

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Bank merupakan lembaga keuangan yang paling populer yang dikenal oleh masyarakat mulai dari kalangan masyarakat ekonomi bawah sampai kepada masyarakat ekonomi atas. Bank mempunyai peranan yang sangat penting dan besar perannya dalam menunjang pembangunan suatu negara. Bahkan dapat dikatakan bahwa pembangunan suatu negara sangat bergantung dari sektor perbankan. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perbankan) “fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat” atau yang lebih dikenal sebagai lembaga intermediasi, berbeda dengan lembaga keuangan lainnya yang hanya berperan sebagai penyalur ataupun berperan sebagai penghimpun dana semata.

Dalam menjalankan perannya maka bank bertindak sebagai salah satu bentuk lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa keuangan lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perbankan yaitu “Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah

peningkatan kesejahteraan rakyat banyak”. Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian, karena fungsi utamanya sebagai penghimpun dan pengatur dana masyarakat.

Lembaga perbankan hampir sama dengan lembaga keuangan lainnya yang dalam melaksanakan usahanya mengandalkan kepercayaan dari masyarakat. Artinya tingkat kesehatan suatu bank sangat bergantung dari kepercayaan para nasabahnya apabila terjadi ketidakpercayaan para nasabah bank maka dapat diprediksi bahwa bank tidak dapat terus berlangsung, karena bank menampung dana dari nasabah. Masyarakat mempunyai kepentingan berasal dari dana yang dikelola oleh bank, maka pengaturan mengenai perbankan sangat diawasi secara ketat mulai dari pendiriannya sampai dengan kegiatan usahanya. Dengan demikian, untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap perbankan, pemerintah harus menjadi pihak pembuat kebijakan yang mampu untuk mengakomodir kepentingan para pihak antara bank dan nasabah yakni berkaitan dengan adanya perlindungan terhadap nasabah dan juga tentunya bank di pihak yang lain.

Berkaca pada krisis tahun 1998 yang berawal dari pakto 88 yang memberikan kemudahan berlebih kepada pendirian bank sehingga bermunculan banyak bank tanpa adanya persyaratan yang ketat. Melihat begitu besarnya risiko tersebut, maka diperlukan suatu usaha untuk perlindungan terhadap masyarakat sebagai nasabah atau konsumen dari jasa perbankan. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Undang-Undang

Perlindungan Konsumen). Dengan berlakunya, undang-undang tersebut maka pelaku usaha jasa perbankan diharuskan untuk:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan jasa yang diberikannya;
- c. Memperlakukan dan melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin kegiatan usaha perbankannya berdasarkan ketentuan standar perbankan yang berlaku.¹

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang mempunyai tugas dan wewenang dalam lalu lintas sektor jasa keuangan turut mengeluarkan regulasi mengenai perlindungan konsumen yang dituangkan dalam Peraturan OJK (POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 bahwa perlindungan konsumen menerapkan prinsip :

- a. Transparansi;
- b. Perlakuan yang adil;
- c. Keandalan;
- d. Kerahasiaan dan keamanan data/informasi konsumen; dan
- e. Penanganan pengaduan serta penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat, dan biaya terjangkau.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) maka diatur lembaga yang berwenang mengatur dan mengawasi lembaga perbankan yang pada awalnya merupakan wewenang dari Bank Indonesia sebagai bank sentral, kemudian dengan munculnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang

¹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 338

OJK) maka kewenangan Bank Indonesia di sektor jasa keuangan, berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang OJK bahwa sejak tanggal 31 Desember 2013 fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan sektor perbankan beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Dalam bentuknya sebagai suatu organisasi badan usaha jasa perbankan dikenal dua sistem, yaitu sistem perbankan satuan (*unit banking system*) dan sistem perbankan cabang (*branch banking system*). Adapun yang dianut di Indonesia adalah sistem perbankan cabang, yaitu satu bank dimungkinkan mempunyai beberapa cabang, tetapi masih dalam satu bentuk badan hukum, bukan merupakan badan hukum tersendiri yang mandiri dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kantor pusatnya.

Bank memiliki karakteristik khusus terutama berkenaan dengan kegiatan usahanya sebagai *intermediary institution*, yaitu bank adalah badan usaha yang memiliki ijin dari otoritas perbankan untuk menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkan kembali dana tersebut kepada masyarakat dalam bentuk kredit. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, bank dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat bahkan yang tinggal di daerah-daerah terpencil. Tidak sedikit masyarakat awam khususnya yang tinggal di daerah terpencil yang enggan untuk memanfaatkan bank sebagai bagian dari kegiatan ekonominya, dengan alasan tidak mau berbelit dengan prosedur dan adanya rasa tidak percaya diri jika bertemu dengan orang bank. Atas dasar permasalahan tersebut maka timbul suatu terobosan

dunia perbankan nasional yang baru yang kemudian dikenal dengan nama LAKU PANDAI, yakni layanan jasa perbankan tanpa kantor cabang.

LAKU PANDAI merupakan jenis kegiatan pelayanan jasa perbankan yang diterapkan bahwa pelanggan perbankan tidak perlu mengunjungi kantor pusat atau kantor cabang suatu bank. LAKU PANDAI sendiri merupakan salah satu strategi distribusi perbankan yang memberi layanan keuangan tanpa bergantung pada keberadaan kantor cabang. Tujuan dari diterapkannya LAKU PANDAI salah satunya adalah untuk memberikan akses yang lebih mudah kepada masyarakat yang berada di daerah pelosok, dengan berbagai kondisi geografis terutama daerah yang sulit diakses dengan kendaraan bermotor.

Ketentuan mengenai LAKU PANDAI ini diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 19/POJK.03/2014 tentang Layanan Keuangan Tanpa Kantor Dalam Rangka Keuangan Inklusif, yakni kegiatan menyediakan layanan perbankan dan atau layanan keuangan lainnya yang dilakukan tidak melalui jaringan kantor, namun melalui kerjasama dengan pihak lain dan perlu didukung dengan penggunaan sarana teknologi informasi. Sebelumnya Bank Indonesia (BI) telah mengeluarkan beberapa ketentuan yang berkaitan dengan LAKU PANDAI antara lain PBI Nomor 14/23/PBI/2012 tentang Transfer Dana, PBI Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik, SE BI Nomor 11/10/DASP tanggal 13 April 2009 perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu, SE BI Nomor 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012 perihal perubahan atas SE BI Nomor 11/10/DASP. Dengan kemudahan tersebut LAKU PANDAI memiliki potensi besar

dalam meningkatkan fungsi bank khususnya layanan distribusi untuk masyarakat yang berada di kawasan terpencil yang tidak terjangkau oleh kantor cabang bank, untuk memfasilitasi hal tersebut maka dibutuhkan agen guna menurunkan biaya yang seharusnya dikeluarkan oleh bank seperti biaya-biaya terkait dengan pengadaan jaringan kantor sedangkan masyarakat juga lebih efektif tanpa harus mengantri di kantor bank.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan yang dikaji adalah:

- a. Karakteristik perjanjian keagenan dalam kegiatan LAKU PANDAI.
- b. Tanggung gugat dalam kegiatan LAKU PANDAI.

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis karakteristik perjanjian yang melandasi antara agen dengan bank dalam kegiatan LAKU PANDAI.
- b. Untuk menganalisis mengenai tanggung gugat para pihak (agen dan bank) dalam LAKU PANDAI apabila terjadi kerugian pada nasabah.

4. Manfaat Penelitian

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, memperluas wacana dan sebagai kontribusi teoritis terhadap ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan perkembangan hukum perbankan di Indonesia.

b. Secara Praktis

1) Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dasar-dasar, pedoman serta informasi riil terkait perkembangan hukum perbankan di Indonesia.

2) Bagi Masyarakat

Penulisan ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai perkembangan hukum perbankan dan layanan perbankan, baik dari hubungan hukum yang lahir dari perjanjian antara nasabah dan bank, akibat hukum, serta upaya hukum perlindungan konsumen bagi nasabah.

3) Bagi Pemerintah

Penulisan ini diharapkan mampu menjadi acuan bagi pemerintah maupun *stakeholder* yang konsen terhadap perkembangan hukum jaminan di Indonesia.

5. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian normatif yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk menemukan dan mengkaji aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 1997, h.25

b. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan karya ilmiah tesis ini metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*konseptual approach*).³ Dalam pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) penelitian dilakukan dengan mengkaji teori/asas-asas yang berlaku dalam kegiatan dunia perbankan di Indonesia terkhususnya mengenai LAKU PANDAI yang kemudian diuji dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku seputar perbankan. Pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk kepada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam doktrin-doktrin hukum.

Dalam melakukan penulisan tesis ini langkah-langkah yang kemudian dilakukan adalah sebagai berikut ;

- 1.) Mengidentifikasi isu-isu hukum yang hendak untuk dilakukan penelitian hukum;
- 2.) Pengumpulan bahan-bahan hukum yang relevan terkait dengan topik yang dibahas, juga bahan-bahan non hukum yang dapat digunakan dalam penelitian hukum ini;
- 3.) Melakukan analisis terhadap isu hukum yang kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan;

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Kencana*, Jakarta, 2005, h. 171

- 4.) Menarik sebuah kesimpulan dalam bentuk suatu argumentasi hukum yang merupakan jawaban dari isu hukum;
- 5.) Memberikan saran berupa preskripsi berdasarkan kesimpulan yang diperoleh dari analisis bahan hukum.

c. Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan karya ilmiah tesis ini terdiri atas:

1.) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari pengumpulan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

- Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 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 19/POJK.03/2014 tentang Layanan Keuangan Tanpa Kantor Dalam Rangka Keuangan Inklusif.

2.) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus hukum, website, dan bahan hukum lain yang terkait.

d. Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis bahan hukum sebagai manifestasi pencarian jawaban atas isu hukum yang diangkat, penulis pertama-tama menggunakan metode penalaran deduksi yang berpangkal dari pengajuan premis mayor yaitu adanya ketentuan umum tentang kegiatan LAKU PANDAI, dan premis minor yaitu fakta hukum bentuk perjanjian kerjasama agen dan bank dalam hal pelayan jasa perbankan. Hasil penalaran tersebut kemudian ditarik kesimpulan tentang isu hukum yang ada.

Atas dasar itulah sebagai langkah kedua adalah inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder. Terhadap bahan-bahan hukum yang dikumpulkan dilakukan identifikasi dan klarifikasi berdasarkan permasalahan yang sedang diteliti. Langkah selanjutnya dilakukan analisa menggunakan metode interpretasi atau penafsiran yang dapat menjelaskan permasalahan secara lebih rinci.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika adalah uraian sistematis tentang sistematika penulisan. Dalam hal ini penulisan dilakukan dengan menguraikan Bab per Bab sebagai berikut;

Bab I merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang menuju rumusan masalah yang kemudian pada Bab ini juga terdapat tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II merupakan pembahasan mengenai rumusan masalah pertama dengan prinsip kehati-hatian sebagai pondasi dalam kegiatan perbankan, terkait dengan prinsip kehati-hatian dalam kegiatan LAKU PANDAI, karakteristik perjanjian yang melandasi perjanjian antara agen dan bank serta hubungan hukum diantara para pihak LAKU PANDAI. Kemudian rumusan masalah tersebut kemudian akan diuraikan secara rinci dan dianalisis berdasarkan bahan-bahan hukum.

Bab III merupakan Bab Pembahasan selanjutnya yang membahas rumusan masalah kedua, yaitu membahas konsep tanggung gugat berdasarkan hukum perdata nasional, tanggung gugat antara agen dan bank dalam kegiatan LAKU PANDAI terkait dengan terjadinya kerugian pada nasabah, serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh nasabah selaku konsumen perbankan.

Bab IV merupakan Bab Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran yang diperoleh dari Bab pembahasan Bab II dan Bab III. Bab ini pula yang berisikan Preskripsi dari uraian pembahasan.

