

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Hukum merupakan rangkaian sistem terpenting yang berlaku pada setiap negara. Hukum adalah bentuk daripada norma yang berlaku di masyarakat dan memiliki sanksi yang ketat sehingga mengikat dan memaksa mereka untuk taat pada aturan yang telah ditetapkan. Tanpa adanya perangkat hukum yang berlaku pada masyarakat, tentu akan terjadi kekacauan karena tidak ada sanksi atau hukuman yang dapat membuat para pelaku kejahatan jera. Peraturan hukum bukan hanya dibentuk untuk kepentingan para pelaku kejahatan saja, tetapi juga berkaitan untuk memberikan suatu perlindungan bagi masyarakat.

Kaitan hukum di setiap Negara terikat pada setiap aspek dan bidang, tergantung pada penerapannya dalam bidang dan situasi tertentu. Pemberlakuan hukum di setiap Negara tentunya juga berbeda satu dan lainnya bergantung pada bentuk pemerintahan yang berlaku di setiap Negara tersebut. Akan tetapi seiring dengan waktu yang berjalan hukum tidak hanya berhenti pada satu titik saja, tetapi harus tetap berkembang dan terus menerus diperbaharui untuk dapat disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang tunduk pada hukum.

Demikian juga dengan perkembangan hukum yang selalu terjadi di Indonesia. Regulasi yang berlaku di negara ini terus diperbaharui agar menjadi lebih baik. Hal ini semata-mata dilakukan untuk memenuhi kebutuhan juga

menjamin suatu kepastian hukum bagi masyarakat. Kepastian hukum merupakan kehendak dan dambaan setiap orang, terutama menyangkut bagaimana hukum harus berlaku dan diterapkan dalam peristiwa konkret<sup>1</sup>. Peristiwa konkret adalah peristiwa yang terjadi (*das zein*) yang kenyataannya berbeda dari apa yang dicitakan atau diharapkan seharusnya terjadi (*das sollen*). Kepastian hukum yang menjadi dambaan dari masyarakat itu terlaksana ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena di dalamnya mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) sedangkan logis berarti hukum menjadi suatu sistem norma yang tidak berbenturan dengan norma lain.<sup>2</sup>

Beragamnya kegiatan dalam aspek-aspek yang dianggap penting bagi masyarakat salah satunya adalah di bidang perekonomian yang terus menggerakkan roda kehidupan bagi setiap orang. Idealnya sebuah negara dilengkapi dengan lembaga yang dapat menunjang dan mempermudah pertumbuhan perekonomian. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan lahirnya suatu lembaga di bidang perbankan.

Sejak tahun 1988 di dalam masa-masa pembangunan perekonomian Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan serangkaian kebijakan paket deregulasi

---

<sup>1</sup> Jonker Sihombing, *Penjaminan Simpanan Nasabah Perbankan*, (Bandung, PT. Alumni:2010), hal. 98.

<sup>2</sup> [http://ockyprayogawirayudha.student.umm.ac.id/download-as-pdf/umm\\_blog\\_article\\_19.pdf](http://ockyprayogawirayudha.student.umm.ac.id/download-as-pdf/umm_blog_article_19.pdf), diakses pada tanggal 12 Desember 2012

di bidang keuangan, moneter, dan perbankan.<sup>3</sup> Sejak saat itu dunia perbankan semakin berkembang, sehingga di setiap daerah Indonesia mulai bertambah jumlah bank untuk mempermudah kehidupan perekonomian masyarakat. Definisi dari perbankan itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 atas Perubahan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Sementara pengertian dari hukum perbankan adalah hukum positif yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut tentang bank. Penjelasan lain tentang bank disampaikan pula oleh Hermansyah dalam bukunya bahwa hukum perbankan itu mengacu pada pengertian perbankan sebagai segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses melaksanakan kegiatan usahanya.<sup>4</sup> Sebagai sebuah lembaga yang hadir di tengah-tengah masyarakat, bank memiliki fungsi utamanya yaitu sebagai fungsi intermediasi yang menghimpun dan menyalurkan dana.<sup>5</sup>

Seiring dengan perkembangannya, kehadiran bank di tengah masyarakat mampu memenuhi kebutuhan setiap individual sehingga bank berkembang dengan begitu pesat sampai keadaan perbankan menjadi kacau ketika pada pertengahan tahun 1997-1998 terjadi krisis yang menimpa ekonomi Indonesia. Beberapa sumber mengatakan bahwa terjadinya krisis ekonomi Indonesia

---

<sup>3</sup> Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan Indonesia*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama: 2003) , hal. 1.

<sup>4</sup> Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta, Kencana:2006, hal. 40)

<sup>5</sup> Rachmadi Usman, Op.Cit, hal.2

disebabkan salah satunya karena banyaknya hutang luar negeri dalam sektor swasta maupun pemerintah dan adanya kelemahan dalam bentuk pengawasan dari sektor perbankan yang dilakukan pemerintah terhadap perbankan di Indonesia. Pengawasan yang lemah itu disebabkan banyaknya bank di Indonesia yang dengan mudah memberikan pinjaman kredit secara terus menerus kepada kelompok-kelompok bisnis sendiri. Disamping itu, dibiarkannya bank-bank tetap beroperasi meskipun berada dalam situasi kekurangan modal semakin menambah alasan terjadinya krisis moneter. Semua hal ini dapat terjadi dikarenakan hampir tidak adanya penegakan hukum yang pasti terhadap bank-bank yang melanggar ketentuan tersebut.<sup>6</sup> Akibatnya krisis moneter tersebut telah memojokkan institusi Bank Indonesia, karena lembaga tersebut dianggap tidak mampu melakukan pengawasan yang memadai sehingga terjadi kebangkrutan sektor perbankan.<sup>7</sup> Kebangkrutan bank-bank di Indonesia menyebabkan hilangnya kepercayaan nasabah dalam menyimpan dananya. Peristiwa ini terjadi akibat adanya likuidasi terhadap bank yang tidak mampu bangkit akibat dari krisis ekonomi ini.

Berangkat dari hal tersebut maka lahir Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut UU Bank Indonesia) yang lebih spesifik membahas tentang tugas pengawasan di bidang perbankan seperti yang tertuang di dalam pasal 7 UU Bank Indonesia. Akan tetapi tugas pengawasan tersebut tidaklah cukup apabila

---

<sup>6</sup> <http://putracenter.net/2009/02/10/4-penyebab-krisis-ekonomi-indonesia-tahun-1997-1998-apakah-akan-terulang-pada-krisis-ekonomi-sekarang/> diunduh pada tanggal 7 September 2012 2012.

<sup>7</sup> Jonker Sihombing, "*Butir-Butir Hukum Perbankan*", Jakarta, Red Carpet Studio:2011), hal.43

dilakukan oleh Bank Indonesia secara independen, sehingga melalui pasal 34 UU Bank Indonesia, pemerintah akan segera melakukan pembentukan suatu lembaga pengawasan yang akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2002. Sepanjang lembaga pengawasan tersebut belum dibentuk, maka tugas pengaturan dan pengawasan bank tetap dilaksanakan oleh Bank Indonesia hingga sepanjang tahun 2011 dilakukan suatu penyusunan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan yang sudah mendapatkan pengesahan pada tanggal 27 Oktober 2011.<sup>8</sup> Lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ini disebut juga sebagai *Financial Service Authority*. Lembaga OJK ini yang nantinya akan menggantikan tugas pengawasan perbankan yang biasa dilakukan oleh Bank Indonesia selama ini. Selain daripada melaksanakan tugas pengawasan perbankan, OJK juga akan melakukan pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Tugas-tugas demikian yang biasanya dilakukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK).<sup>9</sup>

Menurut ketentuan di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 butir 1 (untuk selanjutnya disebut UU OJK) yang dimaksud dengan OJK, adalah:

---

<sup>8</sup> <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/10/27/15132049/UU.OJK.Akhirnya.Disahkan>, diunduh pada tanggal 7 September 2012

<sup>9</sup> Jonker Sihombing, *Op.Cit*, hal. 49.

“Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah Lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”

Kehadiran OJK diharapkan mampu mewujudkan suatu sistem keuangan nasional yang baik, sehat, teratur dan berdaya saing tinggi. Undang-Undang OJK juga diharapkan mampu memberikan perlindungan konsumen, termasuk menyangkut penegakan hukum. OJK dibentuk tentunya dengan beberapa tujuan sesuai dengan pasal 4 UU OJK sebagai berikut:

1. Agar seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel.
2. Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil dan,
3. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat

Selain daripada tujuan OJK secara lebih mendalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh OJK seperti yang tercantum di dalam pasal 6 UU OJK, yaitu pengawasannya pada:

1. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan
2. Kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal
3. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Melihat dari krisis ekonomi yang terjadi tahun 1997/1998 lalu menimbulkan dampak terhadap hilangnya kepercayaan konsumen pada bank. Istilah konsumen itu sendiri menurut AZ. Nasution berasal dan alih bahasa dari

kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada.<sup>10</sup> Sementara istilah konsumen pada jasa perbankan sesuai dengan pengertian pada pasal 1 angka 15 UU OJK yang berbunyi sebagai berikut:

“Pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.”

Sementara pengertian konsumen pada Undang-Undang Nomor 8 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) adalah sebagai berikut:

“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.”

Sesungguhnya pengertian kata konsumen pada UU OJK dengan UU Perlindungan Konsumen tidaklah memiliki perbedaan satu dengan yang lainnya karena konsumen pada Lembaga Keuangan merupakan konsumen yang menggunakan jasa perbankan.

Hilangnya kepercayaan masyarakat sebagai konsumen pada sektor perbankan harus menjadi cita-cita sebuah lembaga OJK demi mewujudkan suatu perlindungan terhadap konsumen yang lebih baik daripada yang lalu. Hal ini

---

<sup>10</sup> AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta, Diadit Media:2006), hal. 21.

sebagai bentuk pencapaian yang harus terlaksana seperti yang tertuang di dalam pasal 4 UU OJK. Sebagai lembaga yang baru terbentuk, OJK diharapkan juga dapat melakukan sektor pengawasan perbankan. Pengawasan sektor perbankan ini yang harus dilakukan dengan dua buah prinsip yaitu prinsip keterbukaan dan prinsip kehati-hatian (*prudent banking principle*). Pengertian dari prinsip keterbukaan adalah adanya keterbukaan informasi (*disclosure principle*) yang salah satunya diterapkan dalam lembaga Bapepam-LK. Sementara prinsip kehati-hatian adalah asas yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsinya wajib menerapkan kehati-hatian dalam rangka melindungi masyarakat yang memercayakan dananya kepada lembaga bank sesuai dengan amanat pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan).<sup>11</sup> Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan oleh OJK itu sendiri seperti yang terurai di dalam Bab VI UU OJK yang mencakup pencegahan kerugian konsumen, pelayanan pengaduan konsumen yang dirugikan hingga adanya suatu pembelaan hukum.

Akan tetapi di dalam penulisan skripsi ini, tujuan penulis hanya akan membahas lebih jauh mengenai prinsip kehati-hatian secara spesifik. Sebagai kaitannya dengan prinsip kehati-hatian, penulis menarik salah satu contoh kasus mengenai pembobolan bank yang terjadi pada Bank Danamon tanggal 9 Maret 2011 lalu. Pembobolan itu dilakukan oleh tersangka yang merupakan mantan

---

<sup>11</sup> Rachmadi Usman, *Op.Cit*, hal.18



teller dari Bank Danamon. Modus dari pembobolannya yaitu dengan cara menarik uang kas berulang-ulang dari kantor cabang pembantu Menara Bank Danamon. Menurut Direktur Kepatuhan Bank Danamon Fransiska Oei dalam kasus itu, modus yang digunakan pelaku adalah pemalsuan buku khazanah yang dilakukan oleh mantan pegawainya. Buku itu merupakan buku keuangan bank untuk satu cabang, sedangkan yang hilang bukan uang nasabah, melainkan uang di dalam pembukuan khazanah. Dalam hal ini pelaku melakukannya sendiri tanpa melibatkan pegawai lain. Pelaku melakukannya secara bertahap dengan memalsukan buku khazanah selama hampir dua tahun. Kasus ini pertama kali ditemukan oleh Kepala Cabang yang curiga dengan pengeluaran keuangan kantor yang besar. Setelah dilakukannya investigasi, akhirnya pelaku mengakui perbuatannya. Melalui hasil perbuatannya, pelaku mendapat keuntungan sebesar Rp 1,9 Miliar.<sup>12</sup>

Berangkat dari kasus di atas OJK dengan kewenangannya diharapkan mampu memberikan pengawasan yang lebih ketat terkait dengan prinsip kehati-hatian. Penerapan prinsip kehati-hatian memang tidak tertulis secara jelas di dalam Undang-Undang OJK tapi tentunya berbekal dari banyaknya harapan dari pemerintah dan masyarakat atas lembaga baru ini dan pembahasan yang lebih dalam mengenai prinsip kehati-hatian sebagai wujud pengawasan di sektor perbankan oleh OJK ketika lembaga ini aktif nantinya, membuat penulis tertarik untuk mengangkatnya menjadi topik skripsi yang diberi judul: Penerapan Prinsip

---

<sup>12</sup> <http://m.rimanews.com/read/20110510/27258/polisi-dan-bi-ungkap-modus-pembobolan-bank-danamon>, diunduh pada tanggal 7 September 2012

Kehati-hatian Pada Lembaga Jasa Keuangan Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1.2.1 Bagaimana OJK mengawasi penerapan prinsip kehati-hatian sebagai wujud perlindungan konsumen pada lembaga jasa perbankan menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1.3.1 Untuk menelusuri, menemukan dan menganalisis mengenai suatu tindakan pengawasan OJK terhadap penerapan prinsip kehati-hatian pada Lembaga Jasa Keuangan perbankan menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

1.4.1 Manfaat teoritis

Dengan penulisan skripsi ini memiliki manfaat yang berguna dalam memberikan suatu sumbangan pemikiran yang baru di bidang perbankan.

1.4.2 Manfaat praktis

Dapat memberikan suatu jalan keluar bagi isu baru mengenai penerapan prinsip kehati-hatian di lembaga jasa keuangan terkait dengan berubahnya fungsi pengawasan perbankan dari Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Merupakan bagian yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Merupakan bagian yang terdiri dari landasan teori yaitu kerangka berpikir dari penelitian berkaitan dengan isu hukum yang diangkat, sehingga jelas bahwa tulisan tersebut adalah tulisan ilmiah dan landasan konseptual yaitu landasan yang memuat mengenai definisi dan pengertian akan terminologi yang akan digunakan dalam skripsi tersebut, sehingga maknanya tidak meluas.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Di dalam bab ini dijelaskan mengenai jenis penelitian, prosedur pengumpulan bahan penelitian dan sifat analisis.

### **BAB IV: ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi mengenai pengorganisasian sesuai dengan rumusan masalah sehingga diharuskan adanya kesesuaian dengan rumusan masalah dan hasil analisis penelitian yang telah dilakukan. Antara keduanya harus saling berhubungan dan sejalan.

## BAB V: PENUTUP

Di dalam bab ini diuraikan kesimpulan dan saran dari penulisan suatu karya ilmiah ini.

