

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Alat pembayaran yang digunakan manusia dalam kegiatan ekonomi terus berkembang mengiringi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pertukaran barang dari satu pihak ke pihak lain sebagai bentuk penghargaan atas barang dan atau jasa yang diinginkan, dikenal dengan istilah sistem barter. Sistem barter kemudian ditinggalkan ketika masyarakat menilai setiap barang dan/atau jasa dengan uang, yakni sejumlah nominal yang tertera di atas suatu kertas atau logam. Uang menjadi media pembayaran yang memiliki nilai akurasi tepat dibandingkan dengan barang pada sistem barter. Nilai suatu barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat ditukar dengan sejumlah uang dengan tepat. Uang menjadi instrumen utama dalam suatu transaksi ekonomi.

Inovasi dan kreativitas manusia yang terus terpacu dan berkembang, membawa manusia pada peradaban baru dalam dunia perdagangan. Isu keamanan dan kenyamanan membawa uang dalam jumlah besar tidak lagi menjadi permasalahan di masyarakat. Kehadiran Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu (APMK) menjawab kebutuhan yang selama ini dinantikan oleh masyarakat. Konsumen tetap dapat melakukan transaksi pembelian barang/jasa meskipun tidak memiliki uang, hanya dengan menggunakan Kartu Kredit. Adanya kartu kredit memfasilitasi masyarakat untuk melakukan pembayaran sesuai dengan waktu dan kemampuan yang disanggupi terhadap tagihan kartu kredit tersebut. Konsumen tidak perlu lagi membawa uang tunai dalam jumlah yang besar karena telah tersedia Kartu Debet yang dapat dipakai kapan saja dan dimana saja sesuai kebutuhan.

Kemudahan melakukan transaksi dengan penggunaan Kartu Kredit yang ditawarkan oleh perbankan di satu sisi menimbulkan kebiasaan hidup konsumtif di masyarakat Indonesia. Selain itu, fenomena ini membuka peluang berkembang pesatnya jasa perbankan berupa kartu kredit di dunia perbankan. Bank – bank baik swasta maupun BUMN berlomba – lomba mencari nasabah kartu kredit, hal ini terlihat pada banyaknya tenant – tenant bank di beberapa pusat perbelanjaan yang menawarkan pembukaan kartu kredit kepada pengunjung. Persyaratan untuk membuka kartu kredit hanya dengan menunjukkan identitas dan mengisi formulir. Kartu kredit berubah menjadi media pembayaran yang lazim terutama di kota-kota besar. Banyak orang terutama kalangan kelas menengah, berlomba-lomba mengajukan aplikasi kartu kredit segera setelah mereka memperoleh pekerjaan atau setelah mereka ‘merasa’ memiliki penghasilan yang cukup memadai.<sup>1</sup> Hal ini dikarenakan mudah dan praktisnya transaksi pembayaran yang dilakukan dengan kartu kredit. Fungsi kartu kredit bergeser dari “kebutuhan” menjadi “gaya hidup”.

Pengertian Kredit pada Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UUPerbankan) adalah “penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga” Kredit berfungsi kooperatif antara si pemberi kredit dan si penerima kredit atau antara kreditur dan debitur. Mereka menarik keuntungan dan saling menanggung

---

<sup>1</sup> Flory Santosa, **Menghindari Perangkap Hutang Kartu Kredit**, forum Sahabat, 2009, hlm 1.

risiko. Singkatnya, kredit dalam arti luas didasarkan atas komponen, kepercayaan, risiko, dan pertukaran ekonomi dimasa-masa mendatang.

Kemudahan memperoleh dan menggunakan kartu kredit membawa dunia perbankan dalam permasalahan baru. Kredit – kredit bermasalah menumpuk dikarenakan nasabah kartu kredit tak jarang banyak yang tidak mampu menyelesaikan tagihannya tepat waktu. Likuiditas bank menjadi terhambat karena antara penghimpunan uang dengan penyaluran uang menjadi tidak seimbang. Kredit – kredit bermasalah pada akhirnya menjadi kredit macet yang tidak lain dikarenakan prinsip *Know Your Customer* tidak diindahkan oleh bank ketika memberikan tawaran kartu kredit kepada calon nasabah. Terhambatnya likuiditas bank mengharuskan bank untuk menghimpun kembali dana – dana yang disalurkan dalam bentuk kredit tersebut.

Berbagai upaya ditempuh oleh kreditur dalam hal ini bank untuk mengatasi tagihan bermasalah mulai dengan menggunakan cara yang resmi dan formal yaitu dengan melalui lembaga peradilan. Jalur litigasi kemudian dinilai kurang efektif dan sangat lambat bahkan tidak memberikan jaminan terlaksananya kewajiban pembayaran hutang sampai akhirnya menggunakan biro jasa swasta yang sekarang ini dikenal dengan istilah “*debt collector*” (selanjutnya disebut *debt collector*).

Penggunaan jasa *Debt Collector* diharapkan dapat menagih hutang dalam waktu relatif singkat dan melalui prosedur yang tidak birokratif. Pertimbangan untuk menggunakan jasa *Debt Collector* tersebut lebih diorientasikan pada perhitungan yang bersifat ekonomis praktis sehingga diharapkan penyelesaian utang dapat diselesaikan atau setidaknya-tidaknya kerugian dapat ditekan seminimal

mungkin. Keberadaan jasa *Debt Collector* berkembang tidak hanya dalam lingkungan perbankan saja, akan tetapi badan usaha lain yang mempunyai tagihan-tagihan seperti halnya adalah *leasing* yang memberikan kredit kepada konsumen yang ingin memiliki kendaraan atau benda bergerak lain namun memiliki kendala dalam hal melakukan pembayaran sehingga pembayaran dilakukan secara kredit.

Suatu hubungan hutang-piutang antara debitur-kreditur (penjual dan pembeli, atau penerima kredit dan bank) umumnya diawali dengan perjanjian. Seorang pembeli sepeda motor secara kredit adalah debitur yang melakukan perjanjian jual-beli dengan dealernya sebagai kreditur. Jika debitur wanprestasi tidak melaksanakan kewajibannya melunasi kredit maka berdasarkan alasan syarat batal, kreditur dapat membatalkan perjanjian. Dengan batalnya perjanjian maka kreditur dapat menarik kembali barang-barang yang telah diserahkannya kepada debitur. Namun, pembatalan perjanjian tersebut sebelumnya harus mendapatkan penetapan pengadilan. Tanpa adanya penetapan pengadilan maka tidak ada pembatalan, dan tanpa pembatalan maka kreditur tidak dapat menyita barang yang telah diterima oleh debitur melalui *Debt Collector* nya.

Tidak ditemukannya larangan penggunaan jasa *Debt collector* sebagai penagih hutang dalam ketentuan perundang-undangan di Indonesia. Bahkan di dalam ketentuan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1792 – Pasal 1819 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdato), dinyatakan bahwa dengan suatu surat kuasa, jasa penagih hutang (*Debt Collector*) dapat mewakili kreditur untuk menagih hutang kepada debitur. Kecenderungan yang terjadi dalam praktek penagihannya, jarang sekali para *Debt Collector*

bertindak sesuai dengan norma yang berlaku tetapi justru melanggar ketentuan hukum seperti melakukan intimidasi, ancaman, dan kekerasan nyata baik fisik maupun psikis. Tindakan jasa *Debt Collector* yang menyita paksa barang, seperti menyita sepeda motor debitur yang menunggak kredit atau menyita barang-barang di dalam rumah karena debitur belum bisa melunasi hutang pada bank, merupakan perbuatan melanggar hukum. Bahkan tindakan menyita secara paksa yang dilakukan oleh *Debt Collector* nantinya akan menimbulkan masalah baru karena telah melakukan pelanggaran hukum yang lebih berat.

Beberapa tahun belakangan ini, bermunculan beberapa kasus korban penganiayaan yang berujung pada kematian yang dilakukan oleh *Debt Collector*. Perbuatan *Debt Collector* dalam rangka penagihan hutang terus menjadi – jadi dikarenakan tidak adanya ketentuan baku mengenai tata cara penagihan penggunaan jasa *Debt Collector* yang ditetapkan oleh hukum di Indonesia.

Secara normatif di dunia perbankan, penggunaan jasa pihak ketiga (*Debt Collector*) untuk menagih hutang para debitur bank yang bermasalah memang diperbolehkan. Di negara lainnya bank diperkenankan menggunakan jasa *Debt Collector* untuk melakukan penagihan, namun dengan memperhatikan batasan-batasan tertentu yang diatur secara ketat. Di Indonesia, melalui Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012 perihal penyelenggaraan kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu (selanjutnya disebut SEBI 14/2012), diberikan panduan umum tentang tata cara penagihan.

Setidaknya di dalam Ketentuan butir VII.D SEBI 14/2012 angka 4 huruf c, terdapat 3 (tiga) pedoman terkait kerjasama pihak Bank dengan perusahaan penyedia jasa penagihan. Pertama, dalam hal penerbit (bank) menggunakan jasa

pihak lain dalam melakukan penagihan transaksi kartu kredit, maka penagihan oleh pihak lain tersebut hanya dapat dilakukan jika kualitas tagihan kartu kredit dimaksud telah termasuk dalam kategori kolektibilitas diragukan atau macet berdasarkan kriteria kolektibilitas sesuai ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai kolektibilitas. Kedua, bank penerbit harus menjamin bahwa penagihan oleh pihak lain juga harus dilakukan dengan cara-cara yang tidak melanggar hukum. Ketiga, dalam perjanjian kerjasama antara penerbit dan pihak lain untuk melakukan penagihan transaksi kartu kredit tersebut, harus memuat klausula tentang tanggungjawab penerbit terhadap segala akibat hukum yang timbul akibat dari kerjasama dengan pihak lain tersebut.

Bank Indonesia berbekal Peraturan BI nomor 14/2/PBI/2012 (selanjutnya disebut PBI 14/2012) dalam Pasal 21 ayat (1) hanya menyatakan:

- (1) Dalam hal Penerbit melakukan kerja sama dengan pihak lain yang menyediakan jasa penunjang dalam penyelenggaraan APMK, maka Penerbit wajib:
  - a. memenuhi ketentuan Bank Indonesia yang mengatur mengenai prinsip kehati-hatian bagi Bank yang melakukan penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada pihak lain;
  - b. melaporkan rencana dan realisasi kerjasama dengan pihak lain yang menyediakan jasa penunjang dalam penyelenggaraan APMK kepada Bank Indonesia; dan
  - c. mensyaratkan kepada pihak lain yang menyediakan jasa penunjang dalam penyelenggaraan APMK untuk menjaga kerahasiaan data dan informasi.

Tanggung jawab bank atas penggunaan jasa *Debt Collector* diatur berdasarkan peraturan Bank Indonesia No. 13/25/PB/2011 tanggal 9 Desember 2011 (selanjutnya disebut PBI 13/2011) tentang prinsip kehati-hatian bank umum yang melakukan penyerahan tanggung jawab penagihan kepada pihak ketiga.

Praktek penggunaan jasa *Debt Collector* tidak hanya digunakan dalam dunia perbankan saja akan tetapi juga dalam lembaga keuangan non bank. Sampai

sekarang pemerintah belum membuat peraturan mengenai *Debt Collector* secara global yang dalam arti berlaku untuk seluruh warga masyarakat di Indonesia. Pengaturan *Debt Collector* dalam SEBI 14/2012 hanyalah berlaku dalam skala khusus saja, dikarenakan SEBI merupakan Surat Edaran yang hanya berlaku dan mengikat terhadap lembaga perbankan saja. Pengaturan tentang jasa *Debt Collector* yang termuat dalam SEBI 14/2012 tidak dapat diberlakukan kepada lembaga keuangan non bank yang menggunakan jasa *Debt Collector*.

Sebagai bahan perbandingan, dapatlah kita mengacu pada the *Fair Debt Collection Practices Act* (selanjutnya disebut *FDCPA*) yang dikeluarkan oleh *Federal Trade Commission* (selanjutnya disebut *FTC*) Amerika Serikat. Di negara Amerika Serikat penggunaan jasa *Debt Collector* diatur dalam *FDCPA* sejak tahun 1977 dan diamandemen pada tahun 2006. Di Amerika Serikat dan Australia, misalnya, jasa pihak ketiga penagihan utang yang banyak digunakan perbankan dan perusahaan lain ataupun perseorangan beroperasi secara profesional dan sangat transparan. Di Australia, sesuai Pasal 60 Trade Practices Act dan pasal 12 DJ Australian Securities and Investments Commission (selanjutnya disebut ASIC Act) menentukan “penggunaan kekuatan fisik, pelecehan yang tidak semestinya dan atau paksaan agar yang berutang melakukan pembayaran atas barang atau jasa merupakan sesuatu yang dilarang”.

Sedangkan di Amerika Serikat melalui Artikel '806 *Harassment or abuse*' *FDCPA*, disebutkan: "*A Debt collector may not engage in any conduct the natural consequence of which is to harass, oppress, or abuse any person in connection with the collection of a debt.*"

Tampak ditegaskan secara rinci bahwa *Debt Collector* tidak diperbolehkan menggunakan perbuatan melawan hukum serta tindakan kekerasan seperti penindasan dalam melakukan penagihan utang. Lebih lanjut di dalam FDCPA juga diatur bagaimana hak konsumen yang terlibat dengan penagih utang, termasuk hukuman dan solusi atas pelanggaran UU tersebut, seperti bila nasabah tidak berkenan dengan cara *Debt Collector* menagih, dia berhak menyeret *Debt Collector* ke pengadilan melalui *US FTC* dengan jangka waktu penuntutan adalah setahun setelah tanggal peristiwa. Bila nasabah menang melawan *Debt Collector* maka hakim akan meminta *Debt Collector* untuk membayar biaya kerugian yang nasabah derita, selama nasabah tersebut bisa membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh perbuatan *Debt Collector*. Salah satu contoh, seperti hilangnya biaya pendapatan atau biaya pengobatan. Nasabah yang tidak bisa membuktikan bahwa ia mengalami kerugian materiil, maka hakim tetap bisa memaksa si *Debt collector* untuk membayar hingga USD 1000 (seribu dolar AS). Tidak hanya secara individu, tuntutan terhadap *Debt collector* juga dapat berbentuk *class action* dengan kemungkinan biaya kerugian yang dibayar mencapai USD 500.000 ( lima ratus ribu dolar AS ).

Lebih lanjut di dalam FDCPA, juga diatur mengenai jenis hutang apa saja yang boleh ditagih oleh para *Debt Collector* beserta tata cara penagihannya . Misalnya: *Debt Collector* dilarang menghubungi debitur dalam waktu-waktu tertentu tanpa persetujuan debitur, dalam berkomunikasi menggunakan kata-kata yang kasar dan bernada ancaman, dilarang melakukan panggilan telepon secara berulang-ulang dengan maksud mengganggu kenyamanan debitur, dan oleh *Debt Collector* dilarang melakukan aksi penyitaan terhadap harta benda debitur.

Di Amerika Serikat terkait dengan perusahaan penyedia jasa penagihan, juga menyediakan asosiasi *International Association of Professional Debt Arbitrators* (selanjutnya disebut IAPDA) yang dibentuk pada tahun 2000, berfungsi untuk memberikan pelatihan dan program sertifikasi serta menyediakan pelayanan penyelesaian utang konsumen melalui *Debt Consultant*.

Negara Republik Indonesia tidak mengatur ketentuan tentang penggunaan *Debt Collector* secara khusus dalam undang-undang seperti halnya negara Amerika dan Australia yang mana disebut diatas. Meskipun menganut sistem hukum *common law* dengan *Jurisprudensi* sebagai sumber hukum utama, keduanya memiliki peraturan tertulis mengenai *Debt Collector*. Aturan tentang penggunaan *Debt Collector* di Indonesia dapat ditemukan dalam PBI 14/2012 dan SEBI 14/2012. Tata cara penagihan *Debt Collector* harus dilakukan dengan cara-cara yang tidak melanggar hukum, sementara pihak perusahaan penyedia jasa *Debt Collector* bertanggung jawab atas segala kerugian yang ditimbulkan oleh *Debt Collector* yang bersangkutan.

Minimnya peraturan mengenai *Debt Collector* di Indonesia menjadi salah satu penyebab maraknya penyimpangan tata cara penagihan utang oleh *Debt Collector*. Aturan mengenai *Debt Collector* yang terlalu umum dan singkat menunjukkan adanya ketidaktepatan pengaturan hukum sehingga menimbulkan masalah dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis hendak mengkaji lebih dalam mengenai peraturan terkait *Debt Collector* di Indonesia dan melihat apakah peraturan-peraturan tersebut sudah dapat memberikan perlindungan hukum bagi

Debitur di Indonesia. Mengingat saat ini sungguh banyak lembaga pembiayaan non bank yang juga menyediakan jasa kredit. Maka, penulis hendak mengadakan penelitian dengan judul **“PENGATURAN PENGGUNAAN JASA DEBT COLLECTOR DI INDONESIA DENGAN MENGACU PADA FAIR DEBT COLLECTION PRACTICES ACT DI AMERIKA SERIKAT”**.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Melihat banyaknya kejadian yang dilakukan jasa *Debt Collector* dalam menjalankan tugasnya yang bertentangan dengan norma-norma dan bertentangan dengan hukum yang ada di Indonesia yang merugikan dan meresahkan masyarakat sebagai debitur, maka penulis mengangkat dua permasalahan dalam rumusan masalah untuk penulisan tesis yang akan dibuat. Adapun dua permasalahan tersebut adalah :

1. Apakah pengaturan tentang *Debt Collector* dalam SE BI No. 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012 sudah memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap nasabah perbankan dengan mengacu pada *Fair Debt Collection Practices Act* ?
2. Apakah akibat hukum bagi *Debt Collector* ketika melanggar ketentuan SE BI No. 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012, PBI No. 14/2/2012, dan *Fair Debt Collection Practices Act*?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Tujuan praktis dari penulisan penelitian ini adalah :
  1. Untuk mengetahui fungsi pengaturan *Debt collector* menurut SE BI No. 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012 sebagai jaminan perlindungan

hukum terhadap nasabah perbankan dengan mengacu pada *Fair Debt Collection Practices Act* di Amerika Serikat

2. Untuk mengetahui akibat hukum bagi *Debt Collector* ketika melanggar ketentuan SE BI No. 14/17/DASP tanggal 7 Juni 2012, PBI No. 14/2/2012 , dan *Fair Debt Collection Practices Act*

## 2. Tujuan Akademis

Penulisan ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

## 1.4. Manfaat Penelitian

### **Manfaat yang diharapkan dari penelitian/tesis ini adalah**

1. Memberikan masukan pada pemerintah dan DPR untuk segera membuat peraturan perundangan-undangan khusus tentang usaha jasa *Debt Collector* di Indonesia
2. Untuk menerapkan pengetahuan secara praktis agar masyarakat mengetahui bagaimana proses penagihan *Debt Collector* terhadap kredit macet
3. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut, dan menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang usaha jasa *Debt Collector* di Indonesia

## 1.5. Metoda Penelitian

### a. Tipe Penelitian

Penelitian ini disusun dengan menggunakan tipe penelitian Yuridis Normatif dalam arti penelitian yang didasarkan pada studi pustaka terutama peraturan Perundang-Undangan. Tipe penelitian Yuridis Normatif dalam penulisan tesis ini lebih berpusat pada *Law in book* atau *Law as it is written in the books* yaitu Hukum yang tertulis dalam buku-buku yang berupa perundang-undangan .

### b. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan *Statute Approach*, dan *Comparative Approach*. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan dengan melihat isi atau substansi peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini ialah peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu SE BI 14/17/DASP, PBI No. 14/2/2012 dan FDCPA. *Comparative approach* adalah pendekatan dengan cara membandingkan peraturan yang satu dengan peraturan lainnya dalam hal ini SE BI Nomor 14/17/DASP dengan *Fair Debt Collection Practices Act*.

### c. Bahan/sumber hukum

Bahan atau sumber hukum yang digunakan dalam penyusunan dan penulisan proposal ini adalah:

Bahan hukum primer, merupakan peraturan perundang-undangan yang berupa hukum positif dan bersifat mengikat umum. Dalam hal ini adalah

- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,

- Peraturan Bank Indonesia No. 13/25/PB/2011 tentang prinsip kehati-hatian bagi Bank Umum yang melakukan Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Pihak Lain.
- Peraturan Bank Indonesia nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu,
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang perubahan atas Peraturan Bank Indonesia nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu,
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/1/PBI/2008 tentang Mediasi Perbankan.
- Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/17 /DASP tanggal 7 Juni 2012 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu.
- Fair Debt Collection Practices Act (FDCPA)

Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer karena menjelaskan bahan hukum primer, antara lain literatur tentang perbankan, kartu kredit, *leasing*, *debt Collector*, media cetak dan elektronik yang ada kaitannya dengan jasa *Debt Collector*.

#### **d. Langkah Penelitian**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Pada tahap inventarisasi melalui study pustaka, peneliti mengumpulkan bahan-bahan yang berhubungan dengan rumusan masalah,

khususnya tentang jasa *Debt Collector*. Kemudian bahan-bahan tersebut diklasifikasi atau di pilah-pilah sesuai dengan rumusan masalah. Akhirnya bahan hukum tersebut disusun secara sistematis untuk mempermudah dalam memahaminya.

### **Langkah Analisa**

Dilakukan dengan metode deduksi dalam arti digunakan pola pikir yang diawali dengan sumber hukum yang bersifat umum dalam hal ini ialah peraturan perundang-undangan, literature yang nantinya diimplementasikan pada permasalahan yang bersifat khusus yang terjadi, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dikemukakan

Pada tahap ini dilakukan pula penafsiran hukum sistematis dengan memperhatikan keterkaitan antara beberapa ketentuan Undang-Undang maupun Pasal-pasal , penafsiran hukum secara otentik dalam arti melihat pada penjelasan peraturan perundang-undangan secara langsung

Penafsiran Perbandingan Hukum yang dilakukan dengan cara membandingkan hukum yang berlaku disatu negara dengan negara lain.

## **1.6. Tinjauan Pustaka**

Kerangka Teori adalah dasar pemikiran atau sekumpulan konsep untuk menerangkan suatu peristiwa atau kejadian dan berusaha menggambarkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep tersebut berhubungan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> J. Supramto, **Metode Penelitian Hukum Dan Statistik**, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm.194.

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara, dan proses dalam melaksanakan kegiatan usaha.

Bank menurut Pasal 1 angka 2 UU Perbankan adalah “Badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.

Menurut Tri Widoyono dikatakan bahwa: “Fungsi bank dalam sistem hukum perbankan di Indonesia sebagai intermediary bagi masyarakat yang surplus dana dan masyarakat yang kekurangan dana”.<sup>3</sup> Penyaluran dana berupa kredit merupakan salah satu kegiatan utama dari bank dalam rangka menjaga kesehatan dan kelancaran operasi bank setiap hari. Ketentuan mengenai tingkat kesehatan bank dapat ditemukan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 13/1/PBI/2011 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (selanjutnya disebut PBI 13/2011).

Pasal 1 angka 4 PBI 13/2011, mengatur: “Tingkat Kesehatan Bank adalah hasil penilaian kondisi Bank yang dilakukan terhadap risiko dan kinerja Bank”.

Pasal 7 ayat (1) PBI 13/2011 mengatur: Penilaian terhadap faktor profil risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan penilaian terhadap risiko inheren dan kualitas penerapan manajemen risiko dalam operasional Bank yang dilakukan terhadap 8 (delapan) risiko yaitu: risiko kredit; risiko pasar; risiko likuiditas; risiko operasional; risiko hukum; risiko strategi; risiko kepatuhan; risiko reputasi

---

<sup>3</sup> Tri Widoyono, **Aspek Hukum Operasional Transaksi Produk Perbankan di Indonesia**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006, hlm. 7.

Djoni Gozali mengatakan “untuk memelihara kesehatan dan meningkatkan daya tahannya, bank diwajibkan menyebar resiko dengan mengatur penyaluran kredit pemberian jaminan atau fasilitas lain, sehingga tidak terpusat pada peminjam atau kelompok peminjam tertentu”.<sup>4</sup>

Menurut Vitzhal Rivai dikatakan bahwa istilah kredit berasal dari bahasa Romawi “*credere*” yang berarti “percaya” dan kepercayaan ini adalah merupakan dasar dari setiap perjanjian<sup>5</sup>. Sementara itu Edy Putra The’aman mengartikan bahwa Kredit adalah “suatu pemberian prestasi oleh suatu pihak kepada pihak lainnya dan prestasi itu akan dikembalikan lagi pada suatu masa tertentu yang akan datang dengan suatu kontra prestasi berupa uang”.<sup>6</sup>

Jadi dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kredit mencakup dua pihak yaitu pihak yang memberi dan pihak yang menerima. Apa yang diserahkan sekarang merupakan prestasi, sedang pembayaran, pengembalian maupun balas jasa di masa yang akan datang merupakan kontra prestasi.

Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Perbankan serta dalam rangkuman kegiatan perbankan yang dikemukakan oleh Kasmir, keberadaan *bank card* antara lain adalah kartu kredit. Pengertian kartu kredit ditemukan dalam Pasal 1 angka 3 PBI 14/2012 yakni, “Alat pembayaran dengan Menggunakan Kartu yang selajutnya disebut APMK, adalah alat pembayaran yang berupa kartu kredit, kartu *automated teller machine* (ATM) dan/atau kartu debit”.

---

<sup>4</sup> Djoni Gozali, **Hukum Perbankan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 292.

<sup>5</sup> Vitzhal Rivai, **Esensi Hukum Bisnis Indonesia**, Pranada Media, Jakarta, 2004, hlm . 20.

<sup>6</sup> Edy Putra The’Aman, **Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis**, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 2.

Menurut Johannes Ibrahim pengertian kartu kredit adalah:

Uang plastik yang diterbitkan oleh suatu institusi yang memungkinkan pemegang kartu untuk memperoleh kredit atas transaksi yang dilakukannya dan pembayarannya dapat dilakukan secara angsuran dengan membayar sejumlah bunga atau sekaligus pada waktu yang telah ditentukan.

Sementara menurut Muhamad Djumhana pengertian kartu kredit adalah, “kartu yang dapat digunakan sebagai alat pembayaran yang pelunasan tagihannya dapat dilakukan secara bertahap atau dicicil, kepada pemegang kartu diberikan kredit yang jumlahnya dibatasi”.<sup>7</sup>

Pasal 17 ayat (1) PBI 14/2012 menentukan

“Dalam memberikan kredit yang merupakan fasilitas Kartu Kredit, Penerbit Kartu Kredit wajib menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan perkreditan sesuai dengan ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan perkreditan bank bagi Bank Umum”.

Peraturan yang dimaksud adalah Surat Keputusan Direksi BI No. 27/162/KEP/DIR tanggal 31 Maret 1995 tentang Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijaksanaan Perkreditan Bank bagi Bank Umum.

Pasal 17B ayat (1) dan ayat (2) PBI 14/2012 menyatakan:

- (1) Dalam melakukan penagihan Kartu Kredit, Penerbit wajib mematuhi pokok-pokok etika penagihan utang Kartu Kredit.
- (2) Penerbit Kartu Kredit wajib menjamin bahwa penagihan utang Kartu Kredit, baik yang dilakukan oleh Penerbit Kartu Kredit sendiri atau menggunakan penyedia jasa penagihan, dilakukan sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Artinya, dalam penggunaan *Debt Collector* nanti pihak bank harus berpedoman pada SE BI 14/2012. Pasal 21 PBI 14/2012 menentukan “dalam hal Penerbit melakukan kerja sama dengan pihak-pihak di luar pihak lain, maka Penerbit bertanggung jawab atas kerja sama tersebut”. Ketika bank bekerja sama dengan penagih utang, kalau terjadi pelanggaran, bank harus ikut bertanggung jawab. Penjelasan Pasal 21 ayat (1) PBI 14/2012 menjelaskan, “Yang dimaksud

---

<sup>7</sup> Muhamad Djumhana, **Hukum Perbankan di Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 404.

dengan pihak-pihak di luar pihak lain dalam ayat ini misalnya perusahaan jasa pengiriman dokumen, agen pemasaran (*sales agent*) atau jasa penagihan (*Debt Collector*)". Berdasarkan Pasal ini, Bank Indonesia memberikan izin penggunaan jasa *Debt Collector* dalam aktivitas penagihan kartu kredit yang sudah tergolong *Non Performing Loan* di bidang perbankan. *Non Performing Loan* dapat diartikan sebagai kredit bermasalah yakni kredit yang sudah tergolong kredit diragukan dan kredit macet.

Sering kali pihak nasabah lalai dalam memenuhi kewajibannya untuk membayar atau melunasinya, dalam hal ini pihak bank atau perusahaan tidak mau ambil pusing atas urusan tersebut sehingga menggunakan jasa pihak ke 3 yang sering kali disebut jasa *Debt Collector*. *Debt Collector* merupakan pekerjaan jasa yang lebih cenderung dengan pengarahannya fisik dan kekerasan. Korban-korban kekejaman *Debt collector* tidak hanya menderita harta benda, cedera fisik, tetapi banyak juga korban kekejaman *Debt collector* hingga meninggal dunia dan diperlakukan secara tidak manusiawi seperti yang terjadi dikalangan masyarakat.

Penggunaan jasa *Debt Collector* itu sendiri banyak digunakan oleh para pengusaha dan perusahaan yang bergerak di bidang jasa perkreditan otomotif, elektronika, perumahan, dan jasa-jasa perkreditan baik yang berhubungan dengan benda bergerak atau bendat tidak bergerak lainnya.

PBI 14/2012 mengatur rambu-rambu garis besar kepada bank dalam berhubungan dengan jasa *Debt Collector*, sanksi yang diberikan terhadap bank yang melakukan pelanggaran dalam hubungannya dengan *Debt Collector* diatur dalam Pasal 38 ayat (1) PBI 14/2012, yang berbunyi, "Prinsipal, Penerbit, Acquirer, Penyelenggara Kliring dan/atau Penyelenggara Penyelesaian Akhir

yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1), dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis dan perintah untuk menghentikan kerja samanya dengan pihak lain”.

Dalam perjanjian kerjasama antara pihak pengguna jasa *Debt Collector* dengan pihak *Debt Collector* itu sendiri mengenal adanya transaksi bagi hasil, yaitu apabila pihak jasa *Debt Collector* berhasil melakukan penekanan kepada pihak penghutang hingga akhirnya terjadi pelunasan, maka jasa *Debt Collector* tersebut akan mendapatkan pembagian hasil sebesar 30 sampai dengan 50 persen dari jumlah tagihan yang berhasil ditagihnya.

Pada dasarnya pekerjaan *Debt Collector* itu ada beberapa tingkatan, yaitu :

1. Desk Collector

Pada tingkatan desk Collector ini hanya bertugas mengingatkan jatuh tempo kepada debitur bahwa sudah sampai pada tempo untuk membayar dan itu pun cukup dilakukan melalui media telphon tidak perlu harus didatangi ke rumah debitur, dan menggunakan bahasa yang baik, sopan dan lembut.

2. Juru Tagih

Pada tingkatan ini cara yang dilakukan oleh depkolektor adalah kelanjutan dari tingkatan desk kolektor dimana cara kerjanya adalah dengan cara mendatangi rumah debitur untuk mengetahui bagaimana kondisi debitur dan kondisi keuangan debitur, kemudian kolektor memberikan penerian kepada debitur tentang kewajiban pembayaran angsuran dan akibat dari keterlambatan apabila melakukan keterlambatan pembayaran. Selain itu kolektor juga memberikan tenggang waktu untuk mrmbayar angsurannya, biasanya tidak lebih dari tujuh hari, karena berhubungan dengan target-target yang harus di tempuh *Debt Collector*. Ditingkat ini debitur juga dapat membayar langsung kepada kolektor, namun debitur harus meminta bukti bahwa sudah melakukan pembayaan, namun bukti tersebut bukan berupa kwitansi yang ada di toko-toko.

3. Juru Sita

Dalam tingkatan ini kolektor biasanya terlihat tidak memilki perasaan atau terkesan negatif. Karena pada tingkatan ini tugas dari kolektor adalah mengambil barang-barang Debitur yang menjadi jaminan. Jika dari pihak debitur sadar akan kewajibabnya dan memberikan barang-barang yang menjadi jaminan dengan suka rela maka kolektor tidak terkesan negatif. Namun jika debitur melakukan perlawanan untuk mempertahankan barang-barang yang menjadi jaminan tersebut, maka kolektor harus melakukan

dengan berbagai cara seperti membentak, mengambil dengan paksaan dan berbagai cara lainnya.<sup>8</sup>

Berdasarkan Pasal 21 PBI 14/2012 dapat disimpulkan pengertian *Debt Collector* adalah pihak ketiga yang menghubungkan antara kreditur dan debitur dalam hal penagihan kredit, penagihan tersebut hanya dapat dilakukan apabila kualitas tagihan kartu kredit dimaksud telah termasuk dalam kategori kolektibilitas diragukan atau macet berdasarkan kolektibilitas yang digunakan Bank Indonesia.

Menurut ketentuan butir VII.D angka 4 SE BI 14/2012 menentukan:

Dalam bekerjasama dengan perusahaan penyedia jasa penagihan Kartu Kredit, Penerbit Alat Pembayaran Menggunakan Kartu (APMK), wajib memperhatikan dan memenuhi ketentuan:

- a. penagihan Kartu Kredit dapat dilakukan oleh Penerbit Kartu Kredit dengan menggunakan tenaga penagihan sendiri atau tenaga penagihan dari perusahaan penyedia jasa penagihan;
- b. dalam melakukan penagihan Kartu Kredit baik menggunakan tenaga penagihan sendiri atau tenaga penagihan dari perusahaan penyedia jasa penagihan, Penerbit Kartu Kredit wajib memastikan bahwa:
  - 1) tenaga penagihan telah memperoleh pelatihan yang memadai terkait dengan tugas penagihan dan etika penagihan sesuai ketentuan yang berlaku;
  - 2) identitas setiap tenaga penagihan ditatausahakan dengan baik oleh Penerbit Kartu Kredit;
  - 3) tenaga penagihan dalam melaksanakan penagihan mematuhi pokok-pokok etika penagihan sebagai berikut:
    - a. menggunakan kartu identitas resmi yang dikeluarkan Penerbit Kartu Kredit, yang dilengkapi dengan foto diri yang bersangkutan;
    - b. penagihan dilarang dilakukan dengan menggunakan cara ancaman, kekerasan dan/atau tindakan yang bersifat mempermalukan Pemegang Kartu Kredit;
    - c. penagihan dilarang dilakukan dengan menggunakan tekanan secara fisik maupun verbal;
    - d. penagihan dilarang dilakukan kepada pihak selain Pemegang Kartu Kredit;
    - e. penagihan menggunakan sarana komunikasi dilarang dilakukan secara terus menerus yang bersifat mengganggu;

---

<sup>8</sup> Gatot Suparmono, **Perbankan dan Masalah Kredit Tinjauan Yuridis**, Dajmatat, Jakarta, 1996, hlm.131.

- f. penagihan hanya dapat dilakukan di tempat alamat penagihan atau domisili Pemegang Kartu Kredit;
- g. penagihan hanya dapat dilakukan pada pukul 08.00 sampai dengan pukul 20.00 wilayah waktu alamat Pemegang Kartu Kredit; dan
- h. penagihan di luar tempat dan/atau waktu sebagaimana dimaksud pada huruf f, dan huruf h hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dan/atau perjanjian dengan Pemegang Kartu Kredit terlebih dahulu.

Selanjutnya di Amerika Serikat perihal *Debt Collector* diatur di dalam

FDCPA sebagaimana berikut:

FDCPA menentukan bahwa

*“The term “debt collector” means any person who uses any instrumentality of interstate commerce or the mails in any business the principal purpose of which is the collection of any debts, or who regularly collects or attempts to collect, directly or indirectly, debts owed or due or asserted to be owed or due another”.*

*The term “debt” means any obligation or alleged obligation of a consumer to pay money arising out of a transaction in which the money, property, insurance or services which are the subject of the transaction are primarily for personal, family, or household purposes, whether or not such obligation has been reduced to judgment.*

Pelanggaran yang dimaksud antara lain:

*A Debt collector may not engage in any conduct the natural consequence of which is to harass, oppress, or abuse any person in connection with the collection of a debt. Without limiting the general application of the foregoing, the following conduct is a violation of this section:*

- 1) *The use or threat of use of violence or other criminal means to harm the physical person, reputation, or property of any person.*
- 2) *The use of obscene or profane language or language the natural consequence of which is to abuse the hearer or reader.*
- 3) *The publication of a list of consumers who allegedly refuse to pay debts, except to a consumer reporting agency or to persons meeting the requirements of section 603(f) or 604(3)1 of this Act.*
- 4) *The advertisement for sale of any debt to coerce payment of the debt.*
- 5) *Causing a telephone to ring or engaging any person in telephone conversation repeatedly or continuously with intent to annoy, abuse, or harass any person at the called number.*
- 6) *Except as provided in section 804, the placement of telephone calls without meaningful disclosure of the caller’s identity.*

Dalam konteks diatas utang yang dimaksud termasuk didalamnya ialah utang yang timbul dari transaksi pribadi, keluarga yang berhubungan dengan

pembelian properti, asuransi, ataupun transaksi untuk memenuhi keperluan rumah tangga. Sehingga apabila seorang Debitur tidak memiliki itikad baik untuk melunasi utang yang merupakan kewajibannya, maka oleh penyedia jasa penagihan dalam hal ini adalah *Debt Collector* akan bertugas untuk menagih, mengumpulkan setiap utang baik secara langsung ataupun tidak langsung sesuai dengan batasan-batasan yang telah datur dalam FDCPA sebagaimana tersebut diatas seperti : Seorang *Debt Collector* dalam melakukan penagihan utang tidak boleh melakukan tindakan yang mengganggu, menggunakan ancaman, menindas hingga merusak reputasi ataupun fisik debitur.

Pedoman penagihan oleh Debt Collector di Amerika Serikat menurut FDCPA

1. Mengidentifikasi dirinya terlebih dulu kepada konsumen.
2. Waktu yang tepat untuk menghubungi konsumen melalui telepon adalah pukul 08.00-21.00 waktu setempat.
3. Jika nasabah telah diwakili oleh kuasa hukum, maka *Debt collector* dilarang menghubungi langsung nasabah kecuali kuasa hukumnya tak mampu memberi jawaban dalam batas waktu tertentu.
4. Komunikasi langsung baru dilakukan setelah konsumen menerima pemberitahuan tertulis dan konsumen tersebut tidak mau melakukan komunikasi atau menolak membayar utang. Komunikasi bertujuan memberikan solusi atau saran kepada konsumen terkait dengan pembayaran utang.
5. Tidak diperbolehkan menelepon terus-menerus, mengganggu, ataupun melecehkan konsumen.
6. Tidak diperbolehkan melakukan penagihan di tempat konsumen bekerja.
7. Tidak boleh melakukan kebohongan ataupun penipuan, mengancam, melakukan tindakan melanggar hukum, dan menggunakan bahasa yang tidak sopan dalam melakukan pengumpulan utang.
8. Mendiskusikan utang konsumen dengan pihak ketiga.
9. Kalau konsumen meminta verifikasi dalam waktu 30 hari setelah dia menerima pemberitahuan, penagih utang harus memberikan informasi verifikasi tersebut atau menghentikan usaha penagihan sama sekali.
10. Jika nasabah mengirim surat kepada bank atau *Debt Collector* yang menyatakan menolak untuk membayar utang atau meminta tak lagi dihubungi Debt Collector, maka *Debt collector* tak boleh lagi menghubungi atau mendatangi nasabah. *Debt Collector* hanya boleh memberitahu nasabah akan adanya langkah hukum oleh bank terkait penagihan utang.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Fair Debt Collection Practices Act sejak 1977*

### 1.7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari empat bab, yang pertama **Bab I; Pendahuluan**, dalam bab ini diawali dengan latar belakang dengan membahas hal-hal terkait dengan penggunaan jasa *Debt Collector* terhadap nasabah perbankan yang faktanya banyak melanggar hukum dan tidak adanya peraturan khusus tentang penggunaan jasa *Debt Collector* di negara Indonesia. Dilanjutkan dengan Rumusan masalah, yaitu hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dilanjutkan dengan tujuan penelitian, metoda penelitian, tinjauan pustaka, dan sistematika penulisan.

Dilanjutkan **Bab II; Perlindungan Hukum terhadap Nasabah Perbankan dengan keberadaan *Debt Collector* menurut hukum positif di Indonesia dan di Amerika Serikat**. Sub bab pertama mengenai pengaturan jasa *Debt Collector* menurut hukum positif di Indonesia, bab ini mengutarakan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang kewenangan *Debt Collector* sebagai penagih hutang Nasabah Perbankan yang diberi kuasa oleh bank dengan segala aspek positif dan aspek negatifnya. Sub bab ke dua yaitu mengenai pengaturan jasa *Debt Collector* menurut hukum *Fair Debt Collection Practices Act* di Amerika Serikat, pada bab ini akan diutarakan mengenai peraturan *Fair Debt Collection Practices Act* yang jauh berbeda dengan peraturan Indonesia melalui Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/17 /DASP tanggal 7 Juni 2012 tentang *Debt Collector*. Dikatakan demikian karena FDCPA jauh lebih baik dalam memberikan perlindungan hukum terhadap debitur dari kejaran *Debt Collector*. Sub bab ke tiga yaitu Perlindungan Hukum nasabah perbankan dengan keberadaan *Debt Collector* menurut SEBI 14/2012, PBI 14/2012 dan FDCPA

Penelitian dilanjutkan dengan **Bab III; Akibat Hukum Pelanggaran Tata Cara Penagihan Hutang terhadap Debt Collector**. Sub bab pertama yaitu Substansi hak dan kewajiban *Debt Collector* menurut Surat Edaran Bank Indonesia No. 14/17 /DASP, pada sub bab ini mengutarakan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh *Debt Collector* yang melakukan kekerasan pada saat penagihan kepada Debitur beserta akibatnya. Sub bab kedua yaitu Sanksi bagi *Debt Collector* yang melanggar ketentuan FDCPA, sub bab ini mengemukakan akan sanksi bagi *Debt Collector* maupun terhadap lembaga yang menggunkana jasa *Debt Collector* apabila melanggar ketentuan FDCPA. Sub bab ke tiga yaitu pembahasan akibat hukum bagi *Debt Collector* menurut SEBI 14/2012, PBI 14/2012 dan FDCPA.

Penelitian diakhiri dengan **Bab IV; Penutup**, kesimpulan dan saran. Kesimpulan ini merupakan ringkasan jawaban atas masalah yang dikemukakan yang menyangkut penggunaan jasa *Debt Collector* yang cara penagihannya melanggar hukum. Sedangkan saran merupakan preskripsi yang berupa rekomendasi yang dapat diterapkan pada kasus yang akan datang.