

T

344-06

DWI

le

1997



# **KREDIT PEMILIKAN RUMAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA**

## **TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**HARYANTO DWIATMODJO, S.H.**

**Pembimbing :**

**Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**1997**

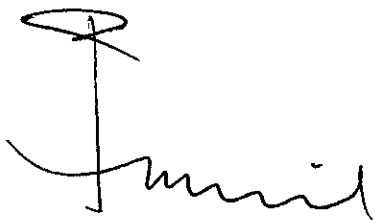
**KREDIT PEMILIKAN RUMAH  
DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA**

**Disusun Oleh :  
Haryanto Dwiatmodjo, S.H.  
NIM. B. 102940085**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal, 3 Mei 1997**

**Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum**

**Pembimbing**



**(Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.)**

**Mengetahui Ketua Program**



**Magister Ilmu Hukum**



**(Prof. H. Purwahid Patrik, S.H.)**

## **KATA PENGANTAR**

Puji Syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa kami panjatkan, sebab atas perkenannya penyusunan tesis ini dapat di selesaikan. Namun penulis juga menyadari bahwa banyak pihak yang telah banyak membantu dan memungkinkan tesis ini dapat selesai. Oleh karena itu dalam kesempatan ini serangkaian ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada berbagai pihak yang dengan sukarela telah membantu dengan penuh pengertian dan perhatian serta ketulusan, walupun bagi penulis sangat sulit menyebut serta mengurutkannya satu persatu.

Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya juga penulis sampaikan kepada yang terhormat Bapak Prof. Purwahid Patrik, S.H. yang berkenan untuk menjadi pembimbing dalam penelitian maupun penulisan tesis ini.

Terimakasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Bapak Noor Azis Said, S.H., MS. Dekan Fakultas Hukum Unsoed Purwokerto, yang juga berkenan memberi dorongan serta kesempatan yang sangat luas kepada penulis untuk melanjutkan studi pada program pascasarjana.

Ungkapan terimakasih yang sangat dalam dan tak terhingga penulis persembahkan kepada kedua orang tua, Bapak Toepardi Tresnoatmodjo (Alm.) dan Ibu Wakinem Tresnoatmodjo, serta mertua Bapak Drs. Soewardi Soetodimedjo (Alm.) dan Ibu Moertinah Soewardi yang telah memberikan kasih sayang, pengertian serta didikan untuk mencapai jenjang pendidikan yang setinggi-tingginya. Juga kepada isteri Dra. Sotyania Wardhianna, M.Kes. serta anak-anak Harnindhita Mahyatmani Sasotyaningrum, Herkamaya Pradipta Santyapudya yang dengan penuh kesabaran, perhatian, keprihatin serta dengan caranya sendiri dalam memberi motivasi, inspirasi dengan senantiasa menciptakan ketenangan serta kegairahan penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini

Semarang, 16 April 1997

## RINGKASAN

Dua hal pokok yang menjadi permasalahan dalam penelitian yang berjudul : KREDIT PEMILIKAN RUMAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA; yaitu *pertama* : upaya-upaya apa yang dapat dilakukan konsumen (debitur) yang dirugikan pihak produsen; *kedua* : bentuk perlindungan hukum yang bagaimanakah dapat diperoleh konsumen (debitur) yang dirugikan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah.

Untuk lebih memahami apakah kesepakatan yang diberikan oleh konsumen (debitur) mengandung cacad kehendak atau tidak maka perlu dikemukakan indikator yang dapat menunjuk kemungkinan terjadinya cacad kehendak.

Adapun indikatornya ialah dengan memperhatikan pendapat para konsumen mengenai syarat-syarat perjanjian KPR. Bagaimana konsumen memandang syarat-syarat perjanjian memberatkannya atau tidak. Apakah kehendak yang diberikan konsumen (debitur) tersebut dengan terpaksa atau secara suka rela ?

Data dilapangan menunjukkan dari 364 orang responden, ada 145 orang responden atau 39,8 % menyatakan ada syarat-syarat dalam perjanjian KPR yang memberatkan dan sebagian terbesar menunjuk pada pengaturan suku bunga, terutama kewenangan pihak produsen mengubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.

Bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada konsumen, *Pertama* : perlindungan hukum yang bersifat preventip, yaitu bertujuan untuk mencegah timbulnya perselisihan antara pihak produsen dengan pihak konsumen (debitur). Ini merupakan upaya untuk mencari rumusan perjanjian baku yang selain dapat diterima oleh pihak konsumen (debitur) dan pihak produsen namun juga sesuai dengan asas-asas hukum perjanjian. Untuk pengawasan penggunaan perjanjian baku diperlukan legalisasi Notaris.

*Kedua* : perlindungan hukum yang bersifat represip, yaitu upaya perlindungan hukum kepada pihak konsumen (debitur) sehubungan dengan kemungkinan terjadinya sengketa di Pengadilan. Prasyarat yang harus ada untuk mendalilkan adanya cacad kehendak dalam perjanjian KPR adalah pihak produsen mengerti atau seharusnya mengerti bahwa syarat-syarat perjanjian tentang pengubahan suku bunga dan akibat pelaksanaannya dari segi kepatutan pihak konsumen keberatan untuk menerimanya.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>I</b>
<b>R I N G K A S A N.....</b>	<b>III</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>IV</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>VI</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>VII</b>
<b>B A B I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Permasalahan .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian .....	13
<b>B A B II KERANGKA TEORITIK.....</b>	<b>14</b>
A. Tinjauan Umum Terhadap Kredit .....	14
1. Pengertian Kredit .....	14
2. Fungsi , Tujuan Kredit serta Bentuk Perjanjian Kredit .....	18
2.1. Fungsi kredit .....	18
2.2. Tujuan Pemberian Kredit .....	20
3. Bentuk Perjanjian Kredit .....	21
B. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Bank Tabungan Negara .....	22
1. Pengertian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) .....	22
2. Pihak-pihak Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah BTN .....	24
2.1. Bank Tabungan Negara .....	25
2.2. Debitur KPR-BTN .....	26
3. Bentuk Perjanjian KPR-BTN .....	27
4. Prosedur Pemberian KPR-BTN .....	29
C. Perjanjian Baku .....	32
1. Pengertian Perjanjian Baku .....	32
2. Asas-asas dan Kaedah Hukum Perjanjian yang Relevan Bagi Perjanjian Baku .....	38
2.1. Asas Pacta Sunt Servanda .....	38

2.3. Asas Iikad Baik .....	43
2.4. Asas Kebebasan Berkontrak .....	45
3. Relevansi Perlidungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah .....	48
<b>B A B III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>59</b>
A. Pendekatan .....	60
B. Spesifikasi Penelitian .....	61
D. Susunan Subyek Penelitian .....	64
E. Alat Pengumpul Data .....	65
F. Analisis Data .....	65
<b>B A B IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>67</b>
A. Upaya Pihak Konsumen Yang Dirugikan Pihak Produsen .....	68
1. Latar Belakang Debitur (Konsumen) KPR-BTN .....	68
2. Upaya Pihak Konsumen Untuk Mengkaji Ulang Kata Sepakat .....	82
B. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen (debitur) dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Bank Tabungan Negara .....	91
1. Upaya Perlindungan Hukum Yang Bersifat Preventip .....	91
1.1. Perlindungan Hukum Secara Preventip Yang Wajib Dipenuhi Pihak Produsen. ....	92
1.2. Upaya Perlindungan Hukum Preventip Yang Berasal Dari Wewenang Notaris. ....	101
2. Upaya Perlindungan Hukum Yang Bersifat Represif .....	104
<b>B A B V PENUTUP.....</b>	<b>113</b>
A. Kesimpulan .....	113
B. Saran-saran .....	116
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>117</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Latar Belakang Pendidikan Debitur (Konsumen) KPR-BTN .....	68
Tabel 2. Penghasilan Debitur (Konsumen) KPR-BTN .....	70
Tabel 3. Alasan Konsumen Menunggak Angsuran KPR-BTN .....	72
Tabel 4. Penjelasan Produsen Tentang Perjanjian KPR .....	78
Tabel 5. Tanggapan Responden Atas Penjelasan Pihak Produsen.....	80
Tabel 6. Syarat-syarat Perjanjian Yang Dianggap Memberatkan Debitur (Konsumen) .....	88



## **DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran 1. Persyaratan Permohonan Kredit**

**Lampiran 2. Naskah Perjanjian Kredit**

**Lampiran 3. Persyaratan Administratif**

**Lampiran 4. Surat Penegasan Persetujuan Penyediaan Kredit (SP3K)**

# **B A B I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman disebutkan, bahwa : "perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan".

Sedangkan arti pentingnya sebuah rumah bagi penghuninya dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 1 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 6 Tahun 1962 Tentang Pokok Pokok Perumahan (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 4) menjadi Undang Undang, menyatakan, bahwa : "dalam masyarakat sosialis Indonesia yang adil makmur berdasarkan Pancasila, perumahan merupakan unsur pokok dari kesejahteraan rakyat disamping sandang dan pangan".

Dengan mengingat arti pentingnya perumahan sebagaimana tersebut di atas maka sudah sewajarnya kalau setiap warga negara

berhak untuk memperoleh dan menikmati perumahan yang layak. Hak warga negara untuk memperoleh serta menikmati perumahan yang layak ditegaskan pula dalam pasal 5 ayat (1) Undang Undang No. 4 tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, yang menyatakan, bahwa : "setiap warganegara mempunyai hak untuk menempati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur".

Namun demikian tidak lalu setiap warga negara Indonesia kemudian dapat menuntut kepada pemerintah untuk diberikan perumahan, sebab undang -undang tersebut di atas juga membebani setiap warga negara untuk turut serta dalam hal usaha-usaha pemenuhan kebutuhan perumahan. Kewajiban tersebut sebagaimana di atur dalam pasal 5 ayat (2) Undang Undang No. 4 tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, yang antara lain dinyatakan, bahwa : "setiap warga negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan dalam pembangunan perumahan dan pemukiman".

Mengenai persoalan perumahan ini, sebenarnya pokok kesulitannya terletak dalam kenyataan bahwa terdapat suatu kekurangan yang begitu besar akan perumahan<sup>1)</sup>. Pembangunan Perumahan yang

---

<sup>1)</sup> Sudargo Gautama, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Perumahan dan Sewa Menyewa*, Pen. Alumni, Bandung, 1984. hal. 1

dapat dipenuhi melalui sektor informal (Perum Perumnas dan developer swasta) hanya dapat memenuhi kurang lebih 15 persen dari kebutuhan perumahan di kota-kota, sedangkan kurang lebih 85 persen-nya lagi masih harus diusahakan melalui sektor informal yaitu masyarakat sendiri<sup>2)</sup>. Gap antara kebutuhan dan pemasok rumah sudah sedemikian besar. Dalam Repelita VI, menurut data dari Biro Pusat Statistik (BPS) 1990 terdapat 3,67 juta keluarga karyawan di perkotaan yang memerlukan rumah. Sementara kemampuan semua pengembang yang terdiri dari pengembang Swasta, Perumnas dan Koperasi hanya berkisar 200.000 unit setahun.

Untuk mengatasi kekurangan perumahan tersebut, strategi yang ditempuh pemerintah yakni dengan sekuat tenaga menambah jumlah rumah yang ada. Penambahan jumlah rumah ini dilakukan dengan meningkatkan pembangunan perumahan yang sedapat mungkin nantinya juga dapat dijangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah <sup>3)</sup>.

---

<sup>2)</sup> Hanan Wihasto (Biro Kredit Perumahan), *Pemecahan Masalah Dalam Pencapaian Sasaran Program KPR BTN*, PARAS, Majalah Bank Tabungan Negara, No. 16 Tahun VI 1996, hal.39

<sup>3)</sup> Upaya untuk mengangkat mereka dari kelompok yang tidak mampu membeli rumah menjadi mampu kiranya terus perlu ditingkatkan disamping terus diusahakan pula untuk menambah jumlah Lembaga Pembiayaan yang mempunyai fungsi seperti BTN, PT. Papan Sejahtera. Selanjutnya baca Sumanoro, *Hukum Ekonomi*, Pen. UI-PRESS, Jakarta. 1986. hal. 314-315.

Bank Tabungan Negara (BTN) adalah lembaga keuangan milik pemerintah yang membiayai pinjaman kepada pembeli rumah khususnya bagi masyarakat yang mempunyai penghasilan yang rendah dan menengah.

Melalui penunjukkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. B-49/MK/IV/1/1974 tanggal 29 Januari 1974 Bank Tabungan Negara yang didirikan dengan Undang Undang No. 20 Tahun 1968 jo. Undang Undang No. 7 Tahun 1992 tanggal 25 maret 1992, mendapat tambahan tugas yakni berfungsi sebagai wadah pembiayaan perumahan.

Pemberian pinjaman itu di sebut dengan Kredit Pemilikan Rumah (KPR - BTN), dengan tujuan utama membantu golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah untuk dapat memiliki rumah sederhana - untuk dapat ditempati sendiri - dengan cara mengangsur. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut di atas, maka penyaluran kredit Bank Tabungan Negara sampai dengan saat ini segmen terbesar (core business) masih berorientasi pada pembiayaan perumahan. Secara Nasional perkembangan dan pertumbuhan kredit yang disalurkan oleh

BTN selama kurun waktu 1991 - 1994 rata-rata mencapai 26,36 %. Pada tahun 1994 mencapai 34,77 % <sup>4)</sup>.

Sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam dunia perbankan khususnya dalam hal penyediaan perumahan melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR), harapan adanya perlindungan hukum pihak debitur (konsumen) sangat relevan untuk dikemukakan, mengingat pergaulan dalam masyarakat tidak selalu berjalan serasi namun selalu terbuka kemungkinan untuk terjadinya konflik atau timbulnya sengketa.

Peluang terjadinya sengketa dalam masyarakat tersebut sebenarnya merupakan hal yang wajar mengingat adanya berbagai kepentingan, pandangan serta tujuan yang hendak dicapai oleh masing-masing orang itu tidaklah selalu berjalan seiring, namun selalu terbuka kemungkinan timbulnya pertentangan.

Dengan latar belakang yang demikian itu diperlukan norma-norma yang berlaku umum dalam masyarakat maupun norma hukum untuk mencegah maupun menyelesaikan sengketa yang timbul yang akhirnya dapat mengganggu keseimbangan sistem sosial.

---

<sup>4)</sup> Prasetyanto. Emon. S (Biro Informasi & Teknologi BTN Kantor Pusat), *Strategi PT Bank Tabungan Negara (PESERO) Kaitannya Dalam Rangka Mobilisasi Dana Masyarakat*, PARAS; Majalah Bank Tabungan Negara, No. 16 Tahun VI 1996, hal. 45.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat doktrin yang menyatakan, bahwa : "hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi karena pelanggaran <sup>5)</sup>.

Bentuk atau wujud interaksi sosial yang mudah kita lihat dalam masyarakat adalah dalam lalu lintas perdagangan. Produsen sebagai pihak penghasil barang dan jasa berhadapan dengan pihak konsumen sebagai pemakai produk akhir yang dihasilkan pihak produsen.

Dalam interaksi yang sedemikian itu, tidaklah dapat dipungkiri jika pihak produsen cenderung untuk berorientasi pada tujuan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Dilain pihak konsumen mempunyai kepentingan untuk menikmati barang dan jasa yang diperolehnya sebagai imbalan atas prestasi yang telah diberikannya berupa suatu pembayaran kepada pihak produsen.

Hubungan antara produsen dengan konsumen yang masing-masing mempunyai kepentingan yang berbeda tersebut, selalu mengandung peluang untuk terjadinya sengketa. Dan apabila ditelusuri lebih lanjut maka peluang untuk terjadinya sengketa tersebut dapat bersumber pada

---

5) Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988. hal. 134.

dua hal yang pokok yakni mengenai obyek perjanjinya (barang dan jasa) maupun dari sifat atau bentuk perjanjinya itu sendiri.

Berkaitan dengan obyek perjanjian, timbulnya konflik antara produsen dengan konsumen dapat terjadi, karena kualitas barang dan jasa yang merupakan sasaran prestasi suatu perjanjian kurang dapat memenuhi harapan salah satu pihak, khususnya dalam hal ini adalah pihak konsumen. Keadaan ini lebih sering disebut dengan nama tanggung gugat produk ( Product aansprakelijkheid ).

Sedangkan yang berkaitan dengan sifat dan bentuk perjanjinya, peluang untuk terjadinya sengketa dapat terjadi karena dibuatnya perjanjian baku (standaart contract). Sifat dan bentuk perjanjian baku inilah yang dapat merugikan pihak konsumen, terutama karena ada kecenderungan bahwa syarat-syarat baku perjanjian memberatkan konsumen. Disamping itu dalam perjanjian baku tidak terdapat kebebasan berkontrak, karena isi perjanjian ditentukan secara *a priori* oleh pihak yang menyusun, sehingga tidak ada persesuaian kehendak dan merasa ada pihak yang lemah <sup>6)</sup>.

---

<sup>6)</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perkembangan Hukum Perjanjian*, Makalah Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Perdata/Dagang, Fak. Hukum UGM dengan Konsorsium Ilmu Hukum, Yogyakarta, 1990. hal. 4.



Kondisi-kondisi sebagai mana tersebut di atas lebih diperburuk oleh sikap produsen yang cenderung hanya menyandarkan pada apa yang telah ditulisnya dalam perjanjian dan yang diminta ditandatangani konsumen.

Pentingnya perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) lebih didorong adanya kecenderungan kedudukan konsumen dirugikan produsen. Produsen tidak jarang menetapkan akibat pelaksanaan perjanjian dengan syarat-syarat (exoneratie clausules) yang sangat memberatkan konsumen, yakni dengan cara menghapuskan tanggungjawabnya atas resiko perjanjian yang mungkin terjadi.

Penghapusan tanggungjawab yang sedemikian itu sebenarnya merupakan bentuk penyimpangan dari hakekat syarat eksonerasi yang sebenarnya bertujuan mengadakan pembagian beban atau resiko yang terjadi dalam pelaksanaan perjanjian. Pihak konsumen yang mempunyai kepentingan untuk dipenuhi kebutuhannya sering harus terpaksa menerima kenyataan ini. Hal tersebut dapat terjadi karena kedudukan produsen lebih mempunyai keunggulan dibanding kedudukan konsumen. Oleh karena itu ketidak seimbangan sangat jelas terjadi apabila salah satu pihak memiliki kedudukan monopoli. Jika seseorang ingin

memperoleh barang atau jasa yang disediakan pihak yang memonopoli itu, ia tidak dapat merundingkan dengan sungguh-sungguh ikhlas, syarat-syarat yang sesuai dengan kehendaknya sendiri. Ia harus menerima syarat-syarat yang ditawarkan oleh pihak yang memonopoli itu, atau hanya menerima tanpa perundingan lagi <sup>7)</sup>.

Keterpaksaan konsumen untuk menerima perjanjian dikarenakan pilihan yang disodorkan pihak produsen adalah : "bersedia mengadakan perjanjian dengan menerima seluruh syarat-syarat perjanjian atau tidak mengadakan perjanjian sama sekali" .

Dengan demikian tidak dimungkinkan adanya tawar menawar seperti lazimnya suatu awal proses terjadinya perjanjian, yang memungkinkan terjadinya persesuaian kehendak tanpa cacat kehendak dari salah satu pihak yang mengadakan perjanjian. Hal tersebut menurut Purwahid Patrik memang sudah sesuai dengan sifat perjanjian *adhesie* yang pertama yaitu "take it or leave it" <sup>8)</sup>.

---

<sup>7)</sup> Mars. SB. dan J. Souloby, *Hukum Perjanjian* (Terjemahan Abdul Kadir Muhammad), Alurnni, Bandung, , 1980. hal. 145.

<sup>8)</sup> Purwahid Patrik, *Perjanjian Baku dan Syarat-Syarat Eksonerasi*, Bahan Penataran Dosen Hukum Perdata Perguruan Tinggi seluruh Indonesia, Semarang, Fak. Hukum UNTAG, 1995. hal. 1.

Disisi yang lain, konsumen sendiri juga masih cenderung menganggap perjanjian sebagai sesuatu yang sifatnya formalitas saja. Hal tersebut dapat dilihat dari keenggannannya (pada waktu menandatangani perjanjian) untuk mempermasalahkan syarat-syarat yang teradapat dalam perjanjian. Padahal jika dikemudian hari terjadi ketidakpuasan dalam pelaksanaan perjanjian, baru mempermasalahkan syarat-syarat sebagaimana telah dituangkan dalam perjanjian, seperti pembatasan tanggungjawab dari pihak produsen.

#### **B. Permasalahan**

Dari tahun-ketahun jumlah penduduk di Indonesia yang membutuhkan perumahan semakin meningkat. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa kebutuhan perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia selain sandang dan pangan. Selama 4 (empat) Repelita usaha-usaha yang dilakukan pemerintah untuk membangun perumahan dan pemukiman telah pula menunjukkan kemajuan yang sangat berarti.

Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah tersebut lebih banyak difokuskan pada pembangunan perumahan sederhana yang dapat dijangkau oleh masyarakat kelas menengah ke bawah.

Seluruh pembangunan perumahan tersebut disalurkan kepada masyarakat melalui Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Dengan melalui mekanisme seperti tersebut di atas, masyarakat memperoleh kemudahan untuk memperoleh atau memiliki rumah sesuai dengan kemampuan finansialnya.

Untuk merealisasi pemilikan rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR), konsumen harus melalui tahap akad (perjanjian) kredit yang naskah perjanjiannya dibuat secara baku.

Subyek hukum yang terlibat dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah ialah Kreditur yang dalam hal ini adalah pihak Bank Tabungan Negara (BTN) selaku produsen penyedia KPR, dengan pihak Debitur yakni konsumen yang membutuhkan rumah.

Untuk menghadapi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan keadaan, maka diperlukan perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang mempunyai kedudukan lemah dalam suatu perjanjian, sebagaimana dikemukakan oleh JBM Vranken bahwa, keabsahan perjanjian yang dituangkan dalam suatu kontrak bila hanya dinilai dari segi formalitas dapat merugikan salah satu pihak yang lebih lemah kedudukannya<sup>9)</sup>. Ini berarti bahwa untuk perjanjian yang dibuat secara tertulis tidak semata-

---

<sup>9)</sup> Suara Pembaruan, 4 April 1991.

mata harus menurut apa yang tertuang di dalam perjanjian itu saja melainkan harus juga dilihat kondisi subyek para pihak pada saat terjadinya perjanjian .

Oleh karena itu terhadap konsumen Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang dirugikan kiranya perlu diberi perlindungan hukum, khususnya kepada konsumen yang mengalami penunggakan.

Perlindungan hukum ini diperlukan mengingat disamping lemahnya kedudukan para konsumen, juga karena masih kurangnya kesadaran hukum masyarakat konsumen pada umumnya terhadap perjanjian yang disodorkan kepadanya. Hal tersebut terlihat dari masih kurangnya konsumen memperhitungkan syarat-syarat perjanjian yang dibuat akan tetapi lebih berorientasi pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat praktis seperti bagaimana secepatnya segera mendapatkan rumah.

Dari uraian sebagaimana tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapatlah penulis rumuskan sebagai berikut :

1. Upaya-upaya apa sajakah yang dapat dilakukan oleh pihak Konsumen (Debitur) yang dirugikan oleh pihak Produsen ?
  2. Bentuk perlindungan hukum yang bagaimanakah dapat diperoleh Konsumen (Debitur) yang dirugikan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) ?
-

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Ingin mengetahui upaya-upaya apa sajakah yang dapat dilakukan oleh pihak Konsumen (Debitur) yang betul-betul telah dirugikan pihak Produsen.
2. Ingin mengetahui bentuk perlindungan hukum yang dapat diperoleh Konsumen (Debitur) yang dirugikan dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum terutama yang berkaitan dengan perlindungan Konsumen.
2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan untuk dapat dijadikan masukan dalam melakukan penelitian yang sejenis secara lebih mendalam dan dalam lingkup yang lebih luas.
3. Dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun kebijaksanaan dalam bidang perkreditan pada umumnya dan khususnya Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

## BAB II

### KERANGKA TEORITIK

#### A. Tinjauan Umum Terhadap Kredit

##### 1. Pengertian Kredit

Kata Kredit berasal dari bahasa Romawi "Credere" yang artinya percaya<sup>10)</sup>. Sedangkan menurut Levy, pengertian kredit adalah menyerahkan secara sukarela sejumlah uang untuk dipergunakan secara bebas oleh penerima kredit, penerima kredit berhak mempergunakan pinjaman itu untuk keuntungannya dengan kewajiban mengembalikan jumlah pinjaman itu dibelakang hari<sup>11)</sup>. Jadi seorang nasabah yang mendapat kredit dari bank, berarti orang tersebut mendapat kepercayaan dari bank<sup>12)</sup>. Kreditur percaya meminjamkan uang kepada debitur oleh karena debitur dapat dipercaya kemampuannya untuk mengembalikan pinjaman tersebut.

Selanjutnya Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, pasal 1 angka 12 menentukan, bahwa : "Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan-tagihan yang dapat dipersamakan dengan

---

<sup>10)</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 21.

<sup>11)</sup> *ibid*

<sup>12)</sup> R. Subekti, *op. cit.*, hal. 11

itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan”.

Dari ketentuan tersebut di atas terkandung di dalamnya kewajiban untuk mengembalikan pinjaman. Dari kewajiban ini ternyata bahwa kredit hanya dapat diberikan kepada mereka yang dipercaya mampu mengembalikan kredit itu dikemudian hari. Dalam hal ini Undang Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992, menggunakan pengertian kredit sebagaimana diajarkan Levy, yaitu perjanjian pinjam uang yang di dasarkan pada kepercayaan akan kemampuan ekonomi penerima kredit.

Bank-bank menyadari bahwa tidak ada bisnis yang tidak mengandung resiko. Karena itu pemberian kredit juga tidak bisa lepas dari resiko tersebut. Namun karena kredit yang diberikan oleh bank adalah uangnya orang banyak, maka bank-bank di dalam pengamanannya yang sudah puluhan tahun mempunyai pengalaman itu juga mempunyai cara tersendiri mengamankan dirinya. Cara yang paling penting adalah minta adanya modal sendiri dari para pengusaha yang mengandung resiko hilang, kalau merugi, yang dipadukan dengan kredit dalam perbandingan tertentu. Perbandingan itu dihitung sedemikian rupa,



sehingga walaupun debitur merugi, kerugiannya masih bisa ditutup oleh porsi modal sendirinya <sup>13)</sup>.

Jadi benar bila dikatakan bahwa dalam hal pemberian kredit kepada nasabah, bank tidak perlu mengandalkan diri hanya pada cukup tidaknya jumlah jaminan kredit (*collatera*). Namun dukungan referensi dari satu dua nama yang dianggap "*bonafid*", karena diketahui memiliki reputasi usaha yang cukup gemilang, serta tentu saja adanya *bank account* dimana-mana, telah cukup membuat pihak bank meng-ACC-permintaan kredit tersebut <sup>14)</sup>.

Oleh karena itu senantiasa ada sesuatu hal pokok yang dikaitkan dengan pemberian kredit tersebut yaitu mengenai jaminan, yakni sesuatu yang diberikan kepada kreditur untuk menimbulkan keyakinan bahwa debitur akan memenuhi kewajibannya yang dapat dinilai dengan uang <sup>15)</sup>.

Lembaga pemberi kredit biasanya mensyaratkan adanya agunan tersebut yang dapat dipakai sebagai jaminan keamanan modal pemberi kredit. Jaminan disini adalah jaminan yang dikhususkan untuk bank, dimana pertelaan barang-barang jaminan itu disebutkan secara

---

<sup>13)</sup> Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, 1994, hal. 90.

<sup>14)</sup> Adrianus Meliala, *Menyingkap Kejahatan Kerah Putih ('White Collar Crime')*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 73.

<sup>15)</sup> Hartono Hadisoeparto, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hal. 50. Kartono, *Hak-Hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977, hal. 5.

terperinci<sup>16)</sup>. Jaminan tersebut dalam arti luas bersifat materiil maupun immateriil<sup>17)</sup>. Jaminan tersebut dapat berupa benda berujud (tetap atau bergerak), yang dapat dilelang apabila debitur wanprestasi. Jika benda jaminan berupa benda tak berujud (piutang-piutang), maka dalam hal debitur wanprestasi, piutangnya tidak dilelang, akan tetapi dicairkan untuk dijadikan sebagai pembayaran<sup>18)</sup>.

Bentuk lembaga jaminan ini sebagian besar telah mempunyai ciri-ciri internasional. Dikenal hampir disemua negara dan peraturan perundangan modern, bersifat menunjang perkembangan ekonomi dan perkreditan serta memenuhi kebutuhan masyarakat akan fasilitas modal<sup>19)</sup>

---

<sup>16)</sup> Subekti, *Jaminan-jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 27.

<sup>17)</sup> Rasjim Wiraatmadja, *Pengikatan Jaminan Kredit Perbankan*, P.T. Bank NISP, Jakarta, 1984, hal. 1.

<sup>18)</sup> Marian Darus Badruzaman, *Bab-Bab Tentang Credit Verband, Gadai dan Fiducia*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 69.

<sup>19)</sup> Sri Soedewi Masjchon Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan jaminan Perorangan*, Leberty, Yogyakarta, 1980, hal 1-3. Di Amerika, Eksistensi Lembaga Jaminan ini juga diakui dengan adanya pembagian pemberian pembagian kredit menjadi secured credit dan unsecured credit serta lembaga jaminan yang dikenal dengan istilah Liens and Mortgage (Baca pula tulisan yang membahas peranan serta kedudukan Lembaga Jaminan di Amerika Serikat, dari : Donnel Barnes Metzger, *Law For Business*, Irwin, Homewood, Illinois, 1983, hal 661-665 dan Gerarld. H. Thain, *A Basic Outline of the Law of Secured Transactions*, Makalah dalam Komponen Pelatihan Hukum, November-Desember 1993).

## **2. Fungsi , Tujuan Kredit serta Bentuk Perjanjian Kredit**

### **2.1. Fungsi kredit**

Sekarang ini konsumen Kredit Pemilikan Rumahpun semakin kritis. Pilihan produk KPR yang ditawarkan perbankan juga tidak lalu demikian saja lalu diterima/disetujui. Konsumen sekarang sudah mempertimbangkan kemudahan-kemudahan yang ditawarkan bank.

Selain tingginya tingkat suku bunga, biaya-biaya yang mengikutipun kalau dapat ditawar lebih murah lagi. Dengan pengalaman yang dimiliki akhirnya konsumen juga sangat selektif dalam memilih pengembang (developer). Pengalaman adanya rumah-rumah fiktif telah menyebabkan berkembangnya proses kedewasaan konsumen dalam membeli rumah.

Sekarang ini kita telah memasuki tahapan baru - tahap pembangunan - . Dalam hubungan ini penulis ingin mengemukakan penting kredit. Sebagaimana dikatakan Paul Bareaud dalam bukunya : *Credit, Trade and Prosperity*, bahwa : *"Credit is of the essence of economic development. Without credit there can be no trade; without trade no specialization of labour, and without specialization no economic progress"* <sup>20)</sup>.

---

<sup>20)</sup> Mohamad S. Hasjim, *Untuk Memperluas Kredit Menengah dan Kecil Diperlukan Sistem Asuransi Kredit*, Dalam Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia Perkembangan Pemikiran 1965 - 1981, Penyunting Redaksi Harian Kompas, PT Gramedia, 1982, hal. 185.

Dengan mengatakan yang sedemikian itu sebenarnya Paul Bareau hanya ingin menegaskan saja betapa pentingnya kredit itu dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu unit-unit perekonomian yang paling sederhana, seperti misalnya suatu usaha keluarga juga akan sukar atau tidak mungkin berkembang menjadi suatu usaha yang besar tanpa adanya kredit.

Sedangkan fungsi kredit itu sendiri dalam kehidupan perekonomian, perdagangan dan keuangan secara garis besarnya, adalah :

- a. Meningkatkan daya guna modal.
- b. Meningkatkan daya guna sesuatu barang.
- c. Meningkatkan peredaran lalulintas uang
- d. Menimbulkan kegairahan berusaha masyarakat.
- e. Sebagai jembatan untuk meningkatkan pendapatan nasional
- f. Sebagai alat hubungan ekonomi internasional <sup>21)</sup>.

---

<sup>21)</sup> Untuk lengkapnya baca Muchdarsah Sirungan, *Dasar-Dasar Teknik Management Kredit*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hal. 5-10.

## **2.2. Tujuan Pemberian Kredit**

Secara umum dunia perbankan memang masih memberikan tingkat suku bunga pinjaman untuk KPR di atas 20 %. Apabila memperhatikan perkembangan kredit di sektor properti yang disalurkan oleh perbankan nasional selama dekade ini memang mengalami peningkatan. Pertumbuhan yang demikian pesatnya itu bagi otoritas moneter sungguh sangat mengganggu, sebab dalam kenyataannya kredit-kredit tersebut banyak disalurkan untuk kegiatan-kegiatan yang sifatnya konsumtif dan spekulatif. Makanya tidak aneh apabila pada tahun 1996 yang lalu Bank Indonesia sangat sering memberikan sinyal agar penyaluran kredit di sektor properti dibatasi.

Sedangkan tujuan bank di dalam memberikan kredit, senantiasa didasarkan atas pertimbangan :

- a. Profitability, yaitu tujuan untuk memperoleh hasil dari kredit yang diperoleh dari pemungutan bunga.
- b. Safety, yaitu keamanan dari prestasi atau fasilitas yang diberikan harus benar-benar tercapai tanpa hambatan yang berarti <sup>22)</sup>.

---

<sup>22)</sup> *ibid*, hal. 13.

### **3. Bentuk Perjanjian Kredit**

Dalam KUH Perdata maupun dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan tidak diatur secara tegas bagaimana bentuk perjanjian kredit itu harus dibuat. Apakah harus dibuat secara tertulis atau dapat secara lisan saja. Namun untuk mengetahui yang sesungguhnya terjadi harus dilihat dalam praktek kehidupan perbankan pada umumnya.

Pada umumnya perjanjian kredit bank berupa perjanjian standar, hal ini di karenakan setiap permohonan kredit harus mengisi dulu formulir-formulir yang isinya telah ditentukan secara sepihak oleh bank, sedangkan pihak pemohon tinggal menyatakan setuju atau tidak terhadap ketentuan-ketentuan dalam formulir yang disodorkan padanya<sup>23)</sup>. Perjanjian kredit bersifat riil, perjanjian ini baru terjadi setelah adanya penyerahan, selama benda (dalam hal ini uang) belum diserahkan maka ketentuan dalam Bab XII Buku III KUH Perdata belum dapat diterapkan<sup>24)</sup>.

---

<sup>23)</sup> Edy Putra Tje'Aman. Mgs., *Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis*. Liberty, Yogyakarta, 1987., hal. 32.

<sup>24)</sup> *ibid*, hal. 31.

## **B. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Bank Tabungan Negara**

### **1. Pengertian Kredit Pemilikan Rumah (KPR)**

Dalam peraturan perundangan tidak disebutkan secara tegas apa yang dimaksud dengan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Bank Tabungan Negara itu.

Dalam pasal 1 c Undang Undang Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Perbankan Jo pasal 1 angka 12 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, hanya disebutkan tentang kredit saja, yaitu : "Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan".

Jadi definisi sebagaimana tersebut di atas adalah definisi secara umum tentang kredit, yang antara lain unsur-unsurnya adalah :

- a. penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu;
- b. yang dijadikan dasar adalah persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam;
- c. pihak-pihaknya adalah bank ( kreditor) dan peminjam ( debitor);

- d. kewajiban si-peminjam adalah mengembalikan pinjaman setelah jangka waktu tertentu;
- e. ada bunga, imbalan atau pembagian keuntungan.

Sedangkan definisi secara khusus tentang Kredit Pemilikan Rumah dapat dilihat dari ketentuan pasal 1 huruf f, dari Ketentuan dan Syarat-syarat Umum perjanjian KPR yang dikeluarkan BTN, yang menentukan, bahwa : Kredit Pemilikan Rumah adalah kredit yang diberikan oleh bank kepada debitur untuk digunakan membeli atau membayar sebuah rumah tinggal dan tanahnya guna dimiliki dan dihuni atau dipergunakan sendiri.

Dari definisi secara khusus tersebut di atas dapat diketahui bahwa unsur-unsur KPR adalah :

1. kredit yang diberikan bank (BTN);
2. diberikan kepada debitur (peminjam);
3. digunakan membeli rumah tinggal beserta tanahnya;
4. rumah dan tanah tersebut untuk dimiliki sendiri artinya tidak dijual;
5. rumah tinggal beserta tanahnya itu untuk dihuni atau dipergunakan sendiri maksudnya tidak untuk disewakan atau dihuni orang lain.



Dalam definisi khusus tersebut malah secara tegas disebutkan tujuan penggunaan kredit yaitu untuk membeli rumah beserta tanahnya. Hal seperti itu tidak kita jumpai dalam definisi secara umum. Sebaliknya dalam definisi umum ditentukan kewajiban penerima kredit yaitu untuk mengembalikan pinjaman disertai bunga, yang hal tersebut tidak kita jumpai dalam definisi khusus.

Dari definisi khusus maupun definisi umum tersebut di atas dapatlah penulis simpulkan bahwa KPR-BTN adalah penyediaan uang oleh bank (BTN) berdasarkan perjanjian pinjam meminjam uang antara pihak bank (BTN) dengan peminjam (debitur) yang akan digunakannya untuk membeli rumah beserta tanahnya dengan kewajiban dari pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu disertai bunga.

## **2. Pihak-pihak Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah BTN**

Pihak-pihak dalam perjanjian KPR-BTN adalah pemberi kredit yakni Bank dan penerima kredit. Dalam dunia perbankan peminjam lazimnya disebut debitur, karena ia wajib membayar kembali kredit yang telah diterimanya.

## **2.1. Bank Tabungan Negara**

Melalui penunjukkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. B-49/MK/IV/1/1974 tertanggal 29 Januari 1974, Bank Tabungan Negara (BTN) yang didirikan dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 1968 jo Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 tanggal 25 Maret 1992 menjadi lembaga pembiayaan perumahan khususnya bagi masyarakat berpenghasilan menengah kebawah.

Dengan berbagai perkembangan dan ijin yang diperoleh BTN selama ini, terus banyak memberikan pengaruh positif bagi kemajuan BTN sendiri. Dan BTN sekarang makin leluasa dalam melakukan bisnis perbankan dengan dukungan ijin yang diperolehnya tersebut.

Dari segi penyaluran KPR, sejak kelahirannya pada Tahun 1974, BTN lebih banyak dan memang telah menjadi komitmen misinya untuk menyalurkan KPR bagi masyarakat golongan menengah kebawah. Dan dalam perkembangan selanjutnya ketika banyak bank menyalurkan kredit terutama untuk KPR rumah-rumah menengah ke atas BTN-pun ikut ambil bagian dalam pembiayaan perumahan bagi golongan menengah ke atas itu dengan memberikan kredit KPR Paket B dan KPR Paket C.

Tidak cukup sampai disitu, sejak tahun 1994, BTN juga menyalurkan kredit kepada kontraktor atau pengembang (developer). Upaya-upaya antisipasi terus dilakukan. Deversifikasi produkpun terus dilakukan. Sebagaimana kita ketahui bersama BTN telah meluncurkan Kredit Triguna yang pada tanggal 4 Oktober 1994 yang lalu mendapat penghargaan dari Habitat Scroll of Honour dari UNCHS (United Nation Center for Human Settlements).

## **2.2. Debitur KPR-BTN**

Sebagaimana sudah disebut terdahulu bahwa, tujuan pemberian KPR-BTN adalah untuk membantu masyarakat berpenghasilan menengah kebawah untuk memiliki rumah sendiri.

Anggota masyarakat yang berkeinginan memiliki rumah dengan cara membeli namun tidak memiliki uang yang cukup dapat meminjam uang pada BTN dengan kewajiban mengembalikan pinjamannya tersebut dengan cara diangsur. Dengan adanya kewajiban mengembalikan pinjaman itu maka mereka disebut debitur KPR-BTN.

### **3. Bentuk Perjanjian KPR-BTN**

Perjanjian KPR BTN dibuat dalam bentuk perjanjian standar yang isinya sudah ditentukan oleh pihak BTN dan pihak debitur tinggal menyetujuinya (dengan cara menandatangani) - (Lihat Lampiran Perjanjian KPR antara BTN dan Debitur)

Dalam formulir tersebut diisi keterangan-keterangan, mengenai :

- a. Nama-nama pihak, yaitu BTN sebagai pemberi kredit dan pihak debitur sebagai penerima kredit;
- b. Besarnya pokok pinjaman, yaitu berupa uang pinjaman belum termasuk bunga dan biaya-biaya lain;
- c. Suku bunga, yaitu besarnya bunga tiap tahun yang dapat dikenakan pada pokok pinjaman maupun tambahannya karena adanya tunggakan, bunga dan biaya-biaya yang belum dibayar;
- d. Besarnya angsuran, yaitu sejumlah uang yang harus dibayar oleh debitur setiap bulan;
- e. Jangka waktu kredit; yaitu jangka waktu yang diberikan kepada debitur untuk melunasi seluruh pinjaman;

- f. provisi bank, yaitu uang yang harus dibayar oleh debitur kepada bank sebesar 0,5 % dari harga rumah dan tanah.
- g. Benda agunan (jaminan), yaitu rumah dan tanah yang dibeli dengan menggunakan dana dari BTN.

Perjanjian kredit yang berbentuk standar demikian mengandung kelemahan karena syarat-syaratnya ditentukan secara sepihak dan pihak lain terpaksa menerima keadaan itu karena posisinya yang lemah<sup>25)</sup>. Perjanjian standar tersebut oleh Pillo dianggap sebagai suatu "dwangcontract" karena kebebasan pihak yang dijamin pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata sudah dilanggar. Pihak yang lemah (debitur) terpaksa menerima hal ini sebab tidak mampu berbuat lain<sup>26)</sup>. Pihak yang lemah mau tidak mau terikat ("take it or leave it")<sup>27)</sup>.

Jadi "dwangcontract" adalah perjanjian yang mempunyai sifat memaksa, yaitu memaksa pihak yang lemah ekonomi maupun sosial untuk menyetujui isi perjanjian yang telah ditentukan oleh salah satu pihak dan pihak lain tinggal menyetujuinya. Terhadap perbuatan yang semacam ini dimana kreditur secara sepihak menentukan isi perjanjian standar oleh

---

<sup>25)</sup> Mariam Darus Badruzaman, op. cit., hal. 33

<sup>26)</sup> ibid. hal 33

<sup>27)</sup> Sudikno Mertokusumo, "Derdenwerking" dan "Schadevergoeding", Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda Indonesia, Yogyakarta, 1988, hal. 8.

Sluyter dipandang secara materiil melahirkan "*Legio particuliere Wetgevers*" atau pembentuk undang-undang swasta <sup>28)</sup>.

#### **4. Prosedur Pemberian KPR-BTN**

Pada dasarnya prosedur pemberian KPR-BTN sama dengan prosedur pemberian kredit pada umumnya, hanya saja yang menjadi obyek disini adalah benda berupa rumah dan tanah yang dimintakan fasilitas kreditnya oleh calon debitur melalui BTN. Adapun persyaratan dalam prosedur pemberian KPR melalui BTN harus dipenuhi sayarat-syarat sebagai berikut :

a. Persyaratan Pemohon, terdiri dari :

1. Calon debitur adalah Warga Negara Indonesia;
2. Telah berusia 21 tahun atau telah menikah dan berwenang untuk melakukan tindakan hukum, dalam hal ini pembatasan umur bagi calon debitur adalah 60 tahun serta berwenang untuk melakukan tindakan hukum serta pada saat usia 65 tahun kreditnya telah dilunasi.
3. Mempunyai penghasilan yang cukup untuk memenuhi angsuran bulanan dan terjamin kelangsungannya;

---

<sup>28)</sup> Mariam Darus Badruzaman, op. cit., hal. 33.

4. Belum memiliki rumah sendiri khusus untuk pemohon KP-RSS; KP-KSB; KPR Paket A dan KPR Paket B;
5. Telah memiliki masa kerja atau telah menjalankan usaha sesuai dengan bidangnya minimal 1 tahun;
6. Telah menjadi penabung atau pemegang rekening giro pada BTN.
7. Penetapan besarnya penghasilan untuk dapat mengambil fasilitas KPR-BTN sesuai dengan ketentuan BTN.

b. Ketentuan Tentang Suku Bunga, terdiri dari :

1. Suku bunga yang ditetapkan BTN menggunakan sistem *Adjustable Rate Mortgage (ARM)*, yaitu setiap saat dapat berubah menurut ketentuan dari bank, adapun besarnya suku bunga ditentukan oleh BTN.
2. Perhitungan bunganya , adalah :
  - a). Perhitungan bunga tahun pertama dihitung berdasarkan jumlah maksimal kredit.
  - b). Perhitungan bunga tahun-tahun berikutnya dihitung berdasarkan saldo akhir yang mendahului.
3. Apabila terjadi tunggakan kredit, dikenakan sanksi antara lain berupa denda.

**c. Ketentuan Kredit terdiri dari :**

- 1. Ketentuan mengenai tipe rumah, uang muka, jangka waktu dan maksimal kredit sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan BTN.**
- 2. Jaminana pokok kredit adalah rumah dan tanah yang dibeli dengan fasilitas KPR.**
- 3. Pembayaran angsuran dilakukan secara bulanan.**
- 4. Memelihara jumlah tabungan yang diblokir :**
  - KP-RSS/KP-KSB : Ditiadakan**
  - KPR Paket A : Rp. 50.000,-**
  - KPR Paket B : RP. 100.000,-**
  - KPR Paket C & : Rp. 250.000,-****Kredit lainnya**

Dari uraian tentang prosedur pemberian KPR yang dikelola BTN tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penilaian tentang kriteria 5 C yang lazim dikenal dalam prosedur pemberian kredit dalam dunia perbankan telah dipenuhi, namun mengenai penilaian terhadap "*character*" (watak-kepribadian), yang secara teoritis tidak dapat diketahui terhadap calon debitur dikarenakan watak atau kepribadian bersumber dari dalam diri debitur sendiri. Sedangkan untuk kriteria 4 C lainnya, yaitu, *capacity*,



*capital, collateral* dan *condition of economic* dapat terlihat langsung dari penilaian yang dilakukan oleh Bank ketika wawancara dengan calon debitur dilakukan beserta dengan kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhinya.

### **C. Perjanjian Baku**

#### **1. Pengertian Perjanjian Baku**

Perjanjian baku sudah dikenal luas oleh dunia usaha perdagangan. Di luar negeri dikenal beberapa istilah untuk perjanjian baku ini, diantaranya di Negeri Belanda disebut dengan "*Standaard Contract*" atau "*standaard voorwaarden*", di Jerman dikenal dengan "*Standaardvertrag*", "*standaardkonditionen*" dan di Inggris serta negara-negara Anglo Saxon dikenal dengan istilah "*Standard Forms of Contract*".

Disamping istilah-istilah tersebut di atas, perjanjian baku juga mendapat sebutan khusus karena sifatnya. Perjanjian Baku disebut "Unconcious Bargain" - sebab perjanjian ini dianggap tidak berperi kemanusiaan.

Perjanjian baku juga mendapat sebutan sebagai "Agreement d'adhesion" - karena bersifat menekan salah satu pihak, sedangkan sebutan "*konfeksi*" sering ditujukan pada perjanjian baku sebab format

perjanjian (biasanya dalam bentuk formulir standar) telah disediakan dalam jumlah yang banyak dan setiap saat siap diisi jika akan dibuat perjanjian<sup>29)</sup>. Di Indonesia kadang kala juga digunakan istilah "kontrak baku"; "kontrak standar" serta "perjanjian standar" - yang mempunyai arti : sesuatu yang dipakai sebagai dasar ukuran (nilai, harga dan sebagainya) <sup>30)</sup>.

Dalam peraturan perundangan juga tidak dijumpai pengertian perjanjian baku dan ternyata pengertian tersebut hanya diberikan oleh doktrin. Dalam hal ini banyak para sarjana memberikan pengertian perjanjian baku.

Doktrin yang menjadi perintis dan memberi perhatian besar pada masalah perjanjian baku adalah Hondius. Menurut Hondius perjanjian baku adalah :

"Standaardvoorwaarden zijn schriftelijke koncept bedingen welke zijn opgesteld omzonder onderhandelingen omtrent hun inhoud opgenomen te worden in een gewoonlijk onbepaald aantal nog te skuiten overeenkomsten van bepaald aard".

---

<sup>29)</sup> Uraian lebih rinci dapat dibaca dalam : Purwahid Patrik, *Perjanjian Baku dan Syarat-syarat Eksonerasi*, Bahan Penataran Dosen Hukum Perdata Perguruan Tinggi Seluruh Indonesia, Fakultas Hukum UNTAG, Semarang, Tanggal 18 - 28 Juli 1995, hal. 1-3; Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bhakti, Bandung 1991, hal. 35-37 dan Makalah Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen, BPHN Tgl. 16 - 18 Oktober 1980, Pen. Bina Cipta, Jakarta 1986, hal. 58-60; Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, 1993 hal. 65-68.

<sup>30)</sup> Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1974, hal. 79.

Arlinya :

"Perjanjian baku adalah konsep janji tertulis, disusun tanpa membicarakan isinya dan lazimnya dituangkan ke dalam sejumlah tak terbatas perjanjian yang sifatnya tertentu"<sup>31)</sup>.

Drooglever Fortuijn merumuskan perjanjian baku adalah perjanjian yang bagian isinya penting dituangkan dalam susunan janji-janji<sup>32)</sup>. Sedangkan Purwosutjipto berpendapat bahwa kontrak baku adalah perjanjian yang dibuat dalam bentuk formulir, yang sudah dicetak rapi dengan tempat-tempat kosong, yang harus diisi oleh pihak-pihak<sup>33)</sup>.

Oleh karena itu Purwahid Patrik menegaskan bahwa syarat-syarat baku dalam perjanjian adalah syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam beberapa perjanjian yang masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tertentu, tanpa merundingkan lebih dulu isinya. Syarat-syarat baku tersebut umumnya juga dinyatakan sebagai perjanjian baku<sup>34)</sup>.

---

<sup>31)</sup> Mariani Darius, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, Makalah, Simposium Aspek - Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen, Badan pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Tanggal 16 - 18 Oktober 1980, Penerbit Binacipta, Jakarta, 1986, hal. 58. Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 33.

<sup>32)</sup> ibid

<sup>33)</sup> Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia seri 4 Tentang Hukum Jual Beli Perusahaan*, Jembatan, Jakarta, 1981, hal. 8.

<sup>34)</sup> Purwahid Patrik, op. cit., hal. 2.

Meskipun pengertian perjanjian baku itu bermacam-macam namun sebagai pegangan dapat dikemukakan ciri-ciri perjanjian baku sebagai dapat disimpulkan dari pendapat tersebut di atas :

- a. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisi (ekonominya) kuat.
- b. Masyarakat (debitur) samasekali tidak ikut bersama-sama menentukan isi perjanjian.
- c. Terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian itu.
- d. Bentuk tertentu.
- e. Dipersiapkan terlebih dahulu secara massal dan kolektif <sup>35)</sup>.

Selanjutnya tentang perjanjian baku ini sering dikaitkan dengan masalah keberadaan "*Syarat Eksonerasi*". Hal ini berkaitan dengan yang disebut juga dengan perjanjian "*adhesi*" sehingga isinya sering menekan salah satu pihak (umumnya) pihak debitur. Dalam upaya untuk menekan itulah biasanya dilakukan dengan cara memasukkan "*syarat eksonerasi*" yang membuat salah satu pihak ke dalam bentuk "*syarat-syarat baku*".

---

<sup>35)</sup> Mariam Darus Badruzaman, op. cit., hal. 65.

Tindakan demikian menjurus pada konsentrasi kekuasaan satu pihak (dalam hal ini pemberi kredit), seperti juga dalam kontrak-kontrak lisensi paten dan merek dapat ditemukan ketentuan-ketentuan yang mengarah pada diperolehnya keuntungan yang tidak wajar atau disebut *ongerechtvaardige verrijking*<sup>36)</sup>. Namun demikian ternyata ada pula perjanjian baku yang tidak memuat syarat eksonerasi.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa tidak semua perjanjian baku memuat syarat-syarat eksonerasi hanya saja umumnya syarat eksonerasi dibuat dalam bentuk perjanjian standar.

Purwahid Patrik dengan berpijak pada pendapat Drion (: yang mengemukakan tiga aspek negatif perjanjian baku; penyusunan sepihak, tidak diketahui isi dan syarat-syaratnya; kedudukan terjepit dari yang ikut serta), mengemukakan : "perjanjian adhesi adalah : perjanjian dimana salah satu pihak dalam perjanjian terjepit atau terdesak dan keadaan itu disalah gunakan oleh pihak lainnya, sehingga pihak lain dapat mengatakan "silahkan kalau mau menerima perjanjian ini, kalau tidak silahkan pergi" <sup>37)</sup>.

Dengan demikian suatu hal yang menonjol dari perjanjian adhesi adalah terjadinya penekanan sepihak dari salah satu pihak kepada pihak

---

<sup>36)</sup> Simungan, *Damai Pemasaran Antara Pengusaha Dengan Konsumen dalam Praktek Bisnis Curang*, Pen. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993. Hal. 119.

<sup>37)</sup> Purwahid Patrik, *Asas Likad Baik Dan Kepatutan Dalam Perjanjian*, Badan Penerbit UNDP, Semarang, 1986, hal. 43.

yang lain. Oleh karena itu perjanjian adhesi cenderung merupakan perjanjian sepihak.

Meskipun demikian syarat-syarat eksonerasi pada suatu perjanjian sebenarnya adalah pembagian beban resiko yang layak dan bukanlah memojokkan atau merugikan salah satu pihak. Dalam prakteknya syarat eksonerasi banyak disalahgunakan tidak saja untuk membebaskan tanggung jawab salah satu pihak secara berlebihan tetapi pada upaya membebaskan tanggung jawab tersebut sehingga dirasa tidak sesuai dengan kepatutan.

Namun suatu klausula yang tidak membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak terhadap gugatan pihak lainnya, tetap saja dapat dirasakan sebagai memberatkan pihak lainnya. Misalnya apabila di dalam perjanjian kredit bank, ada ketentuan yang memberikan hak kepada bank untuk tanpa ada alasan apapun juga menghentikan, baik untuk sementara maupun untuk selanjutnya, izin tarik kredit oleh nasabah debitur, adalah tentu saja merupakan ketentuan yang sangat memberatkan bagi nasabah (debitur), sekalipun ketentuan itu tidak merupakan ketentuan yang membebaskan atau membatasi tanggung jawab bank terhadap gugatan nasabah debitur. Klausul yang berbunyi demikian itu tetap saja berarti bank tidak mungkin dapat dimintai tanggung jawab

atas tindakannya yang berupa menolak penggunaan selanjutnya atas kredit itu oleh nasabah debitur tanpa perlu ada alasan untuk itu <sup>38)</sup>.

## **2. Asas-asas dan Kaedah Hukum Perjanjian yang Relevan Bagi Perjanjian Baku**

Untuk memahami aspek hukum perjanjian baku, kiranya perlu dikemukakan asas-asas serta keadah-kaedah hukum khususnya dalam lapangan hukum perjanjian. Berkaitan dengan penulisan ini berikut ini penulis kemukakan beberapa asas dan kaedah hukum yang pokok dan ada hubungan (relevan) bagi pembahasan lebih lanjut mengenai perjanjian baku.

### **2.1. Asas Pacta Sunt Servanda**

Dalam pergaulan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari adanya suatu penilaian tentang hal yang baik dan hal yang buruk terhadap perbuatan yang dilakukan oleh seseorang. Penilaian yang demikian ini diharapkan dapat menjadi semacam pedoman bagi anggota masyarakat.

---

<sup>38)</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 77.

Demikian halnya dengan suatu perjanjian. Bila seseorang mengadakan perjanjian maka sudah selayaknyalah jika ia harus menepati apa yang sudah diperjanjikannya itu.

Asas *pacta sunt servanda* dalam perjanjian berhubungan dengan kekuatan mengikatnya suatu perjanjian. Sedangkan mengenai kekuatan mengikatnya suatu perjanjian telah diatur dalam pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata : "Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya".

Jadi suatu perjanjian yang dibuat secara sah itu mengikat para pihak yang membuatnya, atau dengan kata lain bahwa para pihak yang membuat perjanjian seolah-olah menetapkan undang-undang yang berlaku bagi mereka sendiri. Tujuan dari asas ini adalah untuk memberikan perlindungan kepada para pembeli bahwa mereka tak perlu khawatir akan hak-haknya, karena perjanjian itu berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya <sup>39)</sup>.

Asas tersebut menimbulkan suatu penilaian baik dan buruk artinya : pelanggaran terhadap asas ini dianggap tidak baik dan akan melahirkan kaedah hukum bahwa : "orang tidak boleh ingkar janji".

---

<sup>39)</sup> A. Qirom Syamsudin Meliala, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hal. 11.



Keterkaitan asas mengikatnya perjanjian ini dengan perjanjian baku terletak pada masalah-masalah : apakah debitur yang menyetujui (misalnya telah menandatangani) perjanjian baku berarti terikat secara mutlak pada Peraturan Umum yang ditetapkan oleh pihak ke tiga (*Algemene Voorwaarden*) atau syarat-syarat umum yang ditentukan oleh salah satu dari para pihak (*Standard Voorwaarden*), walaupun itu memberatkan dan tidak sesuai dengan kepatutan ?

Dalam hal ini perlu dikemukakan bahwa peraturan umum (*algemene voorwaarden*) ditetapkan oleh pihak ke tiga, biasanya peraturan ini disertakan pada perjanjian dengan cara tertentu, seperti :

- a. Dengan jalan menandatangani. Peraturan Standar dicantumkan dalam rumusan kontrak, kemudian di tanda tangani. Dengan di tanda tanginnya perjanjian tersebut maka para pihak terikat pada standar yang telah tercantum di dalamnya.
- b. Dengan pemberitahuan. Peraturan standar tersebut diberitahukan kepada pihak lainnya untuk dipelajari dengan jalan pertukaran dokumen atau di persilahkan membacanya terlebih dahulu. Setelah

mengetahui/ mengerti tentang ketentuan-ketentuan peraturan standar tersebut, barulah kontrak di tanda tangani.

- c. Dengan jalan penunjukan. Dalam perjanjian dicantumkan ketentuan-ketentuan hukum untuk melaksanakan perjanjian tersebut, menunjuk pada berlakunya peraturan standar yang bersangkutan.
- d. Dengan jalan diumumkan; yaitu diumumkan di tempat tertentu yang mudah dilihat sehingga mudah dibaca oleh umum tentang berlakunya peraturan tersebut <sup>40)</sup>.

Dalam doktrin, pembahasan permasalahan yang berkaitan dengan mengikatnya isi perjanjian ternyata terdapat pendapat-pendapat yang cenderung mengutamakan formalitas terjadinya perjanjian.

## 2.2. Asas Konsensual

Maksud dari asas ini adalah bahwa perjanjian terjadi sejak tercapainya kata sepakat antara para pihak, atau dengan perkataan lain perjanjian itu sah dan mempunyai akibat hukum sejak tercapainya kata sepakat antara pihak-pihak yang membuat perjanjian.

---

<sup>40)</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Bangunan (Perjanjian Pemborongan Bangunan)*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal. 58.

Adapun maksud kesepakatan atau konsensus adalah antara pihak bersangkutan tercapai suatu persesuaian kehendak artinya apa yang dikehendaki oleh suatu pihak disetujui pihak lain<sup>41)</sup>. Bahkan menurut Vollmar pernyataan sepakat yang harus dilakukan kedua belah pihak dalam membuat perjanjian itu dapat dinyatakan secara diam-diam <sup>42)</sup>.

Namun demikian tidak semua perjanjian yang terjadi itu cukup hanya dengan adanya kata sepakat saja, seperti misalnya dalam perjanjian riil dan perjanjian formil. Dalam perjanjian riil, perjanjian baru terjadi jika disertai dengan penyerahan (levering) secara nyata, contohnya dalam hal ini adalah perjanjian tukar menukar. Dalam perjanjian formil, para pihak tidak cukup hanya dengan kata sepakat saja, namun harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Seperti misalnya dalam perjanjian jual beli tanah, para pihak harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti harus warganegara Indonesia, serta harus dituangkan pula dalam suatu akta perjanjian yang sudah ditentukan bentuknya.

Dalam kaitannya dengan perjanjian baku, asas konsensual dipakai untuk menguji kata sepakat yang terjadi dalam perjanjian baku artinya kata sepakat dalam perjanjian baku ini perlu ditelusuri lebih

---

<sup>41)</sup> Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 89.

<sup>42)</sup> Vollmar, H.F.A. *Pengantar Studi Hukum Perdata II*, CV Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 146.

mendalam dan tidak begitu saja diterima. Dengan lain perkataan perlu diketahui tentang terjadi atau tidaknya cacad kehendak (*wilsgebreken*). Masalahnya jika perjanjian hanya dinilai dari segi formalitasnya saja maka pihak yang dirugikan karena adanya cacad kehendak itu akan kehilangan haknya untuk menggugat.

### 2.3. Asas Itikad Baik

Penggunaan perjanjian baku dalam pelaksanaannya ternyata membawa kecenderungan merugikan salah satu pihak. Untuk itu perlu diimbangi dengan asas itikad baik dalam setiap pelaksanaan perjanjian. Artinya asas itikad baik harus senantiasa ada pada setiap pelaksanaan perjanjian yang telah dibuat dan disepakati bersama oleh para pihak.

Dalam pasal 1338 ayat 3 KUH Perdata disebutkan bahwa semua perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, bahwa pelaksanaan perjanjian itu harus berjalan dengan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan, atau dengan kata lain bahwa perjanjian haruslah berjalan di atas rel yang benar <sup>43)</sup>.

---

<sup>43)</sup> R. Subekti, op. cit., hal 41.

Itikad baik ini dapat dibedakan antara itikad baik yang obyektif dan itikad baik yang subyektif. Itikad baik yang obyektif ialah bahwa dalam pelaksanaan perjanjian harus didasarkan pada norma kepatutan atau apa-apa yang dirasakan sesuai dengan yang patut dilaksanakan dalam masyarakat. Sedangkan itikad baik yang subyektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang dalam melaksanakan suatu perbuatan hukum, yaitu apa yang terletak dalam sikap batin seseorang dalam melakukan perbuatan hukum <sup>44)</sup>.

Dengan asas itikad baik seorang hakim diberi kekuasaan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian agar jangan bertentangan dengan kepatutan, ini berarti hakim diberi kekuasaan untuk menyimpangi isi perjanjian menurut apa yang sudah diperjanjikan, yaitu apabila di dalam pelaksanaan perjanjian ditemukan adanya itikad tidak baik. Termasuk disini juga terhadap isi perjanjian baku yang telah ditandatangani oleh para konsumen.

---

<sup>44)</sup> A. Qirom Syamsudin Meliala, *Op. cit.*, hal. 19.

#### 2.4. Asas Kebebasan Berkontrak

Asas kebebasan berkontrak (*contracts vrijheid*) tidak terlepas dari berkembangnya paham individualisme. Asas kebebasan berkontrak memberi kebebasan kepada para pihak untuk membuat perjanjian.

Asas ini mempunyai arti bahwa setiap orang boleh mengadakan perjanjian apa saja walaupun belum atau tidak aturannya dalam undang-undang. Asas ini sering disebut juga sistem terbuka (Open System). Dengan menekankan perkataan "semua" maka pasal tersebut seolah-olah berisikan suatu pernyataan kepada masyarakat bahwa kita diperbolehkan membuat perjanjian yang berupa dan berisi apa saja atau tentang apa saja dan perjanjian itu akan mengikat mereka yang membuatnya seperti undang-undang<sup>45)</sup>. Namun demikian asas ini ada pembatasannya yakni tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum.

Keterkaitan asas tersebut dengan masalah perjanjian baku ada dua hal pokok yakni : *pertama* ; eksistensi perjanjian baku tidak terlepas dari pemanfaatan asas kebebasan berkontrak ini oleh salah satu pihak dalam pembuatan perjanjian, yaitu dengan menentukan secara sepihak tentang isi, bentuk serta luasnya syarat-syarat perjanjian.

---

<sup>45)</sup> R. Subekti, Op. cit., hal. 14.

Kalau kebebasan kehendak dari pihak-pihak yang bersangkutan dipegang teguh maka kadang-kadang dapat mengurangi kebebasan salah satu pihak<sup>46)</sup>.

*Kedua*; Bagaimanakah kesepakatan yang timbul dalam perjanjian baku, apakah tetap harus disamakan dengan perjanjian pada umumnya. Artinya dengan terjadinya kesepakatan itu berarti terjadi perjanjian (baku) itu, yang berarti mutlak mengikat para pihak tanpa memperhatikan keadaan para pihak serta bentuk perjanjiannya? Dua hal inilah yang penting dicari jawabannya. Sebab kita ketahui bersama bahwa sejak semula perjanjian dibuat memang sudah terjadi ketidak seimbangan posisi di antara para pihak, yang mengakibatkan debitur tidak dapat mengadakan apa yang sering disebut dengan "*real bargaining*" dengan kreditur.

Debitur tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi, bentuk serta luasnya perjanjian. Dengan perkataan lain bahwa para pihak tidak dapat menjalani proses tawar menawar sebagaimana lazimnya dalam suatu perjanjian pada umumnya

---

<sup>46)</sup> Purwahid Patrik, op. cit., hal.7.

Dapatlah ditambahkan disini satu asas lagi yang menurut hemat penulis juga penting yakni Asas Berlakunya Suatu Perjanjian. Yang dimaksud dengan asas berlakunya suatu perjanjian adalah tentang siapa-siapa yang tersangkut dalam suatu perjanjian . Dalam pasal 1315 KUH Perdata ditentukan : "Pada umumnya seorang tak dapat mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri".

Kemudian dalam pasal 1340 KUH Perdata juga menentukan :

- (1) Persetujuan-persetujuan hanya berlaku bagi pihak-pihak yang membuatnya.
- (2) Persetujuan-persetujuan itu tidak dapat membawa rugi pada pihak ketiga, tak dapat pihak ketiga mendapat manfaat karenanya, selain dalam hal yang diatur dalam pasal 1317 KUH Perdata.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa pada prinsipnya semua perjanjian itu hanyalah berlaku bagi pihak-pihak yang membuatnya saja, tak ada pengaruhnya bagi pihak ketiga, dan pihak ketigapun tak mendapat keuntungan dari adanya perjanjian tersebut, kecuali telah diatur dalam undang-undang. Asas demikian dinamakan asas kepribadian suatu perjanjian <sup>47)</sup>.

---

<sup>47)</sup> R. Subekti, Op. cit., hal. 15.



### 3. Relevansi Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah

Pada hakekatnya, pelaku ekonomi yang terdapat dalam dunia perdagangan hanya terdiri dari 2 (dua) subyek yaitu : Konsumen dan Produsen. Wibisono Hardjopranoto memberikan pengertian tentang pelaku ekonomi itu sebagai berikut ; *konsumen* dapat terdiri dari orang-orang atau Badan Hukum, yang keglatan ekonomi utamanya menggunakan barang-barang dan atau jasa-jasa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Sedangkan produsen terdiri atas orang-orang atau badan-badan yang mengolah masukan-masukannya untuk ditransformasikannya menjadi keluaran yang mempunyai nilai lebih bagi para pemakainya. Produsen dapat terdiri atas BUMN, perusahaan-perusahaan swasta maupun lembaga koperasi <sup>48)</sup>.

Hubungan antara produsen dengan konsumen sebenarnya bersifat saling membutuhkan. Namun dalam kenyataannya konsumen sering kali berada dalam keadaan bergantung kepada produsen. Dua hal yang menurut penulis menyebabkan konsumen bergantung kepada produsen yaitu ; *pertama* : terdesak untuk memenuhi tuntutan kebutuhan hidup sehari-hari seperti sandang, pangan, papan sementara di sisi yang lain

---

<sup>48)</sup> Wibisono Hardjopranoto, *Istilah Konsumerisme Sering di Salah Artikan*, Surabaya Post, 21 Februari 1992, hal. 4.

daya beli konsumen itu rendah, *kedua* : juga di sebabkan oleh kecenderungan perilaku konsumen yang disebut dengan *konsumtifisme*.

Menurut Grinder, konsumtifisme adalah pola hidup manusia yang dikendalikan oleh suatu keinginan untuk memenuhi kesenangan duniawi semata-mata<sup>49)</sup>. Novel Ali menambahkan, bahwa kini ada kecenderungan produsen mempunyai kemampuan untuk merubah dari sekedar keinginan (*Want*), yaitu yang terdapat pada pola konsumtif, menjadi suatu kebutuhan (*Need*), sehingga konsumen bisa dijadikan obyek pemerasan produsen<sup>50)</sup>.

Hubungan hukum yang paling banyak terjadi antara bank dengan nasabahnya adalah hubungan pemberian kredit. Bank bertindak sebagai kreditur, sedangkan nasabah bertindak sebagai debitur. Antara mereka berdua lazimnya di tandatangi Surat Perjanjian Kredit<sup>51)</sup>.

---

<sup>49)</sup> Moh. As'ad, *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas Tinjauan Psikologik*. Makalah Temu Wicara Perlindungan Konsumen, Fak. Hukum UGM Bekerjasama dengan Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, Yogyakarta 1991. hal. 2.

<sup>50)</sup> Kompas, 20 Juni 1992

<sup>51)</sup> Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni. Bandung, 1992. hal. 228.

Dilihat dari segi tujuannya, salah satu macam kredit yang disediakan bank adalah Kredit Konsumtif (disamping : kredit produktif dan kredit perdagangan). Kredit konsumtif adalah kredit yang diberikan dengan tujuan untuk memperoleh atau untuk membeli barang-barang dan kebutuhan lainnya yang sifatnya konsumtif<sup>52)</sup>. Contoh kredit konsumtif dan sekaligus yang menjadi studi dalam penelitian ini adalah Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Seperti perjanjian kredit pada umumnya, dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) konsumen tidak dapat mengharapkan perubahan isi dan syarat-syarat perjanjiannya. Henry P. Panggabean mengemukakan bahwa isi dan syarat-syarat peminjaman dari pihak bank tidak lagi memerlukan perundingan apalagi mengadakan perubahan atau perbaikan atas isi syarat-syarat yang tercantum di dalam model perjanjian kredit<sup>53)</sup>.

Masalah mengikatnya suatu perjanjian berkaitan dengan akibat hukum suatu perjanjian. Bentuk perlindungan hukum yang harus diberikan kepada para pihak disini terletak pada tahap pelaksanaan

---

<sup>52)</sup> Thomas Sujanto, *Dasar-Dasar Perkreditan*, Gramedia, Jakarta, 1990. hal. 27.

<sup>53)</sup> Henry P. Panggabean, *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 44.

suatu perjanjian. Artinya, para pihak seyogyanya mematuhi apa yang telah diperjanjikannya dan tidak boleh merugikan pihak lain.

Meskipun demikian, perjanjian tidaklah berjalan sebagaimana mestinya atau direncanakan sebelumnya. Masalahnya, tidak mustahil diantara salah satupihak terhalang dalam pemenuhan prestasinya. Momentum yang demikian inilah dapat dijadikan tolok ukur dapat atau tidaknya suatu upaya perlindungan hukum diberikan kepada pihak yang dirugikan, sehubungan dengan tidak terlaksananya perjanjian tersebut. Dalam kenyataan perlindungan hukum ini diberikan kepada kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian.

Perlindungan hukum kepada kreditur dapat diberikan apabila pihak debitur tidak dapat melaksanakan perjanjian yang disebabkan karena wanprestasi. Sedangkan kepada debitur akan diberikan perlindungan hukum, jika ternyata ia tidak dapat melaksanakan perjanjian disebabkan karena adanya halangan berupa keadaan memaksa (*overmacht*). Inipun dengan syarat, yaitu apabila pihak kreditur memang benar-benar telah menegur atau bahkan menggugat pihak debitur karena dianggap wanprestasi.

Subekti memberikan batasan untuk terjadinya wanprestasi dari seorang debitur dalam 4 (empat) hal, yaitu :

- a. tidak melaksanakan apa yang disanggupi akan dilaksanakan;
- b. melaksanakan apa yang diperjanjikan, tetapi tidak sebagai yang diperjanjikan;
- c. melakukan apa yang diperjanjikan, tetapi terlambat;
- d. melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya sendiri<sup>54)</sup>.

Pendapat sebagaimana tersebutkan di atas berkaitan erat dengan macam-macam tindakan wanprestasi yang dilakukan oleh seorang debitur, namun belum atau tidak dijelaskan sifat kelalaiannya. Tentang sifat kelaian debitur sehingga dikatakan wanprestasi. Pillo berpendapat bahwa, wanprestasi itu dapat terjadi jika debitur mempunyai kesalahan. Yang disebut kesalahan ialah jikalau ada kealpaan atau kesengajaan. Kesengajaan terjadi jika secara tahu dan mau, tidak memenuhi kewajibannya.

---

<sup>54)</sup> Subekti, *Aneka Perjanjian, Alumni*, Bandung, 1983, hal. 45.

Sedangkan kealpaan ialah jika debitur dapat mencegah penyebab tidak terjadinya prestasi dan ia dapat dipersalahkan bahwa ia tidak mencegahnya. Apabila debitur ternyata benar-benar terbukti wanprestasi, maka kreditur dapat menggugat debitur yang lalai. Kreditur dapat dimungkinkan memilih antara tuntutan-tuntutan pemenuhan perjanjian disertai dengan ganti rugi saja, pembatalan perjanjian disertai ganti rugi<sup>55)</sup>. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap kreditur barulah diberikan jika debitur benar-benar telah wanprestasi.

Selanjutnya dapat penulis kemukakan disini, bahwa debitur yang tidak dapat melaksanakan perjanjian kenyataannya juga dimungkinkan mendapat perlindungan hukum. Menurut Subekti seorang debitur yang dinyatakan lalai (wanprestasi) masih ada kemungkinan untuk melakukan pembelaan yaitu :

- a. Mengajukan tuntutan adanya keadaan memaksa (overmacht atau force majeure);
- b. Mengajukan bahwa siberpiutang (kreditur) sendiri juga telah lalai (exemptio non adimpleti contractus);

---

<sup>55)</sup> Dikutip dari bukunya Durie, JM. Van, *Hukum Perjanjian* (Terjemahan Agnes M. Toar), Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Semarang. Tanpa tahun, hal 55.

c. Mengajukan bahwa kreditur telah melepaskan haknya untuk melepaskan haknya <sup>58)</sup>.

Dalam penulisan ini perlu dikemukakan masalah keadaan memaksa, mengingat pada perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) ditemukan adanya kasus penunggakan angsuran KPR oleh debitur (konsumen) dan kepada penunggak tersebut dikenakan suku bunga baru oleh pihak bank. Keputusan pihak produsen (bank) yang mengenakan suku bunga baru memang dimungkinkan, karena dalam klausula perjanjian KPR disebutkan bahwa, bank dapat mengubah suku bunga sewaktu-waktu. Masalahnya sekarang apakah perubahan suku bunga juga dapat dikatakan sebagai keadaan yang memaksa?

Untuk melindungi lemahnya kedudukan konsumen ternyata upaya perlindungan hukum yang selama ini mendapat perhatian atau dilakukan hanyalah menyangkut tanggung jawab produsen atas produk yang dihasilkannya saja yaitu yang lebih dikenal dengan sebutan tanggung gugat produk.

Oleh karena itu untuk menahan merajalelanya penyalahgunaan perjanjian baku yang dapat merugikan konsumen, Purwahid Patrik menyarankan : jikalau terjadi sengketa dimuka pengadilan maka hakim dapat memberlakukan ajaran cacad kehendak pasal

---

<sup>58)</sup> Subekti, op. cit., hal.55.

1321 KUH Perdata, yaitu tentang paksaan, penipuan, kesesatan serta cacad kehendak yang dikenal dalam yurisprudensi, yaitu penyalahgunaan keadaan, disamping itu dapat juga digunakan penafsiran melalui pengujian perjanjian baku dengan asas etiket baik dan kepatutan <sup>57)</sup>.

Pada hakekatnya hukum perjanjian kita dikuasai oleh 3 (tiga) asas dasar, yaitu :

1. Asas Konsensualisme, bahwa perjanjian yang dibuat umumnya bukan secara formal tetapi konsensual, artinya perjanjian itu selesai karena persetujuan kehendak atau konsensus semata-mata;
2. Asas Kekuatan Mengikat dari perjanjian, bahwa pihak-pihak harus memenuhi apa yang telah dijanjikan, sesuai dengan pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa perjanjian berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pihak;
3. Asas Kebebasan Berkontrak, bahwa orang bebas, membuat atau tidak membuat perjanjian, bebas menentukan isi, berlakunya dan syarat-

---

<sup>57)</sup> Purwahid Patrik, Op. cit., hal. 14.



syarat perjanjian dengan bentuk tertentu atau tidak dan bebas memilih undang-undang mana yang akan dipakai untuk perjanjian itu <sup>58)</sup>.

Asas kebebasan berkontrak ini merupakan asas yang paling penting dalam hukum perjanjian sebab dari asas inilah tampak adanya pernyataan dan ungkapan hak asasi manusia dalam mengadakan perjanjian sekaligus memberikan peluang bagi perkembangan hukum perjanjian. Selain itu asas ini juga merupakan dasar dari hukum perjanjian.

Sementara oleh Rutten dikatakan bahwa asas kebebasan berkontrak tidak tertulis dengan kata yang banyak dalam undang undang tetapi seluruh hukum perdata kita didasarkan padanya <sup>59)</sup>.

Dianutnya asas kebebasan berkontrak memang dianggap relevan bila dihubungkan dengan kebutuhan masyarakat sekarang ini, sebab tidak mungkin semua perjanjian dapat diatur dalam suatu kodifikasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut antara lain disebabkan oleh per-kembangan masyarakat yang acap kali menuntut kepraktisan serta

---

<sup>58)</sup> Dikutip dari pendapat Asser Rutten Dalam Purwahid Patrik, *Perjanjian Baku dan Syarat-Syarat Eksonerasi*, Makalah Penataran Dosen Hukum Perdata Perguruan Tinggi Seluruh Indonesia, Fak. Hukum UNTAG, Semarang, 18 - 28 Juli 1995. hal. 5.

<sup>59)</sup> Purwahid Patrik, op. cit. hal .4.

kemudahan dalam bertindak. Selain itu juga didorong oleh kebutuhan masyarakat yang makin kompleks.

Perkembangan lebih lanjut dari asas kebebasan berkontrak dalam praktek, bahwa para pihak ternyata tidak bebas lagi dalam membuat perjanjian karena pada suatu sisi asas kebebasan berkontrak diakui sebagai salah satu wujud pernyataan kebebasan individu namun pada sisi yang lain dirasakan sebagai pembatas bagi pihak lain dalam membuat perjanjian.

Dengan lain perkataan, dalam membuat perjanjian salah satu pihak tidak bebas dalam menyampaikan kehendak karena salah satu pihak secara *a priori* telah menyediakan syarat-syarat perjanjian dan pihak lain tinggal menyetujuinya. Perjanjian demikian dalam praktek sering disebut sebagai perjanjian baku atau kontrak baku.

Toto Tohar menyatakan bahwa, perjanjian baku adalah menawarkan barang atau jasa atas dasar menerima atau menolak tanpa memberikan kesempatan yang wajar kepada para konsumen untuk melakukan tawar menawar, untuk memperoleh produk atau jasa yang diinginkan, kecuali menerima syarat <sup>60)</sup>.

---

<sup>60)</sup> Toto Tohar, *Perkembangan Standard From Contract dan Masalah Kebebasan Berkontrak*, LPPM UNISBA, Bandung, 1988, hal. 45.

Pendapat sebagaimana tersebut di atas merupakan pengertian yang sifatnya sangat umum, artinya bahwa perjanjian baku itu tidak terbatas pada yang berbentuk formulir, tetapi ada juga yang tidak berbentuk formulir, ada yang harus ditanda tangani dan ada yang tidak perlu ditanda tangani serta ada yang tertulis dan ada yang tidak tertulis.

Dengan lain perkataan, perjanjian baku tidak hanya bersifat tertulis kemudian dituangkan dalam bentuk formulir dengan mana perjanjian dan syarat-syarat bakunya telah dicetak dalam suatu formulir, namun perjanjian baku dapat pula diselenggarakan secara lisan oleh para pihak .

Dengan berbagai permasalahan sebagaimana tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan perjanjian baku itu memberikan peluang untuk meninggalkan kata sepakat. Hal tersebut terlihat dari bentuk dan isi perjanjian yang disusun secara sepihak. Walaupun terjadi proses tawar menawar, akan tetapi yang ditawarkan bukanlah isi dan syarat-syarat perjanjian melainkan hanya untuk memilih mau mengadakan perjanjian atau tidak.

### **B A B III**

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui tentang Perlindungan Hukum terhadap Debitur (Konsumen) yang dirugikan sehubungan dengan dibuatnya perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Perlindungan hukum disini berkaitan dengan masalah terjadinya kata sepakat maupun pelaksanaan perjanjian (baku) Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Hasil Penelitian bersifat Deskriptif Analitis, dari hasil penelitian ini akan diperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai perlindungan hukum terhadap debitur (konsumen) yang erat kaitannya dengan Perjanjian Kredit Rumah (KPR).

Analisis yang dilakukan meliputi aspek-aspek yang berkaitan dengan :

**a. Terjadinya Perjanjian,**

Ini dilakukan untuk mengkaji terjadi atau tidaknya kata sepakat dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

**b. Pelaksanaan Perjanjian.**

Ini dilakukan untuk mengkaji apakah perjanjian itu dilaksanakan dengan itikad baik atau tidak.

**A. Pendekatan**

Pendekatan Yuridis Normatif merupakan pendekatan yang utama dalam penelitian ini, yaitu pendekatan yang memakai konsepsi legalistis positivistic yang meliputi penelitian terhadap asas-asas, kaedah-kaedah dan berbagai pengertian hukum<sup>61)</sup>. Dikatakan sebagai penelitian terhadap kaedah-kaedah serta asas-asas hukum karena yang diteliti menyangkut asas-asas, kaedah-kaedah hukum perjanjian serta beberapa pengertian hukum yang terdapat dalam undang-undang, yurisprudensi maupun doktrin yang berkaitan dengan perjanjian baku. Namun demikian pendekatan ini ditunjang dan dilengkapi dengan pendekatan yuridis empiris<sup>62)</sup>.

---

<sup>61)</sup> Ronny Hanitijo Soemito, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 11.

<sup>62)</sup> Menurut Soerjono, Soekanto, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1982, hal 11: "ilmu hukum empiris merupakan pendukung atau penunjang bagi ilmu hukum normatif".

## **B. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif, maksudnya bahwa penelitian ini bertujuan untuk melukiskan keadaan obyek atau masalahnya tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang bersifat umum <sup>62)</sup>.

## **C. Materi Penelitian**

- 1). Penelitian Kepustakaan, yang berupa data sekunder, mencakup :
  - a. bahan hukum primer, yang berupa peraturan perundangan tentang Kredit Pemilikan Rumah.
  - b. bahan hukum sekunder yang berupa Rancangan Undang Undang, Hasil karya Ilmiah.
  - c. bahan hukum tersier, yang berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia <sup>63)</sup>.

---

<sup>62)</sup> Loc. cit, hal. 16.

<sup>63)</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta. 1985, hal. 52.

## **2) Penelitian Lapangan**

Data yang dikumpulkan dari penelitian lapangan, materinya meliputi terjadinya perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Bank Tabungan Negara, serta akibat yang terjadi dalam pelaksanaannya.

Penentuan wilayah dan subyek penelitian lapangan ditentukan sebagai berikut :

### **a. Wilayah Penelitian**

Meliputi wilayah kerja Bank Tabungan Negara Cabang Purwokerto, dimana terdapat lokasi-lokasi perumahan KPR BTN. Wilayah penelitian tersebut meliputi 3 (tiga) Kecamatan yang ada lokasi perumahan KPR-BTN, yakni masing-masing :

- Kecamatan Purwokerto Timur : Perumahan Berkoh Indah
- Kecamatan Purwokerto Utara : Perumahan Purwosari
- Kecamatan Purwokerto Selatan : Perumahan Teluk.

### **b. Subyek Penelitian**

Pengambilan sampel dilakukan secara Purposive Sampling.

Untuk konsumen KPR, pengambilan sampel dilaksanakan dengan mengklasifikasikan lokasi-lokasi perumahan KPR BTN berdasarkan kelancaran pembayaran.

Klasifikasi tersebut meliputi : Lancar, Cukup lancar dan Kurang lancar. Adapun dasar pertimbangan pengambilan sampel yang demikian itu karena mengingat besarnya sampel.

Sedangkan subyek penelitian lainnya adalah, pihak-pihak yang berperanserta atau berkepentingan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah.

Teknik Purposive Sampling digunakan dengan pertimbangan sebagai berikut :

- (1) subyek penelitian mempunyai pengetahuan mengenai pelaksanaan KPR BTN.
- (2) adanya kemungkinan bahwa subyek penelitian dapat memberikan gambaran dan kesimpulan yang jelas mengenai apa yang seharusnya dilakukan pada perjanjian KPR BTN.
- (3) terbatasnya waktu, tenaga dan biaya.



#### **D. Susunan Subyek Penelitian**

(a) Konsumen, yaitu pihak Debitur KPR BTN, diambil masing-masing 5 % dari masing-masing tipe rumah. Dengan pertimbangan bahwa konsumen memiliki kondisi maupun permasalahan yang relatif sama.

Konsumen yang dijadikan responden terdiri :

(1). Perumahan Berkoh Indah

Type Rumah 54 ada 300 rumah = 60 responden

(2). Perumahan Purwosari

Type Rumah 70 ada 238 rumah = 48 responden

Type Rumah 54 ada 248 rumah = 50 responden

Type Rumah 45 ada 77 rumah = 16 responden

Type Rumah 36 ada 107 rumah = 22 responden

Type Rumah 27 ada 165 rumah = 33 responden

(3) Perumahan Teluk

Type Rumah 54 ada 25 rumah = 5 responden

Type Rumah 45 ada 50 rumah = 10 responden

Type Rumah 36 ada 150 rumah = 30 responden

Type Rumah 21 ada 450 rumah = 90 responden

(b) Pihak yang berkepentingan dan berperan serta, yang terdiri dari Produsen (bank) dan Notaris.

#### **E. Alat Pengumpul Data**

##### **(1) Penelitian Kepustakaan**

Studi dokumen yaitu, mempelajari bahan-bahan yang berupa data sekunder baik yang berupa peraturan perundangan maupun keputusan-keputusan.

##### **(2) Penelitian Lapangan, dilakukan dengan cara :**

###### **a. Kuesioner**

Ditujukan pada konsumen KPR BTN

###### **b. Wawancara**

Ditujukan kepada Produsen dan Notaris.

## **F. Analisis Data**

Data yang telah dikelompokkan dan diseleksi selanjutnya di analisis dengan metode Kualitatif Normatif, yaitu penelaahan serta penjabaran data temuan dalam penelitian berdasarkan norma hukum.

Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, metode kualitatif lebih mudah menyesuaikan apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; *kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; dan *ketiga*, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi<sup>64)</sup>. Dengan metode kualitatif normatif tersebut akan diperoleh gambaran yang jelas tentang upaya-upaya yang dapat dilaksanakan dalam hal perlindungan hukum terhadap konsumen dalam Perjanjian KPR BTN

---

<sup>64)</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994, hal. 5.

## **B A B IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pembahasan lebih lanjut dalam bab ini dimaksudkan untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh pihak konsumen (debitur) yang betul-betul dirugikan pihak produsen serta untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum yang dapat diperoleh konsumen (debitur) yang dirugikan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

Untuk mensistimatisir pembahasannya, maka penulis membaginya menjadi 2 (dua) bagian pokok, yaitu :

- a. Upaya pihak konsumen (debitur) yang dirugikan pihak produsen.
- b. Bentuk perlindungan hukum yang dapat diperoleh konsumen (debitur) yang dirugikan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR).

## **A. Upaya Pihak Konsumen Yang Dirugikan Pihak Produsen**

### **1. Latar Belakang Debitur (Konsumen) KPR-BTN**

Dari data di lapangan mengenai latar belakang pendidikan debitur (konsumen), diketahui bahwa sebagian besar konsumen mempunyai kualifikasi pengetahuan umum yang cukup. Sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 1. Latar Belakang Pendidikan Debitur (Konsumen) KPR-BTN**

<b>No.</b>	<b>P e n d i d i k a n</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
1.	Tamat Akademi/PT	246	67.5
2.	Tamat SLTA	118	32.5
3.	Tamat SLTP	--	--
4.	Tamat SD	--	--
5.	Tidak tamat SD	--	--
<b>J U M L A H</b>		<b>364</b>	<b>100</b>

Sumber : Data primer 1997

Walaupun demikian kualifikasi pengetahuan yang cukup tersebut tidak atau belum menjadi jaminan bahwa debitur (konsumen) memiliki kemampuan untuk memahami pengetahuan hukum maupun perbankan yang tentunya lebih bersifat teknis sebagaimana terlihat dalam perjanjian KPR-BTN ini.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan SK Menteri Keuangan No. B-49/MK/IV/1/1974 tertanggal 29 Januari 1974, Bank Tabungan Negara telah diberikan tugas untuk membiayai pembangunan perumahan oleh pemerintah. Disamping tugas khusus tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Bentuk Hukum Bank Tabungan Negara, juga diberi tugas untuk menyelenggarakan :

- a. usaha-usaha dibidang perbankan dalam arti seluas-luasnya;
- b. usaha lain yang menunjang kegiatan usaha tersebut huruf a.

Maka secara teoritis Bank Tabungan Negara sebagai pihak produsen mempunyai kedudukan yang kuat baik secara ekonomis maupun psikologis. Sehingga dalam hal pemberian kredit, bank sebagai pihak produsen mempunyai kekuasaan yang mutlak untuk mengabulkan atau menolak permohonan kredit pihak debitur (konsumen) yang diajukan kepadanya (Lihat Lampiran 1. Persyaratan Permohonan Kredit). Dengan keunggulan yang dimilikinya itu, ternyata produsen juga mempunyai kekuasaan untuk menentukan kedudukan hukum debitur dengan dibuatnya perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dalam bentuk yang baku (standar).

Di satu sisi dengan dibakukannya perjanjian kredit, khususnya dari segi pelayanan bank memang akan menjadi lebih efisien. Namun dalam praktek penggunaannya tidak jarang malahan memberatkan konsumen KPR. Dapatlah penulis contohkan disini; bahwa pihak produsen mencantumkan syarat-syarat perjanjian KPR yang secara implisit merupakan syarat eksonerasi dalam perjanjian KPR, yaitu : yang berkenaan dengan syarat Perjanjian KPR tentang Suku Bunga Kredit yang sewaktu-waktu dapat diubah (Lihat Lampiran 2, dalam pasal 2 ayat (2) -nya).

Tingkat pendidikan yang dimiliki konsumen tersebut ternyata juga tidak menjamin kelancaran pembayaran angsuran KPR. Namun dari data dilapangan dapat diketahui bahwa kelancaran pembayaran angsuran KPR ditentukan oleh besarnya penghasilan debitur.

Tabel 2. Penghasilan Debitur (Konsumen) KPR-BTN

No.	Penghasilan	Total	%
1.	< Rp. 100.000,-	—	—
2.	Rp. 100.000 - Rp. 300.000,-	65	18
3.	Rp. 300.000 - Rp. 500.000,-	266	73
4.	Rp. 500.000 - Rp. 700.000,-	19	5.2
5.	Rp. 700.000 - Rp. 900.000,-	12	3.2
6.	> Rp. 900.000,-	2	0.6
<b>JUMLAH</b>		<b>364</b>	<b>100</b>

Sumber : Data Primer 1997

Penulis menentukan besarnya penghasilan konsumen maksimum Rp. 900.000,- sebab hal tersebut disesuaikan dengan kelompok konsumen yang dijadikan subyek penelitian ini, yakni konsumen KPR yang berada pada kelompok Paket A dan Paket B, yang terdiri dari perumahan Type 21, Type 36, Type 45 dan Type 54 sesuai dengan kategori yang ditetapkan oleh Bank Tabungan Negara.

Walaupun penghasilan debitur (konsumen) itu cukup besar (untuk ukuran masyarakat menengah ke bawah), namun hal demikian juga tidak menjadi jaminan bahwa angsuran pembayaran KPR akan lancar atau tidak mengalami gangguan.

Namun sebagaimana diketahui bersama, bahwa yang berperan dalam kelancaran pembayaran angsuran KPR justru pada ada atau tidaknya kebutuhan (yang tak terduga) serta kedisiplinan konsumen. Dan biasanya dalam kasus tunggakan angsuran KPR tidak jarang penyebabnya justru terletak pada ketidak disiplin debitur dalam membayar angsuran. Sedangkan kurang disiplinnya para debitur (konsumen) tersebut berkaitan erat dengan desakan kebutuhan yang tak terduga itu. Kebutuhan hidup konsumen sering terganggu oleh kebutuhan yang datangnya secara tiba-tiba dan sulit dihindari, seperti misalnya ada salah satu anggota keluarga



yang tiba-tiba sakit dan segera membutuhkan perawatan dokter, biaya pendidikan anak dan sebagainya. Jadi sebetulnya debitur tersebut mampu untuk membayar angsuran akan tetapi kurang disiplin sehingga sering terlambat melakukan pembayaran yang tepat waktu.

Dari pengamatan penulis, kebanyakan rumah yang diperoleh dari fasilitas KPR BTN itu ternyata belum sempurna betul ketika diserahkan pada konsumen, sehingga konsumen masih perlu untuk mengadakan penyempurnaan sendiri. Sehingga sangatlah beralasan apabila ada perasaan kecewa dari pihak debitur atas rumah yang belum sempurna itu yang berakibat justru uang yang seharusnya dipakai untuk membayar angsuran tiap bulannya itu, malahan digunakan untuk menyempurnakan rumah tersebut.

**Tabel 3. Alasan Debitur Menunggak Membayar Angsuran KPR-BTN**

No.	Alasan Debitur menunggak Membayar Angsuran	Total	%
1.	Tempat pembayaran angsuran terlalu jauh	25	6.9
2.	Kecewa karena rumah belum sempurna	171	47
3.	Adanya kenaikan angsuran padahal penghasilan tidak bertambah	39	10.7
4.	Kenaikan anggaran rumah tangga	125	34.3
5.	Tidak takut dengan sanksi BTN	4	1.1
<b>JUMLAH</b>		<b>364</b>	<b>100</b>

Sumber : Data Primer 1997

Sebagaimana sudah disebut terdahulu yakni, meskipun ada ketidakpuasan debitur (konsumen) terhadap kondisi rumah yang dimiliki dengan fasilitas KPR-BTN tersebut, namun alasan untuk memiliki rumah dengan menggunakan fasilitas KPR BTN sebagai satu-satunya cara untuk memperoleh rumah masih tetap merupakan alasan terbesar dari para konsumen perumahan. Ini terlihat dari 364 orang konsumen KPR-BTN yang menyatakan bahwa kepemilikan rumah secara kredit merupakan satu-satunya jalan adalah jawaban sebagian besar dari konsumen, yaitu sebanyak 279 orang atau 76.6 %, sedangkan yang menyatakan bukan satu-satunya berjumlah 85 orang atau 23.4 %.

Dari gambaran umum kondisi konsumen dalam perjanjian KPR BTN tersebut, maka secara nyata dan tidak perlu dibuktikan lagi bahwa kedudukan pihak produsen (BTN) merupakan pihak yang berada pada posisi unggul berhadapan dengan masyarakat golongan menengah ke bawah. Dalam kondisi yang demikian itulah produsen mengadakan perjanjian KPR.

Sebelum dilaksanakan perjanjian KPR antara pihak produsen dan pihak konsumen senantiasa diawali dengan adanya penawaran dari pihak produsen. Maka kalau kita perhatikan penawaran kredit perumahan yang dikemukakan pihak produsen tersebut merupakan penawaran umum.

Artinya penawaran itu ditujukan kepada siapa saja yang berkeinginan untuk memiliki rumah dengan menggunakan fasilitas KPR BTN. Namun kenyataannya tidak semua penerimaan (atas penawaran produsen tersebut) yang dilakukan oleh konsumen langsung akan mengikat pihak produsen. Dalam hal ini produsen hanya akan terikat pada penerimaan yang dilakukan konsumen yang benar-benar memenuhi syarat-syarat sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan fasilitas KPR BTN.

Secara umum fasilitas KPR BTN itu memang ditujukan pada golongan masyarakat yang berpenghasilan menengah kebawah, baik mereka yang mempunyai penghasilan tetap maupun tidak tetap yang belum memiliki rumah, agar mereka dapat memiliki rumah sendiri. Dan yang menentukan kelayakan pemohon bukanlah golongan atau pangkat atau pekerjaan pemohon melainkan penghasilan pemohon.

Berdasarkan ketentuan dan syarat-syarat umum KPR BTN, maka rincian persyaratan umum untuk konsumen, antara meliputi :

- a. Persyaratan pemohon, terdiri dari :
  1. Calon debitur adalah Warga Negara Indonesia
  2. Telah berusia 21 tahun atau telah menikah dan berwenang untuk melakukan tindakan hukum, dalam hal ini pembatasan umur bagi

calon debitur adal 60 tahun serta berwenang untuk melakukan tindakan hukum serta pada saat usia 65 tahun kreditnya tersebut telah dilunasi.

3. Mempunyai penghasilan yang cukup untuk memenuhi angsuran bulanan dan terjamin kelangsungannya.
4. Belum memiliki rumah sendiri, khusus untuk pemohon KP-RSS; KP-KSB, KPR Paket A dan paket B.
5. Telah memiliki masa kerja atau telah menjalankan usaha sesuai dengan bidangnya minimal 1 tahun.
6. Telah menjadi penabung atau pemegang rekening giro pada BTN.
7. Penetapan besarnya penghasilan untuk dapat mengambil fasilitas KPR BTN sesuai dengan ketentuan dari BTN.

Apabila persyaratan sebagaimana tersebut di atas dipenuhi oleh seseorang yang berkehendak untuk mendapatkan KPR-BTN maka secara formal konsumen mengajukan permohonan kepada BTN selaku produsen dengan mengisi formulir yang sudah disediakan BTN dengan dilengkapi persyaratan-persyaratan administratif sebagaimana ditentukan (Lihat Lampiran 3). Ditinjau dari sisi ini, yakni dengan diajukannya permohonan debitur untuk mendapatkan fasilitas KPR BTN dapatlah dikatakan sebagai

momentum terjadinya penerimaan konsumen atas penawaran (umum) pihak produsen.

Dari permohonan debitur (konsumen) tersebut produsen dapat memutuskan untuk mengabaikan atau bahkan menolak permohonan untuk mendapatkan fasilitas KPR-BTN tersebut. Namun sebelum keputusan tersebut diambil, produsen meneliti sekali lagi kelengkapan persyaratan yang harus dipenuhi konsumen. Untuk kepentingan tersebut dilakukanlah wawancara yang tujuan utamanya untuk mengecek kebenaran data pemohon serta untuk memberikan penjelasan-penjelasan mengenai ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan KPR BTN.

Wawancara tersebut diperlukan guna melihat sejauh mana pemohon memenuhi persyaratan : karakter, kapasitas, kolateral dan kapabilitas serta kondisi sosial ekonomi pemohon sebagaimana ditentukan pihak produsen. Dengan mengingat bahwa permohonan dapat dilakukan secara perorangan maupun kelompok (kolektif) maka pelaksanaan wawancaranya pun dapat dilakukan secara perorangan maupun secara kolektif. Wawancara perorangan adalah wawancara yang dilakukan langsung antara petugas dari pihak produsen (bank) dengan pihak konsumen (pemohon KPR). Dengan wawancara seperti itu diharapkan akan mendapat kepastian tentang instansi atau perusahaan

pemohon, sumber penghasilan pemohon dari instansi/kantor usaha tersebut cukup mengenal kontinuitas pembayaran angsuran KPR BTN.

Sedangkan wawancara secara kolektif dilaksanakan dengan cara, para pemohon KPR secara bersama-sama. Cara demikian ini ditempuh apabila pemohon dari suatu instansi mengajukan permohonan secara bersama-sama.

Sedangkan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penjelasan sifat hubungan hukum yang terjadi antara produsen dan konsumen; produsen dalam hal ini menganggap penting untuk menyampaikan penegasan tentang batas-batas tanggung jawabnya kepada pihak konsumen. Penegasan yang demikian ini perlu dikemukakan mengingat hal demikian itu tidak terlepas dengan adanya pihak lain yang erat kaitannya dengan pemrosesan kepemilikan rumah melalui KPR BTN, yaitu pihak pengembang (developer). Pada kesempatan wawancara tersebut pihak produsen menegaskan sekali lagi bahwa mereka hanya bertanggung jawab sebatas perijinan kredit saja.

Mengenai kualitas produk (fisik bangunan beserta fasilitas pendukungnya) adalah menjadi tanggung jawab pihak pengembang (developer). Dalam penjelasan kepada pihak konsumen hal tersebut oleh pihak produsen dirinci dan ditegaskan bahwa produsen tidak bertanggung

jawab terhadap aliran listrik yang belum menyala, IMB maupun sertifikat yang belum diselesaikan, sebab hal tersebut dianggap erat kaitannya dengan hubungan hukum jual beli antara pihak pengembang (developer) dengan konsumen KPR BTN, sehingga hal-hal sebagaimana sudah disebut terdahulu menjadi kewajiban dan tanggung jawab pihak pengembang (developer).

Dalam prakteknya, penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh pihak produsen mengenai hak dan kewajiban konsumen ternyata lebih banyak ditekankan pada kewajiban konsumen saja. Salah satu hak yang diberikan oleh produsen kepada konsumen hanyalah yang bersifat umum sekali yakni : konsumen berhak menikmati fasilitas kredit jangka panjang yang diberikan produsen (Bank) kepada konsumen.

Untuk memastikan apakah penjelasan-penjelasan yang diberikan produsen sudah diberikan atau belum, dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4. Penjelasan Produsen Tentang Perjanjian KPR**

No.	Penjelasan Produsen Tentang Perjanjian KPR	Total	%
1.	Sudah diberikan	349	95.8
2.	Belum diberikan	15	4.2
<b>J U M L A H</b>		<b>364</b>	<b>100</b>

Sumber : Data Primer 1997

Dari tabel tersebut di atas diketahui bahwa dari 364 orang konsumen, ternyata ada 349 orang konsumen atau 95,8 % menyatakan telah diberi penjelasan, sedangkan 15 orang konsumen atau 4,2 % menjawab belum diberi penjelasan.

Kurangnya pengetahuan konsumen mengenai hak dan kewajibannya terutama disebabkan karena disamping apa yang sudah dicantumkan dalam perjanjian kredit beserta syarat-syarat umum yang ada, pihak produsen ternyata dalam penjelasannya juga menerangkan sifat hubungan hukum antara pengembang (developer) dengan konsumen yang harus dibedakan dengan hubungan hukum antara pengembang (developer) dengan produsen; dimana hal demikian ini tidak terdapat dalam naskah perjanjian kredit.

Meskipun demikian, dari 349 orang responden yang telah mendapat penjelasan ternyata juga tidak semua konsumen mengerti atas penjelasan yang telah diberikan oleh pihak produsen tersebut, sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini.



**Tabel 5. Tanggapan Responden Atas Penjelasan Pihak Produsen**

No.	Tanggapan Responden	Total	%
1.	Jelas	41	11.7
2.	Cukup Jelas	121	34.6
3.	Tidak Jelas	187	53.7
JUMLAH		364	100

Sumber : Data Primer 1997

Dari Tabel 5 tersebut menunjukkan ada 187 orang konsumen atau 53.7 %, menyatakan tetap tidak jelas atas penjelasan pihak produsen dan umumnya disebabkan karena penjelasan yang diberikan itu sangat bersifat teknis (hukum dan perbankan), sehingga tidak terlalu mudah dimengerti. Walaupun demikian ada sebanyak 121 orang responden atau 34.6 %, yang menyatakan cukup mengerti atas penjelasan yang diberikan pihak produsen.

Setelah kegiatan wawancara dilaksanakan dan apabila ternyata permohonan debitur (konsumen) akhirnya dikabulkan, maka dari pihak produsen akan menerbitkan Surat Penegasan Persetujuan Penyediaan Kredit (SP3K) (Lihat Lampiran 4); sedangkan apabila permohonan itu ditolak maka juga akan diterbitkan surat penolakan.

**Dalam SP3K tersebut disebutkan mengenai ketentuan dan syarat-syarat persetujuan pemberian kredit, yang antara lain menyangkut :**

- 1. Jumlah maksimal kredit;**
- 2. Jangka waktu kredit;**
- 3. Suku bunga;**
- 4. Jumlah angsura tiap bulan;**
- 5. Jaminan kredit;**
- 6. Biaya-biaya ;**
  - a. Provisi.**
  - b. Premi asuransi kebakaran.**
  - c. Biaya notaris.**
  - d. Biaya pemasangan hipotik.**

**Pada hakekat nya menurut hemat penulis dengan diterbitkannya SP3K tersebut telah terjadi perjanjian KPR-BTN antara pihak produsen dengan pihak konsumen. Penulis mendasarkan hal ini pada alasan bahwa penawaran umum yang telah disampaikan pihak produsen telah pula diterima baik oleh pihak konsumen dengan diajukannya permohonan untuk mendapatkan fasilitas KPR-BTN, dan pihak produsen sendiri telah menetapkan bahwa ia bersedia memberikan kredit dengan diterbitkannya**

SP3K. Berdasar SP3K tersebut maka telah siap untuk dilaksanakan akad (penanda tangan perjanjian) KPR.

## **2. Upaya Pihak Konsumen Untuk Mengkaji Ulang Kata Sepakat**

Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa pada hakekatnya perjanjian KPR sudah terjadi pada saat diterimanya SP3K (yang telah diisi dan ditandatangani pihak konsumen) oleh pihak konsumen. Namun demi kepastian hukum, maka terjadinya perjanjian KPR BTN antara konsumen dan produsen perlu dibuat secara formal, yaitu secara tertulis berupa penanda tangan naskah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah yang telah sebagaimana telah disiapkan oleh pihak produsen. (Lihat Lampiran 2)

Perlunya kepastian hukum disini juga berkenaan dengan sifat sementara SP3K. Dikatakan sementara sebab SP3K ini dapat dibatalkan, yaitu apabila pihak konsumen ternyata tidak menyetujui (tidak mengembalikan SP3K kepada produsen).

Sebenarnya antara SP3K dengan naskah perjanjian KPR secara substantif tidak ada bedanya, hanya fungsinya saja yang berbeda. SP3K itu fungsinya sebagai surat bukti kesanggupan dari pihak produsen untuk memberkan kredit sebagaimana dimohon konsumen. Oleh karena itu SP3K juga dapat dikatakan sebagai penawaran kembali dari pihak

produsen kepada pihak konsumen. Artinya, berdasarkan permohonan dan data konsumen sebagaimana telah diajukannya itu; maka produsen menawarkan kembali kepada konsumen bahwa pihak produsen pada akhirnya dapat menyetujui memberikan sejumlah tertentu kredit. Oleh karena itu apabila konsumen menyetujuinya maka kepadanya diminta untuk menanda tangani SP3K tersebut dan kemudian mengembalikannya kepada produsen.

Sedangkan naskah perjanjian KPR sudah jelas berupa perjanjian antara produsen dengan konsumen. Dari segi substansi pada dasarnya sebagaimana sudah disebut terdahulu tidak ada perbedaan, karena meskipun formatnya antara SP3K dengan naskah perjanjian KPR agak berbeda, namun ketentuannya sama yaitu : "untuk pemberian kredit ini berlaku syarat-syarat umum Kredit Pemilikan Rumah serta ketentuan-ketentuan lain menyangkut KPR yang berlaku di BTN". Naskah perjanjian KPR juga dapat dikatakan sebagai bukti secara formal atas penerimaan kembali SP3K oleh produsen yang dikirim pihak konsumen.

Penandatanganan perjanjian KPR secara teoritis merupakan kehendak (yang dinyatakan) dari pihak konsumen pada pihak produsen yang berakibat timbulnya akibat hukum pada hubungan antara konsumen dengan produsen. Namun dalam kenyataanya menurut hemat penulis

dapat terjadi bahwa penandatanganan perjanjian KPR tidak selalu menjamin bahwa pernyataan yang dimanifestasikan melalui penandatanganan itu sejalan dengan kehendak yang sebenarnya.

Disatu sisi pihak produsen beranggapan bahwa penandatanganan perjanjian KPR merupakan indikator yang mutlak bahwa penandatanganan perjanjian tersebut telah sesuai dengan kehendak konsumen yang memang benar-benar telah menerima penawaran pihak produsen. Kenyataan tersebut didasarkan pada jawaban pihak produsen ketika ditanyakan : indikator apa yang digunakan pihak produsen dalam menentukan konsumen tersebut benar-benar telah menyetujui perjanjian KPR BTN ? Dalam hal demikian itu produsen menunjuk pada penandatanganan perjanjian sebagai dasar bahwa konsumen telah menyetujui perjanjian KPR.

Pihak produsen berharap bahwa untuk menunjukkan ada tidaknya kesepakatan dalam perjanjian diperlukan bukti formal. Walaupun juga diakui bahwa terjadinya kata sepakat tidak selalu harus dilakukan secara tertulis, namun dapat pula dilakukan secara lisan dengan menyatakan setuju atau cukup dengan isyarat seperti menganggukan kepala bahkan juga diam yang menandakan setuju. Akan tetapi untuk memenuhi adanya tuntutan tentang kepastian hukum dan terlebih sebagai upaya preventip

**jika nanti dikemudian hari timbul perselisihan maka dibuatlah perjanjian tertulis agar supaya segala lebih terjamin.**

**Keinginan pihak produsen untuk menjadikan perjanjian KPR yang dibuat secara formal tersebut menjadi bukti terlihat juga dari prosedur selanjutnya yang juga melibatkan jasa Notaris. Perjanjian KPR yang telah disetujui kedua belah pihak tersebut, kemudian harus dimintakan legalisasinya pada Notaris. Namun sebelum ditandatangani oleh para pihak dan dilegalisasi oleh Notaris, terlebih dahulu Notaris membacakan isi perjanjian KPR kepada masing-masing pihak. Yang dibaca notaris menyangkut isi perjanjian dengan segala konsekuensinya yang berupa hak dan kewajiban masing-masing pihak.**

**Pertimbangan digunakannya jasa notaris berupa legalisasi tersebut adalah jika dibuat dalam bentuk akta otentik jelas memerlukan biaya banyak, dan hal tersebut akan menambah beban yang lebih berat di pihak konsumen dari pada kalau hanya dimintakan legalisasinya saja pada Notaris, sebab kenyataannya semua biaya Notaris tersebut menjadi beban tanggungan konsumen sebagaimana ditentukan dalam SP3K.**

Sebagaimana sudah disebutkan terdahulu bahwa secara formal dengan ditandatanganinya perjanjian KPR maka telah terjadi kata sepakat antara produsen dan konsumen yang ditandai dengan penandatanganan perjanjian KPR-BTN antara pihak produsen dengan pihak konsumen. Namun yang menjadi permasalahan adalah apakah pihak konsumen (debitur) tidak dirugikan oleh produsen (kreditur), yakni apakah kehendak penerimaan yang telah diberikannya atas penawaran pihak produsen tidak mengandung cacat kehendak yakni sehubungan dengan latar belakang kedudukan produsen dan konsumen sebagaimana tersebut dimuka ? Jika ternyata latar belakang kedudukan konsumen menyebabkan kehendak penerimaannya terpaksa harus menyetujui perjanjian KPR, maka dimungkinkan terjadinya cacat kehendak.

Untuk lebih memahami apakah konsumen (debitur) benar-benar telah dirugikan pihak produsen (kreditur) yakni apakah kesepakatan yang diberikan oleh konsumen (debitur) mengandung cacat kehendak atau tidak maka perlu dikemukakan indikator yang dapat menunjuk kemungkinan terjadinya cacat kehendak.

Adapun indikator yang digunakan oleh penulis disini ialah dengan memperhatikan pendapat para konsumen mengenai syarat-syarat perjanjian KPR yang ada dalam naskah perjanjian KPR. Bagaimana para

**konsumen memandang syarat-syarat perjanjian (yang dibuat secara baku itu) memberatkannya atau tidak.**

**Indikator tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah kehendak yang diberikan konsumen (debitur) yang berupa penerimaan atas penawaran produsen (kreditur) mengenai perjanjian KPR tersebut diberikan dengan terpaksa atau secara suka rela ? Jika penerimaan dari pihak konsumen ternyata diberikan dengan keberatan/terpaksa yang berarti kehendak penerimaannya cacad, maka kata sepakat di dalam perjanjian KPR meskipun terjadi akan tetapi sebenarnya mengandung cacad kehendak.**

**Data dilapangan menunjukkan bahwa dari 364 orang responden, ternyata ada 145 orang responden atau 39,8 % menyatakan ada syarat-syarat dalam perjanjian KPR yang dirasakan memberatkan dan sebagian terbesar menunjuk pada pengaturan mengenai suku bunga, terutama terhadap kewenangan di pihak produsen untuk mengubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu. Keberatan konsumen tersebut sebenarnya cukup beralasan mengingat dengan kewenangan itu produsen dimungkinkan untuk menaikkan suku bunga sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada debitur**



(konsumen). Tabel berikut ini menunjukkan syarat-syarat dalam perjanjian KPR yang dianggap memberatkan debitur (konsumen).

Tabel 6. Syarat-syarat Perjanjian Yang Dianggap Memberatkan Debitur

No.	Syarat perjanjian yg dianggap memberatkan	Total	%
1.	Uang muka	55	15.1
2.	Angsuran Bulanan	18	5
3.	Denda Tunggakan	69	19
4.	Perubahan Suku bunga sewaktu-waktu	145	39.8
5.	Denda tunggakan dan perubahan suku bunga sewaktu-waktu	77	21.1
JUMLAH		364	100

Sumber : Data Primer 1997

Pengaturan denda tunggakan memang dikatakan cukup memberatkan pihak konsumen, sebab sejak tahun 1990 denda tunggakan ini dihitung setiap akhir bulan, sehingga misalnya debitur (konsumen) menunggak sejak bulan Juni dan baru dapat membayar bulan September, maka debitur (konsumen) tersebut dikenai denda akumulatif yaitu angsuran bulan September terkena denda tunggakan 3 (tiga) bulan.

Yang memberatkan pihak konsumen (debitur) penunggak angsuran adalah meskipun sudah terkena denda tunggakan, ternyata kepada debitur yang sudah menunggak 3 (tiga) kali angsuran juga masih dikenai

suku bunga baru (berupa kenaikan), baik untuk tunggakanya maupun sisa kreditnya.

Meskipun tujuannya sebagai peringatan (untuk menjerakan) agar pihak konsumen (debitur) tidak menunggak, hal tersebut tetap saja menguntungkan pihak produsen secara sepihak. Keputusan ini ditempuh oleh produsen karena ada indikasi meningkatnya jumlah debitur (konsumen) yang menunggak angsuran kreditnya.

Keberatan dari sebagian besar pihak konsumen (debitur) atas syarat-syarat perjanjian tentang kewenangan produsen mengubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu dapat dijadikan indikator bahwa kehendak dari pihak konsumen (debitur) yang berupa penerimaan atas penawaran pihak produsen sebenarnya tidak diberikan secara bebas, artinya kehendak pihak konsumen (debitur) tidak sepenuhnya menyetujui perjanjian KPR, akan tetapi karena perjanjian tersebut dibuat secara standar (baku), maka pihak konsumen (debitur) tidak ada alternatif lain selain harus menempuh jalan menandatangani perjanjian KPR.

Meskipun demikian untuk sampai pada jawaban atas permasalahan apakah debitur benar-benar dirugikan pihak kreditur yaitu dengan adanya cacad kehendak, maka diperlukan sarana yang dapat

digunakan mencari jawabannya, sarana tersebut ialah dengan mempermasalahkan, apakah perbedaan antara kehendak dan pernyataan (berupa penandatanganan perjanjian oleh pihak konsumen (debitur) itu disebabkan oleh adanya penyalahgunaan keadaan (karena keunggulan ekonomi dan psikologis) dari pihak produsen.

Jika ternyata telah terjadi penyalahgunaan keadaan maka hal itu dapat dikualifikasikan sebagai cacat kehendak meskipun dalam KUH Perdata penyalahgunaan keadaan ini tidak diatur. Namun dalam yurisprudensi (Kasus Bovag) serta doktrin (Van Dune), hal-hal tersebut telah dikembangkan sebagai salah satu cacat kehendak disamping apa yang sudah ditentukan dalam KUH Perdata.

Penulis dalam hal ini mengasumsi bahwa cacat kehendak yang terjadi dalam perjanjian KPR hanyalah karena penyalahgunaan keadaan. Dalam perjanjian KPR memang tidak terjadi paksaan (*dwang*). Produsen tidak pernah memaksa pihak konsumen (debitur) untuk menandatangani perjanjian KPR, namun secara pasif telah mengabaikan kondisi masyarakat yang sangat membutuhkan rumah dengan mensyaratkan kepemilikannya, mau tidak mau harus melalui prosedur penandatanganan perjanjian yang telah dipersiapkan oleh pihak produsen.

## **B. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen (debitur) dalam Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah Bank Tabungan Negara**

Perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada konsumen ini penulis kelompokkan dalam 2 (dua) sifat perlindungan. *Pertama* : perlindungan hukum yang bersifat preventip, yang bertujuan untuk mencegah timbulnya perselisihan antara pihak produsen dengan pihak konsumen (debitur). *Kedua* : perlindungan hukum secara represif ditujukan pada upaya perlindungan hukum kepada pihak konsumen (debitur) sehubungan dengan kemungkinan terjadinya sengketa di Pengadilan Negeri, yang timbul dari perjanjian KPR, khususnya karena masalah kerugian pihak konsumen (debitur) karena perjanjian KPR yang dibuat secara baku. Berikut ini akan diuraikan masing-masing perlindungan hukum tersebut.

### **1. Upaya Perlindungan Hukum Yang Bersifat Preventip**

Perlindungan hukum disini dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang dengan memberi kewajiban pada pihak produsen (yang sering menggunakan perjanjian baku) untuk memenuhi syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam penyusunan perjanjian baku. Perlindungan hukum

yang bersifat preventif disini merupakan upaya untuk mencari rumusan perjanjian baku yang tentunya selain dapat diterima oleh pihak konsumen (debitur) dan pihak produsen namun juga sesuai dengan asas-asas hukum perjanjian khususnya yang berkaitan dengan perjanjian KPR. Disamping itu untuk pengawasan penggunaan perjanjian baku perlu adanya legalisasi yang dilakukan pejabat negara, seperti halnya Notaris.

Untuk lebih jelasnya, pembahasan berikut akan penulis uraikan terinci upaya-upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pihak konsumen (debitur) dalam perjanjian baku.

#### **1.1. Perlindungan Hukum Secara Preventif Yang Wajib Dipenuhi Pihak Produsen.**

Pada hakekatnya perlindungan hukum disini merupakan upaya pembentuk undang-undang untuk mewajibkan pihak produsen agar memberikan hak dan kewajiban pihak konsumen (debitur). Dengan demikian maka pihak produsen wajib menyusun perjanjian baku KPR yang memungkinkan kepentingan pihak konsumen (debitur) tidak dirugikan. Hal yang demikian ini dapat dilakukan sebelum realisasi perjanjian KPR-BTN, yaitu dengan cara mendasarkan penyusunan perjanjian KPR (yang baku)

pada pedoman-pedoman yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang.

Perjanjian (baku) dapat dikatakan ideal apabila dalam penyusunannya memperhatikan asas-asas hukum perjanjian. Dengan memperhatikan asas-asas hukum perjanjian maka syarat-syarat baku yang secara sepihak telah dirumuskan oleh pihak penyusun, diharapkan secara preventif dapat mencegah terjadinya sengketa yang disebabkan syarat-syarat dalam perjanjian yang merugikan salah satu pihak.

Asas-asas perjanjian yang berhubungan atau relevan tersebut diantaranya adalah : asas konsensualisme, asas kebebasan berkontrak, asas mengikatnya perjanjian, asas itikad baik. Perlunya asas-asas tersebut di atas dikemukakan adalah karena mencakup hal-hal yang berkenaan mengenai : Bagaimana sebaiknya tentang bentuk serta isi perjanjiannya ?

Berikut ini penulis kemukakan relevansinya asas-asas perjanjian dalam penyusunan perjanjian baku :

1). Asas Konsensualisme

Asas konsensualisme merupakan unsur essensial dari suatu perjanjian. Bagaimanapun asas ini harus selalu ada dalam setiap perjanjian, termasuk disini dalam perjanjian KPR BTN ini. Kenyataanya, untuk menilai terjadinya kata sepakat dalam perjanjian baku memang relatif sulit, sebab pada umumnya semua syarat-syarat perjanjian baku telah secara sepihak ditetapkan oleh produsen. Pihak konsumen (debitur) hanya dihadapkan pada syarat-syarat perjanjian sebagaimana telah dipersiapkan oleh pihak produsen.

Menghadapi kenyataan tersebut, pihak produsen seharusnya menyusun syarat-syarat perjanjian dengan memperhatikan kepatutan. Agar menurut ukuran yang layak dan patut dapat diasumsikan bahwa konsumen yang hendak mengadakan perjanjian dapat menyetujui syarat-syarat perjanjiannya (kesepakatan yang terjadi benar-benar tanpa adanya cacad kehendak). Meskipun penyusunan perjanjian baku menjadi kewenangan penuh pihak produsen namun pihak produsenpun sebaiknya tidak mengabaikan kondisi pihak konsumen (debitur). Jika hal tersebut

tidak diperhatikan maka tujuan pemakaian perjanjian baku untuk kegunaan efisiensi waktu, biaya dan tenaga justru kemungkinannya dapat mendatangkan masalah dikemudian hari.

Kemungkinan timbulnya gugatan dari pihak konsumen (debitur) yang merasa dirugikan oleh syarat-syarat perjanjian baku, semakin hari semakin bertambah banyak. Hal ini juga diperkuat oleh semakin gencarnya gerakan perlindungan konsumen, yang berarti akan meningkatkan kesadaran hukum konsumen tentang hak dan kewajibannya.

## 2). Asas Kebebasan Berkontrak

Dalam penyusunan syarat-syarat baku, pihak produsen sebaiknya tidak menyalahgunakan adanya asas kebebasan berkontrak sebagaimana ditentukan pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata, yang memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada para pihak yang membuat perjanjian untuk menentukan bentuk dan isi perjanjian yang akan dibuat. Asas ini begitu pentingnya sebab pihak produsen sebagai pihak yang membuat perjanjian dan yang mempunyai keunggulan ekonomi maupun psikologis, cenderung sewenang wenang dalam penyusunan



syarat-syarat perjanjian baku, yaitu dengan mengabaikan kondisi pihak konsumen (debitur) yang sebenarnya. Kecenderungan demikian disebabkan karena masih kuatnya anggapan di pihak produsen bahwa ketergantungan pihak konsumen (debitur) pada pihak produsen akan memaksa pihak konsumen (debitur) tetap mau menerima syarat-syarat perjanjian sebagaimana disodorkan padanya.

### 3). Asas Kekuatan Mengikatnya Perjanjian

Pihak produsen perlu lebih memahami asas ini sebab di pihak produsen kenyataannya masih muncul adanya anggapan bahwa dengan di tandatanganinya perjanjian KPR BTN serta juga setelah mendapat legalisasi dari Notaris, maka pihak konsumen (debitur) dianggap terikat mutlak. Bahkan oleh produsen perjanjian yang telah ditandatangani tersebut digunakan sebagai perangkap bahwa siapapun yang telah menandatangani perjanjian harus melaksanakan perjanjian tersebut dan tidak dapat mengelak untuk tidak melaksanakan perjanjian. Pada hal dalam pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata, menentukan bahwa : semua perjanjian yang dibuat secara sah (garis bawah : oleh penulis) berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Dengan demikian hanya perjanjian yang sah saja yang dapat mengikat mutlak. Konsekuensinya ialah, jika perjanjian tidak sah maka terbuka kemungkinannya untuk terjadinya pembatalan. Meskipun dalam penyusunan perjanjian baku pihak produsen bebas menentukan syarat-syarat perjanjian dan berusaha sedapat mungkin menguntungkan dirinya. Seharusnya syarat-syarat perjanjian yang dibuat tidak merugikan pihak konsumen (debitur). Dengan demikian walaupun pihak konsumen (debitur) telah menandatangani perjanjian, hal tersebut bukanlah jaminan bahwa pihak konsumen (debitur) mutlak untuk melaksanakannya. Masalahnya jika ternyata perjanjian tersebut tidak sah atau tidak dilaksanakan dengan itikad baik, maka masih ada kemungkinan bagi pihak konsumen (debitur) untuk minta pembatalan.

#### **4). Asas Itikad Baik**

Hal yang dapat produsen lakukan sehubungan dengan asas ini adalah dengan menyusun syarat-syarat baku perjanjian dengan sejelas-jelasnya. Ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan perjanjian tidak membuka peluang bagi pihak produsen untuk menafsirkan syarat-syarat

perjanjian baku yang justru mengarah pada terjadinya pelaksanaan perjanjian tanpa itikad baik.

Asas-asas perjanjian sebagaimana tersebut di atas seharusnya di tetapkan oleh pembentuk undang-undang sebagai acuan pihak produsen dalam menyusun perjanjian baku, termasuk disini adalah perumusan syarat-syarat perjanjian KPR, khususnya yang berkenaan dengan pengaturan suku bunga, yang memberi kemungkinan pihak produsen untuk mengubah suku bunga tersebut sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pihak konsumen (debitur).

Dalam kerangka teori hukum perjanjian, ketentuan perubahan suku bunga berkaitan dengan unsur *accidentalita* yaitu unsur yang harus dinyatakan secara tegas diperjanjikan. Hal ini diperlukan karena syarat pengubahan suku bunga pada perjanjian KPR secara implisit merupakan syarat eksonerasi; yang sebenarnya merupakan upaya dari pihak produsen untuk membebaskan dari resiko pelaksanaan perjanjian (terjadinya *overmacht* ).

Oleh karena itu menurut hemat penulis, pencantuman syarat-syarat perjanjian yang memungkinkan pihak produsen untuk dapat mengubah suku bunga KPR sebaiknya dibuat perumusan sebagai berikut :

- (1). Pihak produsen berhak mengubah suku bunga sewaktu- waktu;
- (2). Perubahan suku bunga yang berupa kenaikan dapat dilakukan, apabila dalam keadaan yang memaksa dan akibat kenaikan tersebut ditanggung bersama antara produsen dan konsumen.

Perumusan syarat perjanjian tentang perubahan suku bunga yang demikian itu dirasakan mendekati syarat perjanjian baku yang ideal. Adapun alasannya adalah : *Pertama* ; karena syarat perjanjian yang sedikian itu dapat diterima berdasarkan kepatutan, sehingga pihak konsumen yang mengendaki diadakannya perjanjian KPR secara *a priori* dianggap pula telah memberikan kesepakatannya. Artinya konsumen tidak dapat mengelak bahwa ia tidak menghendaki perjanjian yang dibuat dengan syarat-syarat sebagaimana telah ditentukan itu.

Berdasarkan teori kepercayaan, jika terdapat perbedaan antara pernyataan konsumen (dalam hal ini berupa penandatanganan perjanjian KPR) dengan kehendaknya (tidak menghendaki perjanjian dibuat dalam bentuk demikian), maka yang berlaku dan diterima adalah syarat-syarat perjanjian yang secara obyektif dapat dipercaya.

Dengan perumusan syarat-syarat perubahan suku bunga sebagaimana dikemukakan penulis di atas, dapat dikatakan bahwa pihak produsen telah sedemikian rupa mengupayakan untuk dapat diterimanya (sebagai kata sepakat) syarat-syarat perjanjian oleh pihak konsumen tanpa cacad kehendak, yang berarti memenuhi tuntutan adanya asas konsensualisme. Pihak produsen juga tidak dianggap menyalah gunakan asas kebebasan berkontrak yaitu dengan menyusun bentuk serta isi perjanjian yang didasarkan kepada kepatutan. Dengan demikian asas kekuatan mengikatnya perjanjian menjadi lebih terjamin.

*Kedua* : dengan penegasan syarat perjanjian tentang perubahan suku bunga tersebut di atas menutup peluang bagi pihak produsen untuk menafsirkan syarat-syarat pengaturan suku bunga terlalu umum, yang dalam pelaksanaannya dapat merugikan pihak konsumen Oleh karena itu secara implisit pihak produsen telah pula menunjukkan adanya itikad baik dalam menyusun maupun dalam melaksanakan perjanjian.

## **1.2. Upaya Perlindungan Hukum Preventip Yang Berasal Dari Wewenang Notaris.**

Upaya perlindungan hukum secara preventip kepada konsumen dapat juga diharapkan dari pihak notaris. Pembuat undang-undang untuk itu sebaiknya juga mensyaratkan penggunaan perjanjian (baku) tertentu harus dilegalisir pejabat negara, yaitu dalam hal ini adalah Notaris. Jasa legalisasi ini dipilih sebab mempunyai kekuatan pembuktian yang sama dengan akta otentik, namun dari segi konsumen blayanya lebih murah.

Disamping itu legalisasi lebih sesuai dengan karakteristik dari perjanjian baku. Sebab jika perjanjian dibuat dalam akta otentik, maka penyusunannya lalu diserahkan kepada notaris. Pada hal perjanjian baku itu merupakan perjanjian yang isinya secara *a priori* disusun oleh pihak produsen . Oleh karena itu legalisasi memang pilihan yang tepat untuk perjanjian baku.

Peran notaris melalui wewenangnya untuk melegalisasi perjanjian baku menurut penulis cukup relevan untuk dikemukakan, sebab notaris dapat mencegah terjadinya perjanjian baku yang dapat merugikan salah satu pihak seperti halnya yang dialami konsumen dalam perjanjian KPR ini. Harapan ini berkaitan dengan adanya kewenangan notaris untuk menolak memberikan bantuannya kepada para pihak.

Kewenangan itu dimungkinkan karena dalam pasal 7 ayat 1 Peraturan Jabatan Notaris (PjN) (Ordonansi Stb. 1860 No. 3), menetapkan bahwa, Notaris tidak diperkenankan untuk menolak bantuannya apabila hal itu dimintakan kepadanya, kecuali (garis bawah : oleh penulis) untuk itu terdapat alasan yang mendasar.

Dari pengecualian yang diberikan oleh undang-undang tersebut, notaris diharapkan dapat mencegah terjadinya perjanjian yang dapat memberatkan konsumen. Hal itu semakin diharapkan karena peran para notaris makin hari makin berkembang dan banyak dibutuhkan. Penolakan bantuan dari notaris yang relevan untuk dikemukakan untuk perlindungan hukum konsumen KPR ialah para pihak tak dapat menerangkan kemauan mereka dengan jelas kepada notaris <sup>65)</sup>.

Menurut hemat penulis, alasan penolakan yang dilakukan notaris bahwa para pihak ternyata tidak dapat menerangkan kemauan mereka dengan jelas tersebut dapat ditujukan terhadap perumusan syarat-syarat perjanjian, khususnya perubahan suku bunga yang terlalu luas.

---

<sup>65)</sup> Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1982, hal. 99.

**Ketidak jelasan tersebut berkaitan dengan masalah batasan berlaku dan besarnya suku bunga. Jika perubahan suku bunga tersebut mengarah kepada kenaikan.**

**Oleh karena itu notaris sebaliknya menolak untuk memberikan bantuannya berupa legalisasi perjanjian KPR, yang didalamnya memuat syarat-syarat perubahan suku bunga yang tidak jelas dan dapat merugikan konsumen. Peran aktif notaris disini sebagai upaya preventip untuk mencegah digunakannya syarat-syarat perjanjian KPR yang terlalu luas yang dalam pelaksanaannya malah membuka peluang untuk terjadinya ilikad tidak baik.**

**Meskipun demikian, sebelum notaris menolak memberikan bantuannya, kepada pihak produsen perlu diberi nasehat-nasehat agar memperbaiki syarat-syarat perjanjian khususnya tentang perubahan suku bunga agar lebih jelas dan tidak mempunyai potensi untuk merugikan konsumen. Namun apabila pihak produsen tetap pada pendiriannya yakni bertahan dengan syarat-syarat perjanjian sebagaimana telah disusunnya maka notaris dapat menolak untuk memberikan bantuannya (berupa pemberian legalisasi).**



## **2. Upaya Perlindungan Hukum Yang Bersifat Represif**

Upaya perlindungan hukum yang bersifat represif ini dalam hal terjadinya sengketa antara pihak produsen dan pihak konsumen di pengadilan. Perlindungan hukum terhadap konsumen KPR diperlukan karena dengan syarat perjanjian KPR tentang perubahan suku bunga yang terlalu luas tersebut digunakan pihak produsen untuk menindas para konsumen yang menunggak, yakni dengan cara menaikkan suku bunga. Hal tersebut dirasakan memberatkan konsumen penunggak sebab disamping harus dibebani denda tunggakan juga dikenakan suku bunga baru yang berupa kenaikan.

Meskipun selama ini menurut hemat penulis, permasalahan demikian itu belum pernah ada gugatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri, namun secara teoritis perlu dicarikan jalan keluarnya sebagai bahan dalam menghadapi perkembangan upaya perlindungan hukum terhadap konsumen, yang dari waktu ke waktu terus meningkat, sebagai akibat semakin sadarnya masyarakat konsumen akan hak dan kewajibannya.

Perlindungan hukum bagi konsumen penunggak KPR diberikan setelah produsen mengambil keputusan untuk mengenakan suku bunga baru (berupa kenaikan) kepada para penunggak. Sedangkan bagi para

konsumen pada umumnya, perlindungan hukum dapat dimintakan setelah pihak produsen mengenakan suku bunga baru kepada konsumen, tanpa alasan yang dapat diterima, seperti bukan karena *overmacht* .

Dengan demikian permasalahannya yang kongkrit adalah jika produsen menaikkan suku bunga dengan sewenang-wenang, baik kepada konsumen penunggak maupun konsumen pada umumnya namun dipihak konsumen ternyata menolak untuk mematuhi keputusan produsen tersebut. Oleh karena itu perlindungan hukum yang bersifat represif ini diberikan kepada konsumen pada saat produsen menggugat pihak konsumen.

Sebagaimana sudah disebut terdahulu bahwa pihak produsen memang dimungkinkan menggugat pihak konsumen dengan dasar perjanjian KPR yang telah ditandatangani konsumen dimana di dalamnya telah diperjanjikan bahwa produsen dapat mengubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada konsumen. Produsen berharap dengan ditandatanganinya perjanjian KPR, maka debitur terikat pada seluruh isi perjanjian.

Dengan adanya gugatan pihak produsen tersebut, akan timbul pertanyaan apakah pihak konsumen dapat memperoleh perlindungan dengan mendalilkan bahwa perjanjian KPR yang telah ditandatanganinya mengandung cacad kehendak. Dalam hal ini perlu dikemukakan sebuah doktrin yang menyatakan :

"Apabila seseorang memberikan kesan (*Schijn*) bahwa ia membuat perjanjian dan pihak lawannya 'sewajarnya' dapat menganggap bahwa perjanjian tersebut memang dikehendaki , maka orang itu terikat dengan kesan (*schijn*) yang ditimbulkannya. Dalam hal demikian orang yang hendak membuat perjanjian tersebut tidak dapat menyatakan, bahwa kata sepakat mengandung cacad kehendak. Hanya dapat dikatakan bahwa kata sepakat mengandung cacad kehendak kalau pihak lawan beritikad tidak baik, yaitu kalau ia mengerti atau seharusnya mengerti bahwa sesungguhnya ada cacad kehendak dari orang yang hendak membuat perjanjian tersebut, walaupun ditimbulkan kesan seolah-olah telah diberikan kata sepakat"<sup>66)</sup>.

---

<sup>66)</sup> J.M. van Durne, *Perkembangan-Perkembangan Hukum Perdata Belanda dalam Praktek dan Teori*, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1976, hal. 178.

Dengan demikian prasyarat yang harus ada untuk mendalilkan adanya cacad kehendak dalam perjanjian KPR dipihak konsumen adalah pihak produsen mengerti atau seharusnya mengerti bahwa syarat-syarat perjanjian tentang pengubahan suku bunga dan akibat pelaksanaannya dari segi kepatutan tentunya pihak konsumen akan keberatan untuk menerimanya. Oleh karena itu meskipun ditimbulkan kesan bahwa pihak konsumen sepakat yaitu dengan ditandatanganinya perjanjian KPR, namun kata sepakat tersebut mengandung cacad kehendak.

Prasyarat tersebut kenyataannya terjadi dalam perjanjian KPR-BTN ini, pihak produsen telah menyalahgunakan keadaan konsumen yang membutuhkan rumah dengan fasilitas KPR-BTN dengan menyusun syarat-syarat perjanjian dengan mengabaikan kondisi konsumen. Dengan keunggulan ekonomis maupun psikologis pihak produsen mengatur syarat-syarat perjanjian tentang pengubahan suku bunga yang tidak jelas dan ditafsirkan secara luas sehingga merugikan konsumen.

Pihak konsumen yang umumnya sudah merasa diuntungkan dengan memperoleh fasilitas KPR, menjadi kurang bersikap rasional pada syarat-syarat perjanjian KPR yang sebenarnya dapat memberatkannya. Sepatutnya dapat dinilai bahwa pihak konsumen sebenarnya tidak menghendaki syarat-syarat pengaturan suku bunga

dibuat dalam bentuk yang tidak jelas dan tanpa batasan. Oleh karena itu penandatanganan perjanjian KPR oleh konsumen yang memuat syarat-syarat pengaturan suku bunga yang dapat merugikan konsumen sebaiknya memerlukan pelaksanaan dengan itikad baik dari pihak produsen.

Namun dalam kenyataannya, pelaksanaan perjanjian KPR tersebut tidak dilaksanakan secara patut. Pihak produsen telah mengenakan suku bunga baru bagi konsumen yang menunggak selama 3 (tiga) bulan berturut-turut dan telah pula dikenai denda tunggakan. Pada hal keputusan ini tidak ada dasarnya dalam perjanjian KPR maupun syarat-syarat baku. Ketentuan yang ada hanya menyatakan bahwa, suku bunga sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 pasal ini setiap saat dapat berubah sesuai dengan ketentuan bank (Lihat pasal 2 ayat (2) Naskah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah).

Dengan demikian alasan perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada konsumen berhubungan dengan masalah terjadinya perjanjian KPR karena adanya penyalahgunaan keadaan, maka kehendak pihak konsumen yang telah menandatangani perjanjian KPR dengan syarat-syarat yang meberatkannya, mengandung cacat. Sedangkan perlindungan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian

bersumber dari tidak dilaksanakannya perjanjian KPR oleh pihak produsen dengan itikad baik.

Dalam praktek, terjadinya penyalahgunaan keadaan, ternyata dapat berpengaruh pada terjadinya pelaksanaan perjanjian yang tidak dilandasi itikad baik. Dengan terjadinya penyalahgunaan keadaan dari pihak produsen terhadap konsumen, yang menyebabkan pihak konsumen mau menerima syarat perjanjian KPR tentang pengaturan suku bunga yang terlalu luas dan dapat memberatkan konsumen, ternyata menimbulkan peluang di pihak produsen untuk melaksanakan perjanjian tanpa dilandasi dengan itikad baik seperti mengenakan suku bunga baru (berupa kenaikan) tanpa alasan yang patut.

Pelaksanaan perjanjian KPR oleh produsen dikatakan tidak dilandasi itikad baik sebab dengan syarat-syarat perjanjian tentang perubahan suku bunga yang terlalu luas, pihak produsen menindak konsumen penunggak KPR yang sudah dikenakan denda tunggakan, yaitu dengan pemberatannya melalui pengenaan suku bunga baru (berupa kenaikan). Sedangkan kepada konsumen pada umumnya, jika harus dikenakan suku bunga karena keadaan memaksa, tidak juga sepatasnya menanggung seluruh resikonya, seharusnya resiko yang terjadi itupun

**ditanggung bersama-sama (separo-paro) antara pihak produsen dan konsumen.**

**Jadi menurut hemat penulis perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada konsumen secara konkrit, adalah :**

- 1. Atas permintaan konsumen, hakim dapat membatalkan keputusan pihak produsen yang menaikkan suku bunga dengan sewenang-wenang. Konsumen dalam hal ini dapat mendalilkan bahwa syarat-syarat perjanjian KPR yang memberi kewenangan kepada produsen untuk mengubah suku bunga itu disepakati oleh konsumen karena adanya penyalahgunaan keadaan oleh pihak produsen.**

**Permintaan pembatalan oleh konsumen dapat dilakukan karena adanya cacat kehendak (sebagai akibat penyalahgunaan keadaan), yang berarti tidak dipenuhinya syarat subyektif untuk syahnya perjanjian khususnya sebagaimana ditentukan pasal 1320 butir 1 KUH Perdata.**

- 2. Hakim dapat mengesampingkan putusan pihak produsen yang menaikkan suku bunga sewenang-wenang dengan pertimbangan bahwa, produsen tidak melaksanakan perjanjian dengan**

itikad baik yang berarti bertentangan dengan pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata.

Hakim selanjutnya menafsirkan sendiri syarat-syarat perjanjian KPR tentang kewenangan produsen untuk melakukan perubahan suku bunga sewaktu-waktu (dasar dari produsen untuk menaikkan suku bunga) berdasarkan kepatutan.

Dilaksanakannya penafsiran berdasar kepatutan terhadap perjanjian KPR ini tak terlepas dari kajian teoritis tentang itikad baik, yang umumnya menunjuk pada rasa kepatutan.

Menurut hemat penulis penafsiran perjanjian berdasar kepatutan memang sudah sewajarnya diterapkan pada syarat-syarat perjanjian KPR -BTN terhadap kewenangan pihak produsen untuk mengubah suku bunga sewaktu-waktu. Hal tersebut mengingat rumusannya yang terlalu luas dan ternyata dalam pelaksanaannya sangat memberatkan konsumen. Oleh karena itu jika tidak dilakukan penafsiran sedemikian itu, maka dari rumusan kata-kata perjanjiannya, perubahan suku bunga berupa kenaikan yang diputuskan pihak produsen tidak menyalahi perjanjian KPR yang telah disepakati pula oleh konsumen.



Namun dengan mempertimbangkan rasa kepatutan, maka akan timbul penilaian, tidak sepatutnya kepada para penunggak harus dikenakan suku bunga baru yang berupa kenaikan, atau pada konsumen pada umumnya harus menanggung seluruh resiko yang terjadi terhadap kenaikan suku bunga KPR. Oleh karena itu syarat-syarat pengaturan suku bunga yang terlalu luas itu dapat dikesampingkan oleh hakim.

Hakim dapat menafsirkan bahwa konsumen penunggak KPR yang berasal dari golongan ekonomi menengah kebawah dan sudah dikenai denda tunggakan tidak semestinya dikenai suku bunga baru (berupa kenaikan), lebih-lebih hal tersebut hanya dimaksudkan sebagai langkah-langkah penindakan (hukuman). Sedangkan jika kepada konsumen lainnya (yang bukan menunggak) harus dikenakan suku bunga baru berupa kenaikan, maka hal itu dianggap patut apabila terjadi karena keadaan memaksa (*overmacht*). Inipun harus dengan catatan bahwa besarnya kenaikan suku bunga sebagai resiko tersebut harus ditanggung bersama-sama antara pihak konsumen dengan pihak produsen.

## **B A B V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil pembahasan sebagaimana telah penulis kemukakan, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah antara pihak produsen dengan pihak debitur (konsumen) terjadi melalui adanya kata sepakat. Ini dapat dilihat dari adanya penerimaan oleh pihak debitur (konsumen) atas penawaran pihak produsen yang ditandai dengan ditandatanganinya perjanjian KPR-BTN. Akan tetapi kata sepakat yang terjadi cenderung karena adanya penyalahgunaan keadaan dari pihak produsen yang mempunyai keunggulan ekonomis maupun psikologis. Konsumen terpaksa mau menyetujui syarat-syarat perjanjian KPR-BTN yang ternyata memberatkannya, yaitu adanya kewenangan pihak produsen untuk merubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa persetujuan debitur lebih dahulu. Oleh karena itu walaupun dalam perjanjian KPR-BTN telah terjadi adanya kata sepakat namun sebenarnya hal itu mengandung cacat kehendak.

2. Upaya pihak konsumen yang dirugikan pihak produsen, adalah :
  - a) Konsumen (debitur), mohon kepada pengadilan untuk dapat membatalkan keputusan pihak produsen yang menaikkan suku bunga dengan sewenang-wenang.
  - b) Hakim dapat mengesampingkan putusan pihak produsen yang menaikkan suku bunga dengan sewenang-wenang dengan pertimbangan bahwa produsen tidak melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Hakim selanjutnya menafsirkan sendiri syarat perjanjian KPR tentang perubahan suku bunga berdasarkan kepatutan.
3. Bentuk perlindungan hukum kepada konsumen (debitur) dalam perjanjian baku KPR-BTN, adalah :
  - a. Secara preventip :
    - 1). Perlindungan hukum dari kewajiban pihak produsen

Pada hakekatnya perlindungan hukum disini merupakan upaya pembentuk undang-undang yang memberi kewajiban agar pihak produsen memberikan hak dan kewajiban pihak konsumen (debitur), yaitu dengan cara mendasarkan penyusunan perjanjian KPR BTN pada pedoman-pedoman yang ditentukan pembentuk undang-undang.

## **2). Perlindungan hukum dari wewenang Notaris**

**Notaris dapat mencegah terjadinya perjanjian KPR BTN yang merugikan konsumen (debitur). Kewenangan notaris tersebut dimungkinkan sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan Jabatan Notaris (Ordonansi Stb. 1860 Nomor 3).**

### **b. Secara represip**

**Upaya perlindungan hukum diberikan dalam hal terjadi sengketa antara pihak produsen dan konsumen (debitur) di pengadilan. Alasan perlindungan hukum yang dipakai adalah karena adanya penyalahgunaan keadaan, kehendak konsumen yang telah menandatangani perjanjian KPR BTN mengandung cacad. Sedangkan yang berkenaan dengan pelaksanaan perjanjian bersumber dari tidak dilaksanakannya perjanjian KPR BTN oleh pihak produsen dengan itikad baik.**

## **4. Syarat-syarat perjanjian KPR-BTN yang memberi kewenangan pihak produsen untuk mengubah suku bunga sewaktu-waktu tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pihak debitur ternyata banyak disalahgunakan oleh pihak produsen sebagai alasan untuk dapat menindak konsumen yang menunggak angsuran KPR-BTNnya. Para penunggak tersebut dikenakan suku bunga baru yang berupa**

kenaikan, padahal konsumen juga telah dikenai denda tunggakan. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap konsumen yang menunggak ternyata masih belum diberikan.

#### **B. Saran-saran**

Dalam menghadapi permasalahan terjadinya kata sepakat serta cacad kehendak, maka untuk lebih menjamin kepastian hukum perlu dimasukkannya ajaran penyalahgunaan keadaan ini dalam KUH Perdata yang baru nanti, sebagai penyebab terjadinya cacad kehendak bersama-sama dengan cacad kehendak yang ada dalam KUH Perdata yang sekarang ini masih berlaku (paksaan, penipuan, kesesatan). Hal ini mengingat karena ajaran penyalahgunaan keadaan merupakan salah satu sarana perlindungan hukum terhadap konsumen (debitur) dalam perjanjian baku disamping ajaran itikad baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- As'ad. Moh. 1991. ***Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas; Tinjauan Psikologik***. Makalah Temu Wicara Perlindungan Konsumen, Fak. Hukum UGM Bekerjasama dengan Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, Yogyakarta.
- Abdul Kadir Muhamad. 1981. ***Hukum Perikatan***, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_. 1992. ***Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan***, PT. Citra Aitya Bakti, Bandung.
- Adrianus Meliala, 1993. ***Menyingkap Kejahatan Kerah Putih ('White Collar Crime')***, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Donnel Barnes Metzger, 1983. ***Law for Business***, Irwin Homewood, Illinois.
- Dunne, JM. Van, 19... ***Hukum Perjanjian*** (Terjemahan Agnes M. Toar), Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Semarang.
- \_\_\_\_\_. 1976. ***Perkembangan Hukum Perdata Belanda dalam Praktek dan Teori***, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang.
- Gerald H. Thain. 1993, ***A Basic Outline of The Law of Secured Transaction***, Makalah dalam Komponen Pelatihan Hukum, November-Desember 1993.

- Hanan Wihasto. 1996. ***Pemecahan Masalah Dalam Pencapaian Sasaran Program KPR-BTN***. PARAS, Majah Bank Tabungan Negara, No. 16 Tahun VI 1996.
- Hartono Hadisoeparto, 1984. ***Pokok-pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan***, Liberty, Yogyakarta.
- Henry P. Panggabean, 1992. ***Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)***, Liberty, Yogyakarta.
- Kartono, 1977. ***Hak-Hak Jaminan Kredit***, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Kwik Kian Gie, 1994. ***Analisis Ekonomi Politik Indonesia***, PT Gramedia, Jakarta.
- Lexy. J. Moleong. 1994. ***Metodologi Penelitian Kualitatif***, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lumban Tobing, GHS. 1982. ***Peraturan Jabatan Notaris***, Erlangga, Jakarta.
- Mariam Darus Badruzaman. 1981. ***Bab-Bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fiducia***, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1983. ***Perjanjian Kredit Bank***, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1986. ***Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar), Makalah, Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen***, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, tanggal 16 - 18 Oktober 1982, Penerbit Bina Cipta, Jakarta.
- Mars. SB dan J. Souloby, 1980. ***Hukum Perjanjian*** (Terjemahan Abdul Kadir Muhammad), Alumni, Bandung.

- Mohamad S. Hasjim, 1982. ***Untuk Memperlancar Kredit Menengah dan Kecil Diperlukan Sistem Asuransi Kredit*** dalam Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia Perkembangan Pemikiran 1965 - 1981, Penyunting Redaksi Ekonomi Harian Kompas, PT Gramedia, Jakarta.
- Muchdarsah Sinungan. 1989. ***Dasar-Dasar Teknik Management Kredit***, Bina Aksara, Jakarta.
- Poerwodarminto. 1974. ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, Balai Pustaka, Jakarta.
- Purwahid Patrik, 1986. ***Asas Etik Bank dan Kepatutan Dalam Perjanjian***, Badan Penerbit UNDIP, Semarang.
- \_\_\_\_\_. 1995. ***Perjanjian Baku dan Syarat-Syarat Eksonerasi***, Bahan Penataran Dosen Hukum Perdata Perguruan Tinggi seluruh Indonesia, Fak. Hukum UNTAG, Semarang.
- Prasentianto. Emon. S. 1996. ***Strategi PT Bank Tabungan Negara (PESERO) Kaitannya Dalam rangka Mobilisasi Dana Masyarakat***, PARAS, Majalah Bank Tabungan Negara No. 16 Tahun VI 1996.
- Purwosutjipto. 19xx. ***Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia seri 4 Tentang Hukum Jual Beli Perusahaan***, Jembatan, Jakarta.
- Qirom Syamsudin Meliala. A. 1985. ***Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya***, Liberty, Yogyakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1983. ***Metodologi Penelitian Hukum***, Ghalia Indonesia, Jakarta.



- Rasjim Wiraatmadja, 1984. *Pengikatan Jaminan Kredit Perbankan*, P.T. Bank NISP, Jakarta.
- Satrio. J. 1988. *Hukum Perjanjian*, Harsa.
- Setiawan, 1992. *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni, Bandung.
- Sinungan H.J.A. 1993. *Damai Pemasaran Antara Pengusaha Dengan Konsumen*, dalam Praktek Bisnis Curang, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1985. *Penelitian Hukum Normatif*, CV Rajawali, Jakarta.
- , 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. 1980. *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Lyberty, Yogyakarta.
- , 1982. *Hukum Bangunan (Perjanjian Pemborongan Bangunan)*, Liberty, Yogyakarta.
- Sudaryatmo, 1996. *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sutan Remy Sjahdeini. 1993. *Kebebasan Berkontrak dan perlindungan Yang Selimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia*, Institut Bisnis Indonesia, Jakarta.
- Subekti. R. 1981. *Hukum Perjanjian*, PT Intermasa, Jakarta.
- , 1983. *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo. 1988. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- \_\_\_\_\_ . 1990. **Perkembangan Hukum Perjanjian**. Makalah Seminar Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Dagang/Perdata, Fakultas Hukum UGM dengan Konsorsium Ilmu Hukum, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_ ,1988, "**Derdenwerking**" dan "**Schadevergoeding**" Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda-Indonesia, Yogyakarta.
- Sudargo Gautama, 1984. **Komentor Atas Undang Undang Pokok Perumahan dan Sewa Menyewa**, Pen. Alumni. Bandung.
- Sumantoro, 1986. **Hukum Ekonomi**, UI - PRESS, Jakarta
- Thomas Sujanto, 1990. **Dasar-Dasar Perkreditan**, Gramedia, Jakarta.
- Toto Tohar, 1988, **Perkembangan Standard From Contract dan Masalah Kebebasan Berkontrak**, LPPM UNISBA, Bandung.
- Vollmar, H. F. A. 1984, **Pengantar Studi Hukum Perdata II**, CV Rajawali, Jakarta.
- Wibisono Hardjopranoto, 1992. **Istilah Konsumerisme Sering di Salah Artikan**, Surabaya Post, 21 Februari 1992.
- Undang Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman.
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.