

KLAUSULA EKSONERASI DALAM PERJANJIAN KREDIT PERBANKAN DI INDONESIA: KEBEBASAN BERKONTRAK DAN IMPERATIF PERLINDUNGAN KONSUMEN

EXONERATION CLAUSE IN BANKING CREDIT AGREEMENTS IN INDONESIA: FREEDOM OF CONTRACT AND THE IMPERATIVE OF CONSUMER PROTECTION

Evi Febri Sartika¹, Rizki Tri Anugrah Bhakti², Dwi Afni Maileni³, Rico Fernando⁴, Tri Novianti⁵, Putri Dwi Yulisa⁶, Edwar Kelvin⁷, Medi Heryanto⁸, Fachrul Anwar⁹, Adelia Widya Pramesti¹⁰

¹⁻⁹Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Indonesia

¹⁰Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Co Author Email: evifebrisartika98@fh.unrika.ac.id

ABSTRAK

Kajian ini menganalisis secara yuridis-normatif klausula eksonerasi dalam perjanjian kredit baku perbankan di Indonesia. Klausula ini menciptakan ketidakseimbangan posisi tawar dan cenderung lebih meningkatkan posisi bank dalam suatu perjanjian. Kajian ini menelaah benturan antara asas kebebasan berkontrak dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata) dengan mandat perlindungan konsumen dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 (UUPK) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No. 22 Tahun 2023. Dengan metode yuridis normatif, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan analisis kasus terhadap yurisprudensi. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum sektoral (*lex specialis*) secara tegas melarang klausula eksonerasi dan menyatakannya batal demi hukum (*void ab initio*), praktik di lapangan masih terus berlangsung. Implementasi hukum (*law in action*) terhambat oleh inkonsistensi putusan pengadilan, yang terbelah antara pendekatan formalistik yang menguatkan kontrak dan pendekatan progresif yang berpihak pada konsumen. Disimpulkan bahwa persoalan utama terletak pada kesenjangan antara hukum dalam teks dan penegakannya. Rekomendasi difokuskan pada penguatan pengawasan OJK, penyeragaman pandangan hakim melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), dan peningkatan kepatuhan industri untuk menjembatani kesenjangan tersebut demi perlindungan konsumen yang efektif.

Kata Kunci: Klausula Eksonerasi; Perjanjian Kredit; Perlindungan Konsumen; Kontrak Baku; Kebebasan Berkontrak; Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

ABSTRACT

*This study analyzes the legal-normative exoneration clauses in standard banking credit agreements in Indonesia. These clauses create an imbalance in bargaining power and tend to further enhance the bank's position in an agreement. This study examines the conflict between the principle of freedom of contract in the Civil Code (KUHPdata) and the consumer protection mandate in Law No. 8 of 1999 (UUPK) and Financial Services Authority Regulation (POJK) No. 22 of 2023. Using the legal-normative method, this study uses a statutory approach and case analysis of jurisprudence. The analysis results show that although the sectoral legal framework (*lex specialis*) expressly prohibits exoneration clauses and declares them void ab initio, practice in the field continues. Implementation of the law (*law in action*) is hampered by inconsistent court decisions, which are divided between a formalistic approach that strengthens the contract and a progressive approach that favors consumers. It concluded that the main problem lies in the gap between the law in text and its enforcement. Recommendations focused on strengthening OJK oversight, standardizing judicial opinions through a Supreme Court Circular (SEMA), and improving industry compliance to bridge this gap for effective consumer protection.*

Keywords: Exoneration Clause; Credit Agreement; Consumer Protection; Standard Contract; Freedom of Contract, Financial Services Authority (OJK)

PENDAHULUAN

Dalam industri jasa keuangan modern, efisiensi operasional menjadi salah satu pilar utama untuk menciptakan nilai bagi suatu entitas bisnis (Jahri, 2016: 128). Demi efisiensi tersebut, sektor perbankan konvensional di Indonesia secara umum mengadopsi penggunaan perjanjian kredit dalam bentuk baku, yang dikenal sebagai kontrak standar (*standard contract*) atau kontrak adhesi (*contract of adhesion*) (Yessi & Grace, 2022: 121). Perjanjian ini, yang substansinya dirancang, dirumuskan, dan ditetapkan secara sepihak oleh pihak bank, berfungsi sebagai instrumen untuk mempercepat dan menyeragamkan proses pemberian kredit kepada jutaan nasabah. Praktik ini didasari oleh argumen kepraktisan, penghematan biaya, dan kecepatan layanan, karena negosiasi individual untuk setiap perjanjian kredit akan menjadi proses yang rumit dan memakan waktu (Fahdelika dan Christiana, 2019: 98).

Penggunaan perjanjian baku secara *inheren* menciptakan suatu risiko bagi nasabah debitur. Perjanjian tersebut dimungkinkan melahirkan adanya suatu kondisi ketidakseimbangan posisi tawar yang signifikan antara bank sebagai Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) dan nasabah debitur sebagai konsumen (Johannes & Bernadette, 2021: 41).

Nasabah, yang sering kali berada dalam posisi kebutuhan mendesak akan dana, dihadapkan pada pilihan "ambil atau tinggalkan" (*take it or leave it*) tanpa ruang negosiasi yang berarti terhadap klausula-klausula yang telah ditetapkan. Di dalam struktur perjanjian baku inilah seringkali terselip klausula eksonerasi (*exoneration clause* atau *exemption clause*). Klausula eksonerasi didefinisikan sebagai ketentuan kontraktual yang secara sengaja dirancang untuk membatasi, mengurangi, atau bahkan mengalihkan seluruh tanggung jawab hukum yang seharusnya diemban oleh bank kepada nasabah.

Wujudnya dalam perjanjian kredit perbankan sangat beragam, mulai dari klausula yang memberikan hak sepihak kepada bank untuk mengubah suku bunga pinjaman kapan saja tanpa persetujuan nasabah, hak untuk mengakhiri perjanjian kredit secara sepihak dan menagih seluruh sisa utang secara seketika, hingga klausula yang membebaskan bank dari tanggung jawab atas kerugian yang mungkin timbul akibat kegagalan sistem teknologi informasi atau kesalahan pegawai bank. Keberadaan klausula-klausula ini berpotensi menjadi persoalan hukum karena dapat merugikan kepentingan konsumen.

Klausula eksonerasi dalam perjanjian kredit perbankan menciptakan suatu pertentangan cukup mendasar dalam sistem hukum Indonesia. Di satu sisi, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata) sebagai hukum umum (*lex generalis*) dalam hukum perjanjian menjunjung tinggi asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*), yang memberikan otonomi kepada para pihak untuk menentukan isi perjanjian mereka.

Di sisi lain, negara memiliki mandat konstitusional untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya, yang dalam konteks ini termanifestasi melalui regulasi spesifik yang bertujuan melindungi pihak yang secara ekonomi dan informasional lebih lemah, yaitu konsumen. Benturan ini menjadi semakin tajam ketika dihadapkan pada realita bahwa meskipun kerangka hukum perlindungan konsumen, seperti Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan OJK, secara eksplisit melarang pencantuman klausula-klausula yang bersifat eksoneratif, praktik tersebut masih terus marak ditemukan dalam perjanjian-perjanjian kredit yang ditawarkan oleh bank-bank konvensional.

Fenomena ini menimbulkan serangkaian pertanyaan penting mengenai efektivitas regulasi yang ada, konsistensi penegakan hukum oleh lembaga peradilan, serta peran lembaga pengawas seperti OJK dalam melindungi konsumen di sektor jasa keuangan. Kajian ini bertujuan untuk berupaya menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan keabsahan klausula eksonerasi dalam perjanjian kredit perbankan ditinjau dari asas-asas fundamental hukum perjanjian dalam KUHPerdota?
2. Bagaimana validitas yuridis klausula eksonerasi dianalisis berdasarkan ketentuan spesifik dalam UUPK dan POJK No. 22 Tahun 2023?
3. Bagaimana yurisprudensi pengadilan menafsirkan dan mengadili sengketa yang berkaitan dengan klausula eksonerasi, dan pola apa yang dapat diidentifikasi dari putusan-putusan tersebut?
4. Seberapa efektif peran OJK, BPSK, dan LAPS SJK dalam mengawasi dan menyelesaikan sengketa yang timbul dari klausula eksonerasi?
5. Apa yang menjadi rekomendasi kebijakan dan praktik yang dapat dirumuskan untuk memperkuat perlindungan nasabah debitur?

Diharapkan kajian ini dapat menambah khasanah wawasan terkait dengan keberadaan klausula eksonerasi yang sering kali terselip dalam setiap perjanjian baku. Konsumen diharapkan lebih aktif untuk membaca, memahami, dan mengerti sebelum menandatangani suatu perjanjian kredit.

METODE PENELITIAN

Analisis dalam kajian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), di mana analisis difokuskan pada norma-norma hukum yang terkandung dalam KUHPerdota, UUPK, serta serangkaian Peraturan OJK (POJK) yang relevan, khususnya POJK No. 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan. Pendekatan ini dilengkapi dengan pendekatan kasus (*case approach*), yang menelaah putusan-putusan pengadilan, baik di tingkat pertama, banding, maupun kasasi di Mahkamah Agung, serta putusan dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) untuk memahami bagaimana norma hukum tersebut diterapkan dalam praktik (*law in action*).

Kajian ini juga menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) dengan meninjau secara singkat kerangka hukum serupa di Uni Eropa, yaitu *Unfair Contract Terms Directive*, untuk memperkaya analisis dan memberikan perspektif yang lebih luas. Sumber data yang digunakan dalam penyusunan laporan ini meliputi:

1. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan seperti KUHPerdota, UUPK, dan berbagai POJK;
2. Bahan hukum sekunder, seperti buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan artikel-artikel dari sumber terpercaya;
3. Bahan hukum tersier, yang mencakup kamus hukum dan ensiklopedia.

Seluruh data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif untuk membangun argumentasi yang sistematis, logis, dan koheren dalam menjawab setiap rumusan masalah yang telah ditetapkan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

ANALISIS

Hasil kajian ini disajikan dalam tiga bagian utama: (1) analisis kerangka hukum normatif yang mengatur perjanjian baku dan melarang klausula eksonerasi; (2) analisis praktik perbankan dan yurisprudensi pengadilan terkait sengketa klausula eksonerasi; dan (3) analisis efektivitas lembaga pengawasan dan penyelesaian sengketa.

Kerangka Hukum Normatif: Dari KUHPerdota hingga Regulasi Sektor

Kerangka hukum yang mengatur klausula eksonerasi di Indonesia bersifat dualistik, terdiri dari hukum umum dalam KUHPerdota dan hukum khusus dalam UUPK serta POJK.

Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdota)

KUHPerdota, sebagai produk hukum abad ke-19, menyediakan fondasi hukum perjanjian

di Indonesia. Namun, prinsip-prinsipnya sering kali menimbulkan dilema ketika diterapkan pada kontrak baku modern. Dilema dalam penerapan prinsip tersebut disajikan sebagai berikut:

Asas Kebebasan Berkontrak dan Batasannya

Asas ini merupakan jantung dari hukum perjanjian, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota. Asas ini dikenal sebagai *pacta sunt servanda*, memberikan otonomi luas bagi para pihak untuk menentukan isi perjanjian. Namun, kebebasan ini tidak absolut. Pasal 1337 KUHPerdota menegaskan bahwa perjanjian tidak boleh memiliki "*sebab yang terlarang*," yaitu yang dilarang oleh undang-undang, bertentangan dengan kesusilaan, atau ketertiban umum. Batasan inilah yang menjadi pintu masuk yuridis bagi negara untuk mengintervensi isi kontrak demi melindungi kepentingan publik, termasuk konsumen.

Syarat Sahnya Perjanjian dan Problema "Sepakat"

Pasal 1320 KUHPerdota menetapkan empat syarat sahnya perjanjian, di antaranya adalah "*adanya kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya*". Dalam konteks kontrak baku, syarat "*sepakat*" ini menjadi sangat problematis. Tidak ada proses negosiasi, nasabah hanya dihadapkan pada pilihan *take it or leave it*. Kesepakatan yang diberikan seringkali bersifat terpaksa, mencederai esensi dari kesepakatan sukarela. Lebih lanjut, Pasal 1321 KUHPerdota menyatakan kesepakatan tidak sah jika diberikan karena kekhilafan (*dwaling*), paksaan (*dwang*), atau penipuan (*bedrog*). Kondisi nasabah yang tidak membaca atau tidak memahami isi kontrak yang rumit dapat diargumentasikan sebagai bentuk kekhilafan.

Asas Itikad Baik sebagai Korektor

Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota mewajibkan perjanjian dilaksanakan dengan "*itikad baik*". Asas ini memiliki dimensi objektif, yang berarti pelaksanaan perjanjian harus mengindahkan norma kepatutan dan keadilan. Asas ini memberikan kewenangan kepada hakim untuk menguji apakah suatu klausula, meskipun telah disepakati, bertentangan dengan rasa keadilan. Misalnya, penggunaan hak sepihak bank menaikkan suku bunga secara drastis dapat dianggap sebagai pelaksanaan perjanjian yang tidak beritikad baik.

Teori Penyalahgunaan Keadaan (*Misbruik van Omstandigheden*)

Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam KUHPerdota, teori ini sangat relevan. Teori ini merujuk pada situasi di mana pihak yang dominan (bank) secara sadar memanfaatkan posisi lemah pihak lain (nasabah yang terdesak) untuk memaksakan syarat-syarat yang sangat merugikan (Etty, 2009). Pencantuman klausula eksonerasi dalam situasi ini dapat dipandang sebagai manifestasi dari penyalahgunaan keadaan.

Perspektif Regulasi Sektor: UUPK dan POJK

Regulasi sektoral (*lex specialis*) menyediakan larangan yang lebih tegas dan spesifik terhadap klausula eksonerasi. Pengaturannya disajikan sebagai berikut:

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)

UU No. 8 Tahun 1999 menjadi pilar utama larangan. Pasal 18 UUPK secara eksplisit melarang pelaku usaha, termasuk bank, mencantumkan klausula baku yang isinya antara lain:

- Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (Pasal 18 ayat (1) huruf a);
- Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha untuk melakukan segala tindakan sepihak (Pasal 18 ayat (1) huruf d);
- Menyatakan tunduknya konsumen kepada aturan baru, tambahan, atau lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha (Pasal 18 ayat (1) huruf g);
- Melarang pencantuman klausula yang letaknya sulit terlihat atau sulit dimengerti atau yang pengungkapannya sulit dimengerti (Pasal 18 ayat (2)).

Konsekuensi hukum dari pelanggaran ini sangat tegas: klausula tersebut "batal demi hukum (*void ab initio*)", artinya dianggap tidak pernah ada sejak awal tanpa perlu putusan pengadilan (Pasal 18

ayat (3)).

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK)

OJK telah menyempurnakan dan memperkuat larangan dalam UUPK melalui serangkaian peraturan. Puncaknya adalah lahirnya *POJK No. 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan*. Peraturan ini tidak hanya mengadopsi tetapi juga memperluas dan memperjelas larangan yang ada. Ketentuan kuncinya meliputi:

Prinsip Keseimbangan dan Keadilan (Pasal 44)

PUJK dilarang menyalahgunakan keadaan nasabah

Kewajiban Edukasi dan Konfirmasi (Pasal 45)

PUJK wajib memberikan penjelasan memadai dan waktu yang cukup bagi nasabah untuk memahami perjanjian, serta harus mendokumentasikan konfirmasi pemahaman nasabah.

Larangan Spesifik Klausula Eksonerasi (Pasal 46)

Ini adalah jantung perlindungan dalam POJK. Pasal ini melarang secara spesifik 12 jenis klausula, yang merupakan penjabaran jauh lebih detail dibandingkan UUPK.

Untuk menunjukkan penguatan regulasi, perbandingan larangan kunci antara UUPK dan POJK No. 22/2023 disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1.

Perbandingan Larangan Klausula Baku: UUPK dan POJK No. 22/2023

No.	Jenis Larangan Klausula Baku	Ketentuan dalam Pasal 18 UUPK	Ketentuan dalam Pasal 46 POJK No. 22/2023	Analisis/ Perbandingan
1.	Pengalihan/Pembatasan Tanggung Jawab	(1)a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.	(2)a. menyatakan pengalihan tanggung jawab PUJK kepada Konsumen; (2)k. membatasi tanggung jawab atas kesalahan/kelalaian Pegawai.	POJK memperjelas dan menutup celah hukum dengan secara spesifik melarang pembatasan tanggung jawab atas tindakan pegawai.
2.	Tindakan Sepihak atas Agunan	(1)d. menyatakan pemberian kuasa...untuk melakukan segala tindakan sepihak...	(2)b. menyatakan pemberian kuasa...untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan...	POJK memberikan kualifikasi bahwa tindakan sepihak diperbolehkan hanya jika sesuai peraturan perundang-undangan (misal UU Hak Tanggungan).
3.	Perubahan Aturan Sepihak	(1)g. menyatakan tunduknya konsumen	(2)f. menyatakan PUJK dapat menambah/mengubah aturan secara sepihak;	POJK memecah larangan menjadi dua poin yang lebih tegas,

No.	Jenis Larangan Klausula Baku	Ketentuan dalam Pasal 18 UUPK	Ketentuan dalam Pasal 46 POJK No. 22/2023	Analisis/ Perbandingan
		kepada peraturan yang berupa aturan baru...yang dibuat sepihak..	(2)g. menyatakan Konsumen tunduk pada perubahan sepihak...	memberikan perlindungan ganda.
4.	Pembatasan Hak Gugat Konsumen	Tidak diatur secara eksplisit.	(2)l. membatasi hak Konsumen untuk menggugat PUJK di pengadilan.	Ini adalah penguatan signifikan yang secara eksplisit menjamin akses konsumen ke pengadilan.
5.	Penafsiran Sepihak	Tidak diatur secara eksplisit.	(2)i. menyatakan bahwa PUJK memiliki wewenang untuk menafsirkan arti perjanjian secara sepihak.	POJK menambahkan larangan baru yang krusial untuk mencegah bank menjadi "hakim" atas perjanjiannya sendiri.

Sumber: Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dan POJK No. 22 Tahun 2023.

Analisis komparatif ini mendemonstrasikan adanya progresi dan spesialisasi hukum (*lex specialis derogat legi generali*), di mana POJK sebagai peraturan khusus memberikan perlindungan yang lebih konkret dan kuat bagi konsumen di sektor jasa keuangan.

Praktik Perbankan dan Yurisprudensi Pengadilan

Bagian ini menguji bagaimana klausula eksonerasi diimplementasikan dalam praktik dan bagaimana pengadilan menafsirkannya.

Studi Kasus Praktik Perbankan

Penelitian dan laporan media secara konsisten menunjukkan bahwa praktik pencantuman klausula eksonerasi masih berlangsung. Sebuah studi kasus pada tiga bank besar sebelum era POJK 22/2023 menemukan klausula-klausula yang secara jelas memberikan kewenangan sepihak kepada bank, seperti hak untuk mengubah syarat dan ketentuan umum hanya melalui pemberitahuan sepihak (Chairy, 2020: 3-4). Klausula-klausula semacam ini secara *prima facie* bertentangan dengan UUPK dan kini secara eksplisit dilarang oleh POJK 22/2023. Argumen perbankan yang berpusat pada efisiensi dan prinsip kehati-hatian seringkali berbenturan dengan prinsip perlindungan konsumen.

Analisis Putusan Pengadilan

Putusan pengadilan di Indonesia terkait sengketa klausula eksonerasi menunjukkan adanya inkonsistensi dan pertarungan paradigma hukum. Terdapat tiga kecenderungan utama:

Putusan yang Membatalkan Klausula (Pro-Konsumen)

Beberapa putusan menunjukkan keberpihakan hakim pada perlindungan konsumen. Contoh

penting adalah “Putusan Pengadilan Agama Banjarmasin No. 317/Pdt.G/2019/PA.Bjm”. Dalam pertimbangannya, majelis hakim secara tegas menyatakan bahwa beberapa klausula dalam akad pembiayaan yang memberikan kewenangan sepihak kepada bank untuk menentukan wanprestasi dan melakukan sita jaminan adalah tidak sah dan bertentangan dengan asas keseimbangan (*gelijkwaardigheid van partijen*). Meskipun gugatan akhirnya tidak dapat diterima karena alasan formal, pertimbangan hukum substantifnya sangat progresif dan merujuk pada semangat keadilan dalam perjanjian.

Contoh lainnya, Putusan PT Samarinda No. 208/PDT/2020/PT SMR, Majelis Hakim PT dalam pertimbangannya menyatakan bahwa klausula kewenangan bank mengubah suku bunga sepihak sangat memberatkan dan merugikan debitur. Dalam amar putusannya Majelis Hakim menguatkan putusan PN yang memenangkan sebagian gugatan Penggugat (debitur). Putusan tersebut menunjukkan pengadilan dapat mengakui sifat merugikan dari klausula perubahan suku bunga sepihak.

Putusan yang Menguatkan Perjanjian Baku (Formalistik)

Di sisi lain, banyak putusan mengambil pendekatan formalistik. Hakim cenderung menguatkan keabsahan kontrak baku dengan argumen bahwa tanda tangan nasabah adalah bukti tercapainya “kesepakatan” (Pasal 1320 KUHPdata) dan perjanjian tersebut mengikat sebagai undang-undang (*pacta sunt servanda*, Pasal 1338 KUHPdata).

Pendekatan ini seringkali mengabaikan realitas ketidakseimbangan posisi tawar dan asimetri informasi. Dalam beberapa kasus, meskipun debitur tidak diberi kesempatan yang cukup untuk memahami perjanjian, pengadilan tetap memutuskan ia terikat oleh seluruh klausulanya.

Putusan yang Fokus pada Aspek Prosedural (Hambatan Yurisdiksi)

Kategori putusan ketiga adalah yang paling problematis. Dalam beberapa kasus penting, pengadilan tinggi membatalkan putusan lembaga di bawahnya bukan karena substansi, melainkan karena alasan yurisdiksi. Contoh paling menonjol adalah “Putusan Mahkamah Agung No. 184 K/Pdt.Sus-BPSK/2016”.

Dalam kasus ini, BPSK dan Pengadilan Negeri telah memutuskan pelaku usaha melanggar UUPK karena mencantumkan klausula eksonerasi. Namun, Mahkamah Agung membatalkan kedua putusan tersebut dengan pertimbangan utama bahwa BPSK tidak berwenang memeriksa sengketa tersebut. Putusan ini menciptakan “lubang hitam yurisdiksi” (*jurisdictional black hole*), di mana pelanggaran substantif menjadi tidak relevan karena “dikalahkan” oleh isu kewenangan lembaga.

Dari perbandingan putusan perkara di atas terdapat adanya ketidakkonsistenan yurisprudensi. Hal ini menjadi bukti empiris adanya benturan paradigma hukum dan menciptakan ketidakpastian hukum.

Efektivitas Lembaga Pengawasan dan Penyelesaian Sengketa

Efektivitas larangan klausula eksonerasi bergantung pada mekanisme pengawasan dan penegakan. Otoritas terkait perlu untuk melakukan pengawasan dan pembinaan yang lebih ketat kepada PUJK. Tanpa adanya penegakan sanksi atas setiap ketidaksesuaian dan ketidakpatuhan, penggunaan klausula eksonerasi dalam setiap perjanjian baku tidak akan pernah dapat tereliminasi.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

OJK memegang peran sentral dalam pengawasan *market conduct*. Bukti keseriusan OJK adalah pelaksanaan “pemeriksaan tematik dengan tema Penyusunan Perjanjian Baku” yang menunjukkan adanya pengawasan proaktif (*ex-ante*) untuk mengidentifikasi masalah sistemik. Data pengaduan juga menunjukkan skala permasalahan.

Sepanjang Januari-April 2024, dari total 9.100 pengaduan yang masuk ke OJK melalui Aplikasi Portal Perlindungan Konsumen (APPK), sektor perbankan menjadi kontributor tertinggi

dengan 3.252 pengaduan. Volume pengaduan yang tinggi ini, meskipun tidak semuanya spesifik tentang klausula eksonerasi, merupakan indikator kuat adanya masalah sistemik dalam perjanjian baku yang berakar pada kewenangan sepihak bank.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

BPSK didirikan oleh UUPK sebagai lembaga alternatif yang cepat dan murah. Namun, perannya dalam sengketa jasa keuangan menghadapi tantangan yurisdiksi serius. Sejak OJK membentuk LAPS SJK, banyak putusan BPSK terkait sengketa keuangan “dibatalkan” oleh pengadilan dengan alasan bahwa sengketa tersebut berada di bawah kewenangan OJK (Handy dan Markoni, 2024: 1176). Tren yurisprudensi ini secara efektif telah meminggirkan peran BPSK dalam sengketa keuangan.

Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa SJK (LAPS SJK)

Menjawab kebutuhan lembaga spesialis, OJK melalui POJK No. 61/POJK.07/2020 memfasilitasi pembentukan LAPS SJK, yang beroperasi sejak 1 Januari 2021. LAPS SJK menjadi satu-satunya lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang diakui OJK untuk seluruh sektor jasa keuangan. Kinerjanya menunjukkan lembaga ini berfungsi efektif.

Pada Semester I 2025, LAPS SJK telah menerima 1.267 pengaduan untuk kategori *Retail & Small Claim*, dan pengaduan dari sektor perbankan masih mendominasi. Data ini memperkuat analisis bahwa persoalan kontraktual antara bank dan nasabah adalah isu yang paling sering muncul.

Tabel 2
Perbandingan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Konsumen Keuangan

Aspek Perbandingan	Pengadilan Negeri	Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)	Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK)
Dasar Hukum	UU Kekuasaan Kehakiman, HIR/RBg	UU No. 8 Tahun 1999	POJK No. 61/POJK.07/2020
Kewenangan	Semua sengketa perdata.	Sengketa konsumen umum (kewenangan sengketa keuangan sering dibatalkan).	Khusus sengketa di sektor jasa keuangan yang diawasi OJK.
Prosedur	Formal, kaku, lama.	Informal, fleksibel, cepat.	Fleksibel, cepat, efisien.
Biaya	Relatif mahal.	Murah atau tanpa biaya.	Tanpa biaya bagi konsumen untuk nilai sengketa tertentu.
Sifat Putusan	Mengikat setelah <i>inkracht</i> .	Arbitrase: Final dan mengikat, namun dapat diajukan keberatan ke PN.	Arbitrase: Final dan mengikat, tidak ada banding atau kasasi.

Sumber: Analisis perbandingan peraturan dan praktik penyelesaian sengketa

Berdasarkan perbandingan yang telah disajikan di atas, terdapat suatu instruksi bahwa untuk sengketa klausula eksonerasi perbankan, LAPS SJK merupakan forum yang paling tepat, efisien, dan memiliki kepastian hukum tertinggi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Amalia (2020) hasil penelitiannya dengan judul Penerapan Klausula Eksesorasi Pada Perjanjian Formulir Pembukaan Rekening Nasabah Pada Bank Konvensional di Bandar Lampung menunjukkan bahwa terdapat hal-hal yang berhubungan dengan perbankan. Analisis hasil kajian menyingkap adanya kesenjangan yang signifikan antara apa yang tertulis dalam hukum (*law in the books*) dan bagaimana hukum itu dijalankan (*law in action*). Secara normatif, kerangka hukum Indonesia, terutama dengan hadirnya POJK No. 22/2023, telah sangat maju dan tegas dalam melarang klausula eksesorasi yang merugikan konsumen.

Dalam tataran praktik, efektivitas larangan ini terhambat oleh benturan paradigma hukum di pengadilan, kelemahan struktural konsumen, serta tantangan dan peluang dari perkembangan teknologi. Perlu adanya kesamaan paradigma hukum dari para penegak hukum dan konsistensi terhadap berbagai putusan yang memiliki materi gugatan yang sama.

Sintesis Kesenjangan: *Law in the Books* vs. *Law in Action*

Kesenjangan ini berakar pada beberapa faktor. Pertama, benturan paradigma hukum antara KUHPerduta yang liberalistik dan UUPK/POJK yang protektif. Hakim yang cenderung pada positivisme hukum klasik akan lebih menekankan pada adagium "*tanda tangan berarti setuju*", merujuk pada kekuatan mengikat perjanjian dalam Pasal 1338 KUHPerduta. Sebaliknya, hakim progresif akan menggunakan asas itikad baik dan UUPK untuk mengintervensi dan membatalkan klausula yang tidak adil. Inkonsistensi yurisprudensi adalah cerminan nyata dari pertarungan dua filosofi ini.

Kedua, kelemahan struktural konsumen. Posisi tawar yang lemah diperparah oleh tingkat literasi keuangan yang masih perlu ditingkatkan (indeks literasi keuangan 2024: 65,43%) dan adanya bias-bias kognitif. Ilmu ekonomi perilaku (*behavioral economics*) menjelaskan mengapa konsumen seringkali menyetujui kontrak yang merugikan. Bias seperti *optimism bias* (terlalu optimis tidak akan gagal bayar) dan *present bias* (lebih fokus pada manfaat pencairan kredit saat ini daripada risiko di masa depan) membuat konsumen rentan terhadap praktik kontrak yang mengeksploitasi bias ini (Bar-gill, 2008: 12).

Ketiga, hambatan prosedural. Seperti ditunjukkan oleh kasus MA No. 184 K/Pdt.Sus-BPSK/2016, fokus pada yurisdiksi lembaga dapat mengesampingkan keadilan substantif, menciptakan ketidakpastian bagi konsumen yang mencari keadilan.

Dimensi Komparatif dan Arah Konvergensi

Jika dibandingkan dengan kerangka hukum Uni Eropa, khususnya *Unfair Contract Terms Directive* (UCTD) 93/13/EEC, hukum positif Indonesia menunjukkan tanda-tanda konvergensi yang kuat. UCTD menekankan prinsip transparansi dan keadilan (*fairness*), di mana klausula dianggap tidak adil jika menyebabkan "*ketidakseimbangan yang signifikan*" yang merugikan konsumen. Larangan dalam Pasal 46 POJK 22/2023 mencerminkan semangat yang sama.

Perbedaan signifikan terletak pada implementasi yudisial. Salah satu aspek terkuat dari sistem Uni Eropa adalah kewajiban hakim untuk menilai sifat tidak adil suatu klausula secara *ex officio* (atas inisiatif sendiri), bahkan jika konsumen tidak menggugatnya secara eksplisit (Angelari, 2016: 5). Praktik ini belum menjadi norma di Indonesia, di mana pengadilan masih sering menunggu dalil dari pihak konsumen dan terjebak dalam formalisme KUHPerduta. Dengan demikian, masalah utamanya bukanlah pada kualitas regulasi, melainkan pada penegakannya oleh aparat hukum.

Peran Teknologi: Pedang Bermata Dua

Perkembangan teknologi digital menghadirkan tantangan sekaligus peluang. Di satu sisi, digitalisasi layanan perbankan dengan "*kontrak sekali klik*" (*click-wrap contracts*) memperburuk masalah asimetri informasi, karena nasabah semakin kecil kemungkinannya untuk membaca syarat

dan ketentuan. Di sisi lain, teknologi menawarkan solusi canggih bagi regulator.

OJK dapat memanfaatkan *Regulatory Technology* (RegTech) dan *Supervisory Technology* (SupTech) untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif. Dengan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence*) dan *Natural Language Processing* (NLP), OJK berpotensi menganalisis ribuan kontrak baku secara otomatis untuk mendeteksi klausula yang tidak patuh (World Bank, 2021: 15).

Pendekatan ini memungkinkan pengawasan proaktif dalam skala besar. Selain itu, teknologi *smart contract* berbasis *blockchain* menawarkan paradigma transparansi baru, di mana ketentuan perjanjian dieksekusi secara otomatis oleh kode. Namun, adopsinya masih memerlukan kerangka hukum dan teknis yang matang untuk mengatasi tantangan seperti pertanggungjawaban atas kesalahan kode (*bugs*) (Muko, 2024: 14).

Kesimpulan

Secara yuridis-normatif, kedudukan hukum klausula eksonerasi yang merugikan konsumen di Indonesia sangatlah jelas: “*dilarang dan batal demi hukum*”. Regulasi terkini, khususnya POJK No. 22/2023, telah menyediakan kerangka perlindungan yang kuat dan sejalan dengan praktik terbaik internasional. Namun, persoalan fundamental terletak pada kesenjangan antara hukum dalam teks dan implementasinya dalam praktik.

Kesenjangan ini disebabkan oleh benturan paradigma hukum di ranah yudisial, kelemahan struktural konsumen yang diperparah oleh bias kognitif, dan hambatan prosedural dalam sistem penyelesaian sengketa. Yurisprudensi yang inkonsisten menciptakan ketidakpastian hukum, menandakan urgensi perlunya kesatuan pandangan di kalangan hakim yang memprioritaskan keadilan substantif dan prinsip perlindungan konsumen di atas formalisme kontraktual klasik.

Kehadiran LAPS SJK merupakan perkembangan positif menuju sistem penyelesaian sengketa yang lebih terintegrasi dan efektif, namun peran pengawasan proaktif dari OJK dan penegakan hukum yang konsisten dari pengadilan tetap menjadi kunci. Untuk bergerak maju, diperlukan pendekatan sinergis dari semua pemangku kepentingan. Implementasi rekomendasi yang telah diuraikan—mulai dari pemanfaatan teknologi pengawasan (*SupTech*) oleh OJK, penerbitan SEMA oleh Mahkamah Agung, audit kepatuhan oleh perbankan, hingga peningkatan literasi oleh konsumen—diharapkan dapat mempersempit kesenjangan antara regulasi dan realitas.

Pada akhirnya, tujuannya adalah untuk mewujudkan ekosistem perbankan yang efisien dan melaksanakan perlindungan konsumen sejalan dengan amanat hukum dan prinsip keadilan.

REFERENSI

- Amalia, Chairy Naima (2020). *Penerapan Klausula Eksenorasi Pada Perjanjian Formulir Pembukaan Rekening Nasabah Pada Bank Konvensional di Bandar Lampung*. Jurnal Indonesian Private Law Review, 1(1),3-4
- Angelari, Marguerite (2016). *The Unfair Contract Terms Directive: Using EU Law to Defend Consumers in Mortgage Enforcement Cases*. Housing Rights Watch
- Al Hakim, Taufiq (2025). *OJK dan BPS Umumkan Hasil Survei Nasional Literasi dan Inklusi Keuangan Tahun 2025*. Investortrust.id, <https://investortrust.id/financial/64827/ojk-dan-bps-umumkan-hasil-snlk-2025-indeks-literasi-dan-inklusi-masyarakat-ri-meningkat-di-tahun-2025?page=english-edition>, diakses pada tanggal 04 Agustus 2025, Pk. 21.15 WIB.

- Bar-Gill, Oren (2008). *The Behavioral Economics of Consumer Contracts*. University of Minnesota Law School.
- European Commission, *Unfair Contract Terms Directive (93/13/EEC)*
- Gunawan, Johannes dan Waluyo, Bernadette M., (2021). *Perjanjian Baku, Masalah dan Solusi*. Jakarta: GIZ/PROTECT
- Handy dan Markoni (2024). *Kepastian Hukum Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen terhadap Nasabah Perbankan*. Arus Jurnal Sosial dan Humaniora, 4(2), 1176
- Jahri, Ahmad (2016). *Perlindungan Nasabah Debitur Terhadap Perjanjian Baku Yang Mengandung Klausula Eksonerasi Pada Bank Umum di Bandarlampung*. FIAT JUSTISIA, 10(1), 128
- Khadafi, Muhammad (2024). *OJK Sanksi 58 Perusahaan Keuangan Bandel, Ini Penyebabnya*. CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/market/20240514090352-17-537828/ojk-sanksi-58-perusahaan-keuangan-bandel-ini-penyebabnya>, diakses tanggal 04 Agustus 2025, Pk. 20.37
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 1338 ayat (1) & ayat (3)
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 1337
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 1320
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 1321
- Kusumadewi, Yessy dan Sharon, Grace (2022). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Yogyakarta: Lembaga Fatimah Azzahrah, Cetakan ke-1
- Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (2025). *Siaran Pers: LAPS SJK Terima 1.267 Pengaduan Dengan Kategori Retail & Small Claim di Semester I 2025*. Siaran Pers, <https://lapssjk.id/page/berita/siaran-pers-laps-sjk-terima-1267-pengaduan-dengan-kategori-retail-small-claim-di-semester-i-2025-pengaduan-di-sektor-perbankan-masih-mendominasi>, diakses tanggal 04 Agustus 2025, Pk. 20.52
- M., Etty Nuryani (2009). *Klausula Baku Yang Tidak Seimbang Dalam Perjanjian Kredit Bank Dan Kaitannya Dengan Perlindungan Konsumen*. Tesis FH UI
- Mahendar, Fahdelika dan Budhayati, Christiana Tri (2019). *Konsep Take it or Leave it Dalam Perjanjian Baku Sesuai Dengan Asas Kebebasan Berkontrak*. Jurnal ALETHEA, 2(2), 98-99
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor 184 K/Pdt.Sus-BPSK/2016



Muko, Adam (2024). *Kajian Smart Contract Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia*. Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum dan Politik, 2(2),14

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan

Pengadilan Tinggi Samarinda, Putusan Nomor 208/PDT/2020/PT SMR

Pengadilan Agama Banjarmasin, Putusan No.317/Pdt.G/2019/PA.Bjm

Pengadilan Negeri Pontianak, Putusan No. 120/Pdt.G/2016/PN Ptk

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan, alinea keempat.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara RI Tahun 1999, No.22

World Bank (2021). *The Next Wave of Suptech Innovation: Suptech Solutions for Market Conduct Supervision*. Laporan, World Bank