



## PERAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN BAGI NASABAH PERBANKAN

Wayan Santoso

Magister Hukum, Program Pascasarjana Universitas Ngurah Rai

Email: [wayansantoso7618@gmail.com](mailto:wayansantoso7618@gmail.com)

### **Abstract**

*This research aims to analyse the legal protection of the consumer banking by the financial services authority according to law and to analyse the positive role of financial authority services in providing legal protection to the consumer according to the positive law. This research is the normative legal research. The results showed the first legal protection of the consumer banking by the financial services authority are regulated in Act No. 8 of 1999 on the protection of consumers, Act No. 3 of 2004 concerning the change in the Law Number 23 of 1999 on Bank Indonesia, law No. 21 in 2011 About the financial services authority, the Financial Services Authority Regulation No. 1/POJK. 07/2013, the Financial Services Authority Regulation No. 1/POJK. 07/2014, as well as in the Financial Services Authority Circular No. 2/SEOJK. 07/2014. All of these rules provides legal protection of consumer rights and the fulfillment of banking in an effort to provide its protection in preventive or repressive. Second, the Still weak legal norms regulating the duties of oversight by the financial services authority which can be seen on the article 8 law No. 21 in 2011 About the financial services authority, which outlines the authority the task of setting the financial services authority, whereas in article 9 outlines the authority of the financial services authority in the exercise of supervisory tasks, but in the article there is fuzziness between supervisions and norm setting*

*Keywords: Insurance Protection, Consumer, Financial Services Authority*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum konsumen perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan menurut hukum positif dan untuk menganalisis peran Otoritas Jasa Keuangan dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen menurut hukum positif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan Pertama perlindungan hukum konsumen perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan yang diatur dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang No.21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.1/POJK.07/2013, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.1/POJK.07/2014, serta dalam Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan No.2/SEOJK.07 /2014. Kesemua Aturan tersebut memberikan perlindungan hukum konsumen perbankan tentang pemenuhan hak-haknya serta dalam usaha memberikan perlindungannya secara preventif maupun represif. Kedua, Masih lemahnya norma hukum yang mengatur tugas pengawasan oleh Otoritas Jasa keuangan yang dapat dilihat pada Pasal 8 Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang menjabarkan kewenangan tugas pengaturan Otoritas Jasa Keuangan, sedangkan pada Pasal 9 menjabarkan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam melaksanakan tugas pengawasan, akan tetapi dalam pasal tersebut terdapat kekaburan norma antara tugas pengawasan dan pengaturan.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Konsumen, Perbankan, OJK

## A. Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 34 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI), pemerintah diamanatkan membentuk Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen. Berdirinya Lembaga independen baru ini sebenarnya sudah lama diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, yaitu paling lambat tanggal 31 Desember 2002.<sup>1</sup> Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia tidak terlepas dari akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 dan mengikuti trend Bank Sentral di beberapa negara antara lain Inggris (1997), Jerman (1949), Jepang (1998) yang menginginkan agar Bank Sentral independen, bebas dari campur tangan pihak manapun, Otoritas Jasa Keuangan mencoba

meniru beberapa praktik yang sudah digunakan oleh negara lain.<sup>2</sup>

Setelah wacana pembentukan Lembaga otoritas untuk jasa keuangan yang sudah lama didengung-dengungkan oleh Pemerintah, akhirnya pada bulan November 2011 diterbitkanlah Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya di singkat UU OJK) yang mengatur mengenai pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Otoritas Jasa Keuangan telah melahirkan suatu Lembaga yang independen yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang merupakan hasil dari suatu proses penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga) yang melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan.

Tugas pengawasan bank yang sebelumnya dilakukan oleh Bank Indonesia akan dialihkan kepada

---

<sup>1</sup> Bank Indonesia, Unit Khusus Museum Bank Indonesia - Sejarah Bank Indonesia "Topik khusus tentang Kelembagaan BI", <http://www.bi.go.id/id/tentang-bi/>

museum/sejarah-bi/bi.pdf, artikel, diakses tanggal 21 Agustus 2016.

<sup>2</sup> Zainal Asikin, 2015, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.50-51.

Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan. Lembaga Pengawasan Sektor Jasa Keuangan bertugas mengawasi bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lain, meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Pemindahan fungsi pengawasan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dilakukan karena adanya penilaian bahwa pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia selama ini dirasa kurang efektif, sehingga dengan dilakukannya harmonisasi dan sinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut pengawasan lembaga keuangan diharapkan fungsi pengawasan lembaga keuangan khususnya bank yang sekarang sudah menjadi tugas OJK dapat meningkat dan dilakukan dengan adil terhadap semua institusi yang diawasi.

Jika hal tersebut tidak segera direspon, dikhawatirkan pengawasan lembaga keuangan khususnya bank sama saja dengan yang dilakukan

Bank Indonesia sehingga tidak menyelesaikan masalah tetapi yang terjadi adalah memindahkan masalah yang sama kepada lembaga lain yang dibentuk dengan anggaran negara yang begitu banyak. Pasal 6 Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, memberikan kewenangan ganda pada Otoritas Jasa Keuangan yaitu kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan. Pada Pasal 8 Undang-Undang tersebut menjabarkan kewenangan tugas pengaturan Otoritas Jasa Keuangan, sedangkan pada Pasal 9 menjabarkan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam melaksanakan tugas pengawasan, akan tetapi dalam pasal tersebut terdapat kekaburan norma antara tugas pengawasan dan pengaturan. Otoritas Jasa Keuangan diharapkan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Pada Pasal 29 Ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menegaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan

perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

Berdasarkan uraian tersebut, Penelitian ini penting dilakukan karena adanya kekaburan norma dalam melaksanakan tugas pengawasan otoritas jasa keuangan. Oleh karena itu, Penulis melakukan penelitian tentang, “Perlindungan Hukum Konsumen Perbankan Oleh Otoritas Jasa Keuangan”. Adapun permasalahan yang Penulis rumuskan yakni: Pertama Bagaimanakah perlindungan hukum konsumen perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menurut hukum positif? Kedua Bagaimanakah peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memberikan perlindungan hukum kepada konsumen perbankan menurut hukum positif? Konsumen di Indonesia pada umumnya seringkali mendapat persoalan dalam pemenuhan hak-haknya, salah satunya dikarenakan salah satu sifat dasar konsumen sendiri yang tidak memiliki sifat yang kritis dalam memperjuangkan hak-haknya, selain

itu keterbatasan sumber daya manusia yang kurang memadai serta kurangnya keseriusan pemerintah dan penegak hukum untuk melakukan perlindungan kepada konsumen.

Penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum konsumen perbankan oleh otoritas jasa keuangan menurut hukum positif. Oleh karena itu peneliti mencoba meneliti perlindungan hukum konsumen perbankan oleh Otoritas Jasa Keuangan terhadap Lembaga Perbankan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai perlindungan konsumen perbankan oleh otoritas jasa keuangan di Indonesia. Oleh karena itu peneliti mencoba meneliti perlindungan hukum konsumen oleh Otoritas Jasa Keuangan terhadap Lembaga Perbankan.

Di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Bab V pada Pasal 18 diatur mengenai klausula baku yang melarang pembuatan atau pencantuman klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian

dengan beberapa keadaan tertentu. Adapun alasan dan iudangkannya UUPK adalah dalam rangka menyeimbangkan daya tawar konsumen terhadap perilaku usaha dan mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatannya. UUPK mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yakni bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya. Berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia, yaitu dasar negara Pancasila dan Konstitusi Negara UUD NRI Tahun 1945.

Konsumen jasa perbankan dikenal dengan sebutan nasabah. Nasabah dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dibedakan menjadi dua macam, yaitu nasabah penyimpan dan nasabah debitur. Nasabah penyimpan

adalah nasabah yang menempatkan dananya di bank dalam bentuk simpanan berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan. Sedangkan nasabah debitur adalah nasabah yang memperoleh fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan prinsip syariah atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan.<sup>3</sup>.

## **B. Metode Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan normatif, spesifikasi penelitian yang digunakan yaitu deskriptif. Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah dikumpulkan dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif yaitu mempergunakan sumber-sumber data sekunder saja yaitu peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan,

---

<sup>3</sup> Setiawan dalam Sultan Remy Sjahdeini, 2002, *Hukum Kepailitan, Memahami Failisementverordening Junc to*.

*Undang-Undang No. 4 Tahun 1998*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hal.108

teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka. Kualitatif karena merupakan proses analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka-angka yang berasal dari informasi-informasi hasil studi kepustakaan yaitu data yang diambil dari instansi-instansi terkait dengan masalah yang dibahas.

### C. Pembahasan

#### 1. Perlindungan Hukum Atas Hak-hak Bagi Nasabah Sebagai Konsumen Penggunaan Jasa Bank

Keberadaan bank dalam kehidupan masyarakat dewasa ini mempunyai peranan yang sangat penting karena lembaga perbankan merupakan inti sari dari sistem keuangan setiap negara. Perkembangan dunia perbankan di Indonesia kini sudah semakin membaik, berbagai pelayanan jasa keuangan telah dikembangkan untuk memberikan kenyamanan bagi para nasabah.<sup>4</sup>

Perbankan sebagai lembaga intermediasi keuangan (*financial intermediary institution*) memegang peranan penting dalam proses pembangunan nasional. Kegiatan usaha utama bank berupa menarik dana langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau pembiayaan membuatnya sarat akan pengaturan baik melalui peraturan perundang-undangan di bidang perbankan sendiri maupun perundang-undangan lain yang terkait. UUPK juga sangat terkait, khususnya dalam hal perlindungan hukum bagi nasabah bank selaku konsumen. Antara lain dengan adanya perjanjian kredit atau pembiayaan bank yang merupakan perjanjian standar (*standard contract*). Di dalam UUPK Bab V pada Pasal 18 diatur mengenai klausula baku yang melarang pembuatan atau pencantuman klausula baku pada

---

<sup>4</sup> Putu Eka Trisna Dewi, 2015, Implementasi Ketentuan Restrukturisasi Kredit Terhadap Debitur Wanprestasi Pada Kredit Perbankan, *Jurnal Magister Hukum*

Udayana (Udayana *Master Law of Journal*), Vol. 4, No. 2, Magister Hukum Universitas Udayana, hal. 241

setiap dokumen dan/atau perjanjian dengan beberapa keadaan tertentu.

Adapun ratio diundangkannya UUPK adalah dalam rangka menyeimbangkan daya tawar konsumen terhadap perilaku usaha dan mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatannya. UUPK mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yakni bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia, yaitu dasar negara Pancasila dan Konstitusi negara UUD 1945. Konsumen jasa perbankan dikenal dengan sebutan nasabah. Nasabah dalam konteks Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan dibedakan menjadi dua macam, yaitu nasabah penyimpan dan nasabah debitur.

Nasabah penyimpan adalah nasabah yang menempatkan dananya di bank dalam bentuk simpanan berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan. Sedangkan nasabah debitur adalah nasabah yang memperoleh fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan prinsip syariah atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Dalam praktik perbankan nasabah dibedakan menjadi tiga yaitu: Kesatu, nasabah deposan, yaitu nasabah yang menyimpan dananya pada suatu bank, misalnya dalam bentuk giro, tabungan dan deposito. Kedua, nasabah yang memanfaatkan fasilitas kredit atau pembiayaan perbankan, misalnya kredit kepemilikan rumah, pembiayaan murabahah dan sebagainya. Ketiga, nasabah yang melakukan transaksi dengan pihak lain melalui bank (walk in customer), misalnya transaksi

---

<sup>5</sup> Ronny H. Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, hal. 9

antara importir sebagai pembeli dengan eksportir di luar negeri dengan menggunakan fasilitas letter of credit (L/C).

Pengaturan melalui Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang sangat terkait dengan perlindungan hukum bagi nasabah selaku konsumen perbankan adalah ketentuan mengenai tata cara pencantuman klausula baku. 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. Di tingkat teknis payung hukum yang melindungi nasabah antara lain adanya pengaturan mengenai penyelesaian pengaduan nasabah dan mediasi perbankan dalam Peraturan Bank Indonesia. Membicarakan perlindungan hukum terhadap nasabah tidak dapat memisahkan diri dengan UUPK, karena pada dasarnya UU inilah yang dijadikan bagi perlindungan konsumen termasuk halnya nasabah secara umum.

Undang-undang tentang Perbankan tidak ada membicarakan tentang nasabahnya di dalamnya, tetapi karena undang-undang tersebut hanya bersifat memberitahukan kepada nasabah semata tidak memberikan akibat kepada perbankan itu sendiri sehingga dirasakan kurang memberikan perlindungan kepada nasabahnya. Tetapi secara administrasi undang-undang tersebut memberikan perlindungan kepada nasabahnya.

Tetapi secara administrasi memberikan konsekuensi diambilnya tindakan oleh BI terhadap bank menyalahi ketentuan Undang-undang tentang Perbankan. Perlindungan hukum bagi nasabah selaku konsumen mempunyai hak untuk melakukan pengaduan nasabah serta menggunakan forum mediasi perbankan untuk mendapatkan penyelesaian sengketa di bidang perbankan secara sederhana, murah, cepat. Apabila hak dan kewajiban bank terlikuidasi sudah sejalan dengan tentang Lembaga Penjamin Simpanan dapat saja mencantumkan secara eksplisit aturan yang

mengecualikan keberlakuan UUPK untuk jenis-jenis simpanan yang tidak terkait dengan kepentingan konsumen akhir.

Namun, tampaknya upaya demikian sangat menguras energi mengingat perubahan atas suatu undang-undang bukan pekerjaan mudah di negeri ini. Solusi dan antisipasi yang lebih baik adalah dengan menerbitkan suatu klausula dalam perjanjian-perjanjian standar di lingkungan perbankan yang didalamnya dinyatakan bahwa nasabah penyimpan adalah konsumen sepanjang yang bersangkutan merupakan konsumen pemakai akhir jasa perbankan menurut ketentuan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen. Pernyataan dalam klausula ini tidak dimaksudkan agar bank atau LPS mengelak dari tanggung jawabnya melindungi nasabah penyimpan, tetapi lebih untuk meluruskan kriteria konsumen yang terlanjur dipahami secara salah kaprah dalam masyarakat, termasuk di lingkungan aparat penegak hukum sendiri.<sup>11</sup>

Ini berarti, penyedia jasa sektor perbankan dan LPS harus tetap menghormati hak-hak konsumennya dan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pun tetap dapat menyentuh sektor perbankan, tetapi tidak semua nasabah penyimpan layak menyebut dirinya sebagai konsumen akhir yang tunduk pada Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen. Adanya perlindungan hukum bagi nasabah selaku konsumen di bidang perbankan menjadi urgen, karena secara factual kedudukan antara para pihak seringkali tidak seimbang. Perjanjian kredit atau pembiayaan dan perjanjian pembukaan rekening bank yang seharusnya dibuat berdasarkan kesepakatan para pihak karena alasan efisiensi diubah menjadi perjanjian yang sudah dibuat oleh pihak yang mempunyai posisi tawar (bargaining position) dalam hal ini adalah pihak bank. Nasabah tidak mempunyai pilihan lain, kecuali menerima atau menolak perjanjian yang disodorkan oleh pihak bank. Jika memperhatikan penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUPK, dapat diketahui bahwa yang

mendasari pembuat undang-undang adalah upaya pemberdayaan konsumen dari kedudukan sebagai pihak yang lemah di dalam kontrak dengan pelaku usaha. Walaupun demikian. Pasal 18 ayat (1) huruf g UUPK juga sebagai upaya yang bertujuan untuk mengarahkan kegiatan perbankan secara lebih professional dalam

Manajemen usaha (memenuhi fungsi hukum sebagai a tool of social engineering) sehingga lebih mampu bersaing terutama menghadapi jasa perbankan asing di era globalisasi yang dengan sendirinya juga untuk kepentingan pemerintah dalam pembangunan secara berencana. Dalam era globalisasi bank-bank asing akan bersaing dengan bank-bank nasional, termasuk dengan sesamanya untuk merebut pangsa pasar yang menggiurkan di Indonesia. Bank-bank asing yang berada di Indonesia akan berusaha memberikan jasa atau pelayananyang sebaik-baiknya termasuk dalam hal ini bonafiditas usaha yang dijalankan dalam berhubungan dengan nasabahnya sebagai konsumen. Sudah jelas dalam persaingan ini,

hanya bank-bank nasional yang professional dan bonafitdalam pengelolaan usaha yang mampu merebut pangsa pasar, sedangkan bank-bank yangkurang professional dan bonafitakan ditinggalkan oleh pasar. Walaupun antara keduanya memiliki perbedaan pendapat, namun keduanya sepakat menerima perubahan suku bunga jika hal itu dimaksudkan sebagai upaya mengurangi risiko akibat krisis moneter dan/atau ekonomi sebagaimana terjadi mulai pertengahan tahun 1997.

Pengalaman di era krisis moneter, pemerintah (Bank Indonesia) terpaksa harus mengubah tingkat suku bunga menjadi demikian tinggi sehingga bank-bank umum terpaksa juga mengikuti perubahan tingkat suku bunga tersebut. Namun untuk persoalan yang situ ini masih kurang adil apabila risiko perubahan itu UUPK maka akan dapat menjalankan aktivitas perbankan di dalam bank tersebut. Diantaranya adalah hak mendapatkan keamanan, hak untuk memilih produk, hak untuk mendapatkan informasi yang jelas dan akurat dan hak untuk

diperlakukan secara benar dan jujur. Kewajibannya adalah mengikuti petunjuk informasi dan prosedur yang diwajibkan bank tersebut.

## **2. Risiko yang Dapat Timbul Dalam Kegiatan Usaha Bank Terkait Dengan Penyimpanan Dana Nasabah Sebagai Konsumen**

Terminologi “konsumen” terlanjur dikenal masyarakat sebagai antonim dari “produsen”. Istilah konsumen juga dipakai luas sebagai sebutan untuk semua subjek yang berhadapan dengan pelaku usaha, termasuk pelaku usaha dalam sektor perbankan. Indonesia telah memiliki Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Kelahiran undang-undang ini cukup fenomenal karena dibidani oleh DPR melalui hak inisiatifnya; sesuatu yang sangat langka pada era Orde Baru. Undang-undang hasil hak inisiatif DPR ini baru diberlakukan satu tahun sejak diundangkan, yakni pada tanggal 20 April 2000. Ada yang menarik dari rumusan tentang kata

“konsumen” dari UUPK tersebut.<sup>6</sup>

Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa 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>15</sup> Terkait dengan relevansinya dalam penelitian ini, timbul pertanyaan: Apakah setiap orang yang menjadi nasabah penyimpan dalam sektor perbankan dapat dimasukkan dalam kriteria konsumen.

Ada satu contoh konkret yang dapat ditunjukkan untuk mendukung alasan kedua di atas. Seorang nasabah Bank Century, misalnya, pada Agustus 2009 Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Jakarta. Bank Century selaku pelaku usaha dinilai telah gagal memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur kepada konsumennya bahwa BPSK ternyata memperlakukan seorang penyimpan dana yang kebetulan ditawarkan

---

<sup>6</sup> Mariam Darus Badruzaman, 1986, *Perlindungan terhadap Konsumen*

*Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 20-30

melalui sektor perbankan, sebagai konsumen bank. Jika investor reksadana saja diperlakukan sebagai konsumen sehingga UUPK dapat diberlakukan untuk kasus ini bagaimana halnya dengan produk yang jelas-jelas dijamin oleh LPS seperti giro dan deposito. Jika definisi dalam UUPK diperhatikan baik-baik, maka sesungguhnya konsumen yang termasuk dalam lingkup yang dilindungi undang-undang itu hanyalah konsumen akhir.

Konsumen adalah pemakai, baik barang maupun jasa, yang tidak diperdagangkan kembali. Dalam jasa perbankan, tidak semua nasabah penyimpan memenuhi kriteria sebagai pemakai (konsumen) akhir ini. Selain itu, perlu pula diingat bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen memiliki fungsi unik sebagai payunghukum (umbrella act) sekaligus sebagai undang-undang sektoral. Dalam fungsinya sebagai payung hukum dapat digunakan untuk melingkupi undang-undang lain, termasuk Undang-undang tentang Perbankan dan Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Dengan

perkataan lain, sebagai payunghukum, UUPK dapat memposisikan diri sebagai undang-undang umum (*lex generalis*) terhadap undang-undang lain yang lebih khusus (*lex specialis*). Penafsiran tentang *lex generalis* dari UUPK atas undang-undang sektor perbankan antara lain dapat ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam ilmu hukum dikenal satu asas penting bahwa undang-undang khusus dapat mengenyampingkan undang-undang umum (*lex specialis derogat legi generalis*).

Jadi, sebenarnya Undang-undang tentang Perbankan atau Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan dapat saja mencantumkan secara eksplisit aturan yang mengecualikan keberlakuan UUPK untuk jenis-jenis simpanan yang tidak terkait dengan kepentingan konsumen akhir. Namun, tampaknya upaya demikian sangat menguras energi mengingat perubahan atas suatu undang-undang bukan pekerjaan mudah di negeri ini. Solusi

dan antisipasi yang lebih baik adalah dengan menerbitkan suatu klausula dalam perjanjian-perjanjian standar di lingkungan perbankan yang didalamnya dinyatakan bahwa nasabah penyimpan adalah konsumen sepanjang yang bersangkutan merupakan konsumen pemakai akhir jasa perbankan menurut ketentuan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen. Pernyataan dalam klausula ini tidak dimaksudkan agar bank atau LPS mengelak dari tanggung jawabnya melindungi nasabah penyimpan, tetapi lebih untuk meluruskan kriteria konsumen yang terlanjur dipahami secara salah kaprah dalam masyarakat, termasuk di lingkungan aparat penegak hukum sendiri.<sup>7</sup>

Ini berarti, penyedia jasa sektor perbankan dan LPS harus tetap menghormati hak-hak konsumennya dan Undang-undangtentangPerlindungan Konsumen pun tetap dapat menyentuh sektor perbankan, tetapi tidak semua nasabah penyimpan

layak menyebut dirinya sebagai konsumen akhir yang tunduk pada Undang-undangtentang Perlindungan Konsumen. Adanya perlindungan hukum bagi nasabah selaku konsumen di bidang perbankan menjadi urgen, karena secara factual kedudukan antara para pihak seringkali tidak seimbang. Perjanjian kredit atau pembiayaan dan perjanjian pembukaan rekening bank yang seharusnya dibuat berdasarkan kesepakatan para pihak karena alasan efisiensi diubah menjadi perjanjian yang sudah dibuat oleh pihak yang mempunyai posisi tawar (bargaining position) dalam hal ini adalah pihak bank.

Nasabah tidak mempunyai pilihan lain, kecuali menerima atau menolak perjanjian yang disodorkan oleh pihak bank. Jika memperhatikan penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUPK, dapat diketahui bahwa yang mendasari pembuat undang-undang adalah upaya pemberdayaan konsumen dari kedudukan sebagai pihak yang lemah di dalam kontrak

---

<sup>7</sup> Mariam Darus Badruzaman, 1981, *Perjanjian Baku (Standar)*

*Perkembangannya di Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 50-52

dengan pelaku usaha. Walaupun demikian. Pasal 18 ayat (1) huruf g UUPK juga sebagai upaya yang bertujuan untuk mengarahkan kegiatan perbankan secara lebih profesional dalam manajemen usaha (memenuhi fungsi hukum sebagai a tool of social engineering) sehingga lebih mampu bersaing terutama menghadapi jasa perbankan asing di era globalisasi yang dengan sendirinya juga untuk kepentingan pemerintah dalam pembangunan secara berencana. Dalam era globalisasi bank-bank asing akan bersaing dengan bank-bank nasional, termasuk dengan sesamanya untuk merebut pangsa pasar yang menggiurkan di Indonesia.

Bank-bank asing yang berada di Indonesia akan berusaha memberikan jasa atau pelayananyang sebaik-baiknya termasuk dalam hal ini bonafiditas usaha yang dijalankan dalam berhubungan dengan nasabahnya sebagai konsumen. Sudah jelas dalam persaingan ini, hanya bank-bank nasional yang profesional dan bonafitdalam pengelolaan usaha yang mampu merebut pangsa pasar, sedangkan

bank-bank yangkurang professional dan bonafitakan ditinggalkan oleh pasar. Walaupun antara keduanya memiliki perbedaan pendapat, namun keduanya sepakat menerima perubahan suku bunga jika hal itu dimaksudkan sebagai upaya mengurangi risiko akibat krisis moneter dan/atau ekonomi sebagaimana terjadi mulai pertengahan tahun 1997.Pengalaman di era krisis moneter, pemerintah (Bank Indonesia) terpaksa harus mengubah tingkat suku bunga menjadi demikian tinggi sehingga bank-bank umum terpaksa juga mengikuti perubahan tingkat suku bunga tersebut. Namun untuk persoalan yang situ ini masih kurang adil apabila risiko perubahan itu seluruhnya dibebankan kepada konsumen.

Menurut kami berapa persen risiko perubahan tersebut hendaknya menjadi tanggungan bersama antara bank di satu pihak dan nasabah sebagai konsnmen di pihak lain secara fifty-fiftydan risiko kerugian perubahan tingkat suku bunga dari pemerintah harus dihitung berdasarkau sisa kredit yang belum

terlunasi bukan dasar pengajuan kredit yang sudah disepakati di awal perjanjian. Fungsi lembaga perbankan sebagai perantara pihak-pihak yang memiliki kelebihan dana dengan pihak-pihak yang memerlukan dana membawa konsekuensi pada timbulnya interaksi yang intensif antara bank sebagai pelaku usaha dengan nasabah sebagai konsumen pengguna jasa perbankan. Pada satu sisi, UUPK tersebut diberlakukan pada saat Bank Indonesia sedang berupaya keras untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada sistem perbankan, termasuk didalamnya rekapitulasi perbankan dan penyempurnaan berbagai ketentuan yang menyangkut aspek kehati-hatian. Sementara itu pada sisi lainnya Bank Indonesia sejak awal tahun 2002 mulai menyusun cetak biru sistem perbankan nasional yang salah satu aspek didalamnya tercakup upaya untuk melindungi dan memberdayakan nasabah.

Pada PBI Nomor 717/PBI/2005 tentang Penyelesaian Pengaduan Nasabah, Bank Indonesia mewajibkan seluruh bank untuk menyelesaikan setiap pengaduan

nasabah yang terkait dengan adanya potensi kerugian finansial pada sisi nasabah. Dalam PBI ini diatur mengenai rata cara penerimaan, penanganan dan juga pemantauan penyelesaian pengaduan. Selain itu, bank diwajibkan pula untuk memberikan laporan triwulanan kepada Bank Indonesia mengenai pelaksanaan penyelesaian pengaduan nasabah tersebut. Pada prinsipnya, PBI di atas mengatur bahwa bank tidak diperkenankan menolak setiap pengaduan yang diajukan secara lisan maupun tertulis. Untuk pengaduan lisan, bank wajib menyelesaikannya dalam waktu 2 hari kerja sedangkan untuk pengaduan tertulis wajib diselesaikan dalam waktu 20 hari kerja dan dapat diperpanjang hingga 20 hari kerja berikutnya apabila terdapat kondisi-kondisi tertentu.

Untuk memastikan bahwa bank telah melaksanakan ketentuan penyelesaian pengaduan nasabah, maka setiap triwulan bank diwajibkan menyampaikan laporan kepada Bank Indonesia mengenai kasus-kasus pengaduan yang sedang dan telah diselesaikan oleh bank. Laporan ini nantinya akan disusun sedemikian

rupa sehingga akan mudah diketahui produk apa yang paling bermasalah dan jenis permasalahan yang paling sering dikemukakan nasabah. Melalui laporan ini pula Bank Indonesia akan dapat memantau permasalahan yang kemungkinan dapat berkembang menjadi permasalahan yang bersifat sistemik sehingga dapat segera dilakukan langkah-langkah preventif untuk mencegah eskalasi permasalahan yang dapat mempengaruhi kepercayaan masyarakat pada lembaga perbankan. Penyelesaian pengaduan nasabah oleh bank yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/7/PBI/2005 tanggal 20 Januari 2005 tentang Penyelesaian Pengaduan Nasabah tidak akan selalu dapat memuaskan nasabah.

Ketidakpuasan tersebut dapat diakibatkan oleh tuntutan nasabah yang tidak dipenuhi bank baik seluruhnya maupun sebagian sehingga berpotensi menimbulkan sengketa antara Sesuai Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, upaya penyelesaian sengketa antara nasabah

dan bank dapat dilakukan melalui negosiasi, konsiliasi, mediasi, arbitrase maupun melalui jalur peradilan atau litigasi. Namun demikian, upaya penyelesaian sengketa melalui arbitrase atau jalur peradilan tidak mudah dilakukan bagi nasabah kecil dan usaha mikro kecil (UMK) mengingat hal tersebut memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa nasabah dengan baik bagi nasabah kecil dan UNIK perlu diupayakan secara sederhana, murah dan cepat melalui penyelenggaraan mediasi perbankan agar hak-hak mereka sebagai nasabah dapat terjaga dan terpenuhi dengan baik dan reputasi bank dapat tetap terjaga. Pada PBI Nomor 8/51/PDI/2006 tentang Mediasi Perbankan dinyatakan bahwa sampai dengan akhir tahun 2007 pelaksanaan fungsi mediasi perbankan akan dilakukan oleh Bank Indonesia. Hal ini perlu dimaklumi karena Bank Indonesia berkewajiban dan berkepentingan untuk membentuk “*image*” yang baik mengenai penyelenggaraan mediasi perbankan sebelum lembaga mediasi

tersebut dilaksanakan oleh suatu lembaga yang independen pada tahun 2008. Pengaturan mengenai penyelenggaraan mediasi perbankan oleh Bank Indonesia pada intinya mencakup hal-hal sebagai berikut nasabah dapat mengajukan upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi kepada Bank Indonesia.

Proses mediasi yang dilakukan Bank Indonesia hanya sengketa dengan nilai klaim maksimum sebesar Rp. 500.000.000.00 (lima ratus jutarupiah). Proses mediasi dapat dilaksanakan apabila kasus yang diajukan memenuhi persyaratan. Pelaksanaan proses mediasi sejak ditandatangani perjanjian mediasi (*agreement to mediate*) sampai dengan penandatanganan Akta Kesepakatan dilaksanakan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja dan dapat diperpanjang sampai dengan 30 (tiga puluh) hari kerja berikutnya berdasarkan kesepakatan nasabah dan bank. Untuk lebih mengefektifkan program-program perlindungan nasabah di atas diperlukan suatu upaya yang sifatnya berkelanjutan melalui pelaksanaan edukasi

masyarakat mengenai hak-hak nasabah dalam berhubungan dengan bank selain hal penting lainnya seperti pengenalan produk keuangan dan perbankan.

### **3. Tugas dan Peran Otoritas Jasa Keuangan**

Di negara Indonesia, sebelum beralihnya fungsi pengawasan lembaga keuangan kepada otoritas jasa keuangan, pengawasan lembaga keuangan (LK) dilakukan oleh tiga institusi yaitu Kementerian Koperasi Bapepam-LK dan Bank Indonesia. Pengawasan lembaga keuangan bank yang dilakukan Bank Indonesia, mencakup Bank Umum, BPR dan Bank Syariah. Pengawasan lembaga keuangan non bank dipecah menjadi dua yaitu lembaga keuangan non bank non koperasi diawasi oleh kementerian koperasi.

Pengawasan diperlukan karena terdapat adanya potensi moral hazard (penyelewengan/penyalahgunaan) oleh para pelaku ekonomi yang tentunya akan berdampak negatif terhadap perekonomian. Dalam teori ekonomi menunjukkan bahwa moral hazard disebabkan oleh adanya

asymmetric information yakni merupakan kondisi dimana informasi tidak tersebar merata antar pelaku ekonomi. *Asymmetric information* menyebabkan dua hal, yaitu *moral hazard* dan *adverse selection* (kesalahan memilih).<sup>8</sup>

Undang-Undang Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan payung hukum dari semua peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. Pada penjabar umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan: “Di samping itu, Undang-Undang tentang perlindungan konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen.” Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

Konsumen mengakui undang-undang lain yang akan muncul kemudian sebagai bagian dari hukum perlindungan konsumen. Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, bukan merupakan undang-undang tentang perlindungan konsumen. Akan tetapi perlindungan konsumen tersebut merupakan salah satu tujuan dari Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan. erlindungan konsumen dalam Undang- Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, mencakup perlindungan konsumen yang lebih kompleks dan lengkap. Dengan cakupan yang semakin luas maka jangkauan tugas, wewenang dan tanggungjawab perlindungan konsumen oleh Otoritas Jasa Keuangan juga semakin luas dibidang jasa keuangan. Dalam Pasal 4 huruf (c) Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, tujuan dibentuknya lembaga Jasa Keuangan yakni Otoritas Jasa Keuangan dibentuk agar keseluruhan kegiatan didalam sektor

---

<sup>8</sup> Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, hal.214

jasa keuangan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Untuk memberikan dukungan terhadap upaya peningkatan kualitas layanan konsumen di sektor jasa keuangan, Otoritas Jasa keuangan telah menerbitkan beberapa ketentuan yang dijadikan sebagai pedoman bagi pelaku usaha jasa keuangan, seperti 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 SEOJK Nomor: 2/SEOJK.07/2014 tentang Pelayanan dan Penyelesaian Pengaduan Konsumen pada Pelaku Usaha Jasa Keuangan.

Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 2/SEOJK.07/2014, dalam Bab II angka (1) mendefinisikan pengertian dari 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. Mekanisme mengenai pelayanan dan penyelesaian pengaduan konsumen pada pelaku usaha jasa keuangan telah diatur dalam POJK No.1/pojk.07/2013 dan SEOJK No.2/SOJK.07/2014. Selain itu mengenai Penyelesaian pengaduan juga telah di atur jelas dalam ketentuan pada Pasal 38 huruf c POJK No.1/pojk.07/2013 dan lebih rinci pada Bab III SEOJK No.2/SOJK.07/2014.<sup>9</sup>

#### **D Simpulan dan Saran**

Perlindungan hukum bagi nasabah bank selaku konsumen ditinjau dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terletak pada adanya kewajiban bagi pihak bank untuk mengindahkan tata cara pembuatan klausula baku baik bentuk maupun substansinya dalam hal pembuatan perjanjian kredit/pembiayaan serta

---

<sup>9</sup> Mariam Darus Badruzaman, 1993, *Beberapa Masalah dalam Undang-*

*undang No. 7 Tahun 1992.* (Kumpulan Tulisan Mengenang Teuku

pembukaan rekening bank oleh nasabah. Perlindungan hukum bagi nasabah bank selaku konsumen ditinjau dari peraturan perundang-undangan di bidang perbankan, misalnya adanya kewajiban bagi bank untuk menjadi anggota LPS sehingga dapat memberi perlindungan bagi nasabah akan simpanannya. Di samping itu juga adanya hak bagi nasabah untuk melakukan pengaduan nasabahserta menggunakan forum mediasi perbankan untuk mendapatkan penyelesaian sengketa di bidang perbankan secara sederhana, mudah dan cepat.

Masih lemahnya norma hukum yang mengatur tugas pengawasan oleh Otoritas Jasa Keuangan yang dapat dilihat pada Pasal 8 Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, menjabarkan kewenangan tugas pengaturan Otoritas Jasa Keuangan, sedangkan pada Pasal 9 menjabarkan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam melaksanakan tugas pengawasan, akan tetapi dalam pasal tersebut terdapat kekaburan norma antara tugas pengawasan dan pengaturan, dimana dalam Pasal 9

huruf (a), yakni “Otoritas Jasa Keuangan mempunyai wewenang menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan”, yang seharusnya merupakan tugas pengaturan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Prenada Media, Jakarta
- Mariam Darus Badruzaman, 1986, *Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*, Bina Cipta, Bandung
- Mariam Darus Badruzaman, 1981, *Perjanjian Baku (Standar Perkembangannya di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Mariam Darus Badruzaman, 1993, *Beberapa Masalah dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1992*. (Kumpulan Tulisan Mengenang Teuku Mohammad Radhie), Universitas Tarumanegara, Jakarta
- Ronny H. Soemitro, 1982, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang
- Setiawan dalam Sultan Remy Sjahdeini, 2002, *Hukum Kepailitan, Memahami Failisementverordening Junc to. Undang-Undang No. 4 Tahun 1998*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta

Zainal Asikin, 2015, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

### **Jurnal**

Putu Eka Trisna Dewi, 2015, Implementasi Ketentuan Restrukturisasi Kredit Terhadap Debitur Wanprestasi Pada Kredit Perbankan, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law of Journal)*, Vol. 4, No. 2, Magister Hukum Universitas Udayana

### **Artikel Internet**

Bank Indonesia, Unit Khusus Musium Bank Indonesia - Sejarah Bank Indonesia “Topik khusus tentang Kelembagaan BI”, <http://www.bi.go.id/id/tentang-bi/museum/sejarah-bi/bi.pdf>, artikel, diakses tanggal 21 Agustus 2016.