

## **PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN AKIBAT PERJANJIAN BAKU DAN KLAUSULA BAKU PASCA KEBERLAKUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2011 TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN**

**A Dwi Rachmanto \***

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung  
Korespondensi: rach@unpar.ac.id  
Naskah dikirim: 24 Oktober 2018  
Naskah diterima untuk diterbitkan: 5 Desember 2018

---

### **Abstract**

*After the enactment of Act Number 11 of 2011 concerning the Financial Services Authority (UUOJK), there are 2 (two) of law that regulate the settlement of disputes between business actors and consumers. First, Act Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection (UUPK), and the second Act Number 11 of 2011 concerning the Financial Services Authority (UUOJK). This paper will discuss and analyze the resolution of disputes between business actors and consumers after the enactment of Act Number 11 of 2011 concerning the Financial Services Authority by using juridical normative/dogmatic approach. In the end of the article a number of conclusions were submitted regarding the resolution of consumer disputes based on UUOJK or based on UUPK.*

*Keyword: OJK, Act, Consumer, Normative*

### **Abstrak**

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK), maka terdapat 2 (dua) buah undang-undang yang mengatur tentang penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen. Pertama, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), dan kedua Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK). Tulisan ini akan membahas dan menganalisis penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif/yuridis dogmatis. Dalam akhir tulisan disampaikan beberapa kesimpulan tentang penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UUOJK atau berdasarkan UUPK.

Kata Kunci: OJK, Undang-Undang, Konsumen, Normatif

## I. PENDAHULUAN

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) jo. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan, pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan konsumen dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dengan berlakunya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan tersebut, maka dipandang perlu untuk melakukan penelitian kembali tentang perjanjian baku dan klausula baku, yang berlaku baik untuk barang maupun jasa, karena sebelumnya UUOJK berlaku telah berlaku Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK)

Hal lain yang akan dikaji adalah, bagaimana pembagian wewenang tentang pengawasan klausula baku yang berlaku dalam praktek setelah terbitnya Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku yang berlaku di bidang jasa keuangan, dengan UUPK yang secara substansi juga mengatur tentang klausula baku yang berlaku untuk barang maupun jasa.

Selain dari apa yang telah dipaparkan di atas, hal lain yang akan dikaji adalah tentang batasan Konsumen, Pelaku Usaha, dan keberlakuan Undang-Undang, yaitu UUPK sebagai undang-undang payung, apakah berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu UUOJK berlaku sebagai *lex specialis* dan UUPK sebagai *lex generalis*. Dengan diberlakukannya UUOJK, POJK, dan Surat Edaran OJK, maka terdapat perbedaan tentang batasan Pelaku Usaha dan Konsumen berdasar UUPK dengan Pelaku Usaha dan Konsumen berdasar UUOJK, POJK, dan Surat Edaran OJK.

## II. PEMBAHASAN

### 1. Hukum Perjanjian Pada Umumnya

Pengertian perjanjian berbeda dengan pengertian perikatan. Apabila seseorang membuat perjanjian dengan pihak lain, maka dari perjanjian tersebut akan lahir perikatan. Dalam hal ini, perikatan tersebut lahir karena ada perjanjian. Selain perikatan yang dilahirkan karena perjanjian, perikatan dapat lahir karena hukum.

Pasal 1313 KUHPerdara memberikan definisi, bahwa:

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

Menurut Johannes Gunawan, definisi/batasan perjanjian seperti diatur dalam Pasal 1313 KUHPerdara tersebut memiliki 4 (empat) kekeliruan/kelemahan. Kekeliruan/kelemahan dari definisi yang terdapat dalam Pasal 1313 KUHPerdara meliputi: pertama, frasa “mengikatkan” dalam definisi tersebut berarti hanya salah satu pihak yang berkehendak untuk mengikatkan diri. Kedua, frasa “perbuatan” dalam definisi dapat diberi makna luas, yaitu meliputi perbuatan yang sesuai dengan hukum dan perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum. Ketiga, bahwa perjanjian yang timbul tidak hanya perjanjian dalam lapangan hukum kekayaan tetapi juga termasuk lapangan hukum

keluarga; dan yang keempat, batasan/definisi tentang perjanjian tidak menyebut tujuan pembuatan perjanjian<sup>1</sup>.

Berdasarkan pemaparan keempat kelemahan dari Pasal 1313, KUHPerdara tersebut di atas maka Johannes Gunawan merumuskan kembali definisi perjanjian sebagai berikut:

“perjanjian adalah suatu persetujuan atau kesepakatan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan hukum kekayaan.”

## 2. Syarat Keabsahan Perjanjian

Keabsahan perjanjian diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu harus memenuhi 4 (empat) syarat: Kata sepakat mereka yang mengikatkan diri; Kecapakan para pihak yang mengikatkan diri; Hal tertentu; dan Suatu sebab yang halal.

Syarat keabsahan perjanjian seperti dikemukakan di atas, harus dipenuhi agar perjanjian yang dibuat oleh para pihak mengikat secara hukum bagi para pihak yang membuatnya. Apabila syarat pertama dan/atau syarat kedua yang merupakan Syarat Subyektif tidak dipenuhi, maka perjanjian tersebut dapat dimintakan pembatalan. Apabila syarat ketiga dan/atau syarat keempat yang merupakan Syarat Obyektif tidak dipenuhi, maka perjanjian tersebut batal demi hukum.

Selain perikatan yang lahir dan bersumber dari perjanjian, dikenal perikatan juga perikatan yang bersumber dari dan lahir dari undang-undang, dan sejak putusan *Hooge Raad* 31 Januari 1919, dalam perkara *Cohen vs Lindenbaun* perikatan yang bersumber dan lahir dari undang-undang diberi makna yang luas sebagai perikatan yang bersumber dari hukum.

Pasal 1233 KUHPerdara, menyatakan:

“Perikatan yang lahir karena undang-undang, timbul dari undang-undang saja atau dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang.”

Berdasar isi Pasal 1233 KUHPerdara tersebut, perikatan yang lahir karena undang-undang (baca: hukum), dibagi menjadi 2 (dua):

- 1) Perikatan yang lahir dari hukum saja, misalnya Pasal 298 KUHPerdara yang mengatur tentang alimentasi.
- 2) Perikatan yang lahir akibat dari hukum yang disertai perbuatan manusia, yang dibagi menjadi 2 (dua) meliputi:
  - a. Perbuatan yang sesuai dengan hukum, misalnya *zaakwaarneming*, sebagaimana diatur dalam Pasal 1354 KUHPerdara, yang menyatakan:  
“Jika seseorang dengan sukarela tanpa ditugaskan, mewakili urusan orang lain, dengan atau tanpa setahu orang itu, maka ia secara diam-diam mengikatkan dirinya untuk meneruskan serta menyelesaikan urusan itu, hingga orang yang ia wakili kepentingannya dapat mengerjakan sendiri urusan itu. Ia harus membebani diri dengan segala sesuatu yang termasuk urusan itu. Ia harus menjalankan segala kewajiban yang harus ia pikul jika ia menerima kekuasaan yang dinyatakan secara tegas”.

---

<sup>1</sup> Johannes Gunawan, Hukum Perikatan, Materi Perkuliahan, FH Unpar, 2015.

b. Perbuatan Melawan Hukum.

Pasal 1365 KUHPerdata menyatakan:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”.

Kriteria Perbuatan Melanggar Hukum menurut Mahkamah Agung Republik Indonesia, yaitu<sup>2</sup>:

- a) bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;
- b) melanggar hak subyektif orang lain;
- c) melanggar kaidah tata susila;
- d) bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap harta benda orang lain.

### 3. Perjanjian Baku dan Klausula Baku

#### a. Perjanjian Baku/Kontrak Baku

Dewasa ini dalam transaksi bisnis makin marak dipergunakan perjanjian tertulis yang sudah dipersiapkan dan dirancang oleh pelaku usaha, yang disebut sebagai perjanjian/kontrak baku. Perjanjian/kontrak baku dialihbahasakan dari istilah yang dikenal dalam bahasa Belanda, yaitu “*standard contract*” atau “*standard voorwaarden*”<sup>3</sup>. Dalam realitas disadari bahwa Perjanjian Baku/Kontrak Baku diberlakukan tanpa melalui proses negosiasi di antara para pihak, tetapi sudah dirancang secara sepihak oleh pelaku usaha. Syarat-syarat yang dipersiapkan oleh pelaku usaha, dibakukan dan dituangkan dalam perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disampaikan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberikan kesempatan kepada pihak lainnya tersebut untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang dibakukan tersebut.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, kontrak baku ialah kontrak yang hampir seluruh klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan<sup>4</sup>.

Munir Fuady berpendapat bahwa kontrak baku adalah suatu kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, bahkan sering kali kontrak tersebut (*boilerplate*) dalam bentuk formulir-formulir tertentu yang telah dipersiapkan oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisikan data-data informatif tertentu dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausula-klausulnya. Pihak lain dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausula-

<sup>2</sup> Tim Mahkamah Agung Republik Indonesia, Penemuan Hukum Dan Pemecahan Masalah Hukum (Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 1991, hlm 121.

<sup>3</sup> Mariam Darus Badruzaman, Aneka Hukum Bisnis, Alumni, Bandung, 1994, hlm 46.

<sup>4</sup> Sutan Remy Sjahdeini, Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia, Institut Bankir Indoensia, Jakarta, 1993, hlm. 66.

klausula yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya isi dari kontrak baku sangat berat sebelah<sup>5</sup>.

Sedangkan menurut Johannes Gunawan, kontrak baku (dalam konteks konsumen) adalah kontrak tertulis berupa formulir yang isi, bentuk, serta cara penutupannya telah distandarisasi atau dibakukan secara sepihak oleh pelaku usaha, serta bersifat massal tanpa mempertimbangkan perbedaan kondisi yang dimiliki konsumen (*take-it or leave-it contract*)<sup>6</sup>.

Selain beberapa pendapat dari para ahli seperti dikemukakan di atas, Surat Edaran OJK No. 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku dalam Ketentuan Umum butir 1 memberikan definisi tentang Perjanjian Baku, yaitu<sup>7</sup>:

“Perjanjian Baku adalah perjanjian tertulis yang ditetapkan secara sepihak oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) dan memuat klausula baku tentang isi, bentuk, maupun cara pembuatan, dan digunakan untuk menawarkan produk dan/atau layanan kepada Konsumen secara massal.”

#### **b. Klausula Baku**

Klausula Baku adalah isi atau ketentuan yang terdapat di dalam kontrak baku<sup>8</sup>. Menurut Pasal 1 ayat (10) UUPK, klausula baku adalah:

“Setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.”

Perjanjian Baku dan Klausula Baku yang dipersiapkan secara sepihak, bisa terjadi bahwa klausula baku tersebut lebih banyak mengatur kewajiban konsumen daripada hak-hak pelaku usaha, bahkan mungkin saja bahwa kewajiban pelaku usaha dipindahkan kepada konsumen. Dalam situasi seperti ini, maka pemerintah perlu memberikan perlindungan kepada konsumen melalui pengaturan tentang larangan pencantuman klausula baku tertentu yang potensial akan merugikan konsumen.

Pengaturan tentang larangan pencantuman klausula baku tertentu dalam perjanjian baku di dalam undang-undang perlindungan konsumen adalah salah satu upaya untuk melindungi konsumen dari keabsolutan doktrin kebebasan berkontrak. Hal ini secara tegas diakui dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan penjelasannya yang menyatakan bahwa larangan ini bertujuan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha. Hal ini berarti, pembatasan penyusunan klausula baku sebagai bentuk perlindungan terhadap konsumen, yang di dalam kontrak sebagai pihak yang posisinya lebih lemah ketimbang pelaku usaha.

Klausula baku yang memberatkan konsumen adalah yang isinya mengurangi, membatasi, menghapuskan kewajiban atau tanggung jawab pelaku

---

<sup>5</sup> Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Bisnis)*, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 76.

<sup>6</sup> Johannes Gunawan, *Materi Kuliah Hukum Perlindungan Konsumen*, FH Unpar, 2015.

<sup>7</sup> Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No. 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku

<sup>8</sup> *Supra* No 6.

usaha dan memindahkan kewajiban tersebut kepada konsumen. Klausula baku tersebut disebut klausula eksonerasi atau sering juga disebut klausula eksemsi, yaitu klausula yang berisi pengurangan, pembatasan, penghapusan kewajiban atau tanggung jawab pelaku usaha, serta penciptaan kewajiban atau tanggung jawab yang dibebankan kepada konsumen<sup>9</sup>. Dari pengertian tentang Klausula Eksonerasi tersebut dapat disimpulkan jenis-jenis klausula eksonerasi, yang meliputi: pengurangan atau penghapusan tanggung jawab terhadap akibat-akibat hukum, misalnya ganti rugi akibat wanprestasi; pembatasan atau penghapusan kewajiban-kewajiban sendiri; dan penciptaan kewajiban-kewajiban yang kemudian dibebankan kepada salah satu pihak, misalnya penciptaan kewajiban memberi ganti rugi kepada pihak ketiga yang terbukti mengalami kerugian<sup>10</sup>.

#### 4. Pengaturan Klausula Baku Dalam UUPK

Dalam UUPK, larangan tentang pencantuman klausula baku tertentu diatur dalam Pasal 18, ayat (1) UUPK, yang menyatakan:

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:

- a. menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Pasal 18 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), menyatakan:

Ayat (2):

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Ayat (3):

Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.

Ayat (4):

Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Dari Pasal 18 UUPK dapat disimpulkan bahwa larangan pencantuman Klausula Baku tertentu, yang mencakup: **Isi klausula baku** (Pasal 18 ayat (1)); **Letak klausula baku** (Pasal 18 ayat (2)); **Bentuk klausula baku** (Pasal 18 ayat (2)); dan **cara pengungkapan klausula baku** (Pasal 18 ayat (2)).

## 5. Pengaturan Klausula Baku Dalam UUOJK

Dalam UUOJK, pengaturan tentang klausula baku tidak secara tegas seperti di dalam UUPK, namun hanya terdapat dalam pasal-pasal dalam konteks perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, b, dan c, yaitu:

Untuk **perlindungan Konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian Konsumen dan masyarakat**, yang meliputi:

- a. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Lebih lanjut dalam Pasal 29, 30 dan 31 UUOJK dinyatakan:

Pasal 29

Otoritas Jasa Keuangan melakukan pelayanan pengaduan Konsumen yang meliputi:

- a. menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan;
- b. membuat mekanisme pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan; dan
- c. memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pasal 30

- 1) Untuk perlindungan Konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan pembelaan hukum, yang meliputi:
  - a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud;
  - b. mengajukan gugatan:
    1. untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
    2. untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.
- 2) Ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b angka 2 hanya digunakan untuk pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan.

#### Pasal 31

Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan Konsumen dan masyarakat diatur dengan Peraturan OJK.

Dari Pasal 31 UUOJK, Otoritas Jasa Keuangan menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Di dalam Pasal 22 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3), huruf a sampai dengan huruf g, Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, diatur tentang Perjanjian Baku dan larangan pengalihan tanggung jawab dari Pelaku Usaha kepada Konsumen.

#### Pasal 22 ayat (1)

Dalam hal Pelaku Usaha Jasa Keuangan menggunakan perjanjian baku, perjanjian baku tersebut wajib disusun sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari rumusan Pasal 22 ayat (1) POJK tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa perjanjian baku yang digunakan oleh Pelaku Usaha tidak boleh bertentangan dan harus disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perjanjian Baku seperti misalnya yang diatur dalam UUPK.

Lebih lanjut dalam Pasal 22 ayat (3) diatur tentang Perjanjian Baku, yang isinya memuat tentang klausula baku yang dilarang.

Berikut di bawah ini adalah isi Pasal 22 ayat (3) huruf a sampai dengan g POJK yang mengatur tentang klausula baku:

- a. menyatakan **pengalihan tanggung jawab atau kewajiban Pelaku Usaha Jasa Keuangan kepada Konsumen;**

- b. menyatakan bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan berhak **menolak pengembalian uang yang telah dibayar oleh Konsumen** atas produk dan/atau layanan yang dibeli;
- c. menyatakan **pemberian kuasa dari Konsumen kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan**, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh Konsumen, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. mengatur tentang **kewajiban pembuktian oleh Konsumen**, jika Pelaku Usaha Jasa Keuangan menyatakan bahwa hilangnya kegunaan produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen, bukan merupakan tanggung jawab Pelaku Usaha Jasa Keuangan;
- e. memberi hak kepada **Pelaku Usaha Jasa Keuangan untuk mengurangi kegunaan produk dan/atau layanan** atau mengurangi harta kekayaan Konsumen yang menjadi obyek perjanjian produk dan layanan;
- f. **menyatakan bahwa Konsumen tunduk pada peraturan baru**, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan dalam masa Konsumen memanfaatkan produk dan/atau layanan yang dibelinya; dan/atau
- g. menyatakan bahwa **Konsumen memberi kuasa kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan** atas produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen secara angsuran.

## 6. Pengawasan Atas Perjanjian Baku dan Klausula Baku

Pengawasan atas keberlakuan Perjanjian Baku dan Klausula Baku yang terdapat dalam UUPK dan OJK

- 1) Pengawasan atas keberlakuan Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UUPK.

Pengawasan terhadap keberlakuan perjanjian baku dan klausula baku berdasarkan UUPK, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, namun juga oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 UUPK.

- 2) Pengawasan atas Perjanjian Baku dan Klausula Baku oleh OJK.

Pegawasan atas keberlakuan Perjanjian baku dan Klausula Baku oleh OJK didasarkan pada 2 (dua) peraturan, yaitu Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.

Dari UUOJK dan POJK tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan di atur dalam beberapa pasal dari kedua peraturan tersebut, yaitu:

- a. Pasal 5 UUOJK, yang menyatakan bahwa OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan;
- b. Pasal 6 UUOJK, yang menyatakan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:
  1. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
  2. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal; dan

3. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.
  - a. Pasal 9 huruf c UUOJK, yang menyatakan bahwa OJK melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap Lembaga Jasa Keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
  - b. Pasal 51 ayat (1) POJK, yang menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan melakukan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan Konsumen; dan
  - c. Pasal 52 ayat (1) POJK, yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan Konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51, Otoritas Jasa Keuangan berwenang meminta data dan informasi dari Pelaku Usaha Jasa Keuangan berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan perlindungan Konsumen; dan
  - d. Pasal 52 ayat (2) POJK, yang menyatakan bahwa permintaan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada pasal 52 ayat (1) dapat dilakukan secara berkala atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.

Berikut bagan perbandingan fungsi pengawasan Perjanjian Baku antara yang diatur dalam UUPK dengan UUOJK dan POJK

<b>Pengawasan Perjanjian Baku berdasarkan UUPK</b>	<b>Pengawasan Perjanjian Baku berdasarkan UU OJK, Peraturan OJK, dan Surat Edaran OJK</b>
<p><b><u>Pasal 52 huruf c UUPK:</u></b></p> <p>Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.</p>	<p><b><u>Pasal 51 ayat 1 POJK:</u></b></p> <p>Otoritas Jasa Keuangan melakukan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan Konsumen.</p>
<p><b><u>Pasal 8 ayat (1) PP No 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.</u></b></p> <p><b>Pengawasan oleh pemerintah</b> dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan <b>klausula baku</b>, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa.</p>	<p><b><u>Pasal 52 ayat 1 POJK:</u></b></p> <p>Dalam rangka pelaksanaan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan Konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51, Otoritas Jasa Keuangan berwenang meminta data dan informasi dari Pelaku Usaha Jasa Keuangan berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan perlindungan Konsumen.</p>
	<p><b><u>Pasal 52 ayat 2 POJK:</u></b></p> <p>Permintaan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara berkala atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.</p>

## **7. Penyelesaian Sengketa Konsumen Tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku**

Penyelesaian Sengketa Konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam konteks penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian: Pertama, penyelesaian sengketa konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UUPK, dan kedua, penyelesaian sengketa konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UU OJK.

### **A. Penyelesaian Sengketa Konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UUPK.**

Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. Penyelesaian sengketa konsumen ternyata memiliki kekhasan tersendiri. Apabila terjadi sengketa konsumen, maka konsumen yang dirugikan dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui peradilan, atau melalui penyelesaian di luar pengadilan, berdasarkan kesepakatan para pihak.

Apabila sengketa konsumen yang timbul adalah karena adanya klausula baku yang memenuhi ketentuan Pasal 18 UUPK, maka konsumen dapat menyelesaikan sengketa tersebut melalui cara di:

#### **a. Pengadilan;**

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat dilakukan melalui pengajuan gugatan oleh individu, perwakilan kelompok (*class action*), LSM yang mempunyai *legal standing*, dan oleh pemerintah.

Sepanjang sejarah berlakunya UUPK, penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan pihak penggugatnya dari pemerintah belum pernah terjadi.

#### **b. Luar Pengadilan, yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.**

Pasal 47 UUPK menyatakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak dengan serta merta melepaskan tanggung jawab Pidana.

Penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, dilaksanakan dengan cara mediasi, arbitrase atau konsiliasi. Keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diharapkan mampu memberikan konsultasi perlindungan konsumen, menjembatani para pihak yang bersengketa, serta dapat melaksanakan tugas-tugas lain yang telah menjadi kewenangannya dalam menerima pengaduan dan menyelesaikan sengketa konsumen.

Pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dilakukan dengan melalui mediasi, arbitrase, atau konsiliasi. Bilamana gugatan sudah diajukan ke BPSK, dan para pihak sepakat untuk menyelesaikan sengketa tersebut dengan arbitrase, maka BPSK wajib memberikan putusan. Putusan tersebut berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) UUPK bersifat final dan mengikat, dengan perkataan lain tidak dapat dilakukan banding dan kasasi. Akan tetapi berdasarkan Pasal 54 Ayat (3)

UUPK terhadap putusan BPSK tersebut dapat diajukan keberatan melalui pengadilan Negeri.

Peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK ke Pengadilan Negeri merupakan bentuk campur tangan lembaga peradilan umum atas penyelesaian sengketa melalui BPSK yang putusannya bersifat final dan mengikat. Hal ini berarti kekuatan putusan BPSK secara yuridis tergantung pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar final. Apabila putusan BPSK diajukan keberatan melalui pengadilan negeri, berlaku hukum acara yang berlaku di pengadilan negeri, dan hal ini akan menambah panjang proses penyelesaian sengketa konsumen.

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi, arbitrase atau konsiliasi diatur dalam Keputusan Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Yang dimaksud dengan mediasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Proses konsiliasi mirip dengan mediasi, perbedaannya dalam proses konsiliasi, BPSK hanya mempertemukan para pihak yang bersengketa. Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dimana para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK.

## **B. Penyelesaian Sengketa Konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UUOJK.**

Sengketa Konsumen tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku berdasarkan UU OJK, cakupannya sangat luas yaitu meliputi 11 (sebelas) institusi jasa keuangan yang pengawasannya berada di bawah OJK.

Berdasarkan Pasal 30 UUOJK, kewenangan OJK dalam konteks perlindungan konsumen meliputi:

- a. Memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud;
- b. Mengajukan gugatan:
  1. untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
  2. untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Hal lain yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa konsumen adalah bahwa OJK diberi kewenangan khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, seperti ditegaskan dalam Pasal 49 ayat 1 UUOJK. Hal ini identik dengan apa yang di atur dalam Pasal 59 ayat 1 UUPK.

Lebih lanjut, penyelesaian sengketa konsumen dalam UUOJK diatur dalam Peraturan OJK No. 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan, Pasal 39 yang menyatakan:

- (1) Dalam hal tidak mencapai kesepakatan penyelesaian pengaduan, Konsumen dapat melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau melalui pengadilan.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa.
- (3) Dalam hal penyelesaian sengketa tidak dilakukan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Konsumen dapat menyampaikan permohonan kepada Otoritas Jasa Keuangan untuk memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Pelaku Usaha Jasa Keuangan.

Dari apa yang telah diuraikan di atas tentang penyelesaian sengketa konsumen dalam ranah jasa keuangan, maka dapat disimpulkan bahwa, penyelesaian sengketa konsumen jasa keuangan dapat dilakukan melalui mekanisme penyelesaian di luar pengadilan atau pengadilan, apabila kesepakatan penyelesaian pengaduan oleh OJK tidak tercapai kesepakatan.

Menurut Ketua Dewan Komisiner OJK, Muliawan D. Hadad, peraturan OJK tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa<sup>11</sup>, apabila terjadi Sengketa konsumen, harus diselesaikan oleh lembaga jasa keuangan (*internal dispute resolution*) dan apabila tidak terjadi kesepakatan, maka penyelesaian sengketa dilakukan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa di luar lembaga jasa keuangan (*external dispute resolution*).

Penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam OJK, tidak dapat diartikan sama seperti penyelesaian sengketa alternatif pada umumnya yang meliputi negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase yang terdapat dalam UUPK. Yang dimaksud dengan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam konteks OJK adalah<sup>12</sup>:

- a. mempunyai layanan penyelesaian sengketa sedikitnya; mediasi, adjudikasi, dan arbitrase;
- b. mempunyai peraturan yang meliputi: layanan penyelesaian sengketa; prosedur penyelesaian sengketa; biaya penyelesaian sengketa; jangka waktu penyelesaian sengketa; ketentuan benturan kepentingan dan afiliasi bagi mediator, adjudikator, dan arbiter; dan kode etik bagi mediator, adjudikator, dan arbiter;
- c. menerapkan prinsip aksesibilitas, independensi, keadilan, dan efisiensi dan efektivitas setiap peraturan;
- d. mempunyai sumber daya untuk dapat melaksanakan pelayanan penyelesaian sengketa; dan
- e. didirikan oleh Lembaga Jasa Keuangan yang dikoordinasikan oleh asosiasi dan/atau didirikan oleh lembaga yang menjalankan fungsi *self regulatory organization*.

Selain penyelesaian sengketa konsumen yang telah diuraikan di atas, melalui Surat Edaran OJK Nomor 2/SEOJK.07/2014 diatur tentang mekanisme

---

<sup>11</sup> OJK Dorong Perlindungan Konsumen Keuangan, IDX Newsletter Headline, April 2014.

<sup>12</sup> Lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan, Pasal 4.

Pelayanan dan Pengaduan<sup>13</sup> Konsumen. Salah satu tujuan dari pelayanan dan tindak lanjut atas pengaduan konsumen adalah pernyataan maaf atau ganti rugi dari Pelaku Usaha Jasa Keuangan kepada Konsumen.

Sedangkan bilamana konsumen ingin memperoleh ganti rugi, maka yang dapat dimintakan ganti rugi adalah kerugian yang terjadi karena aspek finansial, dan ganti rugi sebagaimana dimaksud, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut<sup>14</sup>:

- a. terdapat pengaduan yang mengandung tuntutan ganti rugi yang berkaitan dengan aspek finansial;
- b. pengaduan Konsumen yang diajukan adalah benar, setelah PUJK melakukan penelitian;
- c. adanya ketidaksesuaian antara perjanjian produk dan/atau layanan dengan produk dan/atau layanan yang diterima;
- d. adanya kerugian material; dan
- e. konsumen telah memenuhi kewajibannya.

**Bagan 2:** Perbandingan Peran lembaga dalam Penyelesaian Sengketa Berdasarkan UUPK dan OJK

<b>Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UUPK</b>	<b>Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UUOJK, POJK dan SEOJK</b>
Dapat melalui Pengadilan	Dapat melalui Pengadilan
Dapat di luar Pengadilan, yaitu melalui BPSK dengan cara:	Dapat di luar Pengadilan, melalui:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediasi</li> <li>• Konsiliasi</li> <li>• Arbitrase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediasi</li> <li>• Ajudikasi</li> <li>• Arbitrase</li> </ul>
Peran mediator, konsiliator, dan arbitrer dilakukan oleh anggota BPSK yang ditetapkan oleh Ketua BPSK sebagai majelis.	Peran mediator, adjudikator, atau arbiter dapat dilakukan oleh Lembaga (Alternatif Penyelesaian Sengketa) Jasa Keuangan dibawah koordinasi asosiasi.

*Sumber:* Diolah dari UUPK No. 9 Tahun 1999, UU No. 21 Tahun 2011 dan Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013.

## **8. Pengaturan Perjanjian Baku Dan Klausula Baku**

### **A. Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam Transaksi Barang.**

Dalam KUH Perdata, khususnya Buku II KUH Perdata mengatur tentang Hukum Benda. Berdasarkan Pasal 504 KUH Perdata, benda dibedakan ke dalam 2 (dua) jenis yaitu Benda Bergerak dan Benda Tidak Bergerak.

Menurut Subekti, suatu benda dapat digolongkan menjadi benda yang tidak bergerak karena sifatnya, karena tujuan pemakaiannya, dan karena memang demikian ditentukan oleh undang-undang<sup>15</sup>. Benda yang tidak bergerak karena sifatnya ialah tanah, termasuk segala sesuatu yang secara langsung atau tidak langsung, karena perbuatan alam atau perbuatan manusia, digabungkan secara erat menjadi satu dengan tanah itu. Jadi, misalnya sebidang

<sup>13</sup> Berdasarkan SE OJK Nomor 2/SEOJK.07/2014, yang dimaksud dengan pengaduan adalah ungkapan ketidakpuasan Konsumen yang disebabkan oleh adanya kerugian dan/atau potensi kerugian finansial pada Konsumen yang diduga karena kesalahan atau kelalaian Lembaga Jasa Keuangan.

<sup>14</sup> Lihat SE OJK Nomor 2/SEOJK.07/2014, butir III, nomor 2.

<sup>15</sup> Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, hlm 61-62

pekarangan, beserta dengan apa yang terdapat di dalam tanah itu dan segala apa yang dibangun di situ secara tetap (rumah) dan yang ditanam di situ (pohon), terhitung buah-buahan di pohon yang belum diambil.

Benda tidak bergerak karena tujuan pemakaiannya, ialah segala apa yang meskipun tidak secara sungguh-sungguh digabungkan dengan tanah atau bangunan, namun dimaksudkan untuk mengikuti tanah atau bangunan itu untuk waktu yang agak lama, yaitu misalnya mesin-mesin dalam suatu pabrik. Ada juga benda tidak bergerak karena memang demikian ditentukan oleh undang-undang adalah segala hak atau penagihan yang mengenai suatu benda baik bergerak maupun benda yang tidak bergerak.

Dari uraian di atas, maka perlindungan konsumen dilakukan terhadap transaksi antara pelaku usaha dengan konsumen yang obyek sengketa dapat berupa barang bergerak, barang tak bergerak, dan barang tak bertubuh. Untuk memahami pengertian tentang jenis barang sebagaimana diuraikan di atas, perlu dijelaskan pengertian masing-masing barang tersebut.

### **Klasifikasi Barang**

**Barang Bergerak** adalah benda yang menurut sifatnya dapat berpindah atau dapat dipindahkan. Contoh barang bergerak misalnya: *handphone*, makanan, dan minuman, hewan. **Barang Tak Bergerak** adalah benda yang menurut sifatnya tidak dapat dipindahkan, seperti tanah dan segala bangunan yang berdiri melekat di atasnya. Namun barang yang dilekatkan pada barang tidak bergerak, seperti mesin-mesin yang dipasang pada pabrik yang tujuannya adalah untuk dipakai secara tetap dan tidak untuk dipindah-pindah termasuk dalam klasifikasi barang tidak bergerak. Contoh dari barang tidak bergerak misalnya: tanah, rumah dan apartemen. **Barang Tak Bertubuh** adalah klasifikasi barang yang tidak termasuk dalam barang bergerak dan barang tidak bergerak, seperti misalnya surat piutang, saham, sero, dan hak tagih atas utang piutang.

Dalam kerangka perlindungan konsumen, khususnya untuk mengetahui kewenangan dari lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa konsumen, maka pengertian dan batasan atas barang tersebut di atas menjadi penting sebagai langkah awal untuk menentukan apakah sengketa konsumen akan diselesaikan berdasarkan UUPK atau UUOJK, dan apakah sengketa tersebut menjadi kewenangan OJK atau BPSK.

## **B. Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam Transaksi Jasa.**

### **Hubungan UUPK dan UUOJK**

Dalam Penjelasan Umum UUPK dikemukakan bahwa UUPK merupakan undang-undang payung<sup>16</sup> (*umbrella act*) yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Sebagai Undang-Undang payung, maka UUPK harus menjadi dasar bagi pembentukan perundang-undangan lain yang mengatur tentang perlindungan konsumen. Undang-Undang lain yang mengatur tentang perlindungan konsumen harus

---

<sup>16</sup> Menurut Johannes Gunawan, pengertian undang-undang payung adalah sebuah undang yang menjadi acuan serta rujukan untuk undang-undang lain baik secara vertikal maupun horizontal.

didasarkan pada UUPK. Sebelas tahun kemudian sejak berlakunya UUPK, tepatnya tahun 2011 terbit UU No 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan *jo* Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/ 2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Dengan POJK tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan telah menciptakan era baru dalam perlindungan konsumen karena secara spesifik mengatur perlindungan konsumen jasa keuangan yaitu konsumen perbankan, asuransi, pasar modal dan juga pelaku jasa keuangan non bank antara lain perusahaan pembiayaan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, maka undang-undang yang secara substansi mengatur tentang perlindungan konsumen tidak hanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tetapi juga Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.

Dalam UUOJK, khususnya pada Bab VI, dari Pasal 28 sampai dengan Pasal 31 diatur secara khusus tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat. Dari 4 pasal tersebut (Pasal 28, 29, 30, dan 31), OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat; melakukan pelayanan pengaduan Konsumen; berwenang melakukan pembelaan hukum; dan berwenang membuat peraturan pelaksanaan untuk kepentingan perlindungan konsumen<sup>17</sup>.

Dua tahun setelah UUOJK berlaku, kemudian diberlakukan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Terbitnya peraturan ini dan peraturan-peraturan lainnya tentang perlindungan konsumen adalah sebagai konsekuensi logis dari tugas OJK berdasarkan UUOJK, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 31 UUOJK.

Di dalam Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan diatur tentang: Prinsip-prinsip perlindungan konsumen; Kewajiban-kewajiban Pelaku Usaha Keuangan terhadap Konsumen, seperti misalnya: kewajiban tentang informasi produk, kewajiban menggunakan frasa yang mudah dimengerti, informasi tentang hak dan kewajiban konsumen; pedoman penetapan biaya atau harga produk, memperhatikan kesesuaian antara kebutuhan dan kemampuan konsumen dengan produk yang ditawarkan; Larangan Pelaku Usaha Jasa Keuangan menggunakan strategi promosi produk yang merugikan konsumen, seperti misalnya: memaksa konsumen, menawarkan produk melalui sarana komunikasi pribadi konsumen tanpa persetujuan konsumen; Keseimbangan, keadilan dan kewajaran dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen, seperti misalnya: penggunaan perjanjian baku dan larangan pengalihan tanggungjawab atau kewajiban Pelaku Usaha Jasa Keuangan kepada Konsumen; Layanan khusus PUJK untuk konsumen dengan kebutuhan khusus; Mekanisme Pengaduan Konsumen dan klasifikasi besar kerugian Konsumen yang dapat diterima OJK, serta fasilitator yang melaksanakan penyelesaian pengaduan; Kewenangan OJK atas keputusan PUJK; dan Sanksi administratif.

Setelah diberlakukannya Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, satu tahun kemudian diberlakukan Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga

---

<sup>17</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dari pasal 28-31.

Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan. Substansi Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2014 mengatur tentang: Penyelesaian Pengaduan oleh Lembaga Jasa Keuangan; Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa yang berhak menyelesaikan sengketa; Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan oleh Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam melaksanakan kewenangannya; Mekanisme pelaporan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa kepada OJK; dan Sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh PUJK.

Dari uraian di atas tentang UUPK sebagai Undang-Undang payung dan substansi yang diatur dalam UUOJK serta 2 (dua) Peraturan OJK tahun 2013 dan tahun 2014, dapat disimpulkan bahwa kedua undang-undang dan peraturan pelaksanaan tersebut secara substansi mengatur tentang bagaimana melindungi konsumen dan karenanya perlu dijelaskan bagaimana hubungan di antara kedua undang-undang tersebut, serta perlu dijelaskan kriteria yang dapat menjadi dasar untuk menentukan pelaksanaan perlindungan konsumen berdasarkan UUPK dan/atau berdasarkan UUOJK.

### **9. Pasca Keberlakuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.**

Sebelum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 berlaku, peraturan yang mengatur tentang perlindungan konsumen adalah UUPK, tidak terkecuali perlindungan konsumen di bidang perbankan, asuransi, lembaga pembiayaan, dan bidang-bidang lainnya yang pada saat setelah berlakunya UUOJK masuk dalam pembinaan dan pengawasan OJK.

Sebagai contoh, bilamana dalam perjanjian antara Bank dengan Nasabah, terdapat pasal yang menyatakan bahwa: “bunga sewaktu-waktu akan mengalami perubahan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada nasabah”, dan bila konsumen merasa keberatan dengan pasal tersebut, dan terjadi sengketa konsumen, maka penyelesaian sengketa tersebut dilakukan berdasarkan UUPK.

Contoh lain, di sektor perbankan, sebelum berlakunya UUOJK, belum terdapat suatu peraturan yang secara khusus mengatur mengenai perlindungan nasabah, dan karena nasabah juga disebut konsumen jasa perbankan, maka hak dan kewajiban konsumen seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang UUPK berlaku juga untuk nasabah/konsumen. Seharusnya UUOJK yang juga mengatur tentang perlindungan konsumen jasa keuangan, memperhatikan UUPK, karena UUPK merupakan payung yang mengintegritaskan (vertikal dan horizontal) dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Bilamana perusahaan asuransi menggunakan klausula baku yang isinya mengalihkan tanggung

jawab yang seharusnya menjadi tanggung jawab Pelaku Usaha Asuransi, maka konsumen dapat menyampaikan persoalan tentang klausula baku tersebut berdasarkan UUPK, bilamana persoalan tersebut timbul setelah UUOJK dan Peraturan OJK belum diberlakukan.

Dalam kasus lain, bilamana konsumen merasa dirugikan atas penjelasan tulisan bahan baku dan daluarsa atas sebuah produk yang disampaikan oleh pelaku usaha karena informasi tentang bahan baku yang disampaikan tersebut tidak terbaca akibat penggunaan ukuran huruf yang terlalu kecil, maka

konsumen dapat mengajukan keberatan dan keluhan kepada pelaku usaha berdasarkan UUPK.

Membaca dan mempelajari UUOJK dan POJK maka dapat disimpulkan bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan yang tunduk pada UUOJK dan POJK tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan dan POJK tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Keuangan, adalah meliputi Pelaku Usaha Jasa Keuangan<sup>18</sup>: Perbankan; Pasar Modal; Dana Pensiun; Asuransi; Pembiayaan; Jasa Keuangan lain (Pegadaian, Lembaga Penjaminan, Lembaga Pembiayaan Ekspor, Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan, dan Lembaga Pengelola Dana Masyarakat, meliputi: Jaminan Sosial dan Pensiun dan Kesejahteraan); dan Lembaga Keuangan Mikro (Koperasi).

Dari klasifikasi Pelaku Usaha Jasa Keuangan yang diatur dalam UUOJK, jenis lembaga keuangan lain yang masuk di dalam pengawasan dan pembinaan namun tidak diatur dalam UUOJK adalah, Lembaga Keuangan Mikro (LKM), yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dengan badan hukum Koperasi atau Perseroan Terbatas.

Sedangkan yang menjadi landasan yuridis pengawasan dan pembinaan LKM/Koperasi yang menjadi tanggung jawab OJK adalah beberapa peraturan OJK, yaitu: Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perijinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro; Nomor 13/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Keuangan Mikro; dan POJK Nomor 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro.

Seperti telah disebutkan di atas, LKM pada dasarnya bukan merupakan Badan Hukum, bila LKM hendak didirikan maka LKM tersebut harus berbadan hukum. Bentuk badan hukum yang dimungkinkan untuk pendirian LKM adalah Koperasi atau Perseroan Terbatas, dan bila bentuk badan hukum yang dipilih adalah koperasi, maka pengawasan dan pembinaannya tidak hanya oleh OJK tetapi juga oleh Kementerian Koperasi dan UKM.

Dari uraian tentang ruang lingkup Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) yang masuk dalam ranah pengawasan dan pembinaan OJK, dapat disimpulkan bahwa perlindungan konsumen jasa keuangan berdasarkan UUOJK dan POJK, merupakan "*lex specialis derogat legi generali*"<sup>19</sup> dari UUPK. Hal ini berarti, untuk pembinaan, pengawasan dan perlindungan konsumen bidang jasa keuangan, berlaku UUOJK dan POJK, sedangkan perlindungan konsumen di luar bidang jasa keuangan, dan perlindungan konsumen barang, berlaku UUPK.

### **Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku Di bidang Jasa Keuangan dan Non Jasa Keuangan.**

#### **Lembaga Jasa Keuangan dan Pelaku Usaha Jasa Keuangan Berdasarkan OJK**

---

<sup>18</sup> Disarikan dari UU Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK, Bab I, Ketentuan Umum, Pasal 1.

<sup>19</sup> Ketentuan atau peraturan yang khusus mengesampingkan ketentuan atau peraturan yang umum.

Berdasarkan Pasal 1 butir 4 UUOJK, yang dimaksud dengan Lembaga Jasa Keuangan adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan di sektor Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Sedangkan yang dimaksud Pelaku Usaha Jasa Keuangan berdasarkan POJK No. 1/POJK.07/2013 adalah<sup>20</sup>: Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat, Perusahaan Efek, Penasihat Investasi, Bank Kustodian, Dana Pensiun, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Lembaga Pembiayaan, Perusahaan Gadai, dan Perusahaan Penjaminan, baik yang melaksanakan kegiatan usahanya secara konvensional maupun secara syariah.

Berikut perbandingan definisi Pelaku Usaha berdasarkan UUPK dan UUOJK:

Pelaku Usaha Berdasarkan UUPK	Pelaku Usaha Berdasarkan UUOJK/POJK/SE OJK
<p><b>Pelaku Usaha:</b> Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.</p> <p><u>Sumber:</u> UUPK</p>	<p><b>Pelaku Usaha:</b> Pelaku Usaha Jasa Keuangan adalah Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat, Perusahaan Efek, Penasihat Investasi, Bank Kustodian, Dana Pensiun, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Lembaga Pembiayaan, Perusahaan Gadai, dan Perusahaan Penjaminan, baik yang melaksanakan kegiatan usahanya secara konvensional maupun secara syariah.</p> <p><u>Sumber:</u> POJK No. 1/POJK.07/2013, SE OJK No. 2/SEOJK.07/2014, dan SE OJK No. 13/SEOJK.07/2014</p>

UUOJK dan POJK tidak memberikan definisi tentang lembaga jasa keuangan dan pelaku usaha jasa keuangan, namun langsung menyebut jenis dari pelaku usaha jasa keuangan, antara lain bank, perusahaan asuransi. lembaga keuangan perbankan meliputi: Bank Umum<sup>21</sup>; Bank Perkreditan Rakyat<sup>22</sup>; dan Bank Syariah<sup>23</sup>.

Yang dimaksud Perasuransian menurut OJK, meliputi<sup>24</sup>: pertama, Perusahaan Asuransi, meliputi: **Perusahaan Asuransi Kerugian**, adalah perusahaan yang memberikan jasa dalam penanggulangan risiko atas kerugian, kehilangan manfaat, dan tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga, yang timbul dari peristiwa yang tidak pasti; **Perusahaan Asuransi Jiwa**, adalah

<sup>20</sup> Lihat POJK No. 1/POJK.07/2013, SE OJK No. 2/SEOJK.07/2014, dan SE OJK No. 13/SEOJK.07/2014.

<sup>21</sup> Lihat UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Bank Umum bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

<sup>22</sup> *Ibid.* Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya *tidak* memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. (Cetak miring dan tebal oleh penulis untuk membedakan antara Bank Umum dan Bank Syariah).

<sup>23</sup> *Ibid.* Bank Syariah adalah Bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah dan menurut jenisnya terdiri atas Bank Umum Syariah dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

<sup>24</sup> <http://www.ojk.go.id/asuransi>, di unduh pada 25/06/2018, 15:20.

perusahaan yang memberikan jasa dalam penanggulangan risiko yang dikaitkan dengan hidup atau meninggalnya seseorang yang dipertanggungjawabkan; dan **Perusahaan Reasuransi**, adalah perusahaan yang memberikan jasa dalam pertanggungjawaban ulang terhadap risiko yang dihadapi oleh Perusahaan Asuransi Kerugian dan atau Perusahaan Asuransi Jiwa.

Kedua, Penunjang Usaha Asuransi, meliputi: **Perusahaan Pialang Asuransi**, adalah perusahaan yang memberikan jasa keperantaraan dalam penutupan asuransi dan penanganan penyelesaian ganti rugi asuransi dengan bertindak untuk kepentingan tertanggung; **Perusahaan Pialang Reasuransi**, adalah perusahaan yang memberikan jasa keperantaraan dalam penempatan reasuransi dan penanganan penyelesaian ganti rugi reasuransi dengan bertindak untuk kepentingan perusahaan asuransi; **Agen Asuransi**, adalah seseorang atau badan hukum yang kegiatannya memberikan jasa dalam memasarkan jasa asuransi untuk dan atas nama penanggung; **Perusahaan Penilai Kerugian Asuransi**, adalah perusahaan yang memberikan jasa penilaian terhadap kerugian pada obyek asuransi yang dipertanggungjawabkan; dan **Perusahaan Konsultan Akturia**, adalah perusahaan yang memberikan jasa akturia kepada perusahaan asuransi dan dana pensiun dalam rangka pembentukan dan pengelolaan suatu program asuransi dan atau program pensiun.

Yang dimaksud dengan Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun<sup>25</sup>. Dana Pensiun terdiri dari: pertama, **Dana Pensiun Pemberi Kerja**, adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh orang atau badan yang mempekerjakan karyawan, selaku pendiri, untuk menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti atau Program Pensiun Iuran Pasti, bagi kepentingan sebagian atau seluruh karyawannya sebagai peserta, dan yang menimbulkan kewajiban terhadap Pemberi Kerja; **Dana Pensiun Lembaga Keuangan**, adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh bank atau perusahaan asuransi jiwa untuk menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti bagi perorangan, baik karyawan maupun pekerja mandiri yang terpisah dari Dana Pensiun pemberi kerja bagi karyawan bank atau perusahaan asuransi jiwa yang bersangkutan; dan **Dana Pensiun Berdasarkan Keuntungan**, adalah Dana Pensiun Pemberi Kerja yang menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti, dengan iuran hanya dari pemberi kerja yang didasarkan pada rumus yang dikaitkan dengan keuntungan pemberi kerja.

Yang dimaksud dengan Lembaga Pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal<sup>26</sup>. Lembaga Pembiayaan meliputi: pertama, Perusahaan Pembiayaan, adalah badan usaha yang khusus didirikan untuk melakukan **Sewa Guna Usaha, Anjak Piutang, Pembiayaan Konsumen**, dan/atau usaha **Kartu Kredit**. Kedua, **Perusahaan Modal Ventura**, adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan/penyertaan modal ke dalam suatu perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan (*investee company*) untuk jangka waktu tertentu dalam bentuk penyertaan saham, penyertaan melalui pembelian obligasi konversi, dan atau pembiayaan berdasarkan pembagian atas hasil usaha, dan ketiga **Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur**, adalah badan usaha

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

yang didirikan khusus untuk melakukan pembiayaan dalam bentuk penyediaan dana pada proyek infrastruktur.

Sedangkan yang dimaksud dengan Lembaga Keuangan Lainnya adalah **pergadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib**, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pergadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>27</sup>.

### Lembaga Non Jasa Keuangan

Dari penjelasan tentang subyek hukum dan Lembaga Jasa Keuangan serta Pelaku Usaha Jasa Keuangan, maka dapat disimpulkan bahwa kriteria Lembaga Non Jasa Keuangan adalah subyek hukum orang perseorangan atau badan yang masuk kriteria Badan Usaha namun tidak masuk dalam klasifikasi Lembaga Jasa Keuangan seperti yang telah dijelaskan di atas tentang Lembaga Jasa Keuangan.

Berdasarkan UUPK, yang termasuk kriteria Pelaku Usaha adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain<sup>28</sup>. Dari ruang lingkup pengertian tentang Pelaku Usaha berdasarkan UUPK tersebut dan asas "*lex specialis derogate legi generali*" yang telah dibahas sebelumnya, maka yang dimaksud pelaku usaha non jasa keuangan adalah sesuai dengan ruang lingkup pengertian Pelaku Usaha yang terdapat dalam UUPK, dengan mereduksi pelaku usaha yang masuk dalam kriteria Pelaku Usaha Jasa Keuangan dalam OJK.

Hal ini berarti perusahaan, korporasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain yang bergerak di bidang barang, baginya berlaku UUPK.

Demikian halnya bagi pelaku usaha Jasa Keuangan dan Non Jasa Keuangan yang menggunakan Perjanjian Baku dan Klausula Baku, maka untuk bidang jasa keuangan berlaku UUOJK dan POJK, dan untuk bidang Non Jasa Keuangan berlaku UUPK.

### Pengaturan Pengawasan atas Perjanjian Baku dan Klausula Baku.

Di bawah ini adalah matriks pengaturan perjanjian baku dan klausula baku yang diatur dalam UUPK dan UUOJK.

<b>Perjanjian Baku dan Klausula Baku Berdasarkan UUPK</b>	<b>Perjanjian Baku dan Klausula Baku Berdasarkan UUOJK, POJK, dan SEOJK</b>
<b>Pengertian Perjanjian Baku:</b> Tidak ada.	<b>Pengertian Perjanjian Baku:</b> adalah perjanjian tertulis yang ditetapkan secara sepihak oleh PUJK dan memuat klausula baku tentang isi, bentuk, maupun cara pembuatan, dan digunakan untuk menawarkan produk

<sup>27</sup> Pasal 1, Butir 10, Undang-Undang Jasa Keuangan Nomor 21 Tahun 2011.

<sup>28</sup> Lihat Penjelasan UUPK, Pasal 1, Angka 3.

	<p>dan/atau layanan kepada Konsumen secara massal. <i>(Surat Edaran OJK)</i></p>
<p><b>Larangan Perjanjian Baku:</b> Tidak dinyatakan secara tegas.</p>	<p><b>Larangan Perjanjian Baku:</b> Perjanjian Baku yang dilarang adalah perjanjian yang memuat hal-hal sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban PUJK kepada Konsumen;</li> <li>j. menyatakan bahwa PUJK berhak menolak pengembalian uang yang telah dibayar oleh Konsumen atas produk dan/atau layanan yang dibeli;</li> <li>k. menyatakan pemberian kuasa dari Konsumen kepada PUJK, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh Konsumen, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan;</li> <li>l. mewajibkan Konsumen untuk membuktikan dalil PUJK yang menyatakan bahwa hilangnya kegunaan produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen bukan merupakan tanggung jawab PUJK;</li> <li>m. memberi hak kepada PUJK untuk mengurangi kegunaan produk dan/atau layanan atau mengurangi harta kekayaan Konsumen yang menjadi obyek perjanjian produk dan layanan;</li> <li>n. menyatakan bahwa Konsumen tunduk pada peraturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh PUJK dalam masa Konsumen memanfaatkan produk dan/atau layanan yang dibelinya; dan/atau</li> <li>o. menyatakan bahwa Konsumen memberi kuasa kepada PUJK untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan atas produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen secara angsuran.</li> </ul> <p><i>(Surat Edaran OJK)</i></p>
<p><b>Pengertian Klausula Baku:</b> Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. <i>(Pasal 1, butir 10)</i></p>	<p><b>Pengertian Klausula Baku:</b> Tidak dinyatakan secara tegas.</p>
<p><b>Larangan Klausula Baku:</b></p>	<p><b>Larangan Klausula Baku:</b></p>

- 
- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;</li> <li>b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;</li> <li>c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;</li> <li>d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;</li> <li>e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;</li> <li>f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;</li> <li>g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;</li> <li>h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Klausula eksonerasi/eksemsi yaitu yang isinya menambah hak dan/atau mengurangi kewajiban PUJK, atau mengurangi hak dan/atau menambah kewajiban Konsumen.</li> <li>b. Penyalahgunaan keadaan yaitu suatu kondisi dalam Perjanjian Baku yang memiliki indikasi penyalahgunaan keadaan. Contoh terhadap kondisi ini misalkan memanfaatkan kondisi Konsumen yang mendesak karena kondisi tertentu atau dalam keadaan darurat dan secara sengaja atau tidak sengaja PUJK tidak menjelaskan manfaat, biaya dan risiko dari produk dan/atau layanan yang ditawarkan. (Surat Edaran OJK)</li> </ul> |
|---|---|

Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.

Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.  
(Pasal 18, Ayat 1, 2, 3 dan 4 UUPK)

---

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Peraturan Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, serta Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan, maka pengaturan, pengawasan atas Perjanjian Baku dan Klausula Baku di bidang Jasa Keuangan tunduk pada peraturan-peraturan tersebut.

### **Koordinasi Pemerintah dan OJK Atas Perjanjian Baku dan Klausula Baku.**

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang juga mengatur tentang perlindungan konsumen di bidang jasa keuangan, maka dalam pelaksanaan perlindungan konsumen diperlukan koordinasi antara Otoritas Jasa Keuangan dan pemerintah. Untuk melaksanakan koordinasi tersebut, dipetakan terlebih dahulu siapa saja dari pihak pemerintah yang bertanggungjawab atas perwujudan perlindungan konsumen pada umumnya dan khususnya tentang Perjanjian Baku dan Klausula Baku.

### **Pemerintah dan Perlindungan Konsumen**

Dengan diberlakukannya UUOJK dan Peraturan OJK, maka perlindungan konsumen tidak hanya menjadi tugas dan koordinasi Kementerian Perdagangan yang selama ini menjadi motor perlindungan konsumen, namun juga OJK.

Secara historis, pada saat UUPK diberlakukan, di dalam penjelasan dikemukakan bahwa selain UUPK, terdapat banyak undang-undang yang secara substansi juga mengatur tentang perlindungan konsumen, seperti misalnya: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil; dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Namun, keberadaan undang-undang tersebut, tidak mengatur secara spesifik tentang perlindungan konsumen, dan bilamana terdapat sengketa atas dasar pelanggaran undang-undang tersebut, maka UUPK-lah yang menjadi dasar hukum penyelesaian sengketa konsumen. Di sisi lain, dalam penjelasan UUPK sudah diprediksi tentang kemungkinan diberlakukannya undang-undang yang akan melindungi konsumen dan secara substansi mengatur perlindungan konsumen<sup>29</sup>.

Realitas yang terjadi, pada tahun 2011 – dua belas tahun setelah UUPK berlaku – diberlakukan UUOJK yang salah satu substansinya mengatur secara eksplisit tentang perlindungan konsumen. Bagaimana koordinasi antara pemerintah dan OJK dalam melaksanakan perlindungan konsumen, khususnya tentang perjanjian baku dan klausula baku pasca berlakunya UUOJK?

### **Koordinasi**

Koordinasi berasal dari kata *coordination*, *co* dan *ordinare* yang berarti *to regulate*. Dari pendekatan empirik yang dikaitkan dengan etimologi, koordinasi diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang sederajat (*equal in rank or order, of the same rank or order, not subordinate*) untuk saling memberi informasi dan mengatur (menyepakati) hal tertentu<sup>30</sup>.

Secara normatif, koordinasi diartikan sebagai kewenangan untuk menggerakkan, menyetarakan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-

---

<sup>29</sup> Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>30</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi Ilmu Pemerintahan Baru*, Jilid I Rineke Cipta, Jakarta, hlm 290.

kegiatan yang spesifik atau berbeda-beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Sedangkan secara fungsional, koordinasi dilakukan guna untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja<sup>31</sup>.

Menurut Awaluddin Djamin koordinasi diartikan sebagai suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi. Dengan demikian koordinasi dapat diartikan sebagai suatu usaha yang mampu menyelaraskan pelaksanaan tugas maupun kegiatan dalam suatu organisasi<sup>32</sup>.

Bentuk koordinasi pada dasarnya dapat diklasifikasikan kedalam tiga bagian<sup>33</sup>: pertama, koordinasi horizontal; kedua, koordinasi Vertikal; dan ketiga, koordinasi fungsional.

Koordinasi Horizontal dalam konteks perlindungan konsumen pada umumnya dan khususnya koordinasi Perjanjian Baku dan Klausula Baku adalah penyelarasan kerja secara harmonis (sinkronisasi) antar lembaga lembaga yang sederajat misalnya antara Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan.

Koordinasi Vertikal adalah penyelarasan kerjasama secara harmonis (sinkronisasi) dari lembaga yang lebih tinggi kepada lembaga-lembaga lain yang lebih rendah. Misalnya koordinasi antara Presiden dengan Kementerian Keuangan; Presiden dengan Kementerian Perdagangan dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Sedangkan Koordinasi Fungsional adalah penyelarasan kerjasama secara harmonis (sinkronisasi) antar lembaga lembaga yang memiliki kesamaan dalam fungsi pekerjaan, misalnya antara Kementerian Keuangan dengan Kementerian Perdagangan; Otoritas Jasa Keuangan dengan Bank Indonesia; antara Dewan Komisioner OJK dengan Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Dalam upaya perlindungan konsumen setelah berlakunya UUOJK, maka koordinasi antara Kementerian Perdagangan cq Direktorat Standardisasi dan Pemberdayaan Konsumen dengan UUOJK harus ditetapkan, sehingga tidak hanya memperjelas tugas dan kewenangan masing-masing pihak demi perlindungan konsumen, namun sangat penting untuk memperjelas penanganan masalah yang berada di wilayah abu-abu. Dengan berlakunya UUOJK, maka terdapat dua pengertian Pelaku Usaha dan Konsumen, dan terdapat dua alternatif penyelesaian sengketa, yaitu berdasarkan UUPK dan berdasarkan UUOJK dan Peraturan OJK.

Dari apa yang telah diuraikan di atas tentang koordinasi, terlihat pentingnya dalam lingkup stabilitas sistem keuangan seperti yang tertuang dalam Pasal 1, angka 25<sup>34</sup>, dan dalam lingkup perlindungan konsumen pada umumnya, dan khususnya tentang penerapan perjanjian baku dan klausula baku.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Hasibuan, S.P. Malayu, 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia, cetakan ketujuh Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm 86.

<sup>33</sup> Inu Kencana Syafiie, Manajemen Pemerintahan, Pustaka Reka Cipta, 2011, hlm. 35.

<sup>34</sup> Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan adalah forum koordinasi yang dibentuk untuk menjaga stabilitas sistem keuangan yang anggotanya terdiri atas Menteri Keuangan selaku koordinator merangkap anggota, Gubernur Bank Indonesia selaku anggota, Ketua Dewan Komisioner Lembaga.

Koordinasi tentang perlindungan konsumen di bidang jasa keuangan harus dilakukan selain oleh ke-11 pelaku usaha jasa keuangan yang berada di bawah pengawasan OJK, juga harus melibatkan beberapa kementerian terkait, misalnya Kementerian Perdagangan, Kementerian Hukum dan HAM, serta Badan yang secara spesifik bertanggungjawab untuk penegakan perlindungan konsumen, seperti OJK dan BPSK.

## **Penyelesaian Sengketa Konsumen Tentang Perjanjian Baku Dan Kalusula Baku**

### **Transaksi Barang.**

UUPK dan UUOJK tidak memberikan batasan atau pengertian tentang 'sengketa konsumen'. Namun pengertian sengketa konsumen dapat ditemukan dalam Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Pengertian sengketa konsumen berdasarkan Pasal 1 butir 8 Kepmenperindag tersebut di atas adalah sebagai berikut:

**Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.**

Di dalam aturan lain, yaitu dalam Pasal 1 butir 13 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan, dijelaskan bahwa 'sengketa' adalah:

**perselisihan antara Konsumen dengan Lembaga Jasa Keuangan dalam kegiatan penempatan dana oleh Konsumen pada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pemanfaatan pelayanan dan/atau produk Lembaga Jasa Keuangan setelah melalui proses penyelesaian Pengaduan oleh Lembaga Jasa Keuangan.**

Dari pengertian tentang sengketa konsumen berdasarkan Pasal 1 butir 8 Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, dapat disimpulkan ciri dari sengketa konsumen adalah: perselisihan antara pelaku usaha dengan konsumen; sengketa tersebut mengakibatkan tuntutan ganti rugi dari konsumen; akibat dari menggunakan/mengkonsumsi barang; dan/atau akibat dari menggunakan jasa pelaku usaha.

Sedangkan pengertian tentang sengketa berdasarkan Pasal 1 butir 13 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014, walaupun dibelakang kata sengketa tidak diikuti kata konsumen, dapat disimpulkan bahwa sengketa dimaksud adalah: perselisihan antara pelaku usaha jasa keuangan dengan konsumen; sengketa timbul akibat dari penempatan dana oleh konsumen di perusahaan pelaku usaha; dan/atau sengketa timbul akibat dari penggunaan jasa oleh konsumen yang disediakan oleh pelaku usaha.

Dari dua batasan tentang sengketa (konsumen) di atas, dapat disimpulkan bahwa definisi atau batasan sengketa berdasarkan Pasal 1 butir 13 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 merupakan jenis sengketa konsumen, khususnya antara pelaku usaha jasa keuangan dengan konsumen.

Hubungan antara pengertian sengketa konsumen dengan klasifikasi barang dapat disimpulkan bahwa sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha barang (dalam arti barang tidak bergerak dan barang bergerak) dengan konsumen berdasarkan UUPK. Sedangkan sengketa konsumen dalam arti sengketa antara pelaku usaha barang (tidak bertubuh) dengan konsumen diselesaikan berdasarkan UUOJK.

### **Transaksi Jasa.**

#### **Akibat Hukum Perbedaan Pengertian Konsumen Berdasarkan UUPK dan UUOJK Terhadap Kewenangan Penyelesaian Sengketa Konsumen.**

Sebelum membahas akibat hukum dari perbedaan pengertian konsumen yang terdapat di dalam UUPK dengan UUOJK, perlu dijelaskan terlebih dahulu tentang pengertian konsumen berdasarkan UUPK dan OJK serta peraturan pelaksanaannya.

Pengertian Konsumen Berdasarkan UUPK	Pengertian Konsumen Berdasarkan UUOJK/POJK/SE OJK
<p><b>Konsumen:</b> Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik <b>bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.</b></p> <p><u>Sumber:</u> UUPK</p>	<p><b>Konsumen:</b> Konsumen adalah <b>pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan</b> antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.</p> <p><u>Sumber:</u> UUOJK, POJK No. 1/POJK.07/2013, POJK No. 1/POJK.07/2014, SE OJK No. 2/SEOJK.07/2014, dan SE OJK No. 13/SEOJK.07/2014</p>

#### **Pengertian Konsumen dalam UUPK**

Konsumen sebagai sebuah istilah dari bahasa Inggris *consumer* yaitu secara harfiah dalam kamus diartikan sebagai "seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu" atau "sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang", dan ada juga yang mengartikan " setiap orang yang menggunakan barang atau jasa"<sup>35</sup>.

Berdasarkan Pasal 1 butir 2 UUPK, yang dimaksud dengan Konsumen adalah:

“setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

<sup>35</sup> Erman Rajagukguk, dkk., Hukum Perlindungan Konsumen, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 82.

Dari definisi tentang konsumen tersebut, terdapat beberapa unsur-unsur tentang pengertian konsumen, yaitu sebagai berikut: <sup>36</sup> Setiap orang, subjek yang disebut sebagai konsumen tersebut adalah dapat berupa orang perseorangan atau badan; Pemakai, sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 1 Angka (2) UUPK, kata "pemakai" menekankan, bahwa konsumen adalah konsumen akhir (*end user/ultimate consumer*), yang sekaligus pula menunjukkan, bahwa dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*); Barang dan/atau jasa, UU Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen; Yang tersedia dalam masyarakat, barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran<sup>37</sup>. Dalam perdagangan yang makin kompleks dewasa ini, syarat itu tidak mutlak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen; Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain, transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain. Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekadar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain (di luar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk makhluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan. Dari sisi teori kepentingan, setiap tindakan manusia adalah bagian dari kepentingannya, oleh sebab itu, penguraian unsur itu tidak menambah makna apa-apa karena pada dasarnya tindakan memakai suatu barang dan/atau jasa (terlepas ditujukan untuk siapa dan makhluk hidup lain), juga tidak terlepas dari kepentingan pribadi. Seseorang yang membeli makanan untuk kucing peliharaannya, misalnya, berkaitan dengan kepentingan pribadi orang itu untuk memiliki kucing yang sehat; dan Barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan, barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan, maksudnya adalah bahwa konsumen pemakai barang dan/atau jasa tersebut yakni konsumen akhir. Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas dalam penjelasannya, yakni hanya konsumen akhir. Secara teoretis hal demikian terasa cukup baik untuk mempersempit ruang lingkup pengertian konsumen, walaupun dalam kenyataannya, sulit menetapkan batas-batas seperti itu.

Lebih lanjut di dalam penjelasan UUPK dikemukakan bahwa:

"Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir".

---

<sup>36</sup> Lihat Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm. 1-10.

<sup>37</sup> Lihat juga bunyi Pasal 9 Ayat 1 huruf e UUPK.

Dari pengertian tentang konsumen berdasarkan UUPK tersebut di atas, maka yang dimaksud konsumen akhir adalah konsumen yang mengkonsumsi atau memanfaatkan barang dan/atau jasa untuk kepentingan dirinya sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup lain, tidak untuk diperdagangkan dan tidak untuk dijual kembali.

### **Pengertian Konsumen berdasarkan UUOJK/POJK/SEOJK**

Pengertian konsumen berdasarkan UUOJK, POJK No. 1/POJK.07/2013, POJK No. 1/POJK.07/2014, SEOJK No. 2/SEOJK.07/2014, dan SEOJK No. 13/SEOJK.07/2014, adalah:

**“pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan”**

Dari pengertian konsumen berdasarkan UUOJK, POJK dan SEOJK tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa konsumen di bidang jasa keuangan berdasarkan OJK adalah:

1. Pihak yang menempatkan dananya di lembaga keuangan;
2. Pihak yang memanfaatkan pelayanan (jasa) lembaga keuangan;
3. Lembaga keuangan yang dimaksud adalah lembaga keuangan yang diatur oleh perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Hal ini berarti konsumen dalam pengertian OJK dapat diinterpretasikan sebagai subyek hukum yang menempatkan dananya dan memanfaatkan pelayanan lembaga keuangan yang berada di dalam pembinaan dan pengawasan OJK.

Dalam perjanjian kredit antara nasabah dan pihak bank biasanya digunakan perjanjian baku (perjanjian/kontrak standar). Dalam perjanjian baku yang di dalamnya terdapat klausula baku, pihak bank secara sepihak membuat syarat-syarat dan ketentuan yang harus diikuti sepenuhnya oleh nasabah yang mengajukan permohonan kredit. Dalam pembuatan perjanjian tersebut, nasabah tidak dalam posisi tawar yang menguntungkan karena formulir-formulir perjanjian tersebut tidak dibuat di depan kedua pihak melainkan telah dipersiapkan sebelumnya oleh salah satu pihak dalam hal ini pihak bank. Nasabah hanya diberikan dua pilihan, yakni menerima atau menolaknya (*take it or leave it*).

Bilamana perjanjian yang berlaku sudah dibakukan oleh pelaku usaha, maka bila terjadi sengketa konsumen tentang isi perjanjian baku di bidang jasa keuangan, sebelum berlakunya UUOJK, akan diselesaikan berdasarkan UUPK, namun setelah UUOJK berlaku, sengketa tersebut diselesaikan berdasarkan UUOJK jo POJK.

Dalam kasus lain, misalnya perusahaan asuransi PT. XYZ mengikatkan diri melalui perjanjian (baku) dengan Bank DEF, dimana salah satu tugas PT. XYZ adalah menginvestasikan dana masyarakat melalui beberapa cara, seperti misalnya: melalui deposito; pembelian saham; dan reksadana. Berdasarkan UUPK, PT. XYZ tidak dapat dikualifikasi sebagai konsumen akhir.

Pertanyaannya adalah, apakah ketentuan Pasal 18 UUPK berlaku bagi perjanjian baku yang berlaku antara PT XYZ dan Bank DEF? Sebelum berlakunya UUOJK, satu-satunya peraturan yang mengatur tentang klausula baku adalah Pasal 18 UUPK. Karena itu berdasarkan konstruksi analogi, ketentuan Pasal 18 UUPK berlaku bagi perjanjian baku yang berlaku bagi PT XYZ dan Bank DEF. Setelah berlakunya UUOJK, hubungan hukum antara PT. XYZ dengan Bank DEF berlaku UUOJK dan POJK, karena PT. XYZ menempatkan dana, dan/atau memanfaatkan pelayanan Pelaku Usaha Jasa Keuangan, yakni dalam bidang perbankan yang berada di bawah pembinaan dan pengawasan OJK.

### **Pembagian Kewenangan Penyelesaian Sengketa Konsumen antara BPSK dan OJK.**

Dengan berlakunya UU No. 21 Tahun 2011 tentang OJK beserta Peraturan OJK No. 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan dan Peraturan OJK No. 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan, maka kewenangan penyelesaian sengketa konsumen di bidang jasa keuangan menjadi wewenang OJK sedang Penyelesaian sengketa keuangan non jasa keuangan dan bidang barang menjadi kewenangan BPSK.

### **Kewenangan**

Kewenangan secara umum merupakan lingkup kekuasaan yang dimiliki seseorang atau kelompok untuk memerintah, mengatur, dan menjalankan tugas di bidangnya masing-masing.

Kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu<sup>38</sup>.

Menurut *F.P.C.L. Tonnaer*, yang dikutip oleh Ridwan HR., kewenangan adalah kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara<sup>39</sup>.

Menurut *P. Nicolai*, kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum, serta hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu<sup>40</sup>.

Dari uraian tentang kewenangan, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang didasarkan pada kaidah hukum yang menjadi dasar hubungan hukum di antara para pihak yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak. Dalam konteks penyelesaian

---

<sup>38</sup> Andreas Budiharjo, *Organisasi: Menuju Pencapaian Kinerja Optimum*, Jakarta, Prasetya Mulya Publishing, hlm. 7.

<sup>39</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011, hlm, 98-99

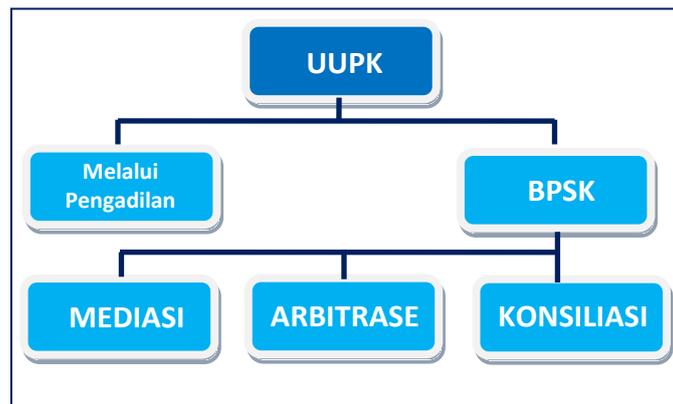
<sup>40</sup> *Ibid.*

sengketa konsumen berdasarkan UUPK dan UUOJK, maka BPSK dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa yang dibentuk oleh OJK mempunyai kewenangan yang di dasarkan pada kaidah hukum (UUPK dan UUOJK).

### Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui BPSK

Berdasarkan Pasal 49 UUPK dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK, dapat disimpulkan bahwa salah satu cara penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UUPK dapat dilakukan melalui BPSK atau melalui pengadilan.

Bagan penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UUPK.



Pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dilakukan dengan melalui **mediasi, arbitrase, dan konsiliasi**. Penyelesaian sengketa melalui BPSK harus diputuskan dalam waktu 21 hari. Putusan tersebut berdasarkan Pasal 56 Ayat (2) UUPK bersifat final dan mengikat, dengan perkataan lain tidak dapat dilakukan banding dan kasasi. Akan tetapi berdasarkan Pasal 54 Ayat (3) UUPK terhadap putusan tersebut dapat dimintakan upaya hukum (keberatan) ke pengadilan Negeri.

Berikut ini pengertian mediasi, arbitrase dan konsiliasi<sup>41</sup>:

1. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK **sebagai penasehat** dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak.
2. Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa **menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK**.
3. Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa, dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak.

Pengaturan tentang kemungkinan bagi pelaku usaha atau konsumen yang tidak menerima putusan BPSK untuk mengajukan keberatan ke

<sup>41</sup> Keputusan Menperindag No. 350 Tahun 2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK, Pasal 1 ayat 9, 10, dan 11.

Pengadilan Negeri, merupakan bentuk campur tangan lembaga peradilan umum atas penyelesaian sengketa melalui BPSK yang telah mendapat keputusan final dan mengikat. Hal ini berarti kekuatan putusan BPSK secara yuridis tergantung pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar final. Hal lain, dalam praktek pengajuan keberatan atas putusan BPSK di pengadilan negeri berlaku hukum acara yang berlaku di pengadilan negeri, sehingga menambah panjang proses penyelesaian sengketa konsumen.

### **Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa**

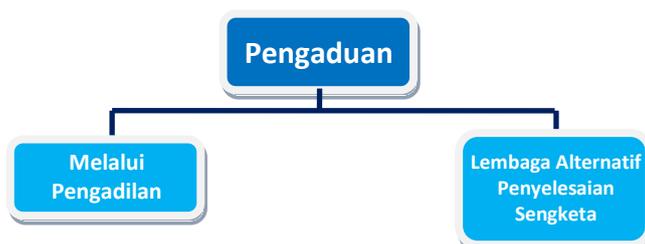
Berdasarkan Pasal 1 ayat (13) POJK No. 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan, yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan antara Konsumen dengan Lembaga Jasa Keuangan dalam kegiatan penempatan dana oleh konsumen pada Lembaga Jasa Keuangan dan/atau pemanfaatan pelayanan dan/atau produk Lembaga jasa Keuangan setelah melalui proses penyelesaian pengaduan oleh Lembaga Jasa Keuangan.

Dari pengertian tentang sengketa tersebut di atas, sebuah sengketa disyaratkan ada perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha jasa keuangan, dimana perselisihan tersebut akibat dari kegiatan penempatan dana dan/atau pemanfaatan pelayanan produk yang disediakan oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan.

Syarat penyelesaian sengketa di bidang jasa keuangan adalah dengan melakukan pengaduan kepada pelaku usaha jasa keuangan. Apabila tidak berhasil, sengketa diselesaikan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa atau peradilan. Apabila konsumen memilih untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan akan berlaku ketentuan yang berlaku di dalam sistem peradilan umum, dan apabila konsumen memilih untuk menyelesaikan sengketa melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa, maka konsumen harus memilih apakah akan menyelesaikan konsumen melalui mediasi, adjudikasi atau arbitrase.

Baik dalam UUOJK, maupun dalam Peraturan OJK No. 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan tidak dijelaskan tentang pengertian mediasi, adjudikasi dan arbitrase. Namun dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan OJK No. 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan dijelaskan fungsi orang dalam pengambilan keputusan selama proses mediasi, dimana yang dimaksud dengan mediator adalah orang yang berfungsi sebagai fasilitator untuk mempertemukan kepentingan para pihak – konsumen dan pelaku usaha jasa keuangan – yang bersengketa untuk memperoleh kesepakatan penyelesaian.

Bagan: Alur Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui OJK.





### Penyelesaian Sengketa konsumen berdasar UUPK atau UUOJK

Dari uraian tentang penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK dan penyelesaian sengketa konsumen oleh Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa berdasarkan UUOJK, dapat disimpulkan tentang pembagian kewenangan antara BPSK dan OJK dalam penyelesaian sengketa konsumen sebagai berikut:

A. Sengketa konsumen berdasarkan UUPK meliputi:

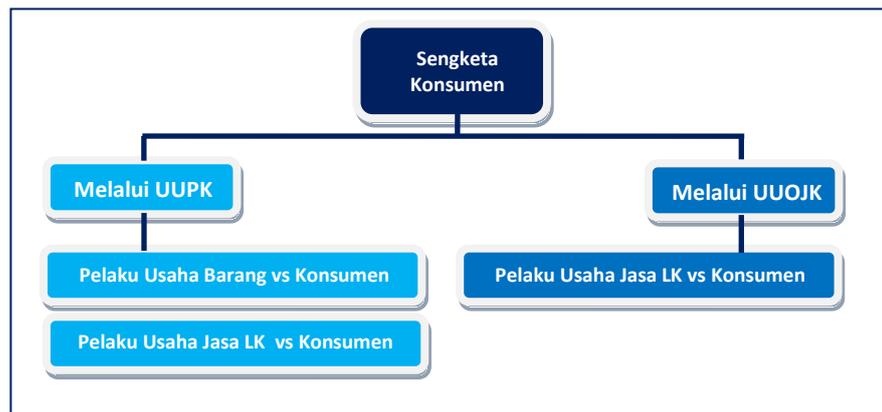
1. Sengketa antara Pelaku Usaha Jasa Non Jasa Keuangan dengan Konsumen akhir;
2. Sengketa antara Pelaku Usaha Barang/jasa dengan Konsumen.

B. Sengketa Konsumen berdasarkan UUOJK.

Sengketa konsumen berdasarkan UUOJK adalah sengketa antara Pelaku Usaha Jasa Keuangan dengan Konsumen jasa keuangan, dengan batasan Pasal 41 POJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.

Dari 2 (dua) klasifikasi tentang sengketa konsumen tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa sengketa konsumen berdasarkan UUOJK jauh lebih sempit dibandingkan ruang lingkup sengketa konsumen berdasarkan UUPK, walaupun realitas yang terjadi selama UUPK berlaku, sengketa konsumen antara pelaku usaha jasa keuangan dengan konsumen lebih sering terjadi dibanding dengan jenis sengketa konsumen lainnya.

Bagan: Alur Pilihan Penyelesaian Sengketa Konsumen berdasar UUPK atau UUOJK.



### III. KESIMPULAN

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan mengakibatkan dualisme sistem perlindungan konsumen, namun demikian berdasarkan asas *lex specialis derogate legi*

*generali*, peraturan OJK berlaku sebagai peraturan yang khusus di bidang jasa keuangan dan UUPK sebagai *generali* (umum)

Walaupun UUOJK bukan sebuah undang-undang yang secara spesifik untuk perlindungan konsumen, namun dalam UUOJK terdapat 4 (empat) pasal yang secara khusus mengatur tentang perlindungan konsumen dari 71 (tujuh puluh satu) pasal yang terdapat didalamnya.

Dengan diberlakukannya UUOJK, terdapat perbedaan definisi dan pengertian tentang Pelaku Usaha dan Konsumen berdasarkan UUPK dan UUOJK. Pengertian konsumen berdasarkan UUOJK lebih luas ketimbang pengertian konsumen berdasarkan UUPK karena konsumen menurut UUOJK mencakup konsumen antara maupun konsumen akhir.

Terdapat permasalahan dari hirarki peraturan perundang-undangan seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu tentang keberlakuan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku.

Dengan berlakunya UUOJK, maka penyelesaian sengketa konsumen terbagi menjadi dua, yang pertama berdasarkan UUPK, meliputi: sengketa konsumen antara pelaku usaha jasa non jasa keuangan dengan konsumen; dan sengketa konsumen antara pelaku usaha barang/jasa dengan konsumen akhir; Kedua, berdasarkan UU OJK, meliputi hanya sengketa konsumen pelaku usaha jasa keuangan dengan konsumen jasa keuangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Andreas Budiharjo, Organisasi: Menuju Pencapaian Kinerja Optimum, Jakarta, Prasetya Mulya Publishing.
- Erman Rajagukguk dkk., Hukum Perlindungan Konsumen, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Hasibuan, S.P., Malayu, 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia, cetakan ketujuh Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Inu Kencana Syafii, Manajemen Pemerintahan, Pustaka Reka Cipta, 2011.
- Mariam Darus Badruzaman, Aneka Hukum Bisnis, Alumni, Bandung, 1994.
- Munir Fuady, Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Bisnis), Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Grasindo, Jakarta, 2004.
- Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata
- Sutan Remy Sjahdeini, Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Taliziduhu Ndraha, Kybernologi Ilmu Pemerintahan Baru, Jilid I Rineke Cipta, Jakarta.

**Undang-Undang dan Peraturan**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen.  
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008, tentang Perbankan Syariah.  
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011, tentang Otoritas Jasa Keuangan.  
Keputusan Menperindag No. 350 Tahun 2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK  
Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013, tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan  
Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan  
Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No. 2/SEOJK.07/2014, tentang Pelayanan dan Penyelesaian Pengaduan Konsumen Pada Pelaku Usaha Jasa Keuangan.  
Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No. 13/SEOJK.07/2014, tentang Perjanjian Baku.

**Internet**

<http://www.ojk.go.id/asuransi>, di unduh pada 25/06/2015, 15:20.  
IDX Newsletter Headline, April 2014

**Lain-lain**

Gunawan Johannes, Materi Kuliah Hukum Perikatan, FH Unpar, 2015.  
Gunawan Johannes, Materi Kuliah Hukum Perlindungan Konsumen, FH Unpar, 2015  
Tim Mahkamah Agung Republik Indonesia, Penemuan Hukum Dan Pemecahan Masalah Hukum, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 1991.