

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peranan perbankan sebagai lembaga intermediasi keuangan dapat mempengaruhi perkembangan ekonomi. Sebagai lembaga keuangan, bank berfungsi memberikan jasa keuangan dalam bentuk penghimpunan dana dan penyaluran dana terhadap masyarakat. Bank dalam menjalankan usahanya tentu membutuhkan masyarakat untuk percaya kepada bank dan dapat menggunakan jasa yang diberikan bank. Oleh karena itu, bank harus dapat menjaga kepercayaan dari nasabahnya. Kepercayaan merupakan hal yang penting, karena tanpa kepercayaan mustahil bank dapat hidup dan berkembang.¹

Dalam melakukan perbuatan hukum seperti perjanjian antara nasabah dengan pihak bank diperlukan rasa kepercayaan bahwa keduanya akan memenuhi prestasi berdasarkan perjanjian yang telah dilakukan. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, hubungan kontraktual antara bank dan nasabah yang didasarkan pada prinsip kepercayaan, membawa konsekuensi agar bank tidak hanya memperhatikan kepentingan sendiri semata-mata, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan nasabah penyimpan dana.²

Masyarakat sebagai pengguna jasa keuangan terutama didalam dunia perbankan sering terjadi permasalahan hukum. Permasalahan hukum ini terjadi karena terdapat perbedaan kedudukan dan kepentingan antara nasabah dengan

¹ Kasmir, *Pemasaran Bank*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 201.

² Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 27-30.

perbankan. Tidak terselesaikannya suatu masalah hukum antara nasabah dengan perbankan dapat berubah menjadi sengketa. Untuk itu, diperlukannya peraturan yang dapat melindungi nasabah agar pihak bank diberi batasan, kewajiban, dan larangan dalam menjalankan usahanya sehingga keseimbangan antara nasabah dan bank dapat tercapai.

Selama ini nasabah bank di Indonesia masih berada dalam yuridiksi Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan) dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK). Indonesia termasuk Negara dengan UU Perlindungan Konsumen luas sehingga lembaga yang bertanggung jawab untuk menerapkan undang-undang memiliki tanggung jawab perlindungan konsumen dalam jasa keuangan bersama dengan barang dan jasa. Di sisi lain, Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan belum sepenuhnya dapat melaksanakan tugasnya untuk menegakkan perlindungan nasabah khususnya hak-hak nasabah atas penyelesaian sengketa di luar pengadilan karena tidak adanya atau belum diaturnya hak-hak tersebut dalam UU Perbankan.³

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK) sejak tanggal 22 November 2011, telah dibentuk OJK yang tujuan pembentukannya adalah agar keseluruhan kegiatan disektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, baik disektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun,

³ Uswatun Hasanah, *Perlindungan Hukum Nasabah (Filosofi, Teori, dan Kontruksi)*, Yogyakarta, Interpena, 2012, hlm. 196

lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya, dengan tugas melakukan peraturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa Keuangan tersebut.⁴

Pasal 9 huruf c dalam UU OJK menyebutkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan mempunyai tugas 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. Mengenai tugas Otoritas Jasa Keuangan dalam perlindungan konsumen dapat berupa tindakan pencegahan kerugian konsumen, pelayanan pengaduan, dan pembelaan hukum.

Tugas OJK dalam pencegahan kerugian konsumen diatur di dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yaitu 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.

Adapun tugas OJK dalam melakukan pelayanan pengaduan oleh nasabah diatur di dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yaitu 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.

⁴ *Ibid.*, hlm. 196-197

Sedangkan tugas OJK dalam pembelaan hukum diatur di dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang menyebutkan:

- 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.

Yang menjadi permasalahan adalah tentang status OJK dalam pembelaan hukum yang bisa mengajukan gugatan. Tidak dijelaskan kapan OJK dapat melakukan pembelaan hukum serta apa saja persyaratan yang diperlukan karena Pasal 30 UU OJK tidak menegaskan mengenai hal tersebut. Meskipun pasal 31 UU OJK menyebutkan bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan konsumen dan masyarakat diatur dengan Peraturan OJK.”* Peraturan OJK yang dimaksud adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (selanjutnya disebut POJK Perlindungan Konsumen). Akan tetapi persyaratan mengenai gugatan oleh OJK tetap tidak dijelaskan dalam Peraturan OJK tersebut. Sedangkan persyaratan

dalam mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha diatur didalam Pasal 46 ayat

(1) UUPK yang menyebutkan bahwa:

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

- a. Konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok konsumen yang memiliki kepentingan yang sama;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Berdasarkan peraturan tersebut jelas bahwa terdapat persyaratan dalam pengajuan gugatan yang dilakukan oleh pihak tertentu, khususnya bagi lembaga perlindungan konsumen syaratnya harus berbentuk badan hukum atau yayasan yang tujuan dibentuknya untuk melindungi konsumen dan bagi pemerintah atau instansi terkait, untuk dapat mengajukan gugatan diperlukan syarat bahwa adanya kerugian yang besar atau jumlah konsumen yang tidak sedikit. Berkaitan dengan itu, timbul permasalahan karena UU OJK dan Peraturan OJK Perlindungan Konsumen tidak menjelaskan secara spesifik tentang pembelaan hukum OJK dalam bentuk pengajuan gugatan, sehingga timbul permasalahan bilamanakah OJK dapat melakukan pembelaan hukum dengan mengajukan gugatan dan apakah OJK dapat mengajukan gugatan dalam setiap kasus kerugian nasabah tanpa harus memenuhi persyaratan tentang jumlah korban dan kerugian yang tidak sedikit sebagaimana yang dipersyaratkan oleh UUPK.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bilamanakah Otoritas Jasa Keuangan dapat mengajukan gugatan kepada bank yang menimbulkan kerugian terhadap nasabah?
2. Apakah setiap terjadi kerugian nasabah maka dengan serta merta Otoritas Jasa Keuangan dapat mengajukan gugatan terhadap pihak bank yang merugikan nasabah?

1.3 Tujuan

Tujuan dilakukannya penulisan skripsi ini adalah untuk :

1. Mengetahui tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh OJK untuk melakukan pembelaan hukum khususnya mengajukan gugatan.
2. Memperoleh kejelasan tentang persyaratan Otoritas Jasa Keuangan dalam mengajukan gugatan.

1.4 Manfaat

Dengan penulisan penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menciptakan kepastian hukum terutama dalam perlindungan hukum nasabah perbankan.
- b. Penelitian ini juga diharapkan memberikan pengetahuan dan penjelasan secara konkrit mengenai pengajuan gugatan oleh Otoritas Jasa Keuangan.

1.4.2 Manfaat praktis

- a. Masyarakat terutama nasabah perbankan dapat mengetahui perlindungan hukum yang diberikan Otoritas Jasa Keuangan.
- b. Masyarakat terutama nasabah perbankan dapat menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang terjadi dengan perbankan secara mudah.

1.5 Keaslian

Sebelum penulisan ini dibuat terdapat dua penulisan yang berkaitan dengan gugatan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan yaitu skripsi yang ditulis oleh Zepryanto P. Saragih dari Universitas Sumatera Utara dengan judul “Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan Ditinjau dari Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 dan Undang-undang No 8 Tahun 1999” dan Penelitian yang dilakukan dua orang yaitu oleh Dyah Qori Fauziah dan Nur Fadililah Yunita Sari dengan judul “Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan Sebagai Penggugat Legal Standing Perlindungan Konsumen Lembaga Jasa Keuangan di Indonesia”.

Perbedaan penulisan skripsi ini dengan penulisan skripsi milik Zepryanto P. Saragih yaitu Skripsi milik Zepryanto P. Saragih memotret secara umum mengenai perlindungan konsumen, sedangkan penulisan skripsi ini lebih khusus dalam membahas perlindungan konsumen jasa keuangan yaitu mengenai pembelaan hukum yang dilakukan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Nasabah perbankan.

No	Nama	Jenis penulisan	Judul	Permasalahan yang diteliti
1	Zepryanto P. Saragih	Skripsi	Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan Ditinjau dari Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 dan Undang-undang No 8 tahun 1999	Memotret secara umum mengenai perlindungan konsumen yang dilakukan oleh lembaga Otoritas Jasa Keuangan
2	Dyah Qori Fauziah dan Nur Fadililah Yunita Sari	Penelitian	Kedudukan Otoritas Jasa Keuangan sebagai Penggugat Legal Standing Perlindungan Konsumen Lembaga Jasa Keuangan di Indonesia	Mengarah kepada Hukum Acara Perdata yaitu mengenai gugatan yang dilakukan oleh OJK mewakili konsumen

Sedangkan perbedaan penulisan skripsi ini dengan penelitian oleh Dyah Qori Fauziah dan Nur Fadililah Yunita Sari yaitu penelitian yang dilakukan oleh Dyah Qori Fauziah dan Nur Fadililah Yunita Sari lebih mengarah kepada Hukum Acara Perdata mengenai gugatan yang dilakukan oleh OJK mewakili konsumen, sedangkan penulisan skripsi ini mengarah kepada bentuk dan persyaratan berkaitan dengan pembelaan hukum terhadap nasabah oleh OJK dalam mengajukan gugatan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penulisan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif ini merupakan penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.⁵

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan yang berarti dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.⁶ Pendekatan perundang-undangan ini akan digunakan untuk mengkaji dan menelaah terhadap Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-undang Hukum Perdata), Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 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, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan kelompok.

⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm.93.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.⁷ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang berdasarkan perundang-undangan yang dalam penulisan skripsi ini terdiri dari:

- 1) Burgerlijk Wetboek;
- 2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan;
- 3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 4) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
- 5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan;
- 6) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan;
- 7) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan kelompok.

⁷ *Ibid*

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁸ Bahan hukum sekunder ini meliputi buku hukum, jurnal hukum, kamus hukum, termasuk data on-line yang berisi tentang prinsip-prinsip dasar hukum (asas hukum) atau yang berkaitan dengan hukum.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Penulisan Skripsi ini menggunakan analisis deduktif, analisis deduktif yaitu analisis yang menarik kesimpulan dari umum ke khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembahasan. Kemudian dikorelasikan dengan asas dan teori yang terkait sebagai landasan dalam penulisan skripsi ini.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 2007, hlm. 52.