta asing yang dimiliki bank, risiko fundamental (*fundamental risk*) yang berkaitan dengan faktor fundamental bank yang menyalurkan kredit kepada nasabah, risiko pasar (*market risk*) yang terjadi karena pergerakan harga pasar dari instrumen keuangan yang dimiliki bank, dan risiko ketidaksesuaian (*mismatched risk*), yakni

⁴ Sri Susilo, Sigit Triandaru, dan Totok Budi Santoso, *Manajemen Perkreditian Bank Umum*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2006), 6.

⁵ Pasal 3 UU Perbankan.

⁶ Kasmir, *Manajemen Perbankan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), 37.

⁷ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan* (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), 186.

⁸ Herman Darmawi, *Manajemen Risiko*, cetakan ketiga (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 20.

karena ketidaksesuaian baik dalam hal waktu maupun jumlah dari asset keuangan yang dimiliki bank.⁹

Kegiatan bank yang penuh dengan risiko di atas diantisipasi otoritas terkait dengan menyisipkan aturan hukum untuk meminimalisir risiko itu di dalam UU Perbankan. Melalui ketentuan yang diatur pada Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) UU Perbankan ditetapkan, bahwa:

- “(2) Bank wajib memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, termasuk kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank, dan wajib melakukan kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.
- (3) Dalam memberikan kredit (atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah) dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.”

Prinsip kehati-hatian harus di atas dilaksanakan bank pada semua lini dan semua kegiatan, dan segenap pegawai bank tanpa kecuali bertanggung jawab untuk melaksanakannya dengan sungguh-sungguh. Penerapan prinsip kehati-hatian dalam pemberian kredit mewajibkan bank untuk mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi utangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Untuk itu, bank diminta agar melakukan analisis yang seksama dan mendalam terhadap watak (*character*), kemampuan (*capacity*), modal (*capital*), agunan (*collateral*), dan kondisi ekonomi secara keseluruhan (*condition of economy*).¹⁰

Selain karena ketentuan perundang-undangan yang mengharuskan bank melakukan penilaian yang seksama terhadap kemauan dan kemampuan nasabah untuk mengembalikan kredit yang dipinjamnya sesuai dengan yang diperjanjikan, di dalam pemberian kredit juga terkandung amanah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.¹¹ Dengan demikian bank harus mengarahkan pemberian kredit sesuai dengan sektor-sektor ekonomi yang diprioritaskan pemerintah dan tidak semata-mata mengedepankan aspek internal bank itu sendiri. Analisis kredit harus dilakukan dengan saksama untuk meyakini bahwa nasabah memang dapat

⁹ Jonker Sihombing, *Pengantar Hukum Pasar Modal* (Jakarta: Ref Grafika, 2016), 9-11.

¹⁰ Joseph F. Sinkey, *Commercial Bank Financial Management* (New York: MacMillan Publisher, 1983), 39. Lihat juga Nasroen Yasabari dan Nina Kurnia Dewi, *Perjanjian Kredit, Mengantar UKMK Mengakses Pembiayaan* (Bandung: Alumni, 2007), 44-51.

¹¹ *Amanat Pasal 1 ayat 2 UU Perbankan.*

dipercaya bonafiditasnya, dan agar pemberian kredit dapat lebih terarah sehingga program meningkatkan taraf hidup rakyat banyak dapat tercapai.¹²

Setelah melalui proses penilaian dan pada akhirnya bank dapat menyetujui untuk memberikan kredit kepada calon debitur, tahap berikutnya adalah mempersiapkan perjanjian kredit. Budi Untung menyatakan bahwa perjanjian kredit dapat dibuat di bawah tangan berupa perjanjian di bawah tangan biasa ataupun yang dicatatkan di kantor notaris (*waarmerking*), atau perjanjian di bawah tangan yang dilegalisir notaris, maupun yang aktanya di buat oleh notaris.¹³ Perjanjian kredit ini didisain bank untuk kepentingan kedua belah pihak, dan bank akan menuangkan substansi kesepakatan dalam sebuah perjanjian yang memperhatikan aspek legal formalnya. Karena nasabah biasanya sangat awam dengan teknis dan persyaratan-persyaratan kredit, membuat bank menjadi pihak yang lebih dominan dalam mendisain perjanjian kredit tersebut. Bank akan menyisipkan klausula dalam perjanjian kredit yang lebih melindungi hak-hak dan kepentingannya dibandingkan dengan hak-hak dan kepentingan debitur.

Sebagaimana perjanjian pada umumnya, perjanjian kredit tunduk pada syarat-syarat sebuah perjanjian yang diatur dalam Buku ke-III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Pasal 1313 KUHPerdata menyebutkan bahwa: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Para sarjana merumuskan suatu perjanjian menurut perspektif masing-masing. Subekti¹⁴ merumuskan suatu perjanjian sebagai suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lainnya, atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Hukum perjanjian yang tercantum dalam KUHPerdata menganut asas kebebasan mengadakan perjanjian (*partij otonomi*), asas konsensualisme (persesuaian kehendak), asas kepercayaan, asas kekuatan mengikat, asas persamaan hukum, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, asas moral, asas kepatutan, dan asas kebiasaan.¹⁵ Dari sejumlah asas yang disebutkan di atas terdapat tiga asas yang menurut Tan Kamelo merupakan tonggak hukum perjanjian dalam

¹² Djoni S. Gazali, dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 267.

¹³ Budi Untung, *Kredit Perbankan di Indonesia*, Edisi Kedua (Yogyakarta: Andi, 2012), 31.

¹⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke-19 (Jakarta: Intermasa, 2002), 1.

¹⁵ Mariam Darus Badruzaman, *KUHPerdata, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni, 2001), 108.

sistem hukum perbankan, yang meliputi asas konsensualisme, asas kebebasan berkontrak, dan asas kekuatan mengikat.¹⁶

Hubungan hukum antara nasabah dengan bank sering diwarnai oleh ketidaksetaraan kedudukan di antara kedua belah pihak. Pada hampir seluruh perjanjian antara nasabah dengan bank ditemukan unsur ketidak-setaraan antara nasabah dengan bank, di mana bank selalu mendominasi pembuatan format dan isi dari perjanjian antara kedua belah pihak. Hal ini dapat dilihat dari perjanjian pembukaan rekening giro, rekening deposito, dan rekening-rekening lainnya yang telah dicetak dengan rapi oleh bank dan hampir tidak terbuka kesempatan bagi nasabah untuk memintakan perubahan atas substansi perjanjian dimaksud. Perjanjian kredit bank di Indonesia sering menjadi contoh nyata dari adanya ketidaksetaraan di antara para pihak yang melakukan sebuah perjanjian. Herlien Budiono menyebutkan bahwa:

“Apabila di antara para pihak ditutup suatu perjanjian, akan diandaikan adanya kehendak bebas dari para pihak-pihak tersebut. Di dalam konteks kebebasan kehendak juga terimplikasikan adanya kesetaraan minimal. Dalam kenyataan, kesetaraan kekuatan.... dari para pihak sering kali tidak ada. Sebaliknya, bila kesetaraan antara para pihak tidak dimungkinkan, tidak dapat dikatakan adanya kebebasan berkontrak.”¹⁷

Lebih lanjut Tan Kamello menyatakan bahwa apabila terdapat tekanan dari salah satu pihak terhadap pihak yang lain melalui ketidakseimbangan daya tawar (*inequality of bargaining power*) dalam perjanjian kredit, maka hal itu telah melanggar asas *iustum pretium* yang mengakibatkan perjanjian kredit dapat dibatalkan.¹⁸ Oleh karena itu secara hukum, debitur mempunyai hak untuk tidak menerima perjanjian kredit yang didisain bank yang tidak melindungi hak-hak dan kepentingannya.

Dalam kenyataannya debitur harus menerima perjanjian kredit yang dibuat secara baku/standar dengan klausula yang menguntungkan bank, seperti keharusan untuk memberikan kuasa kepada bank, yang tidak dapat dicabut kembali, untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu oleh bank.¹⁹ Debitur juga tidak mempunyai pilihan selain harus menerima

¹⁶ Tan Kamello, *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan* (Bandung: Alumni, 2006), 10.

¹⁷ Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 104-5.

¹⁸ Tan Kamello, “Karakter Hukum Perdata Dalam Fungsi Perbankan Melalui Hubungan Antara Bank Dengan Nasabah,” Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang Hukum Perdata, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2 September 2011.

¹⁹ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), 218-9.

perjanjian yang dibuat secara sepihak tersebut, dan mereka tidak memiliki kesempatan untuk membandingkan antara perjanjian yang dibuat oleh satu bank dengan yang dibuat oleh bank lainnya. Nasabah debitur tidak mempunyai kesetaraan yang memadai sehingga tidak mempunyai *bargaining position* agar substansi perjanjian kredit dapat dibuat dengan lebih memperhatikan kepentingannya.²⁰

Vera Bolger menyebutkan bahwa perjanjian yang dibuat secara baku tanpa memperhatikan kesetaraan di antara para pihak sebagai suatu *take it or leave it contract*.²¹ Untuk hal demikian ini, Friedman pernah menyatakan bahwa asas kebebasan berkontrak masih merupakan aspek yang esensial bagi kebebasan individu, walaupun keberpihakan terhadap pandangan ini tidak lagi seperti halnya ratusan tahun yang lalu.²² Dalam perjanjian kredit seperti tersebut, nasabah debitur tidak mempunyai ruang yang cukup luas untuk memasukkan kepentingannya ke dalam perjanjian kredit agar hak-haknya dapat terlindungi. Daya tawar nasabah debitur lebih lemah dari bank karena debitur butuh kredit untuk memperlancar kegiatan usahanya, sementara bank akan lebih selektif dalam menilai calon nasabah debitur karena menyangkut keselamatan uang yang dipinjamkannya dan juga demi terpeliharanya rasio tingkat kesehatan bank. Hal ini mendapat justifikasinya dengan UU Perbankan yang mengamanatkan agar bank senantiasa menerapkan prinsip kehati-hatian, termasuk dalam proses pemberian kredit. Oleh karena itu kebebasan berkontrak dewasa ini tidak ditafsirkan lagi secara absolut, namun ada batas-batasnya agar tercapai kesepakatan bagi para pihak yang bersetuju.²³

Apabila debitur merasa dirugikan dengan kehadiran perjanjian baku, peraturan yang dapat dipergunakan debitur untuk melindungi kepentingannya adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen). Pasal 18 UU Perlindungan Konsumen memberi celah bagi debitur untuk menolak perjanjian kredit yang dibuat secara sepihak apabila persyaratan yang baku tersebut merugikan dirinya. Namun penggunaan UU Perlindungan Konsumen untuk melindungi kepentingan debitur dirasakan

²⁰ Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak*, 218-9.

²¹ *Ibid.*

²² Wolfgang Friedman, *Legal Theory 4th Edition* (London: Stevens & Sons Limited, 1960), 369.

²³ Peter Mahmud Marzuki, "Batas-Batas Kebebasan Berkontrak," *Yuridika* 18, no. 3 (Mei 2003), 195-6, <http://dx.doi.org/10.20473/ydk.v18i3.14398>.

kurang tepat karena hubungan hukum antara debitur dengan bank timbul dari perjanjian yang bersifat individual.

Dengan uraian latar belakang yang disebutkan di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam rumusan masalah pada penelitian ini adalah mengenai perlindungan hukum bagi debitur bank menurut ketentuan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian yang dilakukan adalah yuridis normatif, dengan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan jurnal yang berkaitan dengan hukum, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) bersama-sama dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²⁴ Data yang dipergunakan untuk bahan penelitian adalah data sekunder. Untuk memperkaya hasil penelitian, akan diambil contoh berupa perjanjian kredit yang dibuat oleh salah satu Bank BUMN terbesar di Indonesia, dan akan dilihat didalamnya sejauh mana termaktub perlindungan hukum bagi debitur.

B. Pembahasan

B.1. Kegiatan Pemberian Kredit dan Perjanjian Kredit

Pemberian kredit dilakukan berdasarkan kesepakatan atau perjanjian antara bank dengan nasabah debitur. Subekti mengatakan bahwa dalam bentuk apapun pemberian kredit tersebut diadakan, dalam semuanya itu pada hakikatnya yang terjadi adalah suatu perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam Pasal 1754 sampai dengan Pasal 1769 KUHPerdota.²⁵

Ketentuan di dalam Pasal 8 ayat (1) UU Perbankan menyebutkan bahwa dalam memberikan kredit, bank wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas iktikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi utangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Pada bagian Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Perbankan di atas disebutkan bahwa pemberian kredit mengandung risiko, sehingga dalam pelaksanaannya bank harus senantiasa memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Di dalam lanjutan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Perbankan juga tercantum bahwa untuk memperoleh keyakinan

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Media Pradana Group, 2005), 2.

²⁵ Subekti, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia* (Bandung: Alumni, 1982), 13.

tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha dari nasabah debitur. Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU Perbankan ini di dalam literatur disebut dengan penilaian 5 *C's*, yakni *character*, *capacity*, *capital*, *collateral*, dan *condition of economy*.²⁶ Oleh karena itu, jika seseorang mendapatkan fasilitas kredit dari bank, tidak dapat diragukan lagi bahwa yang bersangkutan telah mendapatkan kepercayaan dari bank atau lembaga keuangan dimaksud.²⁷

Pasal 8 ayat (2) UU Perbankan mewajibkan bank untuk memiliki dan menerapkan Pedoman Perkreditan dalam memberikan kredit. Untuk penjabaran operasional dari Pasal 8 ayat (2) UU Perbankan di atas, terakhir Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah menerbitkan Peraturan No. 42/POJK.03/2017 tertanggal 12 Juli 2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan bagi Bank Umum (POJK 42/2017).²⁸ Pokok-pokok yang termaktub di dalam POJK 42/2017 tersebut, menyangkut bank wajib memiliki kebijakan perkreditan secara tertulis, kebijakan perkreditan dimaksud paling sedikit memuat semua aspek yang ditetapkan dalam pedoman penyusunan kebijakan perkreditan, dan kebijakan perkreditan di atas wajib mendapat persetujuan dewan komisaris bank.

Pada Pasal 3 POJK 42/2017 disebutkan bahwa kebijakan perkreditan bank paling sedikit harus memuat:

- a. Prinsip kehati-hatian dalam perkreditan.
- b. Organisasi dan manajemen perkreditan.
- c. Kebijakan persetujuan kredit.
- d. Dokumentasi dan administrasi kredit.
- e. Pengawasan kredit, dan
- f. Penyelesaian kredit bermasalah.

Selanjutnya POJK di atas mengatur bahwa dalam menyusun kebijakan perkreditan, bank wajib memperhatikan penerapan manajemen risiko sebagaimana diatur dalam ketentuan OJK. Pelanggaran terhadap ketentuan di atas akan dikenakan sanksi administratif dan sanksi lain yang mempengaruhi penilaian tingkat kesehatan bank.

²⁶ Gazali dan Usman, *Hukum Perbankan*, 273-4.

²⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank* (Bandung: Alumni, 1983), 21.

²⁸ Pengaturan dan pengawasan bank sejak 31 Desember 2013 dialihkan dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Ketentuan dalam Bab IV Lampiran POJK 42/2017 menyebutkan bahwa penetapan limit kredit mempunyai kewenangan di tiap tingkatan pejabat yang menyetujui kredit, yang ditetapkan secara berjenjang. Pejabat yang berfungsi memutus persetujuan kredit mempunyai tanggung jawab:

- a. Memastikan bahwa setiap kredit yang diberikan telah memenuhi ketentuan perbankan dan sesuai dengan asas-asas perkreditan dan pembiayaan yang sehat.
- b. Memastikan bahwa pelaksanaan pemberian kredit telah sesuai dengan kebijakan perkreditan bank yang disusun masing-masing bank.
- c. Memastikan bahwa pemberian kredit didasarkan pada penilaian yang jujur, objektif, cermat, dan seksama serta terlepas dari pengaruh pihak yang berkepentingan dengan pemohon kredit.
- d. Meyakini bahwa kredit yang akan diberikan dapat dilunasi kembali pada waktunya dan tidak akan berkembang menjadi kredit bermasalah.

Berikutnya diatur bahwa dalam menilai permohonan kredit perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, bank hanya memberikan kredit apabila diajukan secara tertulis oleh yang berwenang untuk itu. Setiap permohonan kredit harus memuat informasi yang lengkap dan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan bank, termasuk riwayat perkreditan atau pembiayaan dari bank lain. *Kedua*, analisis kredit dilakukan secara tertulis dengan memperhatikan bentuk, format, dan kedalaman analisis kredit yang disesuaikan dengan jumlah dan jenis kredit. Analisis kredit tersebut harus menggambarkan seluruh informasi yang berkaitan dengan usaha dan data pemohon, termasuk hasil penelitian pada daftar kredit macet. Selanjutnya analisis kredit harus menyajikan penilaian yang objektif dan tidak dipengaruhi oleh pihak yang berkepentingan dengan pemohon kredit. Disebutkan juga bahwa analisis kredit tidak boleh merupakan suatu formalitas yang dilakukan semata-mata untuk memenuhi prosedur perkreditan. *Ketiga*, analisis kredit paling sedikit harus mencakup penilaian atas watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha debitur, dan penilaian terhadap sumber pelunasan kredit yang dititik beratkan pada hasil usaha yang dilakukan pemohon serta menyajikan evaluasi aspek yuridis perkreditan dengan tujuan untuk melindungi bank dan risiko yang mungkin timbul. *Keempat*, rekomendasi persetujuan kredit harus disusun secara tertulis berdasarkan hasil analisis kredit yang telah dilakukan. Isi rekomendasi kredit harus sejalan dengan kesimpulan analisis kredit. *Kelima*, setiap persetujuan kredit pada tingkatan yang

terakhir harus memperhatikan analisis dan rekomendasi persetujuan kredit. Apabila terdapat keputusan persetujuan kredit yang berbeda dari rekomendasi, hal itu harus dijelaskan dengan baik secara tertulis.

Bank secara berkala harus melakukan evaluasi atas kredit yang telah diberikan termasuk atas kredit dalam pengawasan khusus, serta hasil penyelesaiannya, dengan tujuan untuk mengetahui secara dini pemberian kredit dalam pengawasan khusus. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam POJK 42/2017. Untuk itu bank diwajibkan untuk melakukan evaluasi terhadap daftar kredit dalam pengawasan khusus dan menghitung kolektibilitasnya, untuk mengetahui prosentase kredit yang lancar dan yang cenderung bermasalah. Bank tidak boleh melakukan pengecualian dalam membuat evaluasi dan pencantuman dalam daftar kredit bermasalah, termasuk kredit yang terkait dengan bank dan kredit kepada debitur tertentu.

Apabila diamati substansi dari pengaturan pemberian kredit sebagaimana tercantum dalam POJK 42/2017, dapat disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan telah cukup memadai memuat segala hal berkaitan dengan pemberian dan pencairan kredit dimaksud. Namun dalam praktik ditengarai bahwa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di atas belum ditaati secara penuh oleh bank, yang terindikasi dari besarnya rasio kredit bermasalah akhir-akhir ini yang cenderung meningkat. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melaporkan bahwa rasio kredit macet mengalami peningkatan pada bulan Juli 2020, yang membuat pemerintah merasa khawatir akan hal itu.²⁹ Rasio *gross Non Performing Loan* (NPL) yang pada bulan Juli 2019 tercatat 2,55%, membengkak menjadi sebesar 3,22% pada bulan Juli 2020. Segmen nasabah debitur korporasi menjadi penyumbang terbesar peningkatan rasio kredit bermasalah yang dialami baik oleh bank swasta nasional, bank swasta asing, maupun bank BUMN.

B.2. Perlindungan Hukum bagi Debitur Bank Menurut UU Perbankan dan UU Otoritas Jasa Keuangan

Perlindungan hukum dalam kegiatan perbankan merupakan hal yang perlu mendapat perhatian agar kepentingan para pihak dalam kegiatan tersebut tidak ada yang terabaikan. Adapun wujud dari sebuah perlindungan hukum pada dasarnya merupakan upaya penegakan

²⁹ Nova Wahyudi, "Rasio Kredit Macet Meningkat, Pemerintah Mulai Was-was," *Kumparan*, diakses 22 September 2020, <https://kumparan.com/kumparanbisnis/rasio-kredit-macet-meningkat-pemerintah-mulai-was-was-1uFaI0wDOqu/full>.

hukum itu sendiri.³⁰ Sebagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat pada umumnya, perlindungan hukum bagi debitur dalam transaksi perbankan harus memperhatikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan. Fokus yang terutama dalam hal ini adalah perlindungan hukum bagi nasabah debitur karena dalam banyak hal kedudukan nasabah debitur dengan pihak bank tidak setara dan tidak seimbang, di mana daya tawar (*bargaining position*) nasabah debitur berada pada posisi yang lemah dibandingkan dengan pihak bank.

Hukum harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan secara cermat dan harus menciptakan keseimbangan di antara berbagai kepentingan tersebut. Van Dijk, sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa hukum harus mampu berfungsi dalam mencapai tujuan damai sejahtera, di mana tujuan untuk mencapai damai sejahtera tersebut dapat terwujud apabila hukum sebanyak mungkin memberikan pengaturan yang adil.³¹ Terdapat dua jenis perlindungan hukum menurut Philippus M. Hadjon, yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum repressif. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang diberikan pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melaksanakan suatu kewajiban. Di pihak lain, perlindungan hukum repressif memberikan pengayoman terhadap hak-hak asasi manusia yang dirugikan oleh pihak lain, dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat memenuhi semua hak-haknya yang diberikan oleh hukum.³²

Lebih lanjut Philippus M. Hadjon menyebutkan bahwa konsep tentang perlindungan hukum di negara Barat yang menjadi pionir dalam mengadvokasi perlindungan hak-hak asasi berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.³³ Secara spesifik, Muchsin menyebutkan perlindungan hukum implisit yang diberikan dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran-pelanggaran, dan yang repressif yang mengenakan sanksi kepada mereka yang melanggar hukum.³⁴

³⁰ Lambang Siswandi, "Kreditur dan Debitur Dengan Hak Perlindungan Hukum Dalam Perjanjian Kredit Tanpa Agunan," *DiH Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 1 (Feb-Juli 2019): 91, <https://doi.org/10.30996/dih.v15i1.2268>.

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Media Group, 2006), 189.

³² Philippus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 76.

³³ Philippus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 38.

³⁴ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia* (Surakarta: Program MH Universitas Sebelas Maret, 2003), 20.

Ketentuan perlindungan hukum bagi nasabah debitur bank di Indonesia pada tingkat perundang-undangan dapat dilihat pada UU Perbankan. Apabila diperhatikan dengan seksama, substansi UU Perbankan sebenarnya lebih banyak menekankan perlindungan terhadap nasabah penyimpan, bukan terhadap nasabah debitur. Pada Bagian Penjelasan Pasal 11 UU Perbankan antara lain menyebutkan bahwa mengingat kredit atau pembiayaan bersumber dari dana masyarakat yang disimpan pada bank, risiko yang dihadapi bank dapat berpengaruh pada keamanan dana masyarakat, klausula yang secara implisit memberikan perlindungan kepada nasabah penyimpan. Begitupun halnya dengan kewajiban bank untuk meyakini kelayakan usaha debitur yang memperoleh kredit dengan menerapkan prinsip kehati-hatian lebih banyak berfungsi untuk melindungi kepentingan bank. Perlu direnungkan bahwa penerapan prinsip kehati-hatian yang ketat dan cenderung berlebihan, malah menempatkan calon debitur bank ke dalam ketidakpastian, dan dapat mengakibatkan proses analisis kredit menjadi lebih lama yang tidak menguntungkan bagi debitur yang perlu segera memperoleh pembiayaan untuk kelancaran usahanya.

Perlindungan hukum bagi nasabah debitur lebih tepat jika dikaitkan dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK). Pada Pasal 28 UU OJK disebutkan bahwa untuk melindungi masyarakat, OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian masyarakat sebagai konsumen, yang meliputi:

- a. Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik jasa keuangan, layanan, dan produknya.
- b. Meminta lembaga jasa keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat, dan
- c. Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Untuk tercapainya perlindungan nasabah debitur yang diamanatkan UU OJK di atas, OJK akan melayani pengaduan-pengaduan yang meliputi menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan mereka yang dirugikan oleh pelaku di lembaga jasa keuangan. Hal itu diwujudkan dengan membuat mekanisme pengaduan mereka yang dirugikan oleh pelaku lembaga jasa keuangan, dan memfasilitasi penyelesaian pengaduan nasabah yang dirugikan oleh pelaku lembaga jasa keuangan tersebut.

OJK sebelumnya telah menerbitkan Peraturan No. 1/POJK.07/2013 tanggal 26 Juli 2013 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan (POJK 1/2013). Di dalam Pasal 1 butir 2 POJK 1/2013 dicantumkan bahwa konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan, antara lain nasabah pada perbankan. Perlindungan bagi nasabah debitur atas kredit yang didapatkannya menurut Peraturan OJK ini didasarkan pada prinsip transparansi, perlakuan yang adil, keandalan, kerahasiaan dan keamanan data nasabah, serta penanganan pengaduan yang cepat, murah, dan sederhana.³⁵

Hal-hal yang diatur di dalam POJK 1/2013 yang memberikan perlindungan hukum kepada nasabah debitur sebagai konsumen jasa keuangan, di antaranya kewajiban bank untuk menyediakan dan/atau menyampaikan informasi mengenai produk dan/atau layanan yang akurat, jujur, jelas, dan tidak menyesatkan, menyampaikan informasi yang terkini dan mudah diakses nasabah, memberikan informasi mengenai biaya yang harus ditanggung, dan memenuhi asas keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam membuat perjanjian kredit dengan nasabah debitur.

Ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 21 ayat (1) POJK 1/2013 yang harus memenuhi asas keseimbangan, keadilan, dan kewajaran, sejalan dengan pemenuhan asas-asas suatu perjanjian menurut KUHPerdara. Tentang asas-asas serupa, Mariam Darus merumuskan bahwa asas-asas yang perlu di dalam melakukan suatu perjanjian yang terkandung di dalam Buku Ke-III KUHPerdara menyangkut asas kebebasan mengadakan perjanjian (*partij otonomi*), asas konsensualisme (persesuaian kehendak), asas kepercayaan, asas kekuatan mengikat, asas persamaan hukum, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, asas moral, asas kepatutan, dan asas kebiasaan.³⁶

Secara normatif, ketentuan perundang-undangan di atas telah memberikan perlindungan hukum bagi nasabah debitur bank, sehingga debitur diharapkan dapat memperoleh hak-haknya. Namun keluhan nasabah masih sering terjadi baik terhadap bank komersil skala besar maupun bank yang termasuk skala kecil. Contohnya adalah keluhan nasabah via *Twitter* tanggal 20 Juli 2019 mengenai saldo rekening nasabah di Bank Mandiri yang berkurang. Pada saat yang hampir bersamaan, beberapa nasabah juga mengherankan

³⁵ Pasal 2 POJK 1/2013.

³⁶ Badruzaman, *KUHPerdara*, 108.

saldo rekeningnya yang bertambah secara tiba-tiba.³⁷ Keluhan pada bank yang sama terjadi juga pada tanggal 26 September 2020 atas layanan *online* Bank Mandiri yang selalu *error*.³⁸ Kemudian adanya keluhan atas layanan Bank BCA yang disampaikan nasabahnya karena tidak dapat melakukan penarikan tunai di mesin ATM karena mesin ATM nya menjawab saldonya tidak mencukupi, pada hal menurut nasabah saldo rekeningnya pada saat yang sama masih tersisa Rp. 1,9 juta.³⁹ Contoh yang tersaji tentang keluhan atas pelayanan pada kedua bank tersebut di atas dapat mencakup saldo rekening simpanan nasabah, namun juga dapat mencakup saldo rekening pinjaman yang akan dimanfaatkan oleh nasabah debitur. Khusus untuk nasabah debitur yang memperlmasalahakan perlindungan hukum baginya, secara umum dapat disalurkan melalui gugatan perdata atas perjanjian di Pengadilan Negeri setempat.

Namun perlu diketahui, dari beberapa Putusan PN maupun PT atas sengketa perdata antara nasabah debitur dengan bank terlihat bahwa yang menjadi pokok gugatan bukan pada substansi perjanjian kredit apakah sudah memberikan perlindungan bagi debitur, tetapi lebih banyak menyangkut penyelesaian kredit bermasalah, sebagai berikut:

- a. Putusan PN Majene No. 35/Pdt.G.S/2018/PN.Mjn atas kredit macet yang terjadi pada BRI Cabang Majene yang diberikan kepada Sdr. Aminah/Tergugat I dan Suddin/Tergugat II. Dalam Putusan PN di atas, PN menghukum Tergugat karena tidak menyelesaikan fasilitas kreditnya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.⁴⁰
- b. Putusan PT Banten No. 32/PDT/2016/PT.BTN atas sengketa BPR dengan nasabah debiturnya, di mana dalam pertimbangannya PT menyatakan bahwa debitur telah sepakat dengan isi perjanjian yang ditandatanganinya dan telah mengandung unsur konsensualisme yang terdapat pada Pasal 1320 KUHPperdata.⁴¹
- c. Putusan PN Kebumen No. 1/Pdt.G.S./2020/PN.Kbm antara BRI sebagai penggugat dan para nasabah debitur sebagai Tergugat, di mana diputuskan bahwa para Tergugat telah

³⁷ Friska Yolanda, "Saldo Nasabah Bank Mandiri Berkurang, Ada Apa?" *Ekonomi*, diakses 20 Juli 2019, <https://www.republika.co.id/berita/pux9db370/saldo-nasabah-bank-mandiri-berkurang-ada-apa>.

³⁸ Dandy Bayu Bramasta, "Ramai Warganet Keluhkan Mandiri Online Error, Ternyata Ini Penyebabnya," *Kompas*, diakses 20 Maret 2021, <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/20/145200065/ramai-warganet-keluhkan-mandiri-online-error-ternyata-ini-penyebabnya?page=all>.

³⁹ Arief, "Saldo Rekening 117 Juta Rupiah Terkurus di BCA," *Media Konsumen*, diakses 1 November 2020, <https://mediakonsumen.com/2020/11/01/surat-pembaca/rekening-117-juta-terkurus-di-bca>.

⁴⁰ Lisma Resky Saputri dan Kahar, "Analisis Putusan PN Majene No. 35/Pdt.G.S/2018/PN.Mjn," *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (2019):13, <https://doi.org/10.31605/j-law.v2i1.589>.

⁴¹ I Made Suri Pandhu dan Imelda Martinelli, "Itikad Baik dan Tanggung Jawab Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan di BPR ABC (Studi Kasus Putusan PT Banten No. 32/PDT/2016/PT BTN)," *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 1 (Juni 2021): 1145, <http://dx.doi.org/10.24912/adigama.v4i1.12009>.

wanprestasi atas perjanjian kredit yang ditandatanganinya sesuai dengan Pasal 1338 KUHPerdara.⁴²

Oleh karena itu, dari hasil penelitian terlihat bahwa sengketa-sengketa di Pengadilan penekanannya berpusat pemenuhan kewajiban debitur yang tidak tepat waktu, bukan pada substansi perjanjian kredit itu sendiri. Putusan PT Banten No. 32/PDT/2016/PT.BTN di atas menyatakan bahwa debitur telah sepakat dengan isi perjanjian yang ditandatanganinya dan telah mengandung unsur konsensualisme yang terdapat pada Pasal 1320 KUHPerdara. Tegasnya, putusan tersebut tidak melihat klausula-klausula baku di dalam perjanjian kredit bank dengan nasabah.

B.3. Perlindungan Hukum Debitur Bank menurut UU Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen pada dasarnya merupakan segala tindakan yang dapat diupayakan untuk menjamin adanya kepastian hukum demi memberikan perlindungan bagi konsumen.⁴³ Dengan konsumen dimaksudkan bagi setiap pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun untuk makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.⁴⁴ Masyarakat biasanya tidak dapat secara jelas membedakan mana bank yang sehat dan mana bank yang sakit. Oleh karena itu, masalah perlindungan konsumen menjadi agenda utama dalam mengembalikan kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan.⁴⁵

Beberapa penulis melihat adanya perlindungan hukum bagi nasabah debitur bank dengan mengkaitkannya dengan UU Perlindungan Konsumen. Dasar pemikiran dari pendapat ini karena mempersamakan konsumen pada umumnya dengan nasabah debitur bank. Di dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen dicantumkan tentang hak-hak konsumen yang mencakup hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, dan hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi

⁴² Putri Herlina, "Wanprestasi dalam Perjanjian Kredit antara BRI dan Para Debitur Dikaitkan dengan Ketentuan Perjanjian dan KUHPerdara" (Skripsi, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, 2021), 5.

⁴³ *Pasal 1 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen.*

⁴⁴ *Pasal 1 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen.*

⁴⁵ Jonker Sihombing, *Otoritas Jasa Keuangan, Konsep, Regulasi, dan Implementasi* (Jakarta: Ref Publisher, 2012), 137.

dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen membebankan kewajiban kepada pelaku usaha agar beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya. Selanjutnya pelaku usaha harus memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, dan memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja menyebutkan bahwa ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen merupakan satu-satunya ketentuan yang berlaku secara umum bagi penyelenggara kegiatan pelaku usaha pabrikan maupun non-pabrikan atau distributor di Indonesia.⁴⁶ Melihat pada pendapat Kartini Muljadi tersebut, menjadi relevan untuk menganalisis sejauh mana UU Perlindungan Konsumen tersebut tepat untuk dipergunakan dalam mengukur perlindungan hukum bagi debitur dalam perjanjian kredit bank di Indonesia. Tegasnya, apakah mempergunakan UU Perlindungan Konsumen sudah tepat untuk menyoal keberadaan perlindungan nasabah debitur bank di Indonesia?

Ketentuan di dalam Pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen berisi bahwa setiap klausula baku yang ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU di atas dinyatakan batal demi hukum. Esensi dari Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU Perlindungan Konsumen adalah pelaku usaha tidak diperkenankan membuat klausula baku pada dokumen atau perjanjian, baik secara terang-terangan maupun secara terselubung. Mengacu pada ketentuan ini, dan dalam hal fasilitas kredit telah dipergunakan debitur dan kemudian debitur menggugat klausula baku dalam perjanjian kreditnya, maka akan terjadi komplikasi yang pada awalnya mungkin tidak disadari oleh pembentuk undang-undang. Dengan batal demi hukum (*null and void*) berarti bagian dari perjanjian kredit yang memuat klausula baku tersebut yang digugat debitur dianggap tidak ada, padahal uang yang dipinjamkan kepada debitur telah dimanfaatkan debitur yang bersangkutan.⁴⁷ Hal ini perlu mendapat perhatian pembentuk undang-undang, yang jika

⁴⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Undang-Undang*, Cetakan Kedua (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 114.

⁴⁷ Pasal yang tercantum di dalam sebuah Perjanjian Kredit merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-

ada kesempatan melakukan amandemen UU Perlindungan Konsumen di masa yang akan datang, disarankan agar klausula ini direvisi.

Untuk melihat apakah tepat mempergunakan UU Perlindungan Konsumen dalam memberikan perlindungan hukum bagi nasabah debitur bank dan LKBB, perlu bercermin pada sengketa kasus wanprestasi Andri Yunirsal dengan PT Bima Multi Finance atas kredit kendaraan bermotor yang akhirnya sampai kepada tahap litigasi. Atas pengaduan Andri Yunirsal kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), maka BPSK dengan Putusan No. 03/Pts/BPSK-Tangsel/II/2015 tanggal 23 Februari 2015 memutuskan bahwa perjanjian *leasing* kendaraan bermotor yang dibuat PT Bima Multi Finance dengan debitur Andri Yunirsal dinyatakan batal demi hukum sesuai dengan bunyi Pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen, karena berisi klausula baku. Kemudian PT Bima Multi Finance mengajukan keberatan atas Putusan BPSK tersebut ke Pengadilan Negeri (PN) Tangerang, dan hasilnya PN Tangerang dengan Putusan No. 196/Pdt.Sus.BPSK/2015/PN.Tng tanggal 19 Mei 2015 malah menguatkan Putusan BPSK di atas.

Sengketa tersebut baru mendapatkan keadilan melalui putusan final dan mengikat (*final and binding*) setelah PT Bima Multi Finance mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA). Dalam Putusan No. 3 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tertanggal 24 Februari 2016, MA menyatakan dalam pertimbangannya bahwa perkara *a quo* merupakan sengketa yang timbul karena wanprestasi yang bersumber dari perjanjian pembiayaan. Selanjutnya MA menyatakan bahwa BPSK tidak berwenang untuk mengadili perkara tersebut karena masalah wanprestasi tidak termasuk pengertian sengketa konsumen dan produsen yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, dan masalah wanprestasi harus diadili oleh Pengadilan Negeri dalam tingkat pertama. Dalam Putusannya, MA membatalkan Putusan BPSK dan Putusan PN Tangerang, dan menyatakan BPSK tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara *a quo*. Dari putusan MA atas perkara tersebut kelihatan bahwa kompetensi absolut untuk mengadili sengketa yang timbul dari suatu perjanjian tidak berada di tangan BPSK. Hal ini memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum bagi nasabah debitur dalam perjanjian kredit atau perjanjian pembiayaan tidak tepat jika dilandaskan pada UU Perlindungan Konsumen.

pisahkan dengan pasal lainnya. Dengan demikian klausula baku di dalam satu pasal Perjanjian Kredit akan menjadikan pasal-pasal yang lainnya dalam Perjanjian Kredit dimaksud dapat dipertanyakan keabsahannya karena keterkaitan di atas.

B.4. Muatan Perlindungan Hukum bagi Debitur dalam Perjanjian Kredit KPR Multi Guna Salah Satu Bank BUMN

Pasal 1313 KUHPerdara memuat bahwa suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Beberapa sarjana melihat definisi yang tercantum di dalam rumusan Pasal 1313 KUHPerdara tersebut di atas kurang lengkap dan terlalu luas. Alasan yang menyebutkan kurang lengkap karena dari definisi yang diberikan kelihatan bahwa perjanjian seakan-akan merupakan kesepakatan oleh satu pihak saja, padahal beberapa perjanjian tidak semata-mata menyangkut bidang keperdataan, seperti halnya janji kawin yang berada di luar Buku ke-III KUHPerdara, dengan pengaturan mengenai hal tersebut berada pada bab tersendiri.⁴⁸

Analisis atas perlindungan hukum bagi debitur yang menanda tangani perjanjian kredit di Indonesia penulis lengkapi dengan mengambil substansi perjanjian kredit kepemilikan rumah KPR Multi Guna yang ada di salah satu Bank Umum Milik Negara (BUMN) yang format perjanjiannya masih berlaku pada waktu penelitian ini berlangsung. Perjanjian Kredit KPR Multi Guna No. XXX/00//2017 dibuat antara debitur dengan bank tertanggal sekian tahun 2017, dengan jangka waktu selama sekian bulan, dengan angsuran bulanan selama sekian kali. Ketentuan-ketentuan yang terdapat pada perjanjian kredit di atas pada dasarnya bertentangan dengan asas-asas kebebasan berkontrak, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan asas-asas lainnya sehingga merugikan nasabah debitur dari segi hukum, yang dapat dilihat sebagai berikut.

Pertama, ketentuan yang menyatakan bahwa pembayaran angsuran dilakukan dengan melakukan pendebitan/pengambilan dana dari rekening tabungan debitur oleh bank berdasarkan surat kuasa debitur kepada bank untuk melakukan pendebitan dari rekening tabungan, secara implisit bersifat sepihak yang membuat nasabah debitur tidak mempunyai pilihan untuk menetapkan sumber lain dalam melunasi kreditnya (butir I.f.). Kedua, ketentuan yang menyatakan bahwa bunga kredit yang *effective fixed rate* untuk tiga tahun, dan selanjutnya disesuaikan dengan suku bunga yang berlaku di bank, hal tersebut bersifat memaksa dan menciptakan ketidakpastian bagi nasabah debitur (butir I.g.). Ketiga, ketentuan yang mengenakan denda dan penalti atas pelunasan maju/sebelum jatuh tempo, tidak memuat

⁴⁸ Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Jakarta: Bina Cipta, 1987), 49.

asas keseimbangan, yang seharusnya bank perlu memberikan potongan bunga bagi pelunasan maju fasilitas kredit (butir I.h.). Keempat, ketentuan yang menyebutkan bahwa biaya-biaya yang telah disetor tidak dapat ditarik kembali oleh nasabah debitur karena sebab atau keadaan apapun juga, menggambarkan absennya asas keseimbangan dalam perjanjian (butir II.). Kelima, ketentuan yang memuat hak bank untuk meminta agunan tambahan sewaktu-waktu, merupakan syarat sepihak yang bersifat memaksa di tengah-tengah kredit yang sedang berjalan (butir III.b). Keenam, ketentuan tentang bank yang secara sepihak dapat menyatakan telah terjadi *default* tanpa persetujuan nasabah debitur, hal ini tidak mengandung unsur kata sepakat dalam melakukan perjanjian (butir V.b.).

Jika dilihat dari substansi Perjanjian Kredit KPR Multi Guna tersebut di atas, jelas bahwa perjanjian kredit disusun secara sepihak oleh bank tanpa melibatkan debitur, satu dan lain hal mungkin bank menganggap kepentingan debitur telah terakomodasi karena perjanjian sejenis pada umumnya rata-rata diterima debitur lainnya, dan hampir tidak ada debitur yang menolaknya. Apabila didasarkan pada pemikiran yang demikian, perlu dimaklumi bahwa debitur berada pada posisi yang tidak bisa berbuat banyak, dan sangat membutuhkan fasilitas kredit bank untuk kelancaran usahanya. Nasabah debitur mungkin saja berpendapat bahwa klausula yang bersifat "*take it or leave it contract*" kurang pada tempatnya untuk dipermasalahkan, ditengah-tengah posisinya yang tidak menguntungkan.

Sesuai dengan syarat yang dianut dalam Pasal 1320 KUHPerdara, syarat adanya kesepakatan tercermin dalam eksistensi tanda tangan debitur di dalam perjanjian kredit di atas. Namun adanya tanda tangan debitur di dalam perjanjian kredit dimaksud tidak serta merta dapat dimaknai bahwa debitur secara tersirat setuju terhadap keseluruhan substansi perjanjian kredit yang disodorkan bank. Persetujuan tersebut secara eksplisit terlihat dengan adanya tanda tangan debitur dalam perjanjian kredit, namun secara implisit debitur mungkin tidak nyaman dengan beberapa klausula di dalam perjanjian kredit yang hanya memihak kepentingan bank. Catatan atas Perjanjian Kredit KPR Multi Guna yang dikemukakan di atas merupakan gambaran umum tentang dominasi bank dalam merancang substansi perjanjian kredit, yang bagi nasabah debitur merupakan keadaan memaksa. Atas hal demikian ini, Tan Kamelo juga berpendapat bahwa apabila terdapat tekanan dari salah satu pihak terhadap pihak yang lain melalui ketidakseimbangan daya tawar (*inequality of bargaining power*) dalam perjanjian

kredit, maka hal itu telah melanggar asas *iustum pretium* yang mengakibatkan perjanjian kredit dapat dibatalkan.

Muatan dalam Perjanjian Kredit KPR Multi Guna yang disebutkan di atas menjadi contoh dari wajah perjanjian kredit bank di Indonesia yang tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi nasabah debitur. Perjanjian Kredit KPR Multi Guna tersebut juga tidak sejalan dengan ketentuan POJK 1/2013. Di dalam Pasal 21 Peraturan OJK tersebut di atas dicantumkan bahwa bank sebagai pelaku usaha jasa keuangan wajib memenuhi asas keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen. Dengan memasukkan klausula di dalam perjanjian kredit seperti yang dibuat dalam Perjanjian Kredit KPR Multi Guna yang substansinya hanya melindungi bank secara sepihak, maka asas keseimbangan dan keadilan tidak terpenuhi dalam perjanjian kredit dimaksud.

C. Penutup

Di dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bank, secara normatif telah termuat ketentuan yang memberikan perlindungan hukum bagi nasabah debitur. Namun dalam tataran praktis banyak ditemukan bahwa perlindungan hukum yang diterima nasabah debitur belum memadai. Dengan mengambil contoh perjanjian kredit salah satu bank BUMN terbesar di Indonesia, kelihatan bahwa perjanjian kredit yang disusun bank berisi klausula-klausula baku yang memberatkan debitur. Perjanjian kredit demikian tidak mengakomodasi hak-hak debitur serta asas kesetaraan dan keseimbangan tidak terdapat didalamnya. Nasabah debitur menandatangani perjanjian kredit yang dibuat secara baku oleh bank karena nasabah debitur membutuhkan fasilitas kredit dari bank.

Melihat perlindungan hukum bagi nasabah debitur dari UU Perlindungan Konsumen sebenarnya kurang tepat, karena hubungan hukum antara debitur dengan bank didasarkan pada perjanjian, bukan antara konsumen dengan produsen. Putusan MA No. 3 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 memutuskan bahwa atas gugatan yang timbul dari perjanjian pinjam meminjam dengan lembaga pembiayaan bukan merupakan kompetensi BPSK untuk mengadilinya. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen yang memuat klausula baku yang memberatkan nasabah debitur harus dianggap batal demi hukum, juga tidak tepat. Jika perjanjian kredit yang didalamnya terdapat klausula baku sudah ditandatangani dan kreditnya sudah dipergunakan debitur, maka jika dianggap klausula baku batal demi hukum

akan berkaitan dengan klausula lainnya, dan hal ini akan menimbulkan permasalahan baru. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk merevisi klausula baku pada Pasal 18 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen dengan memperhatikan hal-hal di atas, jika terdapat kesempatan untuk itu di masa yang akan datang.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]. Staatsblad 1847 Nomor 23.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5431.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 42/POJK.03/2017 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan bagi Bank Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 148, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6091.

Buku

Anwari, Achmad. *Praktik Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

Badruzaman, Mariam Darus. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung: Alumni, 2005.

- Badruzaman, Mariam Darus. *KUHPerdata, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 2001.
- Budiono, Herlien. *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Darmawi, Herman. *Manajemen Risiko*, cetakan ketiga. Jakarta: Bumi Aksara, 1996.
- Friedman, Wolfgang. *Legal Theory*, Fourth Edition. London: Stevens & Sons Limited, 1960.
- Gazali, Djoni S. dan Rachmadi Usman. *Hukum Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Hadjon, Philippus M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2011.
- Hadjon, Philippus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain Yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Kamello, Tan. *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*. Bandung: Alumni, 2006.
- Kasmir. *Dasar-Dasar Perbankan*, Cetakan Ketiga. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Kasmir. *Manajemen Perbankan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, 2006.
- Muchsin. *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. Surakarta: Program MH Universitas Sebelas Maret, 2003.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. *Perikatan Yang Lahir Dari Undang-Undang*, cetakan kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Setiawan. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Jakarta: Bina Cipta, 1987.
- Sihombing, Jonker. *Otoritas Jasa Keuangan, Konsep, Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Ref Publisher, 2012.
- Sihombing, Jonker. *Pengantar Hukum Pasar Modal*. Jakarta: Ref Grafika, 2016.

Sinkey, Joseph F. *Commercial Bank Financial Management*. New York: MacMillan Publisher, 1983.

Sitompul, Zulkarnain. *Problematika Perbankan*. Bandung: Books Terrace & Library, 2005.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.

Subekti. *Hukum Perjanjian*, cetakan ke-19. Jakarta: Intermedia, 2002.

Subekti. *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni, 1982.

Susilo, Sri, Sigit Triandaru dan Totok Budi Santoso. *Manajemen Perkreditan Bank Umum*, edisi 2. Jakarta: Salemba Empat, 2006.

Untung, Budi. *Kredit Perbankan di Indonesia*, edisi kedua. Yogyakarta: Andi, 2012.

Yasabari, Nasroen dan Nina Kurnia Dewi. *Perjanjian Kredit, Mengantar UKMK Mengakses Pembiayaan*. Bandung: Alumni, 2007.

Jurnal Ilmiah

Marzuki, Peter Mahmud. "Batas-Batas Kebebasan Berkontrak." *Yuridika* 18, no. 3 (Mei 2003): 193-294. <http://dx.doi.org/10.20473/ydk.v18i3.14398>.

Pandhu, I Made Suri dan Imelda Martinelli. "Itikad Baik dan Tanggung Jawab Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Perbankan di BPR ABC (Studi Kasus Putusan PT Banten No. 32/PDT/2016/PT BTN)." *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 1 (Juni 2021): 1133-55. <http://dx.doi.org/10.24912/adigama.v4i1.12009>.

Saputri, Lisma Resky dan Kahar. "Analisis Putusan PN Majene No. 35/Pdt.G.S/2018/PN.Mjn." *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (2019): 1-15. <https://doi.org/10.31605/j-law.v2i1.589>.

Siswandi, Lambang. "Kreditur dan Debitur Dengan Hak Perlindungan Hukum Dalam Perjanjian Kredit Tanpa Agunan." *DiH Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 1 (Feb-Juli 2019): 87-94. <https://doi.org/10.30996/dih.v15i1.2268>.

Skripsi

Herlina, Putri. "Wanprestasi dalam Perjanjian Kredit antara BRI dan Para Debitur Dikaitkan dengan Ketentuan Perjanjian dan KUHPerduta." Skripsi, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, 2021.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 24 Februari 2016.

Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 196/Pdt.Sus.BPSK/2015/PN.Tng tanggal 19 Mei 2015.

Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Republik Indonesia No. 03/Pts/BPSK-Tangsel/II/2015 tanggal 23 Februari 2015.

Pidato

Kamello, Tan Kamello. “Karakter Hukum Perdata Dalam Fungsi Perbankan Melalui Hubungan Antara Bank Dengan Nasabah.” Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang Hukum Perdata, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2 September 2011.

Media Internet

Arief. Media Konsumen. “Saldo Rekening 117 Juta Rupiah Terkurus di BCA.” Diakses 1 November 2020. <https://mediakonsumen.com/2020/11/01/surat-pembaca/rekening-117-juta-terkurus-di-bca>.

Bramasta, Dandy Bayu. Kompas. “Ramai Warganet Keluhkan Mandiri Online Error, Ternyata Ini Penyebabnya.” Diakses 20 Maret 2021. <https://www.kompas.com/tren/read/2021/03/20/145200065/ramai-warganet-keluhkan-mandiri-online-error-ternyata-ini-penyebabnya-?page=all>.

Wahyudi, Nova. Kumparan. “Rasio Kredit Macet Meningkat, Pemerintah Mulai Was-was.” Diakses 22 September 2020. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/rasio-kredit-macet-meningkat-pemerintah-mulai-was-was-1uFaI0wDOqu/full>.

Yolanda, Friska Yolanda. Ekonomi. “Saldo Nasabah Bank Mandiri Berkurang, Ada Apa?.” Diakses 20 Juli 2019. <https://www.republika.co.id/berita/pux9db370/saldo-nasabah-bank-mandiri-berkurang-ada-apa>.

Perjanjian

Perjanjian Kredit KPR Multiguna Nomor XXX/00/2017.