

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sejarah pemenuhan dan perkembangan kebutuhan manusia, tercipta hubungan yang interpenden dan saling berhadapan antara pemberi kebutuhan dan penikmat kebutuhan tersebut. Hubungan tersebut tercermin dari adanya hubungan antara produsen dan konsumen dalam kegiatan produksi dan konsumsi. Perlindungan konsumen merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat. Dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dan produsen. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen berada di posisi yang lemah.¹

Upaya-upaya perlindungan konsumen sangat diperlukan dalam berbagai kegiatan bisnis. Upaya-upaya perlindungan terhadap konsumen ini terus dilakukan baik di dunia Internasional, maupun di Indonesia. Era perlindungan konsumen di Indonesia salah satunya ditandai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) yang merupakan hasil ratifikasi keputusan-keputusan *World Trade Organization* (WTO). Cita-cita perlindungan terhadap konsumen yang berlandaskan gagasan ekonomi kerakyatan ini kemudian direalisasikan lebih kongkret dalam Undang-

¹Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2011, hal.1.

Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut sebagai UUPK).²

Lembaga perbankan merupakan inti dari sistem keuangan dari setiap negara. Bank adalah lembaga keuangan yang menjadi tempat bagi orang perseorangan, badan-badan usaha swasta, badan-badan usaha milik negara, bahkan lembaga-lembaga pemerintahan menyimpan dana-dana yang dimilikinya. Melalui kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan, bank melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian.³ Seiring dengan semakin banyaknya fasilitas perbankan yang ditawarkan oleh bank kepada masyarakat, menyebabkan risiko dari penggunaan fasilitas perbankan tersebut pun akan semakin besar.

Bank sebagai lembaga perbankan memiliki karakteristik khusus, yaitu eksistensi dan kesinambungan terkait langsung dengan kepercayaan masyarakat. Perbedaan pendapat yang berkepanjangan biasanya menyebabkan kegagalan dalam proses mencapai kesepakatan. Keadaan seperti ini biasanya menyebabkan putus jalur komunikasi yang sehat sehingga masing-masing pihak mencari jalan keluar tanpa mementingkan nasib atau kepentingan pihak lainnya.⁴ Dalam hal timbulnya sengketa antara bank dan nasabah bank, penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui jalur litigasi ataupun jalur non litigasi. Jalur litigasi adalah

²Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003. hal 3.

³Hermasyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hal 7.

⁴Pujiyono, 2012:70, dalam Albertur Bambang *et al.*, "Pelaksanaan Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Pasca Beralih Kewenangan Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan", Universitas Sebelas Maret Surakarta, *Privat Law Vol.II* No 5 Juli-Oktober 2014.

cara penyelesaian sengketa melalui lembaga adjudikasi publik yakni pengadilan, sedangkan non litigasi adalah cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan.⁵

Sebelum perpindahan kewenangan Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan dalam pengaturan dan pengawasan disektor perbankan. Bank Indonesia sebagai pengatur dan pengawas disektor perbankan telah mengeluarkan pengaturan mengenai penyelesaian sengketa perbankan. Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/5/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan mengamatkan pembentukan lembaga mediasi perbankan oleh asosiasi perbankan selambat-lambatnya 31 Desember 2007. Sepanjang lembaga mediasi perbankan belum dibentuk, fungsi mediasi perbankan dilaksanakan oleh Bank Indonesia. Sampai dengan akhir tahun 2007, lembaga mediasi perbankan belum terbentuk. Kemudian Bank Indonesia menghapus ketentuan jangka waktu pembentukan lembaga mediasi perbankan melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/1/PBI/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/5/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan.⁶

Penyelesaian sengketa melalui mediasi perbankan merupakan perwujudan dari Arsitektur Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut API). Arsitektur Perbankan Indonesia merupakan cetak biru arah dan tatanan industri perbankan yang sehat, sistem pengaturan yang efektif, sistem pengawasan yang independen dan efektif, industri perbankan yang kuat, infrastruktur pendukung yang mencukupi dan perlindungan nasabah. Terdapat empat (4) program utama

⁵*Ibid*, Pujiyono, hal 80.

⁶Otoritas Jasa Keuangan, “*Road Map* Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan”. Diunduh pada tanggal 13 Maret 2015.

didalam keenam API yaitu; transparansi informasi publik, mekanisme pengaduan nasabah, edukasi nasabah dan pembentukan lembaga mediasi independen.

Untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, di perlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel, serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan otoritas jasa keuangan yang memiliki fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara terpadu, independen dan akuntabel sehingga dibentuklah Undang -Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK).

Pembentukan kegiatan sektor jasa keuangan dalam satu lembaga (*single supervisory agency*) tersebut setidaknya dipengaruhi oleh dua (2) faktor. Faktor pertama lebih mengarah kepada kondisi eksternal yang tidak dapat dihindari semakin terintegrasinya industri keuangan dunia.⁷ Faktor yang kedua, Pasal 34 Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mengamanatkan tentang pembentukan lembaga pengawasan jasa keuangan terhadap semua otoritas di bidang jasa keuangan akan disatukan dalam Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) ini.⁸

Alasan lainnya pembentukan OJK adalah banyaknya permasalahan lintas sektoral di sektor jasa keuangan yang meliputi tindakan praktik-praktik buruk (*moral hazard*), belum optimalnya perlindungan konsumen sektor jasa keuangan

⁷Jusuf Anwar, *Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, Bandung: PT alumni 2008, hal 183

⁸*Ibid.*

dan terganggunya stabilitas jasa keuangan semakin mendorong diperlukannya pembentukan lembaga pengawas di sektor jasa keuangan yang terintegrasi.⁹

OJK merupakan lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan. Model pengawasan industri jasa keuangan yang dianut oleh Indonesia dengan adanya OJK adalah *Unified Supervisory Model*. *Unified Supervisory Model* adalah pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh otoritas yang terintegrasi di bawah satu lembaga atau badan yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh sektor jasa keuangan mencakup perbankan, pasar modal, asuransi dan lembaga keuangan lainnya.

Pengaturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan juga merupakan pelaksanaan amanah Pasal 29 huruf c UU OJK, dimana OJK diberi tugas untuk memfasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha di lembaga jasa keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Pengertian memfasilitasi penyelesaian pengaduan sengketa konsumen dimaknai secara luas yaitu melalui kebijakan mekanisme penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan.¹⁰

Untuk mendukung pelaksanaannya, maka pada 6 Agustus 2013, OJK mengeluarkan peraturan yang baru, yakni Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.072013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan

⁹ Tim Penyusun RUU Lembaga Pengawas Jasa Keuangan Departemen Keuangan RI, *Naskah Akademik Lembaga Pengawas Jasa Keuangan (LPJK)*, Jakarta, Desember 2000, dalam M.Irsan Nasarudin, dkk, *Aspek Hukum Pasar Modal di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2010, halaman 49.

¹⁰ Otoritas Jasa Keuangan., *Road Map*, *Op.Cit.*

mengatur salah satu prinsip perlindungan konsumen yang wajib diterapkan oleh pelaku usaha jasa keuangan yaitu penanganan pengaduan serta penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat dan biaya terjangkau. Tidak lama setelah itu OJK kembali mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor : 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.

Lembaga yang memiliki otoritas melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan, harus memiliki independensi di dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini disebabkan lembaga otoritas tersebut mengawasi kegiatan jasa keuangan dan transaksi keuangan oleh entitas bisnis yang berpotensi dapat terjadinya benturan kepentingan pihak-pihak tertentu, termasuk pihak pemerintah. Untuk itu, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, lembaga pengatur dan sektor jasa keuangan, tentunya dalam koridor hukum yang juga menjamin bahwa independensi tersebut dapat dimintakan pertanggung jawabannya.

Independensi dari lembaga pengatur dan pengawas sektor jasa keuangan telah menjadi prinsip utama yang dikemukakan oleh organisasi-organisasi internasional yang membuat standar internasional di masing-masing industri jasa keuangan, seperti *Basel Core Prinsipil* di bidang perbankan. Pada umumnya organisasi pembuat standar internasional (*standar setter*) tersebut menyatakan perlunya secara operasional lembaga pengatur dan pengawas sektor jasa keuangan memiliki independensi.

Berlakunya UU OJK, ini maka fungsi pengawasan dan penyelesaian sengketa lembaga jasa keuangan kewenangannya akan dipegang oleh OJK. Sehingga dalam bidang perbankan fungsi pengawasan dan penyelesaian sengketa yang sebelumnya dijalankan oleh Bank Indonesia akan dilaksanakan oleh OJK. Sepanjang 2014, total pengaduan konsumen yang masuk di Layanan Konsumen Terintegrasi OJK mencapai 2.197 pengaduan. Sementara untuk tahun ini hingga 11 Maret 2015, tercatat sebanyak 308 pengaduan.¹¹ Oleh karenanya menarik untuk ditelaah apa saja kewenangan kewenangan yang dimiliki OJK dalam rangka perlindungan konsumen dan lebih jauh bagaimana penyelesaian sengketa perbankan dalam rangka perlindungan nasabah pasca terbentuknya Otoritas Jasa Keuangan. Oleh karena itu hal ini lebih menarik untuk dibahas lebih lanjut dengan judul **“PENYELESAIAN SENGKETA DALAM RANGKA PERLINDUNGAN NASABAH PERBANKAN PASCA TERBENTUKNYA OTORITAS JASA KEUANGAN”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Apa saja yang menjadi kewenangan OJK dalam rangka perlindungan Konsumen?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa nasabah dalam rangka perlindungan nasabah perbankan sebelum dan pasca terbentuknya OJK?

¹¹<http://www.ojk.go.id/ojk-tingkat-pengaduan-konsumen-dan-tingkat-kesadaran-masyarakat-meningkat> diunduh pada 2 Oktober 2015.

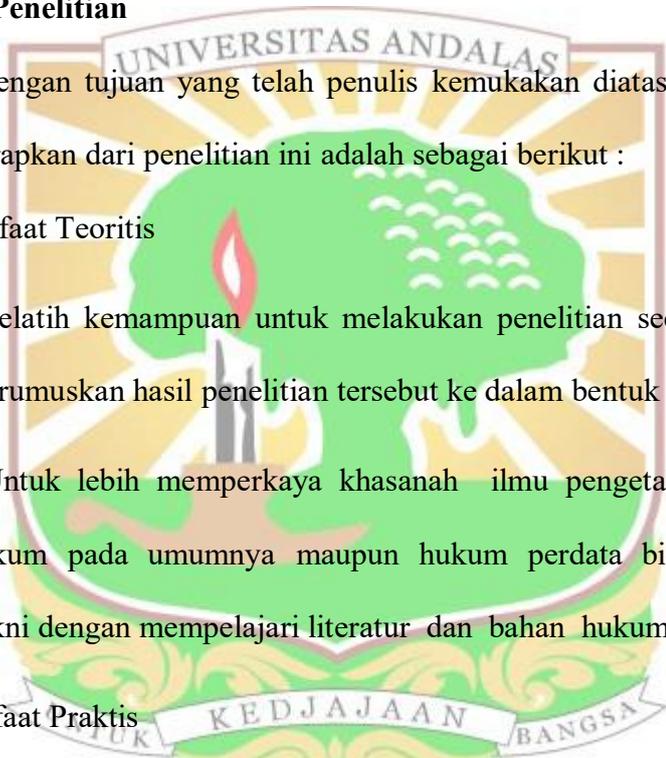
C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apa kewenangan OJK dalam rangka memberikan perlindungan kepada konsumen.
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa dalam rangka perlindungan nasabah perbankan sebelum dan pasca terbentuknya OJK

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah penulis kemukakan diatas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya maupun hukum perdata bisnis khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan bahan hukum lainnya
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi kalangan teoritis, hasil penelitian ini diharapkan bisa menambah khasanah pustaka dalam bidang yang terkait dengan penelitian ini.
 - b. Bagi kalangan praktis, diharapkan bisa mendorong kalangan praktisi ini memberikan layanan kepada konsumen secara baik dengan cara-cara yang bermoral.



E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan diatas sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis normatif yaitu pendekatan masalah dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada di dalam masyarakat.¹²

2. Sifat Penelitian

Penulisan proposal ini bersifat deskriptif, yaitu dengan penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis mengenai penyelesaian sengketa dalam rangka perlindungan nasabah perbankan pasca terbentuknya OJK.¹³

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Bersumber pada nbahan pustaka,buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di

¹² Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 105

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 2012), hlm. 50

Pustaka Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas dan sumber serta bahan bacaan lainnya.¹⁴

2) Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian dilakukan di Direktorat Pelayanan Konsumen Kantor Otoritas Jasa Keuangan di Kota Padang .

b. Jenis Data

Dalam penelitian ini data utama yang dijadikan bahan acuan untuk penulisan ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi.¹⁵

Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan dalam bentuk :

a).Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan objek penelitian.¹⁶ Dalam hal penelitian ini Undang-Undang yang digunakan penulis antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 jo.Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia;

¹⁴Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 118.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 30

¹⁶Soejono Soekonto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta:Rafa Grafindo Persada,2010 ,hal.13

4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 ;dan

5) Peraturan-peraturan penunjang lainnya seperti Peraturan bank Indonesia Nomor : 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan data Pribadi Nasabah dan lain-lain.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer yang antara lain adalah teori para sarjana, buku, penelusuran internet, artikel ilmiah, jurnal, tesis, surat kabar dan makalah;

c) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder,¹⁷ seperti:

- 1) Kamus Hukum
- 2) ensiklopedi

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian Hukum Normatif teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara :

- a) Studi Kepustakaan.

¹⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 114

Pengumpulan data dengan menelusuri literatur-literatur dan bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan materi atau objek penelitian yang kemudian dibaca dan dipahami, diantaranya:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Padang
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang
- c. Perpustakaan Pribadi untuk mendapatkan buku-buku, hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, misalnya laporan penelitian, buletin, brosur, dan sebagainya.

b) Wawancara

Dalam penelitian Hukum Normatif tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya wawancara. Wawancara yaitu dialog atau tanya jawab langsung dengan narasumber yakni Kepala Direktorat Pelayanan Konsumen Kantor Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Pusat yakni Bapak Hudiyanto, untuk mendapatkan informasi. Teknik wawancara yang digunakan bersifat semi terstruktur, yaitu disamping menggunakan pedoman wawancara dengan membuat daftar pertanyaan juga digunakan pertanyaan-pertanyaan lepas terhadap orang yang diwawancara.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap untuk dianalisis.¹⁸ Data yang telah didapat

¹⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta:Sinar Grafika, 1999), hlm.72

dilakukan *editing* yaitu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan oleh pencari data yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. *Editing* juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan diolah secara kualitatif, yakni analisis data dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat pada skripsi.

