

Kebijakan  
dan Praktek Perbankan  
di Indonesia:

# **Kajian** Penyaluran **Kredit Pemilikan Rumah (KPR)** Terkait Prinsip Perlindungan **Konsumen**

Tim Penulis:  
**Sularsi**  
**Mustafa Aqib Bintoro**  
**Abdul Baasith**

**ResponsiBank**  
Indonesia

Kebijakan  
dan Praktek Perbankan  
di Indonesia:

---

# **Kajian** Penyaluran **Kredit Pemilikan Rumah (KPR)** Terkait Prinsip **Perlindungan** **Konsumen**

Tim Penulis:

**Sularsi**

**Mustafa Aqib Bintoro**

**Abdul Baasith**

**ResponsiBank®**  
Indonesia

# Ringkasan Eksekutif

**B**ank berperan sangat penting dan krusial dalam memberikan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Tingginya permintaan akan rumah tinggal membuat fasilitas KPR menjadi peluang bisnis tersendiri yang pastinya menggiurkan. Karenanya, banyak bank yang berlomba untuk memberikan fasilitas KPR kepada masyarakat. Di sisi lain, pengaduan publik terkait masalah industri properti dan lembaga perbankan selalu masuk dalam tiga besar pengaduan yang tercatat di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) selama tiga tahun terakhir.

Kajian ini membahas mengenai praktek perbankan di Indonesia terhadap debitur Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip perlindungan konsumen. Penelitian ini dibuat dengan metode socio-legal dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analisis (*analytical approach*). Adapun sumber data diperoleh dari data primer yang diperoleh dari lapangan dengan mewawancarai pihak-pihak terkait (Perbankan, Otoritas Jasa Keuangan/OJK, Developer dan Konsumen), didukung dengan data sekunder yang diperoleh melalui analisis Undang-undang, peraturan terkait, studi kepustakaan, maupun data melalui bahan sekunder.

Hasil penelitian ini mendapatkan temuan mengenai masih minimnya pengawasan dan penegakan hukum (*law enforcement*) yang dilakukan oleh pemerintah baik OJK, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KEMENPU-PERA), maupun Bank Indonesia terkait pembiayaan pembelian rumah melalui KPR. Hal tersebut mengakibatkan konsumen berada dalam posisi tawar yang lemah manakala terjadi permasalahan dengan pelaku usaha (bank maupun developer).

Perjanjian Kerja Sama (PKS) yang dibuat oleh bank dan pihak *developer* sebagai bagian dari manajemen resiko penyaluran KPR tidak optimal dalam melindungi kepentingan konsumen. Hal ini terjadi mengingat PKS dinilai lebih melindungi bank dari resiko developer yang bermasalah dalam pembangunan ataupun gagal bangun, sementara di sisi lain konsumen tidak mendapat kejelasan pengembalian hak apabila resiko tersebut terjadi.

Terkait proses pemasaran dan penawaran produk KPR, YLKI menemukan bahwa tenaga pemasaran bank selama ini tidak memberikan informasi yang cukup terkait profil produk dan detil perjanjian, khususnya terhadap klausul yang sifatnya penting mengenai dampak hukum yang mungkin timbul dari perjanjian tersebut. Di sisi lain, pemahaman konsumen terkait literasi keuangan dan resiko pembiayaan sangatlah minim lantaran secara umum, konsumen tidak pro aktif menanyakan hal-hal penting yang tercantum dalam perjanjian kredit.

Masih banyaknya kekurangan dan hal-hal yang berpotensi merugikan konsumen di beberapa aspek-aspek strategis merupakan hal yang perlu segera dievaluasi oleh semua *stakeholder*, baik pelaku usaha, pemerintah selaku regulator, maupun konsumen. Pemerintah hendaknya meningkatkan koordinasi antar lembaga terkait, khususnya OJK dengan KEMENPU-PERA dalam pengawasan dan penyusunan regulasi terkait penyaluran KPR.

# Kata Pengantar

Industri Keuangan, khususnya sektor perbankan, memiliki peran yang sangat penting dalam menopang pembangunan. Sebagai lembaga intermediasi tentunya bank dapat menyalurkan dana pihak ketiga berupa tabungan dan investasi kepada pihak yang membutuhkan dana dalam bentuk kredit. Dana perbankan yang diterima kemudian dipergunakan di bidang-bidang produktif, antara lain di bidang perkebunan, pertambangan, konstruksi dll.

Tentunya usaha penyaluran dana yang dilakukan perbankan memiliki dampak, baik secara langsung ataupun tidak langsung, kepada aspek lingkungan, ketenagakerjaan, maupun perlindungan konsumen. Atas dasar tersebut, Koalisi ResponsiBank Indonesia yang merupakan koalisi tujuh masyarakat sipil di Indonesia (Perkumpulan Prakarsa, YLKI, INFID, WALHI, ICW, PWYP Indonesia, dan Transformasi untuk Keadilan) memandang penting upaya advokasi terkait peranan lembaga keuangan, khususnya perbankan, dalam mendorong pembangunan berkelanjutan.

Penelitian berjudul **“Kajian mengenai Praktek Perbankan di Indonesia terhadap Debitur Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dalam kaitannya dengan Prinsip-prinsip Perlindungan Konsumen”** ini lahir atas kerjasama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Perkumpulan Prakarsa sebagai wujud advokasi dan kampanye untuk mendorong agar lembaga keuangan, khususnya perbankan, dapat memberikan jaminan yang lebih baik terkait aspek perlindungan konsumen dalam penyaluran KPR.

Penelitian ini sekaligus bertujuan untuk memotret realitas lapangan mengenai penerapan prinsip perlindungan konsumen dalam penyaluran KPR sebagai bahan evaluasi dan masukan untuk perbaikan layanan industri perbankan.

Rasa terima kasih dan kebanggaan yang besar ditujukan kepada Tim Peneliti yang dengan luar biasa bertarung tanpa letih untuk menyelesaikan penelitian ini. Tak lupa ucapan terima kasih sebesar-besarnya ditujukan kepada Ibu Huzna Zahir yang dengan sabar membimbing kami dan memberikan masukan dan seluruh pihak yang sudah terlibat dan membantu dalam proses pengerjaan penelitian ini.

Jakarta, Maret 2016

Tim Peneliti

Sularsi - Mustafa Aqib Bintoro - Abdul Baasith

# Daftar Isi

<b>RINGKASAN EKSEKUTIF .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
Latar Belakang Masalah .....	1
Rumusan Masalah .....	2
Tujuan Penelitian .....	2
Metodologi Penelitian .....	3
Lingkup Penelitian .....	4
<b>BAB II Kredit Pemilikan Rumah Sebagai Bagian Kredit yang Disalurkan oleh Bank Indonesia</b>	
Sejarah Perkembangan Industri Perbankan di Indonesia .....	5
Kredit Pemilikan Rumah (KPR) sebagai Bagian dari Kredit Perbankan .....	6
<b>BAB III Prinsip-Prinsip Perlindungan Konsumen dalam Jasa Keuangan (Financial Services)</b>	
Prinsip-Prinsip Perlindungan Konsumen .....	13
Prinsip Perlindungan Konsumen Internasional .....	13
Prinsip Perlindungan Konsumen Nasional .....	15
Hak dan Kewajiban Para Pihak .....	16
Penerapan Klausula Baku .....	17
Perbuatan yang Dilarang dan Tanggungjawab Pelaku Usaha .....	19
Pembentukan Lembaga Terkait .....	21
Pengawasan, Pembinaan, dan Sanksi .....	21
<b>BAB IV Analisa Terhadap Penyaluran Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dan Kaitannya dengan Prinsip Perlindungan Konsumen</b>	
Temuan di Lapangan .....	23
Data Pengaduan YLKI .....	23
Tahap Transaksi KPR .....	25
Hasil Wawancara dengan Perbankan .....	26
Isi Perjanjian Kredit .....	29
Analisis Temuan .....	34

Keterbatasan Alternatif Pilihan Produk KPR.....	34
Kurangnya Informasi dari Pelaku Usaha .....	35
Sistem Pengawasan yang Belum Optimal .....	38
<b>BAB V Penutup</b>	
Kesimpulan .....	41
Saran-Saran .....	42
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>44</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perkembangan Dana Perbankan Menurut Jenisnya (dalam Miliar Rupiah) .....	7
Tabel 2. Kredit yang Dikururkan oleh Bank Umum di Indonesia (Nov 2015) .....	9
Tabel 3. Penyaluran Kredit Konsumsi dan <i>Non-Performing Loan</i> Bank Umum, 2014-2015 .....	10
Tabel 4. Nilai KPR yang Disalurkan oleh 10 Bank Umum Nasional, 2014 .....	10
Tabel 5. Hak dan Kewajiban Para Pihak Menurut UU Perlindungan Konsumen .....	17
Tabel 6. Paradigma Tindak Pidana Korporasi Menurut Hagen .....	22
Tabel 7. Jumlah Pengaduan Konsumen di YLKI .....	23
Tabel 8. Permasalahan KPR .....	24
Tabel 9. Bank yang Diadukan Terkait Permasalahan KPR .....	24
Tabel 10. Pemberian Informasi yang Disampaikan oleh Bank Saat Penandatanganan Dokumen KPR.....	27
Tabel 11. Keberatan Konsumen Atas Isi Perjanjian KPR .....	27
Tabel 12. Mekanisme Penawaran Kontrak KPR Oleh Bank .....	27
Tabel 13. Permasalahan Konsumen dalam Penyaluran KPR .....	28
Tabel 14. Mekanisme Penyelesaian Masalah Konsumen dalam Penyaluran KPR .....	28
Tabel 15. Hak dan Kewajiban Konsumen Saat Terjadi Masalah dengan Bank .....	29
Tabel 16. Perbandingan Biaya dalam Penyaluran KPR tiap Bank .....	30
Tabel 17. Perbandingan Denda Tunggakan Angsuran KPR Tiap Bank .....	31
Tabel 18. Perbandingan atas Penafsiran Wanprestasi yang dilakukan Konsumen dalam KPR .....	32
Tabel 19. Perbandingan Penalty atas Pelunasan yang Dipercepat .....	33
Tabel 20. Perbandingan Batasan Tanggung Jawab Tiap Bank dalam Penyaluran KPR .....	33
Tabel 21. Perbandingan Penalti atas Pelunasan yang Dipercepat .....	33
Tabel 22. Perbandingan Batasan Tanggung Jawab Tiap Bank dalam Penyaluran KPR.....	34
Tabel 23. Penilaian atas Pemenuhan Prinsip Perlindungan Konsumen dalam Penyaluran KPR .....	40

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Putaran Aliran Pendapatan dalam Perekonomian Terbuka .....	7
Gambar 2. Proporsi KPR terhadap Kredit Konsumsi, November 2015 .....	9
Gambar 3. Sumber Pembiayaan KPR .....	11
Gambar 4. Mekanisme Pembiayaan KPR .....	11



# 1

## Pendahuluan

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dengan total populasi sekitar 250 juta penduduk, Indonesia adalah negara dengan penduduk paling padat keempat di dunia. Menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 2010, angka rata-rata peningkatan pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir adalah 32,5 juta jiwa atau tumbuh 1,49% per tahun. Kenaikan jumlah penduduk yang pesat berdampak pada meningkatnya kebutuhan penduduk akan tempat tinggal. Di samping penyediaan sandang dan pangan pada tingkat harga yang wajar, pembangunan perumahan rakyat merupakan hal penting yang perlu untuk diperhatikan karena rumah merupakan kebutuhan pokok dalam meningkatkan stabilitas sosial, dinamika, dan produktivitas kerja.

Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, rumah adalah “bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya”. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 28-H telah mengamanatkan bahwa perumahan dan permukiman adalah hak dasar manusia, di mana setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Prinsip hak dasar tersebut telah diakomodasi oleh pemerintah melalui Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP).

Berdasarkan angka *backlog*<sup>1</sup> 2014, untuk sektor perumahan terjadi kekurangan 13,5 juta unit rumah, sementara pengembang hanya mampu membangun 400.000 unit per tahun. Oleh karena itu, untuk menjamin pemenuhan hak dasar tersebut Pemerintah mencanangkan Program Sejuta Rumah sebagai upaya menyediakan rumah yang layak bagi masyarakat.

Kebutuhan masyarakat akan rumah (papan) berbeda dengan kebutuhan sandang dan pangan, karena untuk memiliki perumahan diperlukan investasi yang tidak sedikit. Akibatnya pemenuhan kebutuhan akan perumahan sulit dipenuhi sendiri oleh masyarakat, terlebih bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Kebutuhan masyarakat akan perumahan terus bertambah setiap tahun, sementara di sisi lain, harga rumah sudah demikian tinggi. Untuk rumah bertipe 36/90 rerata sudah mencapai harga Rp 500 juta-an. Bagi masyarakat menengah ke bawah, jelas, harga tersebut sulit dijangkau. Oleh sebab itu, peran pihak ketiga, dalam hal ini bank, untuk memberikan fasilitas dana Kredit Pemilikan Rumah (KPR) sangatlah diperlukan. Kebutuhan fasilitas KPR yang tinggi membuka peluang bisnis tersendiri bagi perbankan dan pastinya menggiurkan. Oleh karena itu, banyak bank berlomba untuk memberikan fasilitas KPR kepada masyarakat.

---

1 *Backlog* adalah kesenjangan antara jumlah rumah terbangun dengan jumlah rumah yang dibutuhkan rakyat.



Di sisi lain, dalam tiga tahun terakhir, pengaduan publik terkait masalah industri properti dan lembaga perbankan yang tercatat di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) hingga akhir tahun 2014 selalu mendominasi pengaduan yang masuk dalam 3 besar. Tahun 2014 jumlah pengaduan tertulis yang diterima YLKI sebanyak 1.192 pengaduan dengan urutan pengaduan terbanyak adalah sektor: (1) Perbankan (17,6%); (2) Perumahan (13,2%); dan (3) Telekomunikasi (11,2%). Permasalahan terbanyak dalam pengaduan perbankan terkait dengan pinjaman adalah tentang KPR antara lain tentang persoalan kredit macet, pelunasan KPR, suku bunga, KPR subsidi berubah menjadi KPR Komersial, KPR sudah lunas tetapi jaminan sertifikat tidak diserahkan, dan pembatalan KPR.

Dari 157 pengaduan (13,2%) terkait persoalan perumahan, lonjakan suku bunga adalah hal yang paling sering dikeluhkan. Selain itu, konsumen perumahan juga kerap merasa dirugikan karena kontrak jual beli yang berat sebelah, terlambatnya serah terima unit, perubahan harga mendadak akibat kenaikan bahan bangunan, penambahan uang muka yang diputus sepihak oleh pengembang, denda keterlambatan pembayaran, perubahan skema cicilan akibat kenaikan suku bunga, serta permasalahan perumahan lainnya.

Berbagai macam persoalan yang merugikan pihak konsumen terjadi akibat oleh kondisi dan situasi yang diciptakan oleh bank maupun pengembang yang konsumen berada dalam posisi terjebak. Di saat itulah konflik di antara kedua belah pihak mencuat ke permukaan, sehingga permasalahan yang semestinya diselesaikan bersama pun masuk ke ranah publik, bahkan sampai ke pengadilan. Akibatnya, kredibilitas bank pun dipertaruhkan.

Di sisi lain, permasalahan yang tidak kalah penting terjadi ketika konsumen ingin mencari lembaga keuangan untuk pembiayaan KPR, kadangkala pengembang hanya menerima pembiayaan dari bank yang sudah ditentukan, yang kemungkinan berada dalam satu kelompok usaha dengan pengembang. Masalah semacam ini mengabaikan hak konsumen dalam memilih bank lain untuk pembiayaan KPR.

Berdasarkan beberapa permasalahan di atas, YLKI sebagai lembaga yang memiliki mandat untuk memperjuangkan hak-hak konsumen sekaligus sebagai anggota Koalisi ResponsiBank Indonesia yang memiliki *concern* terhadap kebijakan dan praktik perbankan di Indonesia, melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan dan Praktek Perbankan di Indonesia: Kajian Penyaluran Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Terkait Prinsip Perlindungan Konsumen”**.

## B. RUMUSAN MASALAH

Adapun pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah skema KPR dari bank pemberi fasilitas KPR telah sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan nasabah/konsumen?
2. Apakah regulasi yang ada telah mengakomodasi prinsip-prinsip perlindungan nasabah?

## C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendapatkan gambaran awal praktik pemberian KPR oleh bank dan kaitannya dengan upaya perlindungan konsumen;
2. Memetakan permasalahan konsumen dengan bank pemberi fasilitas KPR dalam skema perjanjian KPR dalam kerangka prinsip-prinsip perlindungan konsumen;
3. Mengetahui sejauh mana regulasi yang ada memberikan perlindungan bagi konsumen KPR;

4. Memberi rekomendasi untuk perbaikan kebijakan dan praktik perbankan, khususnya terkait pemberian KPR;

## D. METODOLOGI PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian *Socio-Legal*. *Socio-Legal* adalah kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu sosial<sup>2</sup> atau dengan kata lain menggabungkan pendekatan ilmu hukum dengan ilmu-ilmu sosial yang terjadi dalam masyarakat.

### 2. Pendekatan Masalah

Penelitian dengan metode *Socio-Legal* menggunakan pendekatan normatif dan empirisme kualitatif. Dengan demikian, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan analisis (*analytical approach*).

Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk mengidentifikasi pengertian-pengertian, pokok atau dasar dalam hukum meliputi masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum<sup>3</sup> yang berkaitan dengan Perlindungan Konsumen. Sedangkan pendekatan analisis merupakan cara untuk mengetahui makna yang terkandung dalam istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional dan penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum yang terkait dengan tema penelitian.

### 3. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>4</sup> Dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara narasumber yang terdiri dari Perbankan sebagai penyedia fasilitas KPR, perusahaan pengembang perumahan, nasabah sebagai penerima fasilitas KPR, dan regulator (OJK).

Responden yang berasal dari kategori konsumen adalah mereka yang pernah mengadu ke YLKI terkait permasalahan KPR dan bersedia untuk diwawancarai. Adapun pemilihan bank didasari oleh bank yang pernah masuk dalam pengaduan di YLKI dan/ atau bank lain yang menyediakan fasilitas KPR. Responden dari kategori pengembang perumahan diwakili oleh pengembang yang masuk dalam daftar pengaduan di YLKI, sedangkan Otoritas Jasa Keuangan merupakan perwakilan pemerintah atau regulator untuk menyempurnakan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Korespondensi dilakukan sejak tanggal 27 September 2015 dan ditujukan pada 4 (empat) kelompok responden:

1. Konsumen: 8 orang konsumen yang melakukan pengaduan terkait permasalahan KPR ke YLKI
2. Lembaga Perbankan: Bank BTN, Bank Mandiri, Bank BNI 46, Bank Permata, Bank Danamon, Bank BRI, Bank CIMB Niaga, Bank BCA, Bank OCBC NISP, Bank BII
3. Developer: PT Wijaya Karya, PT Binakarya Propertindo, PT Intiland Propertindo, PT Ciputra Development, PT Summarecon Agung, PT Perumnas, PT Agung Podomoro Land, PT Agung Sedayu Group
4. Regulator: Otoritas Jasa Keuangan

<sup>2</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta:Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 174.

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007), hal. 14.

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. III. (Jakarta: UI Press, 2008), hal. 31.

Adapun responden yang bersedia untuk diwawancarai dalam penelitian ini adalah:

- a. Konsumen: 5 konsumen (3 nasabah Bank BTN, 1 nasabah Bank Artha Graha, 1 nasabah Bank Permata)
- b. Bank: Bank BCA, Bank Mandiri, Bank Danamon, Bank BRI dan Bank BNI 46
- c. Developer: PT Intiland Propertindo
- d. Regulator: Otoritas Jasa Keuangan (Deputi Komisioner Edukasi & Perlindungan Konsumen dan Departemen Penelitian dan Pengaturan Perbankan)

Sedangkan data-data sekunder meliputi

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif yang artinya mempunyai otoritas,<sup>5</sup> seperti Undang-Undang Dasar, peraturan perundang-undangan (UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan); peraturan pelaksana terkait perlindungan konsumen dalam pemberian fasilitas KPR (Surat Edaran Bank Indonesia No.12/38/DPNP tanggal 31 Desember 2010 tentang tentang Pedoman Penyusunan *Standard Operating Procedure* (SOP) Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan serta peraturan pelaksana lain), putusan pengadilan, dan beberapa peraturan perundang-undangan terkait.
- 2) Bahan hukum sekunder, berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi,<sup>6</sup> seperti literatur bahan hukum resmi dari instansi pemerintah, bahan hukum lain yang dipublikasi dalam bentuk pedoman, buku, suara pembaca dari media cetak, pengaduan YLKI, jurnal hukum, kamus hukum, majalah, makalah, skripsi, tesis, dan disertasi yang diperoleh dari perpustakaan Universitas Indonesia, serta situs internet.

## E. LINGKUP PENELITIAN

Proses penelitian dilakukan selama 4 (empat) bulan yakni bulan September-Desember 2015. Lingkup penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran awal praktik pemberian KPR oleh bank dan kaitannya dengan upaya perlindungan konsumen di Indonesia. Selain itu, penelitian ini akan melihat sejauh mana regulasi yang ada telah memberikan perlindungan bagi konsumen KPR, memetakan masalah, serta menyusun rekomendasi yang tepat untuk perbaikan kebijakan dan praktik perbankan terkait pemberian KPR. Penelitian ini tidak dapat dilakukan terhadap semua bank yang di-assess oleh ResponsiBank Indonesia, karena tidak semua bank memberikan persetujuan untuk diwawancarai dan beberapa bank tidak menyediakan fasilitas kredit pemilikan rumah.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. VI. (Jakarta:Kencana, 2010) hal. 141.

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. VI. (Jakarta:Kencana, 2010), hal. 141.

# 2

## Perbankan dan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Indonesia

### A. SEJARAH PERKEMBANGAN INDUSTRI PERBANKAN DI INDONESIA

Kegiatan perbankan di Indonesia telah ada seiring dengan masuknya VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) atau Kongsi Dagang Hindia Timur dan pemerintah kolonial Belanda di Indonesia. Hal ini ditandai dengan berdirinya *Nederlandsche Handel Maatschappij* (NHM) pada tahun 1824. Bank Indonesia sendiri berasal dari de Javasche Bank N.V yang merupakan salah satu bank milik pemerintah Belanda yang kemudian dinasionalisasi pemerintah RI tanggal 6 Desember 1951 melalui Undang-Undang Nomor 24 tahun 1951 sehingga menjadi bank milik pemerintah RI<sup>7</sup>.

Pasca kemerdekaan, setiap bank memiliki karakteristik berbeda, khususnya dalam hal produk dan fokus usahanya. Salah satunya adalah Bank Tabungan Negara yang pada tahun 1974 diamanatkan oleh pemerintah menjadi institusi yang khusus menyalurkan KPR bagi golongan masyarakat menengah ke bawah dan fokus pada pembiayaan rumah.<sup>8</sup>

Penyaluran kredit yang dilakukan oleh bank pada masa itu umumnya untuk membiayai program-program pemerintah. Kondisi tersebut bertahan sampai adanya kebijakan deregulasi yang ditempuh pemerintah pada tahun 1980-an sebagai respon atas kondisi ekonomi yang lesu akibat tingkat inflasi yang tinggi, kondisi ekonomi makro yang tidak kondusif, dan perbankan yang tidak dapat memobilisasi dana masyarakat secara optimal.<sup>9</sup>

Deregulasi tersebut membuat iklim usaha di sektor perbankan menjadi lebih baik yang ditandai dengan adanya kepastian hukum terkait industri perbankan, meningkatnya jumlah dan persaingan bank, naiknya tingkat kepercayaan masyarakat, dan besarnya dana masyarakat yang berhasil dimobilisasi oleh bank dalam bentuk simpanan maupun pinjaman (kredit). Namun karena minimnya manajemen risiko perbankan, terjadi krisis yang ditandai dengan meningkatnya rasio kredit macet dan jumlah bank gagal di Indonesia. Hal tersebut diikuti turunnya kepercayaan masyarakat (konsumen) terhadap industri perbankan sehingga menyebabkan terjadinya “rush” atau penarikan dana secara besar-besaran pada akhir tahun 1990-an, yang kemudian memicu krisis moneter.

Guna menanggulangi krisis, pemerintah mengambil beberapa kebijakan strategis seperti penyaluran bantuan likuiditas terhadap bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas; melakukan merger beberapa bank milik negara yang berada dalam kondisi tidak sehat; serta menetapkan paket regulasi perbankan khususnya yang terkait dengan penjaminan, pengawasan, dan penerapan manajemen risiko dalam kegiatan perbankan.

7 Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, hal. 167

8 Diakses melalui <http://www.btn.co.id/id/content/BTN-info/Tentang-Kami/Sejarah-Bank-BTN> pada tanggal 15 November 2015

9 Sigit Trihandaru dan Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hal. 77

Paket regulasi yang dibentuk oleh pemerintah ketika itu bertujuan untuk menjaga stabilitas dan tingkat kesehatan industri perbankan dalam menyalurkan kredit. Paket regulasi tersebut berupa penjaminan dana simpanan nasabah melalui UU No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), pembentukan Jaring Pengaman Sistem Keuangan (*Financial Safety Net*) melalui Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, serta pemisahan antara pemegang otoritas moneter dan otoritas perbankan melalui UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Pemisahan antara otoritas moneter dan perbankan yang sebelumnya berada dalam kewenangan Bank Indonesia sebagai bank sentral bertujuan untuk memurnikan otoritas moneter, karena perbedaan tujuan dan kepentingan antara keduanya.<sup>10</sup> Sedangkan pembentukan LPS ialah untuk memelihara kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan dan dapat meminimalisasi risiko yang membebani anggaran negara atau risiko *moral hazard*.

Pada akhirnya semua hal tersebut ditujukan sebagai persiapan pemerintah membentuk suatu Jaring Pengaman Sistem Keuangan dalam mengamankan sistem keuangan Indonesia dari kemungkinan risiko krisis keuangan. Hal tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, yaitu “Jaring Pengaman Sistem Keuangan bertujuan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis”.

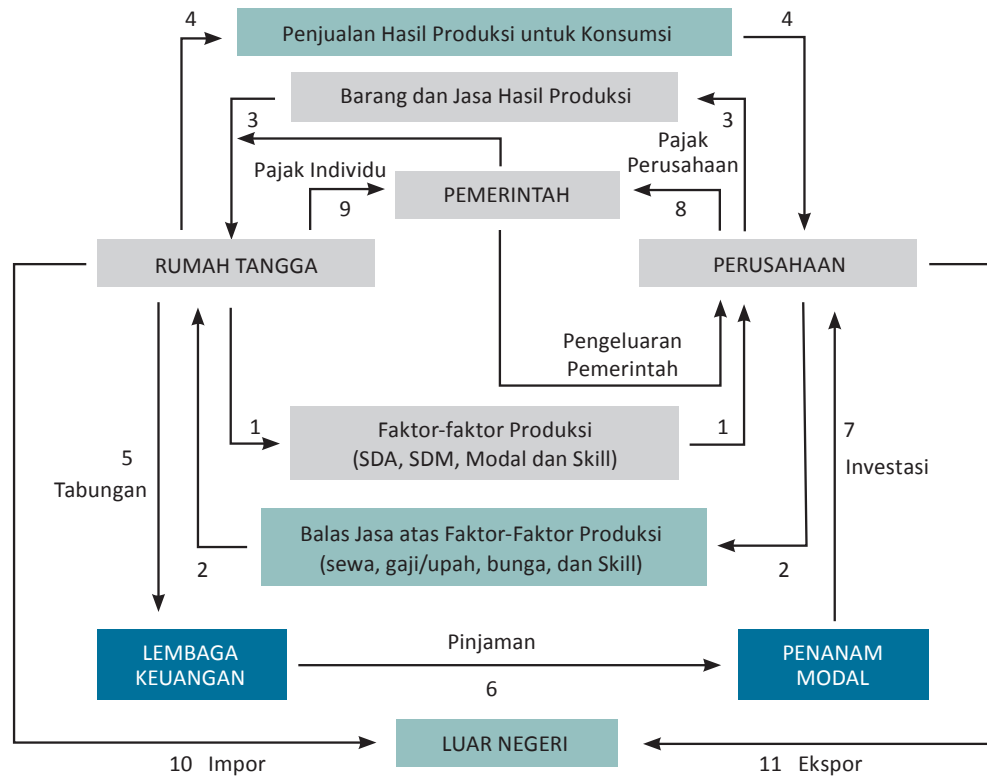
## B.KREDIT PEMILIKAN RUMAH (KPR) SEBAGAI BAGIAN DARI KREDIT PERBANKAN

Secara umum pengertian bank menurut Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, adalah “*badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak*”. Dalam rumusan tersebut terdapat 2 (dua) kegiatan pokok yang dijalankan oleh bank dalam menjalankan usahanya, yakni “*menghimpun dana masyarakat*” (*funding*) dan “*menyalurkannya kepada masyarakat*” (*lending*) dengan 1 (satu) tujuan utama yakni “*meningkatkan taraf hidup rakyat banyak*”.

Pasal tersebut mendefinisikan bank sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) yang berfungsi menghimpun dana dari pihak yang berkelebihan (*surplus of funds*) dan menyalurkannya kepada pihak yang membutuhkan/atau kekurangan dana (*lack of funds*) dalam bentuk pinjaman. Sebagai lembaga intermediasi keuangan, bank berperan meningkatkan produktivitas uang guna mendukung pembangunan. Ini sesuai aliran pendapatan dalam perekonomian terbuka, di mana bank berperan menerima dana dari rumah tangga berupa tabungan dan disalurkan kepada investor dalam bentuk pinjaman untuk investasi industri dan jasa lain (lihat Gambar 1.).

10 “*Memahami Grey Area Otoritas Perbankan dan Otoritas Moneter*” Oleh Akhis R Hutabarat diakses melalui [http://www.bi.go.id/id/publikasi/artikel-kertas-kerja/artikel/Pages/Memahami\\_Grey\\_Area\\_Otoritas\\_Perbankan\\_dan\\_Otoritas\\_Moneter.aspx](http://www.bi.go.id/id/publikasi/artikel-kertas-kerja/artikel/Pages/Memahami_Grey_Area_Otoritas_Perbankan_dan_Otoritas_Moneter.aspx)

Gambar 1. Putaran Aliran Pendapatan Dalam Perekonomian Terbuka<sup>11</sup>



Bila dilihat dari jumlah perputaran uang dalam industri perbankan, posisi bank menjadi amat strategis dalam sistem perekonomian negara. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2014 jumlah dana perbankan mencapai 4.013 triliun rupiah (lihat Tabel 2.), sedangkan jumlah pengeluaran negara dalam APBN tahun 2014 sebesar 1.842 triliun rupiah dan rasio jumlah dana yang beredar dalam industri perbankan mencapai 218% dari total pengeluaran APBN 2014. Bila diasumsikan tingkat penyaluran dana perbankan sebesar 90%<sup>12</sup>, maka dana yang disalurkan bank dalam perekonomian Indonesia mencapai 3,612 triliun rupiah atau 196% dari total APBN tahun 2014.

Tabel 1. Perkembangan Dana Perbankan Menurut Jenisnya (dalam Miliar Rupiah)<sup>13</sup>

Jenis Dana	2010	2011	2012	2013	2014
Giro	504.096	605.085	710.400	797.243	845.667
Rupiah	359.571	445.073	518.969	536.537	576.870
Valuta asing	144.525	160.012	191.431	260.706	268.797
Simpanan Berjangka	1.062.084	1.225.630	1.367.377	1.558.935	1.869.823
Rupiah	924.455	1.069.447	1.169.883	1.299.002	1.594.970
Valuta asing	137.629	156.183	197.494	259.933	274.853
Tabungan dan Simpanan Lainnya	738.695	905.700	1.085.742	1.222.029	1.298.326
Rupiah	685.680	848.812	1.021.009	1.135.312	1.204.110
Valuta asing	53.015	56.888	64.733	86.717	94.217
Jumlah	2.304.875	2.736.415	3.163.519	3.578.208	4.013.817

11 Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Makro Ekonomi*, (Jakarta: Bina Grafika, 1981) hal. 129

12 Angka ini diambil dari rata-rata presentase rasio kredit bank terhadap dana pihak ketiga pada tahun 2014 yang dipilih secara acak meliputi BNI 66.6%, BTN 108%, BCA 77.5%, bank mandiri 83,2% dan bank danamon 117%

13 Diakses melalui <http://bps.go.id/index.php/linkTabelStatis/1857> pada tanggal 17 November 2015

Salah satu bentuk penyaluran dana bank kepada perekonomian adalah melalui kredit atau pinjaman. Berdasarkan Pasal 1 butir 11 UU Perbankan, pengertian kredit adalah “*penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan perjanjian atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga*”. Atas pengertian tersebut, bank secara hukum telah diizinkan untuk mengambil keuntungan atas pinjaman (kredit) yang telah disalurkan melalui bunga pinjaman yang telah disetujui oleh Bank Indonesia selaku regulator.

Kredit pada umumnya, dan kredit perbankan khususnya, selalu didasari oleh sebuah perjanjian antara pihak kreditur dan pihak debitur sebagai suatu bentuk pengikatan kedua belah pihak terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian tersebut. Pasal 1313 KUHPdata menjelaskan pengertian perjanjian sebagai “*suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih*”.

Suatu perjanjian dapat dikatakan sah menurut hukum manakala memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang diatur dalam pasal 1320 KUHPdata, yakni:<sup>14</sup>

1. Sepakat mereka yang mengikatkan diri: kesukarelaan para pihak dalam mengikatkan diri dalam suatu perjanjian tanpa adanya unsur paksaan/keterpaksaan.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan: para pihak yang mengikatkan diri dan bersepakat dalam suatu perjanjian harus telah dinyatakan sebagai subjek hukum.
3. Suatu hal tertentu: objek perjanjian haruslah hal-hal yang jelas dan tidak samar-samar sebagai bentuk jaminan dan kepastian kepada para pihak yang mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut.
4. Suatu sebab yang halal: tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan sehingga suatu perjanjian dilarang apabila dilakukan atau dengan objek yang melawan hukum.

Dalam menyalurkan kredit, bank-bank di Indonesia membuat perjanjian kredit baik dalam akta bawah tangan maupun akta notaris. Untuk yang berbentuk akta di bawah tangan, pada umumnya perjanjian yang dibuat berbentuk perjanjian baku di mana pihak bank dan nasabah menandatangani suatu perjanjian yang sebelumnya telah dipersiapkan baik isi dan klausul-klausulnya oleh bank dalam suatu formulir tercetak. Dalam hal akta notaris, maka bank akan meminta notaris berpedoman pada klausul-klausul yang telah dirancang oleh bank bersangkutan.<sup>15</sup>

Berdasarkan tujuan penggunaannya, kredit perbankan dapat dibedakan menjadi:<sup>16</sup>

1. Kredit modal kerja: kredit yang digunakan untuk membiayai kebutuhan modal kerja nasabah debitur. Kredit modal kerja diklasifikasikan kedalam KMK-*Revolving* (berkelanjutan) dan KMK-*Einmaleg*.
2. Kredit investasi: kredit yang digunakan untuk pengadaan barang modal jangka panjang untuk kegiatan usaha nasabah
3. Kredit konsumsi: kredit yang digunakan dalam rangka pengadaan barang atau jasa untuk tujuan konsumsi dan bukan sebagai barang modal dalam kegiatan usaha nasabah, yang salah satu contohnya adalah kredit pemilikan rumah (KPR).

Data OJK pada bulan November 2015 menunjukkan bahwa walaupun secara nilai jumlah KMK yang dikucurkan oleh bank umum merupakan kredit dengan nilai terbesar, namun kredit konsumsi memiliki risiko paling rendah, karena proporsi NPL (*Non Performing Loan*) terhadap jumlah kredit adalah yang

14 Wilson Lie Simatupang, *Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Perjanjian KPR BTN Ditinjau dari UU No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hal. 22-23

15 Wilson Lie Simatupang, *Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Perjanjian KPR BTN Ditinjau dari UU No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, hal. 28

16 Sigit Trihandaru dan Totok Budisantoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, hal. 117



paling kecil (lihat Tabel 2.).<sup>17</sup> Dengan kata lain, bank tidak perlu menanggung risiko tinggi akibat kredit macet di bidang konsumsi. Karena itu kredit konsumsi masih merupakan segmen yang menarik bagi perbankan di Indonesia.

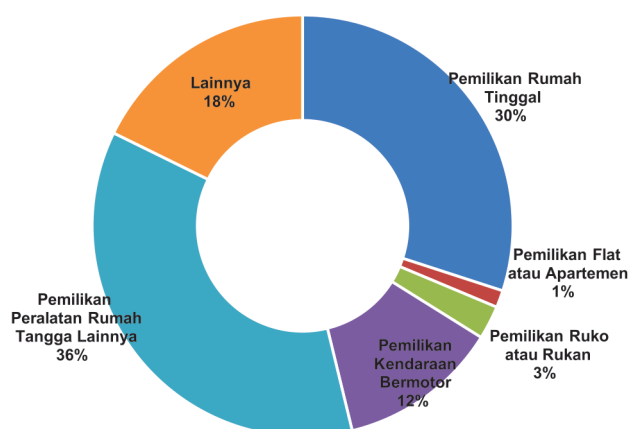
**Tabel 2. Kredit yang Dikururkan Bank Umum di Indonesia, (Nov 2015)**

Jenis Kredit	Nilai Kredit (milyar Rp)	Nilai NPL (milyar Rp)	% NPL
Kredit Modal Kerja (KMK)	1.854,210	58.487	3,2%
Kredit Investasi	992.208	28.138	2,8%
Kredit Konsumsi	1.104.193	18.369	1,7%

Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan bagian dari kredit konsumsi untuk kepemilikan rumah tinggal berupa rumah tapak atau rumah susun atau apartemen (tidak termasuk rumah kantor dan rumah toko) dengan agunan berupa rumah tinggal yang diberikan bank kepada debitur perorangan dengan jumlah maksimum pinjaman yang ditetapkan berdasarkan nilai agunan.<sup>18</sup>

KPR dikategorikan sebagai kredit konsumsi (*consumer credit*) karena objek pembiayaan dalam KPR adalah rumah (properti) yang tidak diperuntukan sebagai barang modal ataupun usaha nasabah. KPR adalah kontributor kedua terbesar dalam kredit konsumsi yang disalurkan oleh bank umum di Indonesia, yaitu mencapai 30 persen dari keseluruhan kredit konsumsi, sesudah kredit untuk peralatan rumah tangga lainnya yang proporsinya mencapai 36 persen<sup>19</sup> (Gambar 2.).

**Gambar 2. Proporsi KPR terhadap Kredit Konsumsi Bank Umum, November 2015**



KPR tumbuh cukup stabil dalam beberapa waktu terakhir. Data terakhir dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menunjukkan bahwa KPR masih tumbuh sebesar 7,5 persen antara tahun 2014 dan 2015, dengan tingkat NPL (*Non Performing Loans*) yang tidak terlalu buruk (16 persen), bahkan jika dibandingkan dengan kredit konsumsi lainnya seperti kredit kepemilikan kendaraan bermotor yang hanya tumbuh sebesar 5,3 persen dalam kurun waktu yang sama<sup>20</sup> (Tabel 3.).

<sup>17</sup> Statistik Perbankan Indonesia, Nov 2015, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), hal. 174

<sup>18</sup> *Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi*, Bank Indonesia, hal. 2

<sup>19</sup> Statistik Perbankan Indonesia, Nov 2015, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), hal. 152

<sup>20</sup> Statistik Perbankan Indonesia, Nov 2015, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), hal. 152



Tabel 3. Penyaluran Kredit Konsumsi dan *Non Performing Loan* Bank Umum, 2014-2015

Jenis Kredit Konsumsi	Kredit Konsumsi yang disalurkan Bank Umum (Milyar Rp)					
	Nov 2014		Nov 2015		Pertumbuhan Kredit	Pertumbuhan NPL
	Nilai	NPL	Nilai	NPL	%	%
Pemilikan Rumah Tinggal	300.271	7.238	322.674	8.392	7,5	16
Pemilikan Flat atau Apartemen	13.169	149	13.115	238	-0,4	60
Pemilikan Ruko atau Rukan	25.768	684	26.525	897	2,9	31
Pemilikan Kendaraan Bermotor	123.441	1.355	129.965	1.867	5,3	38
Pemilikan Peralatan Rumah Tangga Lainnya	361.107	3.921	416.665	4.465	15,4	14
Lainnya	177.627	2.022	195.170	2.510	9,9	24

Pertumbuhan penjualan properti residensial (rumah) juga terus naik. Hasil survei Bank Indonesia menunjukkan bahwa pada triwulan IV-2014, angka pertumbuhan penjualan properti residensial meningkat sebesar 40,07 persen (*qtq/quarter to quarter*) dari triwulan sebelumnya yang naik sebesar 33,69 persen (*qtq*)<sup>21</sup>. Akibatnya, harga jualnya pun meningkat. Dalam kurun waktu yang sama harga jual mengalami peningkatan sebesar 1,54% (*qtq*), lebih tinggi dari triwulan sebelumnya yang hanya mencapai 1,46% (*qtq*).<sup>22</sup>

Adapun pangsa kredit untuk properti cukup besar, dari bank khusus seperti BTN yang lebih dari 80 persen dari seluruh total kredit, sampai kepada bank-bank seperti Muamalat atau BII dimana proporsinya hampir mencapai separuh dari keseluruhan kredit yang disalurkan, atau Panin, Permata dan bank-bank BUKU 3 dan BUKU 4 lainnya yang berkisar antara belasan sampai 20-an persen<sup>23</sup>. Sedangkan khusus untuk kredit KPR yang disalurkan oleh bank-bank umum besar di Indonesia, jumlahnya cukup bervariasi, mulai dari dibawah 10 triliun seperti bank Danamon, Permata dan lain-lain, sampai puluhan triliun seperti Mandiri, BNI, BCA dan sebagainya. Jumlah tertinggi masih dipimpin oleh BTN yang memang merupakan bank khusus perumahan, yang mencapai lebih dari 100 triliun rupiah pada tahun 2014 (Tabel 4.).

Tabel 4. Nilai KPR yang disalurkan oleh 10 bank umum nasional, 2014<sup>24</sup>

No.	Bank	Penyaluran KPR (dalam milyar Rupiah)
1	BCA	54,652
2	BNI	33,300
3	BRI	14,427
4	BTN	102,614
5	CIMB-Niaga	22,500
6	Danamon	3,715
7	Mandiri*	29,900
8	Panin	2,424
9	Permata	5,015
10	OCBC-NISP	9,500

21 Bank Indonesia, *Hasil Survei Harga Properti Residential Triwulan IV 2014*, hal. 1

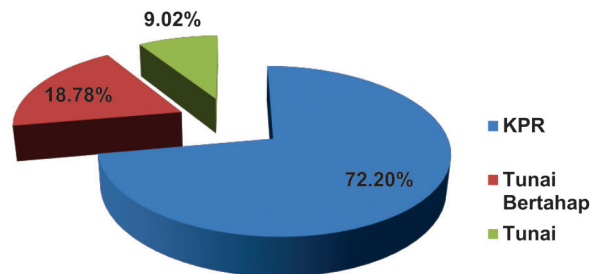
22 Bank Indonesia, *Hasil Survei Harga Properti Residential Triwulan IV 2014* hal. 1

23 Majalah Infobank Edisi Januari 2015

24 Diolah oleh Perkumpulan Prakarsa, dari Laporan Tahunan 2014 seluruh bank ini, kecuali untuk Mandiri yang diambil dari <http://www.bankmandiri.co.id/corporate01/news-detail.asp?id=PLPL17161255&row=9>

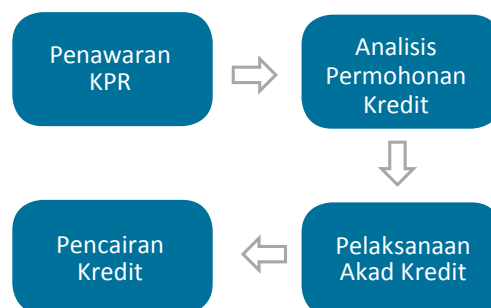
Guna memberikan kemudahan dan pilihan layanan konsumen dalam membeli dan menggunakan produk properti residensial, maka setidaknya ada 3 (tiga) pilihan cara pembayaran rumah bagi konsumen, yakni Tunai, Tunai Bertahap, dan Kredit. Hasil survei Bank Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar konsumen (72,20%) memilih melakukan pembayaran melalui mekanisme kredit.<sup>25</sup>

Gambar 3. Sumber Pembiayaan Properti<sup>26</sup>



Salah satu alasan mengapa KPR menjadi pilihan sebagian besar konsumen adalah aspek kemudahan dan keterjangkauan baik dari sisi persyaratan maupun dari sisi angsuran. Adanya KPR memberikan peluang bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah untuk memiliki rumah yang sulit didapatkan tanpa bantuan skema pembiayaan.

Gambar 4. Mekanisme Pembiayaan KPR<sup>27</sup>



Dalam penyaluran KPR, bank belajar dari pengalaman buruk yang terjadi di penghujung dekade 1990-an, dimana banyak bank di Indonesia yang ditutup akibat tingginya tingkat kredit macet (*non performing loan*). Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/4/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 disebutkan bahwa kelangsungan usaha bank tergantung pada kemampuan dan efektivitas bank dalam mengelola risiko kredit.<sup>28</sup>

Dalam upaya mengelola dan meminimalisasi risiko kredit, bank melakukan beberapa hal. Pertama, dengan melakukan analisis kredit yang komprehensif guna menilai kemampuan dan *behavior* konsumen dalam membayar angsuran kredit. Bank Indonesia telah membuat Sistem Informasi Debitur (SID) guna membantu bank dalam menilai kemampuan calon debitur dalam melunasi kewajibannya. Dalam Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/14/PBI/2007, dijelaskan bahwa “SID diselenggarakan dalam rangka memperlancar proses penyediaan dana, penerapan manajemen risiko, dan identifikasi kualitas debitur untuk pemenuhan ketentuan yang berlaku serta meningkatkan disiplin pasar”.

25 Bank Indonesia, Hasil Survei Harga Properti Residential Triwulan IV 2014 hal. 5

26 Bank Indonesia, Hasil Survei Harga Properti Residential Triwulan IV 2014 hal. 6

27 Bank Indonesia, Hasil Survei Harga Properti Residential Triwulan IV 2014 hal. 6

28 Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi, hal.1

Yang kedua adalah menerapkan kewajiban penyediaan agunan. Dalam penjelasan Pasal 8 ayat 1 UU No. 7 Tahun 1992, sebagaimana diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dijelaskan bahwa agunan merupakan salah satu unsur pemberian kredit. Agunan biasanya berbentuk benda tertentu yang bernilai ekonomis guna dipakai sebagai pelunasan kredit apabila debitur melakukan wanprestasi.<sup>29</sup>

Yang ketiga ialah melalui sekuritisasi aset kredit bank. Maka dari itu dalam penyaluran KPR, bank juga perlu menerapkan sekuritisasi aset kredit, selain untuk meminimalisasi risiko kredit. Salah satu caranya adalah dengan pembakuan proses administrasi KPR yang dicakup pada *Standard Operating Procedure (SOP) Administrasi Kredit Perbankan*.<sup>30</sup>

Dalam rangka originasi KPR oleh unit KPR, bank wajib paling kurang memisahkan pelaksanaan 5 (lima) proses berikut, yakni penawaran KPR, analisis permohonan KPR, pengambilan keputusan KPR, pelaksanaan akad kredit dan pencairan kredit.<sup>31</sup> Selain itu SOP KPR juga harus mengatur tentang pedoman penyelenggaraan layanan KPR yang sekurangnya melakukan komunikasi dengan debitur, menatausahakan dokumen KPR, mengelola data dan informasi KPR, memantau kinerja debitur secara periodik, mendukung proses penyelesaian pembayaran angsuran KPR (*collection*), dan melaksanakan eksekusi agunan. Dari penyelenggaraan layanan KPR, setidaknya ada dua kegiatan yang dapat diselenggarakan oleh pihak ketiga, yakni penyelenggaraan penatausahaan dokumen KPR dan penyelesaian pembayaran angsuran KPR (*collection*).<sup>32</sup>

---

29 Djoni S Ghazali dan Rahmadi Usman, *Hukum Perbankan*, hal. 280

30 *Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi*, hal. 1

31 *Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi*, hal. 7-12

32 *Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi*, hal. 14

# 3

## Prinsip Perlindungan Konsumen dalam Jasa Keuangan

### A. PRINSIP-PRINSIP PERLINDUNGAN KONSUMEN

#### 1. Prinsip Perlindungan Konsumen Internasional

Prinsip-prinsip perlindungan konsumen sejatinya sudah berkembang sejak awal abad ke-14 di daratan Inggris terkait penerapan standar kualitas produk yang terbuat dari emas dan perak.<sup>33</sup> Seiring perkembangan waktu, fokus perlindungan konsumen di Amerika terbatas pada pemenuhan hak-hak pekerja. Baru pada akhir dekade 1930-an, gerakan perlindungan konsumen mengubah fokusnya menjadi “konsumen sebagai pembeli” yang kemudian memperkenalkan metode pengujian kualitas sebuah produk. Selanjutnya secara bertahap, gerakan perlindungan konsumen semakin berkembang hingga mencakup aspek pengawasan praktik perdagangan, penyampaian informasi, isu lingkungan, *quality control*, dan isu ketenagakerjaan.<sup>34</sup>

Memasuki abad ke-20, kesadaran mengenai pentingnya perlindungan konsumen semakin menjadi fokus utama. Hal tersebut ditunjukkan dengan pidato yang disampaikan Presiden J.F. Kennedy di hadapan Kongres pada tahun 1962.<sup>35</sup> Dua puluh tahun kemudian atau tepatnya pada tahun 1981, PBB melakukan upaya penyusunan panduan (*guideline*) untuk perlindungan konsumen.

Baru pada tahun 1985, panduan tersebut disahkan oleh PBB dengan nama “*United Nations Guideline for Consumer Protection*”. Dalam perjalanannya panduan PBB ini telah mengalami amandemen pada tahun 1999 dan 2003 guna menyesuaikan dengan perkembangan dunia bisnis internasional.<sup>36</sup>

*UN Guideline for Consumer Protection* tahun 2003 memiliki tujuan, antara lain:

- a. Membantu negara-negara dalam mencapai atau memelihara perlindungan yang cukup kepada rakyatnya sebagai konsumen
- b. Menyajikan contoh kegiatan produksi dan distribusi yang bertanggung jawab atas kebutuhan dan keinginan konsumen
- c. Meningkatkan etika dalam pelaksanaan produksi, distribusi dan pelayanan kepada konsumen
- d. Membantu negara dalam membatasi praktik bisnis yang sewenang-wenang dari pelaku usaha yang membawa dampak buruk kepada konsumen
- e. Memfasilitasi pengembangan kelompok konsumen

33 Karen S. Fishman, “*An Overview of Consumer Law*” dalam *Consumer Protection Reporting Service: Volume One*, (MaryLand: National Law Publishing Corporation, 1986), hal. 11

34 Karen S. Fishman, “*An Overview of Consumer Law*” dalam *Consumer Protection Reporting Service: Volume One*, (MaryLand: National Law Publishing Corporation, 1986), hal. 7-8

35 Diakses melalui [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Guidelines\\_for\\_Consumer\\_Protection](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Guidelines_for_Consumer_Protection) pada tanggal 11 Januari 2016

36 Diakses melalui [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Guidelines\\_for\\_Consumer\\_Protection](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Guidelines_for_Consumer_Protection) tanggal 11 Januari 2016

- f. Meningkatkan kerjasama internasional dibidang perlindungan konsumen
- g. Mendorong peningkatkan kondisi pasar yang mampu memberikan konsumen lebih banyak pilihan dengan harga yang lebih murah

Sedangkan prinsip umum (*general principles*) yang diatur dalam *UN Guideline for Consumer Protection* antara lain:

- a. Mendorong pemerintah untuk menyusun kebijakan (*policy*) terkait perlindungan konsumen, menjadikan perlindungan konsumen sebagai prioritas yang sesuai dengan keadaan ekonomi, sosial, lingkungan dan kebutuhan rakyatnya.
- b. Menjamin kebutuhan/hak konsumen sebagaimana yang dimaksudkan dalam *guideline*, yakni: (1) perlindungan terhadap kerugian kesehatan dan keamanan konsumen; (2) mengangkat dan melindungi kepentingan ekonomis konsumen; (3) akses informasi yang cukup; (4) edukasi konsumen, termasuk edukasi terkait dampak lingkungan, sosial dan ekonomi atas pilihan konsumen; (5) ketersediaan cara penuntutan ganti rugi yang sederhana; (6) kebebasan dalam menentukan pilihan produk; (7) promosi terkait konsumsi berkelanjutan.
- c. Seluruh negara harus aktif dalam melakukan kampanye dan mempromosikan bentuk konsumsi berkelanjutan
- d. Pengaturan dan kampanye bentuk konsumsi berkelanjutan bertujuan untuk memberantas kemiskinan
- e. Pemerintah harus menyediakan dan mengelola infrastruktur yang cukup untuk mengembangkan, menjalankan dan mengawasi kebijakan perlindungan konsumen
- f. Potensi positif universitas dan lembaga riset perlu dikembangkan dalam pengembangan kebijakan perlindungan konsumen

Guna mewujudkan tujuan atas pengesahan *UN Guideline for Consumer Protection*, maka panduan yang diatur untuk dijalankan di tiap negara antara lain terkait:

- a. Perlindungan keamanan (*Physical Safety*)
- b. Promosi dan perlindungan terhadap kepentingan ekonomi konsumen (*Promotions and Protection of Consumer's Economic Interest*)
- c. Standar keamanan dan kualitas barang dan jasa (*Standard for the Safety and Quality of Consumer Goods and Services*)
- d. Fasilitas distribusi terhadap kebutuhan dasar konsumen (*Distribution Facilities for Essential Consumer Goods and Services*)
- e. Tuntutan ganti rugi konsumen (*Measures Enabling Consumers to Obtain Redress*)
- f. Program edukasi dan informasi konsumen (*Education and Information Programs*)
- g. Promosi terkait konsumsi berkelanjutan (*Promotions of Sustainable Consumption*)
- h. Tindakan khusus untuk daerah tertentu (*Measures Relating to Specific Areas*)

Selain diatur dalam *UN Guideline for Costumer Protection*, prinsip internasional yang dijadikan acuan dalam upaya perlindungan konsumen, khususnya konsumen jasa keuangan adalah *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection* yang diprakarsai oleh OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

*G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection* dibuat untuk membantu negara-negara yang tergabung dalam G20 untuk meningkatkan perlindungan konsumen jasa keuangan di negara

masing-masing. Prinsip ini kemudian menjadi sebuah pelengkap bagi prinsip-prinsip lain yang sudah ada, seperti *UN Guideline for Costumer Protection*.

Setidaknya ada 10 (sepuluh) prinsip yang diatur dalam *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*, antara lain:

- a. *Legal, Regulatory and Supervisoery Framework* (Kerangka kerja hukum, regulasi dan pengawasan)
- b. *Role of Oversight Bodies* (Peran Badan Pengawas)
- c. *Equitable and Fair Treatment of Consumers* (Kesetaraan dan perlakuan yang adil bagi konsumen)
- d. *Disclosures and Transparency* (Keterbukaan dan transparansi)
- e. *Financial Education and Awareness* (Edukasi Pendidikan dan Penysadaran Keuangan)
- f. *Responsible Business Conduct of Financial Servicees Providers and Authorised Agents* (Tanggung jawab penyedia jasa keuangan dan agen resmi terhadap produk keuangan)
- g. *Protection of Consumers Assets Against Fraud and Misuse* (Perlindungan terhadap penipuan dan penyalahgunaan aset milik konsumen)
- h. *Protection of Costumer Data and Privacy* (Perlindungan data pribadi nasabah)
- i. *Complaints Handling and Redress* (Penanganan pengaduan dan ganti kerugian)
- j. *Competition* (Persaingan)

## 2. Prinsip Perlindungan Konsumen Nasional

Di Indonesia, perkembangan wacana perlindungan konsumen diawali oleh beberapa faktor. Menurut Savigny dan Bentham, ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan hukum, yaitu sistem politik yang mengontrol aktivitas hukum (faktor eksternal) dan kepentingan sosial yang menjadi obyek dari pengaturan.<sup>37</sup> Bila dilihat dari aspek politik, pembentukan UU Perlindungan Konsumen di Indonesia tidak terlepas dari iklim politik yang semakin demokratis pada akhir tahun 1990-an. Selain perkembangan iklim politik praktis pada saat itu, dasar pembentukan UU Perlindungan Konsumen menurut Inosentius Samsul, secara eksternal juga didukung oleh kehadiran Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia.<sup>38</sup>

YLKI sendiri dibentuk pada tanggal 11 Mei 1973 yang bertujuan untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang adil dan konsumen berani memperjuangkan hak-haknya secara individual dan berkelompok.<sup>39</sup> Pada awal pembentukannya, YLKI terfokus kepada kampanye penggunaan produk dalam negeri akibat maraknya konsumsi produk luar negeri. Akan tetapi seiring perkembangan waktu membawa alur perubahan kepada arah perjuangan YLKI yang lebih luas sehingga sejak awal YLKI memilih untuk tidak berkonfrontasi dengan produsen dan pemerintah.<sup>40</sup>

Faktor berikutnya adalah kepentingan dari konsumen untuk keperluan dan kepentingannya sendiri. Faktor lainnya adalah perkembangan perdagangan internasional mulai dari pembentukan organisasi internasional seperti IMF (*International Monetary Fund*), WTO (*World Trade Organisation*) dan kesepakatan internasional lain.<sup>41</sup> PBB sendiri telah menyediakan pedoman bagi anggotanya dalam menyusun regulasi terkait perlindungan konsumen yang disetujui pada tanggal 9 April 1985.<sup>42</sup>

37 W. Friedman, *Law in Changing Society*, (London: Stevens & Sons Limited, 1959), hal. 7

38 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 129

39 Diakses melalui <http://ylki.or.id/profil/visi-misi/> pada tanggal 20 November 2015

40 Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2000), hal. 40

41 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 132

42 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 134

UU Perlindungan Konsumen di Indonesia telah disahkan oleh Presiden Indonesia saat itu, Prof. B.J. Habibie pada tanggal 20 April 1999 yang terdiri dari XV (lima belas) Bab dan 65 Pasal. Diberlakukannya undang-undang ini merupakan sebuah tonggak sejarah dan babak baru dari upaya perlindungan konsumen di Indonesia. UU Perlindungan Konsumen sendiri merupakan payung hukum (*umbrella act*) terhadap seluruh ketentuan yang ada kaitannya terhadap Perlindungan Konsumen. Oughton dan Lowry memandang hukum perlindungan konsumen sebagai sebuah fenomena modern yang khas pada abad ke-20.<sup>43</sup>

Prinsip atau asas perlindungan konsumen diakui dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen, di mana "*Perlindungan Konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum*" yang berarti seluruh upaya perlindungan konsumen di Indonesia mengacu pada asas tersebut.

Bila diperhatikan substansinya, maka asas dalam perlindungan konsumen dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yakni:<sup>44</sup>

- 1) Asas kemanfaatan yang meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen
- 2) Asas keadilan, yang didalamnya meliputi asas keseimbangan
- 3) Asas kepastian hukum.

Radbruch menyatakan bahwa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai "*tiga ide dasar hukum*" atau "*tiga nilai dasar hukum*".<sup>45</sup> Asas keamanan dan keselamatan dapat dikategorikan sebagai bagian dari asas kemanfaatan karena salah satu manfaat UU Perlindungan Konsumen adalah untuk melindungi keamanan dan keselamatan konsumen dalam mengonsumsi barang. Sedangkan asas keseimbangan dapat dikategorikan sebagai asas keadilan karena pada prinsipnya keseimbangan yang dimaksud dalam UU Perlindungan Konsumen adalah keadilan bagi para pihak.

UU Perlindungan Konsumen mengatur beberapa hal, yakni hak dan kewajiban para pihak; penerapan klausula baku; perbuatan yang dilarang dan tanggung jawab pelaku usaha; pembentukan lembaga-lembaga terkait; dan pengawasan, pembinaan serta sanksi.

## B. HAK DAN KEWAJIBAN PARA PIHAK

UU Perlindungan Konsumen adalah salah satu undang-undang yang pembentukannya ditujukan untuk membentuk perilaku masyarakat. Berbeda dengan beberapa undang-undang lain yang merupakan respon atau bentuk penyesuaian atas perubahan yang terjadi di masyarakat. Salah satu karakteristik undang-undang yang ditujukan sebagai alat pembentuk perilaku masyarakat adalah pembatasan terhadap perilaku masyarakat.

Sebagai undang-undang yang ditujukan untuk membentuk perilaku masyarakat, maka UU Perlindungan Konsumen juga mengatur dan membatasi perilaku masyarakat. Batasan tersebut dapat berupa pengaturan mengenai hak dan kewajiban, larangan, dan sanksi atas pelanggaran ketentuan yang diatur sebelumnya.

Dalam UU Perlindungan Konsumen, pengaturan mengenai hak dan kewajiban diatur dalam pasal 4-7 UU Perlindungan Konsumen. Adapun hak dan kewajiban pihak yang terkait adalah:

43 David Oughton dan John Lowry, *Textbook on Consumer Law*, (London: Blackstone Press Ltd, 1997), hal. 10-11

44 Ahmad miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 26

45 Gustav Radbruch, *Legal Philosophy, in The Legal philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin (translated by Kurt Wilk)*. (Massachusetts: Harvard University Press, 1950), hal. 107



Tabel 5. Hak dan Kewajiban Para Pihak Menurut UU Perlindungan Konsumen

Pihak	Hak	Kewajiban
<b>Konsumen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan</li> <li>2. Hak untuk memilih barang dan mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar</li> <li>3. Hak atas informasi yang jelas, benar, dan jujur</li> <li>4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya</li> <li>5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan penyelesaian sengketa secara patut</li> <li>6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan</li> <li>7. Hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar, jujur, dan tidak diskriminasi</li> <li>8. Hak untuk mendapatkan kompensasi dan ganti rugi</li> <li>9. Hak lain</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membaca dan mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian barang</li> <li>2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian</li> <li>3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati</li> <li>4. Mengikuti upaya hukum penyelesaian sengketa konsumen</li> </ol>
<b>Pelaku Usaha</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hak untuk menerima pembayaran sesuai dengan kesepakatan</li> <li>2. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik</li> <li>3. Hak untuk melakukan pembelaan seperlunya</li> <li>4. Hak untuk rehabilitasi nama baik</li> <li>5. Hak lain</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beritikad baik dalam melakukan usaha</li> <li>2. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi barang</li> <li>3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif</li> <li>4. Menjamin mutu barang dan jasa yang diproduksi dan diperdagangkan</li> <li>5. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan mencoba barang yang dijual</li> <li>6. Memberi kompensasi dan ganti rugi atas kerugian dalam mengkonsumsi dan ketidaksesuaian barang yang diterima</li> </ol>

### C. PENERAPAN KLAUSULA BAKU

Pasal 1 butir 10 UU Perlindungan Konsumen menerangkan bahwa Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Rumusan tersebut lebih menekankan kepada prosedur pembuatan yang dilakukan secara sepihak oleh pelaku usaha, sedangkan terkait isinya diatur kemudian dalam pasal 18 UU Perlindungan Konsumen.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Ahmad Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 19



Terkait dengan penyusunannya, klausula baku sangat terkait dengan syarat sah suatu perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta dan asas-asas suatu perjanjian khususnya asas konsensualisme dan asas kebebasan berkontrak. Hal ini dikarenakan sifatnya yang dibentuk secara sepihak dalam bentuk kontrak standar.

Akibatnya terdapat pro-kontra perihal klausula baku, mengingat penggunaan klausula baku yang dibuat oleh salah satu pihak akan berpotensi menghasilkan ketimpangan yang merugikan pihak lain dalam isi perjanjian. Akan tetapi perkembangan yang terjadi dalam masyarakat mengharuskan penyederhanaan dalam penyusunan kontrak yang dapat ditempuh dengan penyusunan klausula baku.

Menurut pendapat Sluitjer, klausula baku bukan merupakan sebuah perjanjian, sebab kedudukan pelaku usaha dalam perjanjian tersebut seperti pembentuk undang-undang swasta. Sedangkan menurut Pitlo, klausula baku merupakan bagian dari perjanjian paksa yang walaupun secara teoritis yuridis tidak memenuhi ketentuan perundang-undangan, namun dalam kenyataannya kebutuhan masyarakat berjalan secara berlawanan dengan keinginan hukum.<sup>47</sup>

Sehingga salah satu alternatif dalam menghadapi pro-kontra tersebut ialah dengan membatasi pengaturan-pengaturan apa saja yang boleh atau dilarang dalam klausula baku. Klausula baku yang dilarang dalam Pasal 18 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen adalah:

- a. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha
- b. Menyatakan bahwa pelaku usaha menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen
- c. Menyatakan pelaku usaha berhak untuk menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang yang dibeli konsumen
- d. Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung
- e. Mengatur pembuktian atas hilangnya manfaat oleh konsumen
- f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat barang dan/atau jasa
- g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa peraturan baru, tambahan, lanjutan atau perubahan
- h. Menyatakan konsumen memberikan kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, gadai, atau hak tanggungan terhadap barang yang dibeli.

UU Perlindungan Konsumen tidak hanya mengatur perihal klausula baku yang dilarang dalam sebuah perjanjian, melainkan juga mengatur mengenai penyampaian dalam dokumen kontrak kepada konsumen. Pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 18 ayat 2, bahwa "*pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti*".

Pelanggaran akan ketentuan tersebut, baik mengenai isi klausula baku maupun penyampaian kepada konsumen akan berdampak perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum (Pasal 18 ayat 3 UU Perlindungan Konsumen). Tujuan pengaturan terkait klausula baku dalam UU Perlindungan Konsumen dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen yang setara dengan pelaku usaha berdasarkan asas kebebasan berkontrak. Sehingga diharapkan konsumen memiliki posisi tawar yang lebih baik terhadap pelaku usaha dalam hal penyusunan kontrak.

---

<sup>47</sup> Ahmad Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia (Disertasi)*, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2000), hal. 52-53

## D. PERBUATAN YANG DILARANG DAN TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA

Sebagaimana yang telah dibahas di awal, sebelum kesadaran mengenai perlindungan konsumen berkembang, pelaku usaha seringkali menganggap konsumen sebagai target pasar yang dapat dieksploitasi dan hanya berorientasi kepada omset semata. Dampaknya, pelaku usaha mengabaikan keamanan, keselamatan, dan kualitas produk yang diproduksi sehingga merugikan konsumen baik secara langsung maupun tidak langsung.

UU Perlindungan Konsumen mencoba untuk mencegah terjadi eksploitasi yang terindikasi merugikan konsumen melalui larangan terhadap perbuatan-perbuatan tertentu dan tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen. Adapun perbuatan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha berdasarkan UU Perlindungan Konsumen setidaknya dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kategori sebagai berikut:

### 1. Muatan Barang dan Jasa

Beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha yang berkaitan dengan muatan barang dan jasa antara lain:

- a) Tidak memenuhi standar kualitas
- b) Isi dan muatan tidak sesuai dengan yang tercantum dalam label atau etiket
- c) Kondisi dan manfaat tidak sesuai sebagaimana mestinya
- d) Tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau batas waktu penggunaan
- e) Tidak memasang label atau informasi perihal barang/jasa dan penggunaannya

### 2. Sistem Penjualan

Beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha yang berkaitan dengan cara dan sistem penjualan barang dan jasa antara lain:

- a) Melakukan penjualan secara obral dengan cara menyesatkan dan mengelabui konsumen
- b) Melakukan penjualan dengan tarif khusus jika pelaku usaha tidak bermaksud melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan
- c) Menjanjikan pemberian hadiah pada penjualan obat, suplemen, alat kesehatan ataupun pelayanan kesehatan, atau pada barang lain dengan maksud ingkar janji
- d) Tidak menepati pesanan dalam waktu yang disepakati atau tidak menepati janji atas suatu pelayanan

### 3. Penawaran/Iklan

Beberapa perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha yang berkaitan dengan penawaran, promosi ataupun pemasaran barang dan jasa antara lain:

- a) Menawarkan barang atau jasa secara tidak jujur dan mengelabui konsumen perihal produk yang ditawarkan
- b) Menawarkan barang dan jasa dengan pernyataan tidak benar mengenai harga, manfaat, kondisi, potongan harga, dan bahaya penggunaan
- c) Menawarkan barang dan hadiah melalui undian berhadiah dan tidak melakukan penarikan undian sampai batas waktu yang ditentukan, tidak mengumumkan hasilnya melalui media massa, tidak memberikan hadiah sebagaimana yang dijanjikan, atau mengganti hadiah yang nilainya tidak setara

- d) Memproduksi iklan yang mengelabui perihal barang dan jasa yang diperdagangkan, jaminan/garansi, informasi menyesatkan, mengeksploitasi kejadian seseorang tanpa izin, dan melanggar ketentuan regulasi di bidang periklanan.

Selain perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha, perlindungan konsumen juga mengenal konsep pertanggungjawaban pelaku usaha. Secara umum, pertanggungjawaban pelaku usaha memiliki 3 (tiga) tujuan utama yakni pemberian kompensasi (ganti kerugian), penyebaran risiko, dan pencegahan.<sup>48</sup> Tujuan dari upaya pertanggungjawaban pelaku usaha dapat dicapai apabila dalam pelaksanaannya pelaku usaha dan konsumen memiliki landasan moral. Menurut David G. Owen, terdapat empat pendekatan moral yang relevan dalam upaya tersebut, antara lain:<sup>49</sup>

1. *Freedom and equality* (Kebebasan dan kesetaraan)
2. *Truth, trust, and expectations* (Kejujuran, kepercayaan, dan pengharapan)
3. *Utility and efficiency* (Kegunaan dan efisiensi)
4. *Power and risk control* (Manajemen risiko dan kekuasaan)

Ada tiga teori yang terkait dengan pertanggungjawaban pelaku usaha dalam perlindungan konsumen, yakni tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian (*negligence*), tanggung jawab berdasarkan ingkar janji atau wanprestasi (*breach of warranty*), dan tanggung jawab mutlak (*strict product ability*).<sup>50</sup> Teori tersebut menandakan ada sebuah pergeseran pemikiran, dari tanggung jawab dengan konsep “kesalahan” kepada konsep “risiko”.<sup>51</sup>

Sebelum UU Perlindungan Konsumen diberlakukan, prinsip tanggung jawab didasarkan pada ketentuan KUHPerdara dan KUHP di mana masing-masing berisi 5 (lima) tuntutan yang dapat dijadikan pegangan bagi konsumen dalam menggugat tanggung jawab pelaku usaha atas produk-produk yang dipasarkan.

Gugatan tanggung jawab pelaku usaha secara keperdataan antara lain, *pertama* kesalahan/kelalaian dalam pemenuhan isi perjanjian. *Kedua*, kesalahan/kelalaian dalam kewajiban penyerahan barang dalam kondisi baik. *Ketiga*, perlindungan hukum berdasarkan kewajiban memberi ganti kerugian. *Keempat*, tuntutan atas kelalaian pelaku usaha tidak menyerahkan hak milik atas barang, pemanfaatan dan cacat-cacat pada produk. *Kelima*, kesalahan/kelalaian pelaku usaha dalam memenuhi kewajiban cacat tersembunyi.<sup>52</sup>

Sementara itu, tuntutan secara pidana dapat dilakukan atas dasar, *pertama*, perlindungan hukum berdasarkan ketentuan tidak memberitahukan kondisi barang yang diketahuinya membahayakan. *Kedua*, menjual, menyerahkan suatu barang/jasa yang mempunyai sifat membahayakan. *Ketiga*, kesalahan yang mengakibatkan orang lain meninggal. *Keempat*, karena kesalahan konsumen menyebabkan orang lain luka berat. *Kelima*, produsen menjual barang palsu.<sup>53</sup>

Menurut David G. Owen, dalam merumuskan kebijakan tentang pertanggungjawaban pelaku usaha dengan menggunakan landasan moral yang telah disebutkan di atas, maka baiknya mengikuti prinsip-prinsip keadilan dan pertanggungjawaban. Adapun yang termasuk prinsip keadilan antara lain, *pertama*, pelaku usaha seharusnya memberitahukan bahaya penggunaan barang/jasa secara jujur. *Kedua*, pelaku usaha seharusnya memproduksi produk seaman mungkin. *Ketiga*, konsumen seharusnya mengkonsumsi produk yang seaman mungkin.<sup>54</sup>

48 David G Owen, *Products Liability Principles of Justice*, 20 Anglo-Am. L. Rev. 238 (Great Britain, 1991), hal. 243

49 David G Owen *Products Liability Principles of Justice*, 20 Anglo-Am. L. Rev. 238 (Great Britain, 1991), hal. 247

50 Jethro K. Lieberman dan George J. Siedel, *Legal Environment of Business*, (Harcourt Brace Jovanovics, 1989), hal. 264

51 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 11

52 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 135

53 Inosentius samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Un iversitas Indonesia, 2004), hal. 136

54 David G Owen, *Products Liability Principles of Justice*, 20 Anglo-Am. L. Rev. 238 (Great Britain, 1991), hal. 254

Sedangkan prinsip pertanggungjawaban antara lain, *pertama*, pelaku usaha harus bertanggung jawab atas bahaya yang mungkin timbul akibat penyalahgunaan produk. *Kedua*, pelaku usaha seharusnya bertanggung jawab atas bahaya yang timbul akibat penggunaan produk jangka panjang. *Ketiga*, pelaku usaha seharusnya bertanggung jawab atas pencegahan terhadap efek berbahaya suatu produk dengan merancang ulang produk atau menginformasikan perihal bahaya produk. *Keempat*, jika efek buruk produk tidak dapat dihilangkan dan tidak diketahui oleh konsumen, maka pelaku usaha harus bertanggung jawab dan produk tersebut harus dilarang beredar. *Kelima*, konsumen harus bertanggung jawab atas efek berbahaya dalam mengonsumsi produk yang sudah diketahui efek buruknya.<sup>55</sup>

Dalam penyusunan UU Perlindungan Konsumen, pemerintah sedikit banyak mengambil hasil pemikiran David G Owen, hal tersebut terlihat dalam tanggung jawab pelaku usaha, Pasal 19 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen bahwa “Pelaku Usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”.

Pasca diberlakukannya UU Perlindungan Konsumen, ketentuan perihal tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19-28. Akan tetapi secara konsep, tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19, Pasal 23 dan Pasal 28. Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen lebih menekankan pemberian ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen akibat penggunaan barang dan jasa. Dalam ayat kelima dijelaskan bahwa beban pembuktian terhadap kerugian yang dialami oleh konsumen ada di pihak pelaku usaha. Hal ini sebagai bentuk penerapan asas praduga lalai/bersalah (*presumption of negligence*) dalam UU Perlindungan Konsumen yang mewajibkan pelaku usaha untuk melakukan pembuktian terbalik dalam sengketa konsumen.

## E. PEMBENTUKAN LEMBAGA TERKAIT

Selain memuat ketentuan dan pokok-pokok perlindungan konsumen, UU Perlindungan konsumen juga menjadi embrio bagi pembentukan lembaga-lembaga yang terkait dengan upaya perlindungan konsumen secara umum. Setidaknya ada 3 (tiga) lembaga yang dibentuk berdasarkan amanah UU Perlindungan Konsumen yang memiliki tugas, kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda.

Adapun ketiga lembaga tersebut antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).

## F. PENGAWASAN, PEMBINAAN DAN SANKSI

Pengawasan, Pembinaan dan Sanksi terkait perlindungan konsumen diatur dalam 2 (dua) bab dalam UU Perlindungan Konsumen, yakni Bab VII dan Bab XII. Dalam hal pembinaan terkait perlindungan konsumen, pemerintah adalah pihak yang bertanggung jawab dan penyelenggaraannya diserahkan kepada menteri teknis terkait sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat 1-3 UU Perlindungan Konsumen. Sedangkan dalam Pasal 29 ayat 4 dijelaskan bahwa pembinaan dalam pelaksanaan perlindungan konsumen meliputi upaya untuk:

- a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen
- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat
- c. Meningkatnya kualitas SDM serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen

Berbeda dengan pembinaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah, pengawasan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, masyarakat, dan LPKSM sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen sebagai upaya memaksimalkan pengawasan dan penerapan peraturan-peraturan yang terkait dengan perlindungan konsumen.

<sup>55</sup> David G Owen, *Products Liability Principles of Justice*, 20 Anglo-Am. L. Rev. 238 (Great Britain, 1991), hal. 254

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan LPKSM dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar dan hasil pengawasan tersebut dapat disebarluaskan kepada masyarakat sebagai bahan edukasi konsumen. Kemudian apabila berdasarkan hasil pengawasan ditemukan pelanggaran terhadap regulasi, maka menteri teknis terkait wajib mengambil tindakan dalam hal ini berupa pemberian sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU Perlindungan Konsumen memberikan klasifikasi terhadap sanksi atas pelanggaran ketentuan UU Perlindungan Konsumen, yakni sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif yang diberikan kepada pelaku usaha paling banyak sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) untuk pelanggaran terhadap ganti rugi kepada konsumen, tanggung jawab pelaku usaha periklanan terhadap iklan yang dibuat dan akibatnya, ketersediaan suku cadang produk dan wanprestasi atas jaminan jasa yang disepakati.

Sanksi pidana dalam hal perlindungan konsumen erat kaitannya dengan kejahatan korporasi. Hagen mencoba membuat paradigma tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi. Ada tiga tipe tindak pidana korporasi, yakni melibatkan publik (konsumen), pekerja, dan korporasi lain.<sup>56</sup> Berikut adalah matriks paradigma tindak pidana korporasi yang dibuat oleh Hagen.

**Tabel 6. Paradigma Tindak Pidana Korporasi Menurut Hagen<sup>57</sup>**

Pelaku Kejahatan Korban Kejahatan	Individu, publik dan konsumen	Pekerja/buruh	Badan hukum/institusi
Individu, publik, dan konsumen	1. Pelaku usaha vs konsumen 2. Profesi vs klien	1. Korupsi pribadi 2. Pembayaran gaji	1. Produk tidak aman 2. Iklan menyesatkan
Pekerja/buruh		Kontrak setengah hati	1. Pelanggaran yang berhubungan kesehatan dan keamanan kerja 2. Pekerjaan berbahaya di bidang lingkungan
Badan hukum/institusi	1. Penipuan asuransi 2. Penipuan pajak	1. Penggelapan 2. Perdagangan manusia ( <i>human trafficking</i> )	1. Spionase industrial 2. Persaingan curang 3. Pelanggaran HAKI

Berdasarkan paradigma di atas, maka tindak pidana korporasi terkait konsumen sangat erat kaitannya dengan masalah standar kualitas produk dan skema pemasaran yang dilakukan dalam menjual sebuah produk. UU Perlindungan Konsumen sendiri mengatur perihal ketentuan pidana dalam 1 (satu) pasal yang diklasifikasikan berdasarkan sanksi yang harus diterima oleh pelaku tindak pidana (dalam hal ini pelaku usaha), antara lain:

- a. Pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,- (dua miliar rupiah) terkait penawaran dengan paksaan, iklan yang menyesatkan, pelanggaran ketentuan klausula baku
- b. Pidana penjara paling lama 2 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) terkait dengan penawaran atau promosi yang mengelabui konsumen
- c. Terkait pelanggaran yang menyebabkan konsumen menderita luka berat, sakit berat, cacat tetap diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

<sup>56</sup> Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 45

<sup>57</sup> Data dikutip dan diolah dari Block dan Geis Serta Edelhertz dalam Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), hal. 46

# 4

## Analisa Terhadap Penyaluran Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dan Prinsip Perlindungan Konsumen

### A. TEMUAN LAPANGAN

#### 1. Data Pengaduan YLKI

Dari data pengaduan konsumen yang diterima YLKI selama 3 tahun berturut-turut (2013-2015), pengaduan konsumen perumahan (sektor properti) dan lembaga jasa keuangan (bank) selalu mendominasi dan menduduki 3 besar pengaduan jumlah pengaduan terbanyak. Selama tahun 2015, pengaduan tertulis yang diterima YLKI sebanyak 1.030 pengaduan dengan proporsi terbesar adalah:

- 1) Perbankan 176 pengaduan (16,9%);
- 2) Perumahan 160 pengaduan (15,5%);
- 3) Telekomunikasi 83 pengaduan (8,1%).

Tabel 7. Jumlah Pengaduan Konsumen di YLKI<sup>58</sup>

Peringkat	Komoditas	2012		2013		2014		2015	
		jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Bank	115	18.5	192	20.1	210	17.6	176	16.9
2	Telekomunikasi	71	11.5	121	12.7	133	11.2	83	8.1
3	Perumahan	70	11.3	121	12.7	157	13.2	160	15.5
<b>Total pengaduan per tahun</b>		<b>620</b>	<b>100</b>	<b>954</b>	<b>100</b>	<b>1192</b>	<b>100</b>	<b>1030</b>	<b>100</b>

Terkait permasalahan jasa layanan pemberian kredit pemilikan rumah (KPR) yang dilakukan oleh lembaga perbankan selama tahun 2015 terdapat 33 aduan. Aduan tersebut bersumber dari Bidang Pengaduan YLKI sebanyak 25 aduan dan surat pembaca media cetak sebanyak 8 aduan. Adapun permasalahan KPR adalah sebagai berikut:

**Tabel 8. Permasalahan KPR**

No	Masalah	Jumlah
1	Sertifikat tidak diserahkan	5
2	Pengajuan KPR dipersulit	5
3	Penolakan biaya, bunga, denda dll	4
4	Jaminan sertifikat ada di bank lain	4
5	Pelayanan Nasabah	3
6	Developer bermasalah	2
7	Gagal bayar	2
8	Gagal pengajuan KPR	1
9	Informasi yang tidak benar, jujur, dan/atau jelas	1
10	Klaim asuransi KPR	1
11	Keringanan bunga/cicilan	1
12	Pelelangan sepihak	1
13	Pengajuan KPR secara <i>online</i> dengan persetujuan seketika	1
14	Aplikasi KPR kepada bank	1
15	Sertifikat atas nama orang lain	1
16	Cetak mutasi untuk keperluan dokumen kredit rumah	1
<b>Jumlah</b>		<b>33</b>

**Tabel 9. Bank yang diadukan terkait permasalahan KPR**

No	Bank	Jumlah Aduan	Persentase
1	BTN	14	42%
2	BNI	6	18%
3	CIMB Niaga	3	9%
4	BCA	2	6%
5	Mandiri	2	6%
6	Danamon	1	3%
7	Sinar Mas	1	3%
8	Panin	1	3%
9	DKI	1	3%
10	lain-lain	2	6%
<b>Jumlah</b>		<b>33</b>	<b>100%</b>



## 2. Tahapan Transaksi KPR

Dalam praktiknya, permasalahan dalam pemberian fasilitas KPR terjadi mulai dari fase pra-transaksi, selama proses transaksi, maupun pasca-transaksi. Dalam penelitian ini permasalahan yang ditemukan antara lain:

### a. Pra-transaksi

- 1) Dalam fase pra-transaksi, mayoritas konsumen memilih rumah terlebih dahulu kemudian baru mencari bank untuk mendapatkan fasilitas kredit. Konsumen harap-harap cemas selama proses analisis kredit dikarenakan bank memiliki prinsip kehati-hatian dalam menyetujui pengajuan kredit sehingga *approval* KPR oleh bank dianggap sebagai sesuatu yang sangat menggembirakan. Akibatnya pada proses penandatanganan perjanjian kredit, perjanjian tersebut tidak dibaca dengan teliti dan mendalam. Konsumen lebih banyak hanya melihat dari sisi informasi besaran angsuran perbulan dan bunga, dan cenderung pasif tidak banyak bertanya terkait hal-hal teknis yang berimplikasi hukum dalam perjanjian.
- 2) Ada dua cara pihak pengembang perumahan dalam menawarkan pilihan untuk mencari bank pemberi KPR. Dari 5 orang responden, 2 orang di antaranya menyatakan bahwa pemilihan bank ditentukan oleh pengembang, sedangkan 3 responden lainnya diberi kebebasan memilih bank pemberi fasilitas KPR dari bank yang sudah ditentukan oleh pengembang terlebih dahulu.
- 3) Penjelasan petugas bank pada konsumen mayoritas terkait kewajiban–kewajiban konsumen, diantaranya metode pembayaran (melalui auto debet, dll), jumlah kredit (plafon), objek kredit, agunan, besaran bunga (namun tidak dijelaskan secara rinci), besaran biaya lain, dan tanggal jatuh tempo. Sementara terkait pelunasan dipercepat, hanya dari 2 dari 5 responden yang mengaku mendapat penjelasan memadai, 2 responden lain hanya mendapat penjelasan sekilas, dan 1 responden tidak mendapatkan penjelasan.
- 4) Tidak adanya standar yang sama dalam analisis kredit KPR oleh bank kepada calon nasabah. Pengakuan seorang konsumen bahwa saat mengajukan fasilitas KPR di Bank Permata sangat mudah namun untuk mengajukan fasilitas kredit di bank BCA ada persyaratan yang cukup rigid. Hal ini pun diakui oleh pihak BCA, bahwa analisis kredit dilakukan dengan sangat selektif dan hati-hati, serta memperhatikan juga kredibilitas dan adanya Perjanjian Kerja Sama dengan pihak developer.

### b. Proses Transaksi

- 1). Masih banyak konsumen yang tidak memahami sistem perhitungan bunga KPR, sehingga menyebabkan konsumen gagal bayar ataupun merasa dicurangi. Hal ini terjadi akibat kenaikan cicilan perbulan yang disebabkan oleh naiknya suku bunga acuan yang mengikuti BI *rate* serta kebijakan dari bank. Sebagai contoh responden yang menjadi nasabah bank BTN merasa dirugikan akibat naiknya suku bunga cicilan yang melonjak begitu tinggi dari 7% naik menjadi 14% sehingga ia tidak sanggup bayar atau cicilan rumah menjadi di luar kemampuan bayar konsumen tersebut. Konsumen tidak mengetahui dan memahami apa itu pemberlakuan bunga flat dan bunga efektif.
- 2). Dalam kasus bank pemberi fasilitas KPR yang ditentukan langsung oleh developer, ada konsumen yang merasa dirugikan, karena hanya diberikan surat penawaran kredit dan hingga waktu yang dijanjikan unit rumah tidak diserahkan. Saat konsumen meminta kepastian dan menahan pembayaran, konsumen ditawari *buyback* (pembelian kembali) ke pihak lain oleh developer. Saat kemudian terjadi sengketa hingga ke pengadilan, developer menjelaskan rumah tersebut sudah dialihkan ke pihak ketiga.
- 3) Konsumen yang membeli rumah KPR melalui *take over* ada yang dirugikan akibat *take over* tidak dilakukan di hadapan bank dan informasi perubahan suku bunga tidak didapatkan konsumen, yang mengakibatkan konsumen dianggap gagal bayar dan rumah terancam dieksekusi.



*Pada tahun 2013, Ibu Sekar mendatangi kantor pemasaran perumahan Sentul City, Bogor untuk memesan 1 unit rumah di kawasan perumahan Sentul City. melalui proses KPR.*

*Dalam perjalanannya, ternyata rumah milik Ibu Sekar tidak kunjung dibangun oleh developer. Bank sendiri menolak saat dimintai jaminan atas kepastian pembangunan rumah Ibu Sekar, Pihak bank menyulitkan Ibu Sekar saat hendak membatalkan pembelian rumah dan menarik kembali dananya di Bank.*

*"Rumah tersebut belum dibangun selama 3 tahun, bahkan hari ini sudah 1 tahun sejak tenggat waktu Serah Terima, lantas mengapa bank masih saja menagih angsuran atas rumah yang tidak ada wujudnya??" – Ibu Sekar –*

*Sumber: Pengaduan konsumen di YLKI*

#### c. Pasca Transaksi

- 1). Permasalahan pada saat pasca transaksi salah satunya adalah jaminan sertifikat rumah tidak berada di bank pemberi fasilitas KPR namun berada di bank lain yang bukan pemberi fasilitas KPR konsumen. Hal tersebut terjadi lantaran sertifikat induk suatu perumahan kadang dijadikan agunan oleh developer guna mendapatkan fasilitas kredit dari bank lain yang dipergunakan untuk keperluan pembangunan unit perumahan tersebut.
- 2). Dalam hal eksekusi jaminan, salah satu temuan kasus berasal dari pengaduan melalui telepon terkait keluhan konsumen yang gagal membayar cicilan KPR. Pihak bank langsung meminta developer untuk melakukan *buyback* atas rumah tersebut dan konsumen tidak mendapatkan sedikitpun dari hasil eksekusi agunan (uang cicilan yang telah konsumen bayarkan selama beberapa bulan dianggap hangus oleh developer) dan bank menyerahkan masalah tersebut kepada developer.

### 3. Hasil Wawancara dengan Perbankan

Wawancara dengan pihak responden lembaga perbankan lakukan pada 5 bank yaitu BCA, Bank Mandiri, BRI, BNI, dan Bank Danamon diperoleh data sebagai berikut:

- a. Untuk meminimalisasi permasalahan terkait fasilitas kredit pemilikan rumah di kemudian hari, sebelum melakukan persetujuan pemberian fasilitas KPR pihak bank (BCA, Bank Mandiri, Bank Danamon, BRI dan BNI) melakukan perjanjian kerja sama (PKS) dengan pihak developer terlebih dahulu;
- b. Pencairan KPR oleh bank kepada developer dilakukan berdasarkan progres pembangunan yang dilakukan developer;

c. Penjelasan isi perjanjian KPR yang dilakukan oleh bank, yaitu :

**Tabel 10. Pemberian Informasi Saat Penandatanganan Dokumen KPR**

Bank	Jawaban
Danamon	Petugas akan menjelaskan secara rinci mengenai klausul yang ada dalam perjanjian kredit ketika akan dilakukan proses akad kredit.
Mandiri	Ketika melaksanakan perjanjian kredit, nasabah diberikan penjelasan secara rinci oleh petugas bank terkait
BCA	Petugas menjelaskan secara rinci kepada konsumen
BNI	Klausul dijelaskan secara detail, pasal per pasal
BRI	Dijelaskan secara jelas sebagai penawaran yang berisikan ringkasan perjanjian kredit yang bisa dinegosiasikan dan berlaku selama 3 bulan

d. Keberatan konsumen atas isi perjanjian kredit. Responden menyampaikan bahwa untuk nasabah korporasi biasanya terjadi negosiasi atas keberatan isi klausul perjanjian, namun untuk nasabah ritel sangat jarang terjadi keberatan.

**Tabel 11. Keberatan Konsumen atas Isi Perjanjian KPR**

Bank	Jawaban
Danamon	Pernah ada, tapi jarang terjadi
Mandiri	Pernah, tapi sangat jarang terjadi. Sebagian besar dikarenakan perbedaan persepsi dalam membaca redaksional isi perjanjian
BCA	Tidak ada
BNI	Ada, biasanya terkait dengan biaya
BRI	Belum ada

e. Pra Transaksi terkait perjanjian kredit (Tabel 12)

**Tabel 12. Mekanisme Penawaran Kontrak KPR Oleh Bank**

Bank	Jawaban
Danamon	Saat akan dilakukan penandatanganan Perjanjian Kredit, Akta Perjanjian Kredit akan dibacakan oleh petugas Bank/notaris secara detil, sehingga nasabah akan mengetahui. Apabila nasabah setuju, maka langsung tanda tangan Perjanjian Kredit, bila nasabah tidak setuju, maka akad kredit ditunda untuk memberikan kesempatan nasabah berpikir ulang
Mandiri	Setelah permohonan kredit disetujui, Bank akan menyampaikan Surat Penawaran Pemberian Kredit (SPPK) kepada nasabah, dimana di dalamnya tercantum syarat dan ketentuan kredit untuk dipelajari nasabah
BCA	Konsumen biasanya langsung menandatangani perjanjian karena telah mendapatkan penjelasan semua sebelum perjanjian
BNI	Pada umumnya langsung menandatangani perjanjian kredit namun konsumen diberikan kesempatan untuk mempelajari (normalnya dalam kurun waktu 14 hari)
BRI	Sebelum penandatanganan, konsumen diberikan <i>Offering Letter</i> (OL) sehingga saat perjanjian kredit akan ditandatangani di hadapan notaris, konsumen sudah tidak keberatan dengan isi klausul dalam OL.

f. Permasalahan dengan konsumen dan/atau developer, yaitu:

**Tabel 13. Permasalahan Konsumen dan Developer dalam Penyaluran KPR**

Bank	Jawaban
Danamon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keberatan dengan suku bunga <i>floating</i> apabila periode suku bunga <i>fixed rate</i>-nya telah selesai. Nasabah tidak membayar angsuran sehingga memiliki tunggakan di bank</li> <li>- Janji developer dalam penyelesaian Dokumen Jaminan, Dokumen administrasi (Sertifikat, IMB) tidak tepat waktu</li> </ul>
Mandiri	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterlambatan dalam pembayaran angsuran; permasalahan terkait pemecahan sertifikat dan/ atau balik nama berikut pembebanan Hak Tanggungan yang memerlukan waktu cukup lama akibat antara lain (1) lahan proyek sangat luas, (2) perubahan pejabat pertanahan</li> <li>- Penyelesaian pembangunan unit rumah atau apartemen melewati jangka waktu yang disepakati dalam PKS.</li> </ul>
BCA	<p>Selama ini tidak ada karena BCA memiliki Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan developer, BCA sangat selektif untuk menerima konsumen KPR dari developer yang punya kredibilitas dan sudah memiliki PKS</p> <p>Selama ini berjalan lancar, masalah yang sering timbul adalah terkait bunga dan kredit macet. Mayoritas konsumen BCA berasal dari kalangan menengah ke atas dan banyak yang melunasi kredit sebelum masa jatuh tempo</p>
BNI	Konsumen lupa dengan apa yang telah dijanjikan sejak awal, diantaranya pengenaan denda maupun biaya penalti saat pelunasan di awal
BRI	<p>Keterlambatan penerbitan sertifikat pecahan</p> <p>Debitur wanprestasi/gagal bayar</p>

g. Penyelesaian Masalah, yaitu:

**Tabel 14. Mekanisme Penyelesaian Masalah Konsumen dalam Penyaluran KPR**

Bank	Jawaban
Danamon	Bila keberatan dengan penerapan suku bunga <i>floating</i> , maka nasabah dapat mengajukan keberatannya melalui surat permohonan tertulis kepada pihak Bank, kemudian bank akan mempertimbangkan apakah suku bunga <i>floating</i> yang dikenakan ke nasabah tsb perlu ditinjau ulang
Mandiri	Bila konsumen telat bayar, pihak <i>collection</i> melakukan <i>reminder</i> melalui sms dan/atau telepon kepada nasabah untuk menyediakan dana pembayaran angsuran kredit
BCA	Dibicarakan secara damai. Terkait bunga, bank BCA memberikan solusi melakukan <i>take over</i> ke bank lain atau konsumen diberikan kesempatan untuk migrasi ke bunga <i>fixed</i> selama 3 – 5 tahun dengan melakukan <i>adendum</i>
BNI	Biasanya dilakukan dengan musyawarah, Jika masalah dengan developer, bank berusaha memfasilitasi konsumen dengan developer
BRI	Bank melakukan penagihan, memberikan SP I hingga SP III dalam waktu 90 hari kalender; bila tidak juga ada penyelesaian dari konsumen, maka bank akan menemui debitur menanyakan permasalahan dan mencari solusi terbaik, baik dengan cara memberikan kesempatan kepada debitur untuk menjual rumahnya sendiri atau menyerahkannya kepada balai lelang

h. Status hak dan kewajiban konsumen terkait permasalahan dengan developer, yaitu:

**Tabel 15. Hak dan Kewajiban Konsumen**

Bank	Jawaban
Danamon	Hak dan kewajiban konsumen tetap tidak berubah sesuai dengan perjanjian kredit yang telah ditandatangani
Mandiri	Apabila developer <i>default</i> , maka dana retensi pencarian fasilitas KPR dapat digunakan untuk penyelesaian kewajiban developer, sehingga konsumen terlindungi. Dalam PKS antara bank dengan developer diatur ketentuan terkait jaminan pengembang ( <i>buyback quarantine</i> ) bahwa "Pengembang/Developer memberikan jaminan atas kewajiban penyelesaian sertifikat dan bangunan sesuai waktu yang telah diperjanjikan. Apabila sampai batas waktu yang telah diperjanjikan tersebut Developer belum menyelesaikan kewajiban atas pembangunan unit dan sertifikat, maka Bank berhak untuk meminta Developer melakukan <i>buyback</i> ".
BCA	Diselesaikan secara damai
BNI	Sebenarnya masalah terjadi antara konsumen dengan developer sehingga kewajiban konsumen kepada bank tetap harus dilakukan/ Namun bank tetap membantu memediasi dengan pihak developer
BRI	Mencoba memfasilitasi debitur untuk menyelesaikan masalahnya dengan developer atau membantu mempertemukan dengan developer untuk menuntut developer memenuhi kewajibannya, di luar itu dikembalikan pada kebijakan bank

#### 4. Isi Perjanjian Kredit

Analisis perjanjian kredit yang dilakukan terhadap 5 bank, sumber data yang digunakan adalah Perjanjian KPR lengkap dengan Ketentuan dan Syarat Umum dari Bank BNI dan Bank BTN; Bank-CIMB Niaga (data diambil hanya dari Perjanjian Kredit sedangkan Ketentuan dan Syarat umum Pemberian Kredit tidak ikut dianalisis karena tim peneliti tidak mendapatkan data), Bank Permata (Persetujuan Permohonan Kredit-SPPK Bank Permata tidak ikut serta dianalisis karena tim peneliti maupun konsumen tidak mendapatkan dokumen tersebut), serta informasi yang terdapat pada website masing-masing Bank. Dari hasil analisis perjanjian kredit diperoleh data sebagai berikut:

a. Hak dan Kewajiban Para Pihak

## 1. Hak dan Kewajiban Konsumen

Tabel 16. Hak dan Kewajiban Konsumen

Bank	Hak Konsumen	Kewajiban Konsumen
BNI	Sebatas mendapatkan fasilitas kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bayar angsuran, bayar PBB, memelihara saldo rekening, dan membayar semua biaya yang timbul karena dan untuk pelaksanaan perjanjian kredit</li> <li>• lapor ke bank bila pindah alamat, kerja, dimutasi atau timbulnya kerugian/kerusakan/musnahnya harta kekayaan dan/atau barang jaminan</li> <li>• selama kredit belum lunas, tanpa persetujuan terlebih dahulu dari bank, penerima kredit dilarang memindahtangankan, menyewakan, meminjamkan, dan/atau memberikan hak kepada pihak lain atas barang jaminan tersebut seluruh atau sebagian</li> <li>• selama kredit berjalan wajib mengasuransikan barang jaminan</li> <li>• menutup asuransi jiwa dan <i>disability</i> kepada perusahaan asuransi jiwa yang ditunjuk bank</li> </ul>
BTN	sebatas mendapatkan fasilitas kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• membayar angsuran, bunga, biaya provisi, menyimpan bukti pembayaran, bukti kepemilikan agunan yang asli dan sah</li> <li>• menyetujui untuk menyerahkan barang agunan serta bukti kepemilikan yang asli dan sah guna menjamin pembayaran kembali pokok kredit, bunga, denda dan pembayaran lainnya dalam rangka pelunasan kredit</li> <li>• menyetujui membayar kepada Bank sejumlah uang untuk menutupi kekurangan agunan kredit</li> <li>• menambah barang-barang/benda-benda tertentu lainnya untuk dijadikan agunan tambahan</li> <li>• menunjuk dan menghadirkan pihak ketiga untuk ikut menjamin pelunasan utang debitur</li> </ul>
Permata	sebatas mendapatkan fasilitas kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• membayar angsuran, biaya, denda, bunga, biaya pajak serta biaya dari instansi yang berwenang</li> <li>• memberikan fasilitas kredit dan menyewakan, meminjam-pakaikan, menjaminkan kembali, menjual, mengalihkan atau menguasai dengan cara apapun oleh/kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis terlebih dahulu dari bank</li> <li>• mengizinkan pegawai atau wakil bank pada waktu yang layak untuk memeriksa kekayaan dan usaha nasabah serta barang jaminan dan memeriksa/mengaudit pembukuan, data-data dalam komputer, catatan atau administrasi nasabah atau membuat salinan daripadanya</li> <li>• menjamin pembayaran kembali secara lunas dan penuh atas seluruh kewajiban nasabah yang terhutang kepada bank berdasarkan perjanjian dan memberikan barang jaminan kepada bank</li> <li>• menjaga kekayaannya yang penting untuk kegiatan usahanya</li> <li>• memberitahukan kepada bank selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kalender apabila menerima pinjaman uang atau fasilitas keuangan berupa apapun juga dari pihak lain yang dapat mempengaruhi kemampuan pembayaran kepada bank</li> <li>• mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari bank, apabila akan melakukan tindakan-tindakan yang dapat mempengaruhi kewajiban pembayaran</li> </ul>
CIMB	sebatas mendapatkan fasilitas kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• membayar angsuran pada tanggal yang telah ditetapkan,</li> <li>• memberitahukan yang perlu disampaikan dengan faksimili atau surat tercatat sesuai ke alamat yang tercantum dalam perjanjian kredit</li> </ul>

## 2. Hak dan Kewajiban Perbankan

Tabel 17. Hak dan Kewajiban Perbankan

Bank	Hak Pelaku Usaha	Kewajiban Pelaku Usaha
<b>BNI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>menerima angsuran, menolak melakukan pencairan kredit apabila berpotensi pelanggaran terhadap UU, dan berhak menerima pengembalian bukti pemilikan barang jaminan</li> <li>segala harta kekayaan penerima kredit, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak baik yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari menjadi jaminan bagi pelunasan seluruh kewajiban penerima kredit yang timbul dari perjanjian kredit</li> <li>apabila terjadi tunggakan 3 kali berturut turut berhak menjual atau mengalihkan piutang atau tagihan atau hak-hak bank yang timbul tanpa persetujuan terlebih dahulu dari penerima kredit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melakukan pencairan kredit</li> </ul>
<b>BTN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>menerima angsuran, menguasai semua surat hingga lunas, melakukan pemeriksaan apabila debitur belum melunasi seluruh utang yang timbul, mendapatkan penutupan asuransi, melakukan eksekusi dan melaksanakan penjualan atas barang agunan tersebut apabila konsumen wanprestasi</li> <li>mendapatkan penutupan asuransi yang dianggap cukup oleh bank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melakukan pencairan kredit dan memberitahukan secara tertulis terkait adanya perubahan angsuran akibat perubahan suku bunga</li> <li>mengembalikan bukti-bukti kepemilikan rumah kepada debitur apabila kredit dinyatakan lunas</li> </ul>
<b>Permata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>menerima jaminan pembayaran maupun memberikan informasi atau melakukan penagihan ke alamat konsumen termasuk ke alamat dan nomor tujuan lain atau alamat surat elektronik (e-mail) dari nasabah yang tercatat pada bank</li> <li>sewaktu-waktu merubah ketentuan perjanjian termasuk tetapi tidak terbatas pada menurunkan pagu fasilitas dan atau membatalkan pemberian fasilitas dan atau mengakhiri dan atau memperpendek jangka waktu fasilitas dan atau mengubah mata uang fasilitas dalam hal terdapat peraturan/kebijakan Bank Indonesia, perubahan (gejolak) moneter baik di dalam maupun di luar negeri atau sebab lainnya yang mempengaruhi kondisi keuangan/kemampuan bank yang mengakibatkan tidak dapat memenuhi perjanjian.</li> <li>Bank berhak (namun tidak wajib) dan diberi kuasa oleh nasabah untuk mengansuransikan atau menyuruh mengansuransikan barang jaminan atas beban biaya nasabah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melakukan pencairan kredit</li> <li>memberitahukan secara tertulis terkait adanya perubahan angsuran akibat perubahan suku bunga</li> </ul>
<b>CIMB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mendapatkan pembayaran angsuran serta berhak dan kuasa mendebet rekening debitur untuk melunasi hutang debitur pada kreditur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>melakukan pencairan kredit</li> <li>memberitahukan yang perlu disampaikan dengan facsimile atau surat tercatat sesuai ke alamat yang tercantum dalam perjanjian kredit</li> </ul>

## b. Besaran Biaya

Tabel 18. Perbandingan Biaya dalam Penyaluran KPR tiap Bank

Bank	Besaran Bunga	Perhitungan Bunga*	Asuransi	Besaran Cicilan	Jatuh Tempo
<b>BNI</b>	disebutkan	Efektif dari saldo pokok pinjaman (9,9% per tahun -12 bulan pertama namun akan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di Bank)	asuransi barang jaminan ditunjuk dan disetujui oleh Bank;  asuransi jiwa dan <i>disability</i> ditunjuk oleh bank	dijelaskan	dijelaskan
<b>BTN</b>	disebutkan	Bunga anuitas	premi asuransi menjadi beban debitur sendiri, asuransi ditentukan dan disetujui bank untuk risiko kebakaran dan perluasannya	dijelaskan	dijelaskan
<b>Permata</b>	tidak disebutkan	hanya dijelaskan dapat berubah sesuai dengan ketetapan bank dengan pemberitahuan kepada nasabah	mengasuransikan barang jaminan serta harta kekayaan debitur ke perusahaan asuransi rekanan bank, jika tidak diasuransikan maka bank berhak mengasuransikan atau menyuruh mengasuransikan dengan membebankan biaya tersebut pada nasabah	dijelaskan di syarat dan ketentuan umum pemberian kredit	hanya dijelaskan jangka waktu fasilitas kredit
<b>CIMB</b>	disebutkan	9,9 % per tahun namun akan disesuaikan setiap 12 bulan ( <i>annuity in arrears</i> )	Hanya menjelaskan biaya asuransi jiwa dan asuransi kebakaran	tidak disebutkan	dijelaskan

Besaran bunga dan perhitungan bunga yang berlaku di bank dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu profil konsumen, suku bunga dasar kredit yang berlaku pada saat perjanjian, jangka waktu kredit, dan pertimbangan lainnya.

## c. Denda Tunggal

Tabel 19. Perbandingan Denda Tunggakan Angsuran KPR Tiap Bank

Bank	Denda tunggakan
BNI	2,50% perbulan dari besarnya angsuran yang tertunggak
BTN	1,50% perbulan
Permata	denda dihitung harian sejak terjadinya keterlambatan hingga kewajiban tersebut lunas namun tidak dijelaskan besarnya
CIMB	0,20% per hari dari jumlah angsuran yang tertunggak, sekurang-kurangnya Rp 50.000,-/bulan

d. Wanprestasi

Tabel 20. Perbandingan atas Penafsiran Wanprestasi yang dilakukan Konsumen dalam KPR

Bank	Wan Prestasi
BNI	Bila debitur <i>wan prestasi</i> /tidak memenuhi persyaratan/gagal bayar 3 kali berturut-turut maka debitur wajib membayar lunas seketika dan sekaligus atas sisa tagihan hutangnya
BTN	Debitur dinyatakan <i>wan prestasi</i> apabila: debitur tidak membayar angsuran, atau jumlah yang dibayarkan kurang, melakukan penunggakan sebanyak 2 kali angsuran, tidak melakukan kewajiban dan/atau melanggar ketentuan yang ada di dalam perjanjian kredit.
Permata	Nasabah tidak dapat melakukan pembayaran sesuai dengan ketentuan perjanjian atau lalai melaksanakan kewajiban salah satu atau seluruh ketentuan yang termaktub dalam perjanjian
CIMB	tidak diatur

e. Pengenaan penalti apabila pelunasan dipercepat

Tabel 21. Perbandingan Penalti atas Pelunasan yang Dipercepat

Bank	Pelunasan di awal/dipercepat
BNI	Konsumen diharuskan membayar sisa kewajibannya di bank ditambah 2% dari sisa pokok pinjaman, tunggakan, denda, serta biaya lain jika pelunasan di awal dan perjanjian berjalan kurang dari 12 bulan  Segala harta kekayaan penerima kredit baik yang bergerak maupun tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun akan ada di kemudian hari menjadi jaminan bagi pelunasan seluruh kewajiban Penerima Kredit  Konsumen diharuskan membayar sisa kewajibannya di bank ditambah 2,5% dari sisa pokok pinjaman, tunggakan, denda, serta biaya lain jika pelunasan di awal dan perjanjian berjalan lebih dari 12 bulan
BTN	1,00% dari sisa pokok kredit
Permata	Besaran tidak disebutkan
CIMB	3% dari jumlah hutang jika pembayaran dipercepat dilakukan, 1% bila pembayaran dilakukan di atas 2 tahun, atau 3% untuk yang menggunakan bunga <i>fixed</i> selama periode di atas satu tahun (denda minimal pembayaran dipercepat sebesar Rp 150.000)



## f. Pembatasan Tanggungjawab Kreditur

Tabel 22 Perbandingan Batasan Tanggung Jawab Tiap Bank dalam Penyaluran KPR

Bank	Ketentuan Pembatasan
<b>BNI</b>	Bank dibebaskan dari segala tuntutan dari pihak lain terkait dengan penyelesaian pembangunan berikut infrastruktur atas obyek jaminan
<b>BTN</b>	Pilihan rumah yang akan dibeli menjadi tanggung jawab debitur termasuk risiko setelahnya (rumah cacat, fasilitas belum terpenuhi serta yang terkait dengan surat atau dokumen yang menjadi tanggungjawab penjual/pengembang) dan tidak dapat meminta pertanggungjawaban atau menuntut pihak bank
<b>Permata</b>	Nasabah dengan ini (sekarang dan untuk kemudian hari melepaskan seluruh haknya untuk mengajukan tuntutan hukum berupa apapun (antara lain tuntutan ganti rugi) kepada bank sehubungan dengan proses pengurusan dokumen pemilikan jaminan oleh developer dan atau notaris atau pihak lain yang disetujui oleh bank
<b>CIMB</b>	Tidak ada penjelasan mengenai hubungan masalah dengan developer

## B. ANALISIS TEMUAN

Dari data-data yang ditemukan melalui pengaduan yang masuk di YLKI, hasil wawancara (*interview*) mendalam dengan seluruh *stakeholder* terkait baik pelaku usaha (lembaga perbankan, developer), konsumen, dan regulator serta menggunakan kerangka legal dan prinsip-prinsip perlindungan konsumen maka ditemui 3 (tiga) pokok permasalahan perlindungan konsumen dalam penyaluran KPR. Masalah-masalah tersebut antara lain:

### 1. Keterbatasan Alternatif Pilihan Produk KPR

Berdasarkan data temuan di lapangan yang diperoleh YLKI, diketahui bahwa sebagian besar bank yang diwawancarai melakukan perjanjian kerja sama (PKS) dengan developer dan agen dalam menawarkan produk KPR. PKS ini dibentuk sebagai salah satu langkah dari kedua belah pihak untuk menjembatani kesenjangan antara sektor properti dan perbankan sebagai unsur pembiayaan.

*"Dalam rangka menerapkan prinsip kehati-hatian, bank hanya dapat memberikan KP jika properti telah tersedia secara utuh, kecuali terdapat perjanjian kerja sama antara bank dengan pengembang..."*

*–Butir (F) Surat Edaran Bank Indonesia No. 15/40/DKMP/2013-*

Hal ini dikarenakan sektor properti tidak dapat lepas dari pembiayaan, baik dalam hal produksi ataupun penjualan. Manfaat PKS bagi bank dan developer adalah sebagai bentuk ekspansi bisnis untuk menarik konsumen yang lebih besar. Keberadaan PKS tentunya akan menjadi daya tarik bagi konsumen mengingat kemudahan persyaratan dan birokrasi dalam mengajukan pembiayaan pembelian rumah/properti lain.

Namun di sisi lain, perilaku konsumen selama ini memilih unit rumah yang hendak dibeli terlebih dahulu ketimbang produk pembiayaan yang sesuai dengan profil masing-masing. Akibatnya konsumen seringkali terjebak dalam

pilihan produk pembiayaan (KPR) yang sebelumnya sudah dibatasi developer berdasarkan PKS yang dibuat bersama bank tertentu.

Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip perlindungan konsumen dimana salah satu hak dasar yang disampaikan oleh Presiden J.F Kennedy, yakni hak untuk memilih (*the right to choose*). Dalam penjelasannya, konsumen tidak boleh dipaksa baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk memilih suatu produk.

Keterbatasan alternatif pilihan produk mencerminkan posisi konsumen yang lemah. Posisi konsumen yang lemah tentunya akan berdampak buruk, baik kepada konsumen ataupun kepada pelaku usaha sendiri. Dampak buruk terhadap konsumen antara lain besarnya kemungkinan konsumen dieksploitasi pelaku usaha, baik dalam bentuk perlakuan yang tidak adil ataupun kebijakan pelaku usaha yang merugikan konsumen.

Sementara bagi pelaku usaha, hal tersebut akan membawa dampak menurunnya kualitas produk, efektivitas produksi dan persaingan usaha tidak sehat.

Dunia internasional sendiri sudah dengan jelas menentang hal demikian, melalui prinsip *UN Guideline for Consumer Protection* yang salah satunya mengatur perihal kebebasan dalam menentukan produk. Hak tersebut juga dijamin dalam Pasal 4 huruf (b) UU Perlindungan Konsumen, dimana “konsumen berhak untuk memilih barang dan/atau jasa...”. Dalam ketentuan tersebut telah jelas disampaikan bahwa konsumen memiliki hak memilih dan tidak dapat dipaksakan/ dibatasi pilihannya baik secara langsung ataupun tidak langsung.

## 2. Kurangnya Informasi dari Pelaku Usaha

Kurangnya informasi yang dimiliki konsumen merupakan masalah klasik. Keterbatasan akses dan sarana informasi dari pelaku usaha, baik bank maupun developer, menyebabkan pemahaman konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang dikonsumsi menjadi minim.

Pemahaman yang minim berdampak buruk bagi konsumen, mulai dari rendahnya kepedulian (*awareness*) konsumen atas produk yang dikonsumsi, ketidakmampuan konsumen dalam memperjuangkan hak-haknya, dan maraknya peredaran barang dan/atau jasa dengan kualitas rendah.

Dalam hal penyaluran KPR oleh bank, tingkat pemahaman konsumen cukup rendah, khususnya mengenai perjanjian kerja sama (PKS) antara bank dengan developer terkait, isi perjanjian KPR, dan karakteristik produknya. Termasuk kurangnya pemahaman mengenai besaran angsuran, beban bunga dan biaya-biaya. Hal tersebut ditambah dengan ketidaktahuan konsumen terhadap istilah-istilah perbankan yang melekat pada penyaluran KPR.

Dampak atas pemahaman konsumen yang minim dapat dikaji berdasarkan temuan YLKI di lapangan, khususnya melalui data pengaduan YLKI, surat pembaca, ataupun wawancara (*interview*) secara mendalam dengan konsumen. Permasalahan tersebut antara lain:

### a. Perjanjian dan informasi yang tidak berimbang

Dalam penawaran KPR, mayoritas petugas bank hanya menjelaskan perihal kewajiban konsumen yang harus dipenuhi dalam hal penyaluran KPR, seperti besaran angsuran, biaya yang harus dibayarkan, denda keterlambatan, dan lainnya.

Sedangkan kewajiban bank terhadap konsumen tidak banyak dijelaskan secara langsung oleh petugas bank, dan berpotensi merugikan konsumen selama jangka waktu kredit. Yang sangat berbahaya adalah pengenaan klausula eksonerasi oleh bank dalam perjanjian KPR yang ditemukan oleh YLKI. Kontrak perjanjian beberapa bank di atas menyebutkan bahwa bank terbebas dari tanggung jawab hukum, khususnya terkait dengan penyelesaian pembangunan maupun dokumen kepemilikan.

Klausula eksonerasi sendiri berarti suatu klausula dalam perjanjian yang membebaskan salah satu pihak dari tanggung jawab. Terkait klausula baku tersebut, pihak bank tidak seharusnya dengan mudah melepaskan tanggung jawab atas penyelesaian pembangunan ataupun dokumen kepemilikan rumah. Hal ini mengingat dalam menyalurkan suatu kredit pembiayaan, bank harus melakukan penilaian risiko tidak hanya terhadap konsumen tetapi juga terhadap objek yang dibiayai.

Dalam SEBI No. 15/40/DKMP Tahun 2013 dijelaskan bahwa dalam hal penyaluran KPR, bank dilarang menyalurkan KPR apabila rumah sebagai objek jaminan belum tersedia secara utuh. Hal tersebut dikecualikan manakala bank telah memiliki PKS dengan developer yang memuat jaminan untuk menyelesaikan pembangunan.

Berdasarkan SE tersebut, klausul mengenai pelepasan tanggung jawab oleh bank tidak dapat diterima kebenarannya. Karena dalam hal ini telah ada hubungan hukum sebelumnya antara bank dan developer mengenai pembangunan perumahan. Sehingga ada konsekuensi manakala developer melakukan wanprestasi dan harusnya dalam konsekuensi tersebut juga terdapat implikasi terhadap pengembalian hak konsumen.

UU Perlindungan Konsumen sendiri sudah dengan jelas melarang mengenai pengenaan klausula baku semacam ini yang diatur dalam Pasal 18 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen mengenai klausula baku yang dilarang. OJK sendiri dalam POJK No. 1/POJK.07/2013 telah mewajibkan PUJK, dalam hal ini bank untuk memenuhi asas kewajaran, keadilan, dan keseimbangan dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen sebagai bentuk melindungi konsumen dari klausula-klausula perjanjian yang sangat rentan merugikan konsumen.

Secara global, hal ini merupakan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen, dimana salah satu prinsip umum dalam perlindungan konsumen menurut *UN Guideline for Consumer Protection* adalah perlindungan terhadap kepentingan konsumen secara ekonomi.

b. Perhitungan suku bunga yang tidak jelas

Selama ini pemahaman konsumen perihal perhitungan bunga hanya terbatas pada bunga *flat* (datar), di mana besaran bunga tiap bulan sama dari awal pengajuan kredit hingga berakhirnya masa kredit. Padahal dalam penyaluran kredit perbankan, khususnya KPR, jarang ditemui perhitungan bunga yang sifatnya *flat*.

Berdasarkan temuan YLKI, dari 5 (lima) bank yang dipelajari kontrak KPR-nya, tidak ada satupun bank yang menerapkan bunga *flat*. Sebagian besar bank menerapkan bunga anuitas (*annuity interest*), ataupun mengambang (*floating interest*) dengan bunga tetap (*fixed interest*) selama jangka waktu tertentu.

Pengenaan bunga kredit oleh bank selama ini tidak memiliki nilai baku yang sama ukurannya kepada setiap konsumen. Banyak faktor yang menyebabkan nilai bunga kredit tiap konsumen berbeda, mulai dari jumlah plafon, jangka waktu kredit, risiko kredit, dll.

Bank Indonesia selaku regulator telah mengeluarkan ketentuan terkait penetapan angka suku bunga kredit, melalui penetapan batas bawah (minimal) pengenaan bunga kredit dengan istilah Suku Bunga Dasar Kredit (SBDK). Dalam SEBI No. 13/5/DPNP/2011, SBDK tersebut wajib dipublikasikan oleh bank melalui papan pengumuman di kantor bank, website bank, dan surat kabar bersamaan dengan laporan tahunan bank.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sendiri mengeluarkan surat edaran No. 12/SEOJK.07/2014 terkait penyampaian informasi produk/layanan perbankan. Salah satu poinnya adalah, khusus dalam setiap transaksi/penandatanganan perjanjian dengan konsumen, bank diwajibkan menyampaikan informasi mengenai produk dan layanan mengenai manfaat, biaya dan risiko. Informasi tersebut tidak boleh menimbulkan perbedaan penafsiran antara bank dan konsumen.

Hal tersebut mengamini apa yang diatur dalam Pasal 10 Peraturan OJK No. 01/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, dimana PUJK wajib menginformasikan mengenai biaya yang harus ditanggung konsumen atas suatu produk.

Yang terjadi kemudian justru masih banyak konsumen yang merasa belum paham dan diinformasikan mengenai biaya yang dibebankan, termasuk perhitungan suku bunga. Ini merupakan sebuah bentuk pelanggaran terhadap prinsip perlindungan konsumen, dimana konsumen berhak untuk mendapatkan informasi dan edukasi baik oleh regulator maupun pelaku usaha.

c. Status legal sertifikat dan surat-surat yang melekat tidak dijelaskan

Selama ini konsumen menganggap sertifikat kepemilikan rumah mereka dijadikan agunan oleh bank pemberi KPR. Akan tetapi kenyataan di lapangan seringkali tidak demikian, banyak konsumen yang ketika melakukan pelunasan KPR harus menghadapi kenyataan bahwa sertifikat rumahnya tidak berada di bank yang melakukan pembiayaan KPR dan pihak bank tidak dapat memberikan informasi yang membantu konsumen dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Masalah lain yang terkait dengan hal ini adalah bank tidak memberikan informasi yang jelas kepada konsumen perihal sertifikat dan risiko hukum rumah yang dibiayai melalui KPR. Dalam masa pelunasan KPR, konsumen harus menerima kenyataan bahwa rumah yang selama ini dicicil ternyata memiliki masalah, baik terkait izin pembangunan, sengketa lahan, ataupun kelalaian developer dalam hal pembangunan rumah.

Dalam hal ini, bank sering kali tutup mata terhadap kondisi tersebut dan terus menagih angsuran KPR milik konsumen. Padahal, selain bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam kepemilikan rumah, keterlibatan bank dalam pembiayaan properti juga sebagai jaminan masyarakat atas unit properti yang dibeli melalui KPR.

*Pada Tahun 2010, (sebut saja) Ibu Dara, memutuskan untuk membeli sebuah rumah yang terletak di Bogor untuk keperluan tempat tinggal. Rumah yang terletak di Kompleks Perumahan Pesona Telaga Cibinong ini dibeli melalui fasilitas KPR BTN yang selama ini terpercaya sebagai bank penyalur KPR.*

*Berdasarkan perjanjian, KPR ibu Dara berlangsung selama 10 Tahun hingga 2020. Setelah kredit berjalan ± 4 (empat) tahun atau sekitar tahun 2014, Ibu Dara berkeinginan untuk melakukan pelunasan KPR diawal. Namun malang tak dapat ditolak, Ibu Dara mendapati kabar bahwa sertifikat rumahnya tidak ada di BTN selaku bank penyalur KPR melainkan ada di bank BRI yang tidak ada hubungan kontrak apapun dengan konsumen.*

*"Lantas apa gunanya Konsumen mengangsur cicilan KPR, jika hanya dapat angin?"*

*Sumber: wawancara dengan Ibu Dara*

d. Eksekusi agunan yang tidak dipahami konsumen

Suatu perjanjian, seharusnya memuat hak dan kewajiban yang seimbang bagi masing-masing pihak serta konsekuensi atas wanprestasi yang dilakukan masing-masing pihak. Sebagaimana yang terjadi dalam perjanjian KPR, dimana apabila konsumen melakukan wanprestasi, khususnya dalam hal ketidakmampuan dan keterlambatan pembayaran kredit, maka konsumen akan dikenakan *punishment* sesuai dengan yang dinyatakan dalam perjanjian.

Sanksi tersebut dapat berupa pengenaan denda ataupun eksekusi barang yang digunakan sebagai agunan. Akan tetapi berdasarkan pengaduan yang diterima YLKI, khususnya yang terkait masalah ini, konsumen tidak memahami mengapa terjadi eksekusi yang dilakukan oleh pihak bank dan tidak tereduksi dengan baik masalah konsekuensi atas tunggakan angsuran KPR miliknya.

Semua masalah yang telah disebutkan diatas selalui diawali oleh mis-informasi yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha. Pelaku usaha tidak memberikan informasi yang utuh kepada konsumen perihal perjanjian KPR atau hal lain yang melekat dengan pembiayaan KPR konsumen.

Padahal sejatinya konsumen berhak untuk mendapatkan informasi yang jelas dan utuh dari pelaku usaha sebagaimana prinsip-prinsip yang dituangkan dalam *UN Guideline for Consumer Protection*, yang salah satu prinsipnya adalah menjamin hak/kebutuhan konsumen, khususnya akses informasi yang cukup.

Selain diatur dalam *UN Guideline for Consumer Protection*, perlindungan terhadap akses informasi konsumen juga diatur dalam 10 prinsip *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*, khususnya dalam prinsip *Financial Education and Awareness* (edukasi dan kepedulian keuangan).

Suatu informasi dapat dikatakan cukup, manakala konsumen memahami karakteristik suatu produk dan dapat dijadikan dasar bagi konsumen untuk menentukan pilihan produk atas kebutuhannya. Pemerintah sudah mencoba untuk melindungi konsumen melalui pembentukan sejumlah regulasi yang tujuan utamanya memastikan bank dalam hal ini memberikan informasi yang dibutuhkan konsumen. mulai dari informasi suku bunga kredit (SEBI No. 13/5/DPNP Tahun 2011), informasi produk perbankan (PBI No. 7/6/2005), laporan kinerja bank (POJK No. 6/POJK.03/2015), hingga program edukasi khusus kepada konsumen (SE OJK No. 1/SEOJK.07/2014).

Yang terjadi di lapangan justru masih banyak pelanggaran yang ditemui, dimana informasi yang disampaikan kadang tidak dilakukan sebagaimana yang diatur dalam regulasi tersebut atau regulasi yang ada masih memberikan celah hukum. Salah satu contohnya ialah masalah perizinan penggunaan data pribadi nasabah dimana penggunaan tanda tangan sebagai bentuk perizinan masih sering disalahgunakan dengan memanfaatkan kelengahan ataupun keterbatasan pemahaman konsumen.

3. Sistem Pengawasan yang Belum Optimal

Sebagai salah satu sektor jasa yang sangat mengandalkan kepercayaan para pihak, industri perbankan memiliki sensitivitas yang tinggi dalam pengelolaan bisnis. Sensitivitas tersebut ditunjukkan dalam respon pasar atas opini tertentu. Semakin baik opini terkait industri perbankan semakin positif pula respon pasar terhadap industri perbankan, dan sebaliknya.

Contoh nyata dapat dilihat dalam krisis yang terjadi dua dekade silam di Indonesia. Atas pengalaman tersebut pemerintah menyadari pentingnya pengawasan industri perbankan guna menjaga citra

dan nama baik industri kedepannya sehingga perlu memisahkan otoritas moneter dengan otoritas perbankan.

Pembentukan OJK sebagai otoritas perbankan dan jasa keuangan menunjukkan keseriusan dan *political will* dari pemerintah dalam menjaga iklim industri perbankan. Dasar hukum pembentukan OJK adalah UU No. 20 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, akan tetapi lembaga ini baru terbentuk setahun setelahnya, yakni tahun 2012. Dalam periode pertama terbentuknya OJK, masih dimaklumi adanya proses peralihan pengawasan dan otoritas dalam sektor perbankan yang awalnya melalui Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan. Tercatat Bank Indonesia memerlukan persiapan hingga tanggal 31 Desember 2013 untuk mempersiapkan peralihan tugas pengawasan perbankan kepada OJK. Hal ini berarti OJK baru melakukan kewenangan otoritas pengawasan sektor perbankan selama 2 tahun terakhir. Dalam kurun waktu tersebut, berdasarkan pantauan YLKI ada peningkatan dalam industri perbankan khususnya dalam sisi kepatuhan.

Akan tetapi dalam hal kesadaran perlindungan konsumen, bank masih belum memiliki perhatian dan kepedulian terhadap perlindungan konsumen. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya keluhan masyarakat perihal penanganan keluhan konsumen oleh bank yang dinilai lamban, berbelit dan tidak ada kepastian. Hal ini ditambah dengan minimnya keterlibatan OJK selaku regulator dalam masalah ini.

Hal tersebut tentunya menunjukkan pengawasan yang dilakukan oleh OJK selama ini belum optimal, karena berdasarkan Pasal 4 huruf (c) UU OJK, salah satu tujuan dibentuknya OJK adalah “melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat”. Secara regulasi, sebenarnya ketentuan perlindungan konsumen telah cukup baik, mengingat pengakuan dan jaminan terhadap 4 (empat) hak dasar konsumen sudah diakui dalam sistem hukum Negara Indonesia.

Hal tersebut ditambah dengan lingkup kewenangan OJK yang cukup komprehensif dalam hal pengawasan. Bentuk pengawasan perbankan dapat meliputi pengaturan dan pengawasan baik dalam hal kelembagaan bank, kesehatan bank, prinsip kehati-hatian dan pemeriksaan bank.

Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip yang diatur dalam *G20 High-Level Principle on Financial Consumer Protection*, yaitu sistem hukum yang mendukung perlindungan konsumen, termasuk di dalamnya, ketentuan regulasi (*regulatory*), pengawasan (*supervisory*), dan aspek legal. Hal tersebut dijelaskan sebagai satu kesatuan dan tidak berdiri sendiri-sendiri.

Yang kemudian menjadi masalah adalah bagaimana pelaksanaan dan penegakan terhadap regulasi yang baik di lingkungan masyarakat secara langsung. Sebagai contoh, setiap bank yang ingin mengeluarkan suatu produk perjanjian yang berisi klausula baku harus terlebih dahulu melaporkan ke OJK dan dilarang digunakan sebelum dapat persetujuan OJK. Namun dalam faktanya saat ini hal tersebut hanya sebatas laporan atau belum sampai pada pengawasan dan evaluasi atas isi dari produk klausula baku tersebut. OJK saat ini masih dalam tahapan persiapan dan penyusunan fondasi dalam melakukan pengawasan industri perbankan sehingga upaya perlindungan konsumen belum menjadi prioritas utama. Akibatnya konsumen menjadi pihak yang paling dirugikan dalam kondisi ini. Padahal idealnya upaya perlindungan konsumen harus terus dilakukan sembari menunggu langkah OJK menyiapkan fondasi regulasi perlindungan konsumen perbankan.

Atas dasar analisa permasalahan di atas dan temuan yang diperoleh dalam dokumen kontrak beberapa bank yang dijadikan sampel, maka dapat dinilai bahwa **penerapan prinsip perlindungan konsumen** yang dilakukan oleh bank, khususnya yang terkait dengan **transparansi, keterbukaan informasi dan edukasi serta asas keadilan**, sebagai berikut:

**Tabel 23. Penilaian atas Pemenuhan Prinsip Perlindungan Konsumen dalam Penyaluran KPR**

No	Bank	Batasan Tanggung Jawab	Keterbukaan Informasi dan Edukasi			
			Biaya	Risiko Wanprestasi	Hak & Kewajiban Para Pihak	Pengenaan Penalti
1	BTN	Cukup	Cukup	Cukup	Baik	Baik
2	BNI	Cukup	Baik	Baik	Baik	Baik
3	CIMB Niaga	Buruk	Cukup	Buruk	Cukup	Cukup
4	Permata	Cukup	Buruk	Cukup	Baik	Buruk

Keterangan :

- Untuk Surat Persetujuan Permohonan Kredit (SPPK) Bank Permata tidak ikut serta dianalisis dikarenakan tim peneliti maupun konsumen tidak mendapatkan dokumen tersebut
- Untuk Ketentuan Syarat Umum Pemberian Kredit (KSUPK) Bank CIMB Niaga tidak ikut serta dianalisis dikarenakan tim peneliti maupun konsumen tidak mendapatkan dokumen tersebut



# 5

## Penutup

### A. KESIMPULAN

Berdasarkan analisa dan kajian yang telah disampaikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyaluran KPR yang dilakukan oleh bank di Indonesia masih **banyak kekurangan dan merugikan konsumen**. Kekurangan tersebut antara lain:

1. Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara bank dan developer kurang melindungi konsumen

Perjanjian Kerja Sama (PKS) yang selama ini dibuat oleh bank dan developer sebagai bagian dari manajemen risiko dalam penyaluran KPR, dinilai **tidak maksimal** dalam **memberikan proteksi** bagi kepentingan **konsumen**. Hal ini terjadi karena perjanjian PKS dinilai lebih melindungi bank terhadap potensi developer yang bermasalah dalam pembangunan ataupun gagal bangun. Sedangkan konsumen tidak mendapat kejelasan pengembalian hak terhadap potensi tersebut.

2. Proses Penawaran dan Penyampaian Informasi terkait produk perbankan bermasalah

Praktik di lapangan yang terjadi berdasarkan temuan YLKI menunjukkan bahwa **tenaga pemasaran bank** selama ini **kurang memberikan informasi** dan **pemahaman yang cukup** terkait **profil produk** dan **detil perjanjian**, khususnya terhadap klausul yang sifatnya penting mengenai dampak hukum yang mungkin timbul dari perjanjian tersebut.

3. Program Edukasi yang hanya sekedar formalitas

Permasalahan terakhir yang ditemukan adalah permasalahan edukasi terkait literasi keuangan yang diberikan oleh bank kepada konsumen. Selama ini **bank tidak menempatkan program edukasi konsumen sebagai prioritas** melainkan hanya **bersifat pemenuhan atas regulasi** yang disusun oleh regulator. Namun sebenarnya pemberian pemahaman produk perbankan kepada konsumen secara intensif dalam hal pemberdayaan konsumen adalah hal yang penting untuk dilakukan.

Lemahnya pengawasan pemerintah, khususnya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, terhadap usaha yang dilakukan oleh developer membuat bank menjadi ujung tombak dalam perlindungan konsumen pembelian rumah melalui KPR. Hal ini menjadi pertimbangan Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan dalam menyusun beberapa peraturan khusus guna mengatur pemberian KPR yang dilakukan oleh bank.

**Regulasi yang selama ini dibentuk secara garis besar sudah dinilai cukup baik, bagi pemenuhan prinsip kehati-hatian guna menjaga kondisi industri perbankan senantiasa sehat dan menopang pembangunan nasional.** Akan tetapi, **regulasi yang terkait dengan pemberian proteksi secara langsung terhadap konsumen masih sangat lemah.** Sebagian besar peraturan pelaksana yang dibentuk oleh Bank Indonesia ataupun OJK terkait KPR hanya berkisar pada penerapan manajemen risiko. Salah satunya adalah soal Peraturan Kerja Sama (PKS) yang diatur dalam Surat Edaran BI No. 15/40/DKMP/2013, akan tetapi dalam regulasi tersebut tidak diatur lebih lanjut perihal hal-hal apa yang wajib, diperbolehkan, dan dilarang diatur dalam PKS guna menjamin perlindungan terhadap konsumen. Akibatnya PKS yang ada saat ini lebih bersifat hanya untuk kepentingan usaha kedua belah pihak dengan meninggalkan kepentingan konsumen.



Sedangkan dalam industri ini perlindungan terhadap konsumen hanya diatur dalam suatu peraturan yang sifatnya umum, yakni Peraturan OJK No. 01/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan yang dirasakan masih belum cukup dalam memberikan proteksi dan perlindungan konsumen dalam penyaluran KPR.

## B.SARAN

Atas kesimpulan yang telah disampaikan diatas maka terdapat beberapa saran dan rekomendasi yang dapat menjadi masukan bagi seluruh *stakeholder* dalam praktik penyaluran KPR, diantaranya:

### 1. Konsumen

- a. Konsumen perlu meningkatkan kesadaran (*awareness*) atas setiap produk yang digunakan, khususnya produk KPR, karena bagaimanapun konsumen harusnya dapat melindungi hak-haknya sebagaimana yang telah dijamin dalam regulasi yang telah dibentuk.
- b. Perlu adanya peran serta kelompok masyarakat (NGO/LSM) dalam hal menyuarakan dan mengadvokasi terkait pelanggaran hak-hak konsumen yang terjadi di lapangan.

### 2. Perbankan

- a. Bank wajib memberikan pemahaman, baik terkait informasi produk perbankan beserta karakteristiknya maupun edukasi perihal *financial awareness* secara sistematis, sehingga dalam penandatanganan kontrak tidak terjadi lagi perbedaan penafsiran ataupun ketidaktahuan istilah perbankan yang sering digunakan. Edukasi perlu menjadi prioritas setiap bank jangan hanya bersifat pemenuhan kewajiban atas regulasi yang disusun oleh regulator. Pemberian pemahaman terkait produk perbankan kepada konsumen secara intensif adalah hal yang penting dan untuk kebaikan bank pemberi KPR itu sendiri.
- b. Bank wajib memiliki kesadaran penuh terhadap pemenuhan hak-hak konsumen, khususnya hak atas informasi dan pilihan produk demi kelangsungan industri perbankan sendiri, karena bagaimanapun industri perbankan amat bergantung dengan kepercayaan masyarakat, khususnya konsumen.

### 3. Developer

- a. Developer baiknya tidak menyediakan metode pembelian rumah melalui mekanisme *installment* (cicilan), mengingat secara kapasitas developer tidak memiliki keahlian dalam hal pengelolaan keuangan, khususnya dalam hal penilaian risiko.
- b. Developer wajib bertanggung jawab atas permasalahan dengan konsumen yang diakibatkan kesalahannya dan atas kesalahan tersebut tidak menghindar ataupun melempar tanggung jawab kepada pihak lain.

### 4. Pemerintah

- a. Pemerintah perlu merespon setiap perkembangan bisnis yang ada, khususnya mengenai Perjanjian Kerja Sama (PKS) yang dibuat antara bank dan developer dalam hal fasilitas KPR yang berdampak langsung terhadap konsumen. Pemerintah perlu memperbaharui regulasi terkait hal ini, baik yang mengatur poin-poin yang boleh dan wajib diatur dalam PKS ataupun menyusun peraturan pelaksanaan sehingga kedepannya PKS yang dibuat dapat memberikan kepastian perlindungan kepada konsumen khususnya dalam hal kegagalan pembangunan ataupun dokumen kepemilikan.

- b. Pemerintah, khususnya OJK harus memberikan jaminan perlindungan konsumen, khususnya dalam hal edukasi dan penyelesaian sengketa konsumen yang terjadi dan memberikan edukasi secara sistematis kepada seluruh lapisan masyarakat.
- c. Perlu adanya apresiasi kepada pelaku usaha yang memenuhi standar pelayanan yang baik dengan pemberian insentif khusus.
- d. Pemerintah wajib meningkatkan koordinasi antar lembaga terkait, khususnya OJK dengan KEMENPU-PERA dalam pengawasan dan penyusunan regulasi terkait penyaluran KPR.
- e. Dalam hal penentuan perubahan bunga KPR yang mengikuti BI rate harusnya Bank Indonesia ikut campur dalam menentukan besaran bunga terhadap nilai jaminan KPR di bawah Rp 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah) yang merupakan mayoritas konsumen menengah ke bawah. Untuk memberikan perlindungan konsumen dan menghindari praktik kartel diperlukan adanya aturan baru mengenai masalah ini.
- f. Dalam hal klausula baku, produk perjanjian perbankan yang berisi klausula baku harus terlebih dahulu dilaporkan ke OJK dan dilarang digunakan sebelum dapat persetujuan OJK namun dalam faktanya saat ini hal tersebut hanya sebatas laporan atau belum sampai batas pengawasan dan evaluasi atas isi klausula baku tersebut. Oleh karena itu perlu dibentuk peraturan baru terkait pengawasan dan evaluasi atas isi klausula baku yang ada dan diterima oleh setiap konsumen jasa keuangan perbankan.
- g. Pemerintah, khususnya KEMENPU-PERA sebaiknya meningkatkan pengawasan terhadap developer dari praktik-praktik usaha curang khususnya dalam pembangunan perumahan, dokumen kepemilikan dan praktik penjualan rumah secara cicilan (*installment*).

# Daftar Pustaka

## Buku, Artikel, dan Jurnal

- Bank Indonesia. *Hasil Survey Harga Property Residential Triwulan-IV tahun 2014*. Jakarta: Bank Indonesia
- Fishman, Karen S. "An Overview of Consumer Law". Consumer Protection Reporting Service: Vol. 1<sup>st</sup>. 1986. Maryland: National Law Publishing Corporation.
- Friedman. *Law In Changing Society*. 1959. London: Stevens & Sons Limited
- Ghazali, Djoni S dan Rahmadi Usman. *Hukum Perbankan*. 2010. Jakarta: Sinar Grafika
- Hutabarat, Akhis R. "Memahami Grey Area Otoritas Perbankan dan Otoritas Moneter". [http://www.bi.go.id/id/publikasi/artikel-kertas-kerja/artikel/Pages/Memahami\\_Grey\\_Area\\_Otoritas\\_Perbankan\\_dan\\_Otoritas\\_Moneter.aspx](http://www.bi.go.id/id/publikasi/artikel-kertas-kerja/artikel/Pages/Memahami_Grey_Area_Otoritas_Perbankan_dan_Otoritas_Moneter.aspx)
- Irianto, Sulistiawaty dan Sidharta. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. 2009. Jakarta: Yayasan Obor Rakyat
- Kasmir. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Ed VI. 2002. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Lieberman, Jethro K dan George J Siedel. *Legal Environment of Business*. 1989. Harcourt Brace Jovanovics
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Cet. VI. 2010. Jakarta: Kencana
- Miru, Ahmad. *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. 2000. Disertasi pada Universitas Airlangga
- Miru, Ahmad dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. 2007. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Oughton, David dan John Lowry. *Textbook on Consumer Law*. 1997. London: Blackstone Press Ltd.
- Owe, David G. *Products Liability Principles of Justice*. 1991. 20 Anglo-Am. L. Rev. 238.
- Radbruch, Gustav. *Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin (translated by kurt wilk)*. 1950. Massachusetts: Harvard University Press
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. 2004. Disertasi pada FH Universitas Indonesia.
- Sidharta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. 2000. Jakarta: Grasindo
- Simatupang, Wilson Lie. *Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Perjanjian KPR BTN Ditinjau dari UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*. 2003. Tesis pada FH. Universitas Indonesia
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. III. 2008. Jakarta: UI Press
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. 2007. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Shofie, Yusuf. *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*. 2002. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sukirno, Sadono. *Pengantar Teori Makro Ekonomi*. 1981. Jakarta: Bina Grafika
- Trihandaru, Sigit dan Totok Budisantoso. *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*. 2009. Jakarta: Salemba Empat

## Regulasi dan Perjanjian Internasional

- Bank Indonesia. 2005. *Peraturan Bank Indonesia No. 7/6/PBI/2005 Tentang Transparansi Informasi Produk Bank Dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah*. Bank Indonesia. Jakarta
- Bank Indonesia. 2011. *Surat Edaran Bank Indonesia No. 13/5/DPNP Perihal Transparansi Informasi Suku Bunga Dasar Kredit*. Bank Indonesia. Jakarta
- Bank Indonesia. 2010. *Surat Edaran Bank Indonesia No. 12/38/DPNP Perihal Pedoman Penyusunan Standard Operating Procedure Administrasi Kredit Pemilikan Rumah Dalam Rangka Sekuritisasi*. Bank Indonesia. Jakarta
- Bank Indonesia. 2012. *Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/10/DPNP Perihal Penerapan Manajemen Resiko pada Bank yang Melakukan Pemberian Kredit Pemilikan Rumah dan Kredit Kendaraan Bermotor*. Bank Indonesia. Jakarta
- Bank Indonesia. 2013. *Surat Edaran Bank Indonesia No. 15/40/DKMP Perihal Penerapan Manajemen Resiko pada Bank yang Melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Pemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti, dan Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor*. Bank Indonesia. Jakarta
- OECD. 2011. *G20 High-Level Principles On Financial Consumer Protection*. OECD. Paris
- Otoritas Jasa Keuangan. 2013. *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan*. Otoritas Jasa Keuangan. Jakarta
- Otoritas Jasa Keuangan. 2014. *Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No. 13/SEOJK.07/2014 Tentang Perjanjian Baku*. Otoritas Jasa Keuangan. Jakarta
- Otoritas Jasa Keuangan. 2014. *Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan 1/SEOJK.07/2014 Tentang Pelaksanaan Edukasi Dalam Rangka Meningkatkan Literasi Keuangan Kepada Konsumen dan/atau Masyarakat*. Otoritas Jasa Keuangan. Jakarta
- Otoritas Jasa Keuangan. 2014. *Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No. 12/SEOJK.07/2014 Tentang Penyampaian Informasi Dalam Rangka Pemasaran Produk dan/atau Layanan Jasa Keuangan*. Otoritas Jasa Keuangan. Jakarta
- Republik Indonesia. 2011. *Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*. Lembaran Negara RI Tahun 2011 No. 111. Sekretariat Negara. Jakarta
- Republik Indonesia. 1998. *Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan*. Lembaran Negara RI Tahun 1998 No. 182. Sekretariat Negara. Jakarta
- United Nations. 2003. *United Nations Guidelines for Consumer Protection*. United Nations. New York

## Internet

- <http://bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/945>
- <http://www.btn.co.id/id/content/BTN-info/Tentang-Kami/Sejarah-Bank-BTN>
- <http://bps.go.id/index.php/linkTabelStatis/1857>
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Penawaran\\_dan\\_permintaan](https://id.wikipedia.org/wiki/Penawaran_dan_permintaan)
- [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Guidelines\\_for\\_Consumer\\_Protection](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Guidelines_for_Consumer_Protection)
- <http://ylki.or.id/profil/visi-misi/>





Supported by:



**Koalisi ResponsiBank (d/a Perkumpulan Prakarsa)**

Jln. Rawa Bambu I Blok A No. 8E RT 010 RW 06 Kel/Kec. Pasar Minggu  
Jakarta Selatan 12520 - Indonesia

Ph. +62 (21)7811-798 Fax. +62 (21)7811-897  
E-mail to: [perkumpulan@theprakarsa.org](mailto:perkumpulan@theprakarsa.org)