

# PERLINDUNGAN KONSUMEN JASA KEUANGAN PASCA PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)\*

Inosentius Samsul

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI  
Email: [ino.samsul@yahoo.com](mailto:ino.samsul@yahoo.com); [inosentius.samsul@dpr.go.id](mailto:inosentius.samsul@dpr.go.id).

## Abstract

*Consumer Protection in Indonesia experienced significant growth after the enactment of Act No. 8 of 1999 on Consumer Protection as umbrella of the consumer protection laws. Act No. 21 of 2011 on the Financial Services Authority as part of consumer protection laws. This paper aims to analyze the two problems, the first is relationship of the consumer protection Act No. 8 of 1999 (CP Act) and Act No. 21 of 2011 concerning the Financial Services Authority (FSA Act). Second, to analyze the vertical synchronization between the Act No. 21 of 2011 on the Financial Services Authority with the Financial Services Authority Regulation No.1 Year 2013 on Consumer Protection Financial Services Sector as the implementation regulation of the FSA Act. Analysis of the first problem is the complementary relationship between the Act 8 of 1999 and Act No. 21 of 2011. Act No. 21 of 2011 strengthen consumer protection laws on the financial services sectors. Second, FSA regulation No. 1 of 2013 a detailed set of consumer protection efforts. But there are still some substances that has not been spelled out in the regulation. There are some substances of the on the Financial Services Authority Act no further stipulated in the FSA regulation. Therefore, the important suggestion of this paper is the implementation of some provisions of the Act No 21 of 2011 should be in line with Act No 8 of 1999 to strengthen consumer protection system in Indonesia. In addition, the FSA should issue a separate regulation of the legal defense that has not been accommodated in the FSA Regulation No. 1 of 2013.*

Kata kunci: Perlindungan konsumen, jasa keuangan, perlindungan konsumen jasa keuangan, otoritas jasa keuangan

## I. PENDAHULUAN

Setelah perang dunia II perlindungan konsumen menjadi anomali dalam tatanan aktivitas ekonomi dunia. Kecenderungan yang utama adalah melakukan “deregulasi” di bidang ekonomi, sebaliknya dalam bidang perlindungan konsumen justru negara-negara perlu mengeluarkan berbagai produk hukum untuk melindungi hak-hak konsumen.<sup>1</sup> Demikian pula dalam kesepakatan perdagangan dunia,<sup>2</sup> ketika

perdagangan bebas melarang negara-negara untuk menghilangkan hambatan masuknya produk dari negara lain, sebaliknya untuk kepentingan perlindungan konsumennya, suatu negara boleh mengeluarkan aturan yang substansinya membatasi masuknya produk dari negara lain.<sup>3</sup>

Secara filosofis banyak hal yang perlu digali dan dipahami lebih dalam mengenai perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Pemikiran yang paling diperdebatkan adalah

\* Dikembangkan dari Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh Otoritas Jasa Keuangan Bekerjasama dengan Hukumonline.com dengan tema “Undang-undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan”. Hari/Tanggal: Kamis, 21 November 2013 Pukul : 09.00 – 13.00 WIB Tempat: Kridangga Ballroom, Atlet Century Hotel, Senayan-Jakarta.

<sup>1</sup> Sinai Deutch. “Are Consumer Rights Human Rights?” *OSGOODE Hall Law Journal*, VOL. 32 NO. 3 Tahun 1994., h. 539.

<sup>2</sup> Jami Solli. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*, Consumers International, First Edition, 2011., h.13.

<sup>3</sup> Paulee A. Coughlin. “The Movement of Consumer Protection in the European Community: A Vital Link in the Establishment of Free Trade and A Paradigm for North Amerika”. *Indiana International & Comparative Law Review*, vol . 5 h. 143.

apakah hak-hak konsumen merupakan hak asasi manusia?<sup>4</sup> Untuk hal ini, ada dua pemikiran yang berkembang, yaitu pertama bahwa memang hak-hak konsumen merupakan perkembangan (generasi keempat) hak asasi manusia. Konsep hak asasi manusia, dimana terjadi praktek eksploitasi dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah, dalam hal ini pelaku usaha ditempatkan sebagai kelompok masyarakat yang kuat, sedangkan konsumen menjadi pihak yang lemah yang selalu menjadi sasaran eksploitasi oleh pelaku usaha dengan produk-produk murah berkualitas rendah tetapi menguntungkan pihak pelaku usaha. Dalam konsep ini, hak asasi manusia tidak lagi dilihat secara vertikal antara negara dan rakyat, dimana polanya adalah negara mengeksploitasi rakyat, sedangkan dalam hubungan pelaku usaha dan konsumen adalah dalam pola hubungan yang bersifat horisontal.<sup>5</sup>

Kedua, pemikiran yang masih terus menguji validitas pengakuan hak-hak konsumen sebagai hak asasi manusia melalui formulasi hak asasi manusia dengan dua kategori. *Pertama*, suatu hak dapat diakui sebagai hak asasi manusia apabila secara formil sudah diakui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Konvensi yang dikeluarkan oleh lembaga tersebut. Perkembangan dalam persyaratan ini baru sampai pada tahap pedoman tentang hak-hak konsumen yang dituangkan dalam *United Nation Guidelines on Consumer Protection (UNGCP)*. Sedangkan aspek kedua adalah berkaitan dengan karakteristik dari hak itu sendiri apakah hak tersebut berkaitan dengan

harkat dan martabat manusia dan bersifat individual? Untuk hal ini, ada pengakuan yang cukup kuat bahwa hak-hak konsumen merupakan hak yang bersifat individual.

Perlindungan hak konsumen, baik diakui dan tidak diakui sebagai hak asasi manusia dituangkan dalam Undang-Undang dan bentuk peraturan lainnya dalam suatu negara termasuk di Indonesia. Tonggak sejarah penting di Indonesia adalah pada tahun 1999 melalui pembentukan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU PK). Namun diakui pula bahwa di luar UU PK terdapat Undang-Undang lain yang substansinya melindungi konsumen, seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Di samping itu, pada level peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksanaan UU PK dan UU OJK seperti Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (Peraturan OJK).

Tulisan ini menguraikan beberapa substansi, yaitu *pertama*, kerangka pemikiran hukum perlindungan konsumen dalam perspektif hubungan antara UUPK dan UU OJK. *Kedua*, uraian mengenai sinkronisasi Peraturan OJK sebagai peraturan pelaksanaan UU OJK. Uraian ini penting, sebab Peraturan OJK merupakan amanat dalam UU OJK untuk mengatur lebih rinci dan operasional ketentuan-ketentuan dalam UU OJK.

## II. KERANGKA PEMIKIRAN

### A. Perlindungan Konsumen

Pasal 1 angka (1) UUPK menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Penulis berpendapat upaya yang dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dimaknai sebagai upaya dalam membentuk peraturan perundang-undangan atau melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar.

Hal ini didasarkan pada pola perkembangan pembangunan suatu bangsa, ketika suatu bangsa memasuki tahap negara kesejahteraan (*welfare*

<sup>4</sup> Jami Solli. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*. h. 9.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, "Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat", *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000), h. 12. Dasar pemikiran adanya generasi keempat hak-hak asasi manusia adalah bahwa untuk masa yang akan datang konsep hak asasi manusia tidak saja dalam konteks hubungan vertikal antara rakyat dan negara, tetapi dalam hubungan horisontal, sesama warga masyarakat, dalam hal ini antara konsumen dan produsen, karena praktek eksploitasi tidak saja dalam hubungan vertikal tetapi juga dalam hubungan horisontal.

state)<sup>6</sup> tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat.<sup>7</sup> Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain kepentingan tenaga kerja, konsumen, usaha kecil dan lingkungan hidup.<sup>8</sup>

Di Indonesia, intervensi Pemerintah melalui hukum perlindungan konsumen melahirkan kerangka hukum perlindungan konsumen sesuai dengan jenis dan hierarchie peraturan perundang-undangan yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUPPP) yaitu:

Pasal 7:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

<sup>6</sup> Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. The University of Michigan. Disunting dan alih bahasa oleh A.Amran Tasai: Tahap-Tahap Pembangunan Politik. Akademi Pressindo, Jakarta, Cetakan kedua: 2010., h. 222.

<sup>7</sup> Erman Rajagukguk, "Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial," *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Pebruari 2000 (Jakarta: Feburari 2000), h. 14. Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law 1780-1860* (Cambrige: Harvard University Press, 1977), h. 253-254.

<sup>8</sup> Dalam sejarah pertumbuhan hukum perlindungan konsumen, masalah-masalah tenaga kerja, usaha kecil dan perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian dari "ruang lingkup pengertian konsumen". Karen S. Fishman, *An Overview of Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland: National Law Publishing Corporation, 1986), h. 7-9. Sebenarnya sistem hukum perlindungan konsumen juga demikian, terbukti dari pencantuman beberapa undang-undang terkait, termasuk Undang-undang di bidang ketenagakerjaan dan lingkungan hidup dalam Penjelasan Umum Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Selanjutnya Pasal 8 mengaturnya sebagai berikut:

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Mengacu kepada jenis dan hierarchie peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU PPP, maka kerangka hukum perlindungan konsumen dapat ditelusuri mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sampai dengan peraturan daerah kabupaten kota serta peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah, termasuk kementerian tertentu.

Relevansi secara substantif UUD 1945 dengan persoalan perlindungan konsumen sejalan dengan pemikiran bahwa UUD 1945, di samping sebagai konstitusi politik juga disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19.<sup>9</sup> Beberapa ketentuan yang menjadi landasan pengaturan perlindungan

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Undang-undang Dasar 1945: konstitusi negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), h. 1-2. Konsep Negara Kesejahteraan ini dinamakan oleh Mohammad Hatta sebagai konsep Negara "pengurus". Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960), h. 298.

konsumen dalam UUD 1945 yaitu Pasal 27 ayat (2)<sup>10</sup> dan Pasal 33<sup>11</sup>.

UU PK merupakan payung dari semua peraturan perundang-undangan yang terkait perlindungan konsumen. Penjelasan Umum UU PK menyatakan: "Disamping 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".<sup>12</sup> Oleh karena itu, dalam penjelasan umum disebutkan 23 (dua puluh tiga) Undang-Undang yang substansinya melindungi kepentingan konsumen. UU PK juga mengakui Undang-Undang lain yang akan muncul kemudian sebagai bagian dari hukum perlindungan konsumen. UU OJK merupakan salah satu contoh Undang-Undang yang lahir 12 tahun setelah UU PK yang akan memperkuat sistem hukum perlindungan konsumen.

Kerangka hukum perlindungan konsumen, tidak saja pada level Undang-Undang seperti UU PK dan UU OJK, namun terdapat juga peraturan perundang-undangan level di bawahnya sebagai peraturan pelaksanaan dari masing-masing Undang-Undang.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

<sup>11</sup> Pasal 33 UUD 1945: "(1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas-asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Relevansi dari Pasal 33 UUD 1945 adalah berkaitan dengan konsep pembangunan ekonomi yang berorientasi pada peningkatan kemakmuran rakyat, baik melalui proses produksi yang dikuasai negara maupun oleh swasta. Pasal 33 UUD 1945, ditempatkan dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, oleh karena itu, maka fokusnya adalah pada masalah kesejahteraan sosial, sedangkan mengenai penguasaan oleh Negara atau swasta, termasuk privatisasi merupakan instrument atau alat untuk mencapai kesejahteraan tersebut.

<sup>12</sup> Lihat Penjelasan Umum UU PK.

<sup>13</sup> Beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain pada tingkat Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 58 tentang Pembinaan, Pengawasan, Penyelenggaraan

## B. Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan.<sup>14</sup> Dalam perspektif perkembangan kegiatan bisnis sektor jasa keuangan, pembentukan OJK didasarkan pada beberapa persoalan, yaitu: Pertama, terjadinya konglomerasi bisnis melalui keterkaitan bisnis sektor keuangan seperti bank, perusahaan sekuritas, asuransi, pembiayaan. Kedua, tumbuhnya beranekaragam produk jasa keuangan seperti *bancassurance*, unitlink, pemasaran produk investasi melalui bank. Ketiga, perbedaan standar pengaturan oleh Bank Indonesia dan Bappepam-LK.<sup>15</sup>

Lembaga ini dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.<sup>16</sup> OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan,<sup>17</sup> yang meliputi sektor Perbankan; Pasar Modal; dan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.<sup>18</sup> Tugas pengaturan dan pengawasan sektor perbankan meliputi kewenangan pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank dan kegiatan usaha bank.

Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 59 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Pada tingkat Peraturan Presiden terdapat Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

<sup>14</sup> Pasal 1 angka (1) UU OJK.

<sup>15</sup> Sri Wahyu Widodo K. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan. *Implikasi Hukum Penerbitan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen oleh Industri Jasa Keuangan di Indonesia*, Materi Presentasi Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

<sup>16</sup> Pasal 4 UU OJK.

<sup>17</sup> Pasal 5 UU OJK.

<sup>18</sup> Pasal 6 UU OJK.

Pengaturan mengenai kelembagaan bank meliputi: perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank. Sedangkan kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.

Di samping pengaturan mengenai kelembagaan dan kegiatan usaha bank, kewenangan lainnya adalah pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi: (1) likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank; (2) laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank; (3) sistem informasi debitur; (4) pengujian kredit (*credit testing*); dan (5) standar akuntansi bank.<sup>19</sup>

OJK juga memiliki kewenangan pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank yang meliputi: (1) manajemen risiko; (2) tata kelola bank; (3) prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan (4) pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan d. pemeriksaan bank.

Untuk melaksanakan tugas pengaturan di bidang jasa keuangan, OJK mempunyai wewenang: a. menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang OJK; b. menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; c. menetapkan peraturan dan keputusan OJK; d. menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan; e. menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK; f. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu; g. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada Lembaga Jasa Keuangan; h. menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan i. menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi

<sup>19</sup> Pasal 7 UU OJK.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>20</sup>

Sedangkan kewenangan OJK di bidang pengawasan: a. menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan; b. mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif; c. melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; d. memberikan perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan dan/atau pihak tertentu; e. melakukan penunjukan pengelola statuter; f. menetapkan penggunaan pengelola statuter; g. menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan h. memberikan dan/atau mencabut: 1. izin usaha; 2. izin orang perseorangan; 3. efektifnya pernyataan pendaftaran; 4. surat tanda terdaftar; 5. persetujuan melakukan kegiatan usaha; 6. pengesahan; 7. persetujuan atau penetapan pembubaran; dan 8. penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>21</sup>

Dengan melihat kewenangan pengaturan dan pengawasan yang dimiliki OJK, maka OJK merupakan suatu lembaga yang memiliki kewenangan yang sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan jasa keuangan. OJK menjadi lembaga yang sangat "powerfull".

OJK telah mengambil alih peran strategis Bank Indonesia di bidang pengawasan bank. Kualitas penyelenggaraan jasa keuangan di Indonesia ke depan sangat ditentukan oleh kinerja OJK.

Kewenangan mengatur dan mengawasi Bank oleh OJK sebelumnya menjadi bagian dari tugas dan wewenang Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.<sup>22</sup> Namun dalam Undang-

<sup>20</sup> Pasal 8 UU OJK.

<sup>21</sup> Pasal 9 UU OJK.

<sup>22</sup> Lihat ketentuan Bab VI Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU BI) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2009.

Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia tersebut dinyatakan pula dalam Pasal 34 bahwa tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang. Pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen tersebut dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002. Sepanjang lembaga pengawasan yang dimaksud belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.<sup>23</sup> Sementara untuk pengawasan terhadap penyelenggaraan jasa non bank dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan Non Bank Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Gagasan pembentukan OJK dipicu oleh krisis keuangan yang melanda Indonesia pada tahun 1990-an. Pembentukan lembaga pengawasan sektor finansial ini sebenarnya masuk dalam salah satu poin *Letter of Intend* (LOI) antara pemerintah dan IMF sebagai salah satu persyaratan bagi pemerintah mendapatkan pinjaman pada saat krisis ekonomi medio 1997-1998 silam.<sup>24</sup>

Krisis yang mengakibatkan 16 (enam belas) bank dilikuidasi dan dikucurkannya dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada sejumlah bank disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak Bank Indonesia.<sup>25</sup> dan praktek kolusi yang dilakukan oleh oknum pengawasan Bank Indonesia dengan bank yang diawasi.<sup>26</sup> Pengucuran BLBI yang merugikan keuangan negara diduga karena praktek kolusi antara pejabat Bank Indonesia dengan pemilik bank yang mendapat dana BLBI.

<sup>23</sup> Pasal 35 UU BI.

<sup>24</sup> Rijanta Triwahjana R. "Otoritas Jasa Keuangan". *Harian Republika*, Senin, 04 Februari 2008. Lebih lanjut Rijanta menyatakan bahwa perjuangan yang cukup lama untuk membentuk lembaga pengawas di luar Bank Indonesia, karena Bank Indonesia belum siap melepaskan fungsi pengawasan yang dimiliki Bank Indonesia, sebab fungsi pengawasan menjadi tugas strategis bagi Bank Indonesia. Namun pada sisi lain, fungsi pengawasan ini yang menjadi pemicu dari banyaknya kasus di bidang perbankan.

<sup>25</sup> Hesti D. Lestari. Otoritas Jasa Keuangan: Sistem Baru Dalam Pengaturan dan Pengawasan Jasa Keuangan. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 2 Nomor 3.h., 563.

<sup>26</sup> Agus Budianto dalam Hesti D. Lestari Otoritas Jasa Keuangan, h. 563.

Demikian pula dalam kasus *bail out* Bank Century pada tahun 2008 diduga karena adanya kolusi antara pemilik bank dengan pejabat Bank Indonesia serta pemerintah. Kasus *bail out* Bank Century ditanggapi oleh DPR RI dengan membentuk Panitia Angket Bank Century. Pada akhirnya, sidang paripurna DPR-RI memutuskan hasil kerja Panitia Angket Bank Century bahwa kebijakan *bail out* kepada Bank Century diduga melanggar peraturan dan ketentuan perundang-undangan. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan terjadinya dugaan tindak pidana, berupa tindak pidana umum, tindak pidana perbankan, tindak pidana pencucian uang serta tindak pidana korupsi.<sup>27</sup>

Untuk menindaklanjuti rekomendasi Dewan dalam penanganan kasus Bank Century dibentuk Tim Pengawas berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR RI No. 17/PIMP/III/2009-2010 tentang Pembentukan Tim Pengawas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Pengusutan Kasus Bank Century. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kepada Tim Pengawas adanya perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang dalam kasus FPJP dan penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik.<sup>28</sup> Sehingga beberapa orang telah ditetapkan sebagai tersangka, yaitu Budi Mulia dan Siti Fajriyah.

Kasus-kasus di atas merupakan contoh lemahnya pengawasan Bank Indonesia terhadap penyelenggaraan perbankan nasional. Bahkan terdapat kasus lain selain kasus nasabah PT Antaboga Delta Securitas yang merugikan konsumen, yaitu penggelapan dana prioritas Citibank oleh *senior relationship managemya*, konspirasi kecurangan deposito milik PT Elnusa antara Direktur Keuangan PT Elnusa dengan Kepala Cabang Bank Mega Jababeka<sup>29</sup> dan

<sup>27</sup> Keputusan DPR RI Nomor: 06/DPR RI/II/2009-2010 tentang Kesimpulan dan Rekomendasi Panitia Angket Kasus Bank Century.

<sup>28</sup> Tim Pengawas Kasus Bank Century DPR RI, *Laporan Akhir Tahun 2013*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2013., h. 55.

<sup>29</sup> Zulkarnain Sitompul dalam Hesti D. Lestari. *Otoritas Jasa Keuangan*, h.563.

tewasnya nasabah kartu kredit Citibank yang ditembak oleh *Debt-Collector* yang disewa oleh Citibank.<sup>30</sup> Penyimpangan yang menyebabkan timbulnya kasus *bail out* dana Bank Century melibatkan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang kemudian digantikan oleh OJK khusus dalam upaya pencegahan dan penanganan krisis keuangan. Setelah OJK terbentuk lembaga yang bertugas menjaga stabilitas sistem keuangan yang menggantikan KSSK adalah Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan dengan anggota terdiri atas: a. Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator; b. Gubernur Bank Indonesia selaku anggota; c. Ketua Dewan Komisiner OJK selaku anggota; dan d. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan selaku anggota.<sup>31</sup>

Otoritas Jasa Keuangan menyiapkan dua program strategis perlindungan konsumen secara massif dan komprehensif. Program itu bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat dalam mendukung pertumbuhan industri jasa keuangan. Dua program strategis itu adalah Pembentukan Sistem Pelayanan Konsumen Keuangan Terintegrasi (*Financial Customer Care/FCC*) dan Cetak Biru Program Literasi Keuangan Nasional. Program FCC menjadi prioritas guna meningkatkan ketersediaan informasi bagi masyarakat dan pelayanan pengaduan konsumen keuangan sesuai dengan kewenangan OJK.<sup>32</sup> Salah satu fungsi penting OJK adalah “Fungsi edukasi dan perlindungan konsumen merupakan pilar penting dalam sektor jasa keuangan. Edukasi yang bersifat preventif dibutuhkan sebagai langkah awal untuk memberikan pemahaman yang lebih baik kepada konsumen.”<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Agus Budianto dalam Hesti D. Lestari: *Otoritas Jasa Keuangan.*, h. 563.

<sup>31</sup> Pasal 44 ayat (1) UU OJK.

<sup>32</sup> “OJK Siapkan Dua Program Perlindungan Konsumen”, <http://www.tempo.co.>, Selasa, 03 September 2013. Diunduh 26 Januari 2014.

<sup>33</sup> “Pentingnya Perlindungan Konsumen Dalam Sektor Keuangan”, <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/453909>. Diunduh 26 Januari 2014.

### III. PEMBAHASAN

#### A. Hubungan UU PK dan UU OJK Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen

UU OJK bukanlah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan konsumen merupakan salah satu tujuan dari UU OJK, oleh karena itu hubungan antara UU PK dan UU OJK haruslah dilihat dalam perspektif perlindungan konsumen. Secara koseptual, instrumen hukum perlindungan konsumen dirumuskan untuk melindungi hak-hak konsumen, yaitu:

1. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>34</sup>

Dalam konteks sistem hukum perlindungan konsumen, rumusan hak yang ke-9 menjadi sangat penting, sebab rumusan angka 9 itulah yang menjadi dasar hubungan antara UU PK dengan UU OJK. Artinya, selain 8 (delapan) hak yang disebutkan masih terdapat hak-hak lainnya yang diatur dalam Undang-Undang

<sup>34</sup> Pasal 4 UU PK.

sektoral seperti UU OJK untuk konsumen jasa keuangan.

Penjelasan Umum UU PK yang menyebutkan 23 (dua puluh tiga) Undang-Undang yang ada termasuk Undang-Undang di bidang jasa keuangan diakui memiliki substansi perlindungan konsumen. Namun UU OJK yang lahir jauh setelah terbentuknya UU PK memiliki kualitas yang lebih dibandingkan dengan Undang-Undang lainnya, sebab UU OJK merupakan satu-satunya Undang-Undang di luar UU PK yang secara sistematis dan khusus mengatur mengenai perlindungan konsumen dalam satu bab tersendiri dengan judul tentang perlindungan konsumen dan masyarakat.<sup>35</sup>

Spirit perlindungan konsumen dalam UU OJK, sesungguhnya tidak saja terletak dalam satu bab itu, tetapi terdapat beberapa ketentuan pada bagian lain yang dapat dimaknai sebagai bentuk perlindungan konsumen, yaitu:

#### 1. Ketentuan Menimbang huruf a.

“Untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat;” Frase terakhir yaitu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat merupakan argumentasi yang kuat bagi adanya beberapa ketentuan perlindungan konsumen dalam pasal-pasal selanjutnya dari UU OJK.

#### 2. Pengertian Konsumen: Pasal 1 angka 15 UU OJK.

“Konsumen adalah 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.”<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Bab VI Pasal 28-31 UU OJK.

<sup>36</sup> Pasal 1 angka 15 UU OJK.

Dengan pencantuman dalam ketentuan umum, maka masalah konsumen merupakan masalah penting dalam UU OJK. Di samping itu, UU OJK memberikan pengertian yang luas dan umum terhadap konsumen. Pengertian konsumen dalam UU OJK tidak membatasi pengertian konsumen dalam individu saja dan pemodal di Pasar Modal diakui sebagai konsumen.<sup>37</sup>

Perlindungan konsumen dalam UU OJK mencakup perlindungan konsumen yang lebih kompleks dan lengkap. Dengan cakupan yang semakin luas ini, maka jangkauan tugas dan wewenang serta tanggungjawab perlindungan konsumen OJK juga semakin luas di bidang jasa keuangan. Melalui UU OJK dibentuk lembaga OJK dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.<sup>38</sup>

#### 3. Wewenang OJK

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>39</sup>

Kewenangan tersebut di atas diperkuat dengan kewenangan untuk menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>40</sup> Memberikan dan/atau mencabut: izin usaha; izin perorangan; efektifnya pernyataan pendaftaran; surat tanda terdaftar; persetujuan melakukan kegiatan usaha; pengesahan; persetujuan atau penetapan pembubaran; dan penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>41</sup> Kewenangan di atas,

<sup>37</sup> David L. Tobing. *OJK Selaku Pelindung Konsumen dan Pelaku Usaha*. Paper Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013., h. 1.

<sup>38</sup> Pasal 4 huruf c UU OJK.

<sup>39</sup> Pasal 9 huruf c UU OJK.

<sup>40</sup> Pasal 9 huruf g UU OJK.

<sup>41</sup> Pasal 9 huruf h UU OJK.

jasas memberikan peran dan pengaruh yang besar bagi OJK dalam kegiatan jasa sektor keuangan termasuk upaya penegakan hukum perlindungan konsumen jasa keuangan.

#### 4. Upaya Perlindungan Konsumen

UU OJK mengatur mengenai perlindungan Konsumen dan masyarakat, yaitu OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi:

- a. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>42</sup>

#### 5. Pelayanan Pengaduan Konsumen

Di samping upaya pencegahan pelanggaran ketentuan dalam UU OJK, terdapat beberapa instrumen untuk pelayanan pengaduan Konsumen atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang meliputi:

- a. menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan;
- b. membuat mekanisme pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan; dan
- c. memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.<sup>43</sup>

#### 6. Pembelaan Hukum

OJK memiliki 2 (dua) kewenangan dalam yang termasuk dalam pembelaan hukum bagi konsumen, yaitu:

- a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada pelaku usaha sektor jasa keuangan untuk menyelesaikan pengaduan

Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha sektor jasa keuangan dimaksud;

#### b. mengajukan gugatan:

- 1) untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
- 2) untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Dilihat dari rumusan perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU OJK, maka peran OJK dalam sistem hukum perlindungan konsumen tidak terbatas memfasilitasi perlindungan konsumen, yang menampung dan menjadi lembaga mediasi, tetapi juga menjadi lembaga yang melakukan keberpihakan kepada konsumen dalam bentuk kegiatan pembelaan hukum. Di samping itu, bentuk-bentuk perlindungan yang dilakukan OJK meliputi perlindungan dalam arti upaya pencegahan terjadinya pelanggaran dan pemulihan hak-hak konsumen apabila terjadi kerugian yang dialami konsumen.

### **B. Sinkronisasi Perlindungan Konsumen Dalam Peraturan OJK, UUPK dan UU OJK**

Dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan UU PPP, Peraturan OJK merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada pada jalur hirarki fungsional yang diakui dalam Pasal 8 UU PPP.<sup>44</sup> Dengan demikian, keberadaan Peraturan

<sup>42</sup> Pasal 28 UU OJK.

<sup>43</sup> Pasal 29 UU OJK.

<sup>44</sup> UU PPP mengenal 2 (dua) jenis hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu hierarki struktural yang dianut dalam Pasal 7 dan hirarki fungsional dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011. Kekuatan mengikat dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut sama, baik yang terdapat dalam Pasal 7 maupun yang terdapat dalam Pasal 8, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

OJK memiliki landasan hukum yang kuat sesuai dengan perintah Pasal 31 UU PPP. Persoalan lain adalah dari sisi substansi pengaturan. Analisis terhadap sinkronisasi Peraturan OJK dari aspek teknis perundang-undangan.

Peraturan OJK mengatur beberapa substansi penting mulai dari pengertian perlindungan konsumen itu sendiri yang didefinisikan sebagai perlindungan terhadap konsumen dengan cakupan perilaku pelaku usaha jasa keuangan.<sup>45</sup> Dibandingkan dengan rumusan perlindungan konsumen dalam UU PK,<sup>46</sup> maka jelas rumusan perlindungan konsumen dalam Peraturan OJK lebih difokuskan kepada perlindungan konsumen yang obyeknya adalah perilaku pelaku usaha bidang jasa keuangan.

Ketentuan perlindungan konsumen dalam Peraturan OJK dimulai dengan kewajiban-kewajiban pelaku usaha jasa keuangan,<sup>47</sup> fasilitasi pengaduan konsumen dan pemberian fasilitas penyelesaian pengaduan oleh OJK,<sup>48</sup> pengendalian internal,<sup>49</sup> pengawasan perlindungan konsumen jasa keuangan,<sup>50</sup> dan Sanksi.<sup>51</sup>

Inti dari substansi-substansi kewajiban pelaku usaha dalam Peraturan OJK sesungguhnya memiliki relevansinya dengan perlindungan hak-hak konsumen dalam UU PK, baik hak yang sebelum transaksi (hak atas informasi dan edukasi) hak pada saat terjadi transaksi (perjanjian yang

seimbang dan adil), serta hak konsumen setelah transaksi seperti kewajiban untuk membayar ganti kerugian atau fasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen jasa keuangan. Adapun analisis terhadap beberapa ketentuan teknis dan substansi Peraturan OJK adalah sebagai berikut.

#### 1. Waktu berlaku Peraturan OJK.

Ketentuan waktu mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki implikasi hukum dan kebijakan. Dalam peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 dinyatakan berlaku 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.<sup>52</sup> Peraturan OJK ini diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2013. Artinya akan berlaku mulai tanggal 6 Agustus Tahun 2014. Rumusan Pasal 57 berimplikasi pada beberapa aspek dalam Peraturan ini, yaitu misalnya Pasal 14 ayat (4) OJK dalam satu tahun ini perlu membuat Surat Edaran mengenai Laporan Rencana Penyelenggaraan edukasi yang dilaksanakan oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan. Demikian pula terkait ketentuan Pasal 54 mengenai kewajiban menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 22 mengenai perjanjian baku. Hal ini penting dikemukakan mengingat salah satu kelemahan legislasi selama ini adalah tindak lanjut penyusunan dan penyesuaian yang lalai dilakukan, sehingga sistem penegakan hukumnya akan bermasalah, dan berhenti pada norma di atas kertas.

#### 2. Penormaan Peraturan OJK.

Dari 54 Pasal, terdapat tidak kurang dari 40 Pasal yang dirumuskan dengan menggunakan kata wajib<sup>53</sup> dan 6 (enam) pasal yang menggunakan kata "dilarang". Penggunaan dua pilihan kata ini berimplikasi pada sanksi atas pelanggaran terhadap rumusan yang menggunakan kata wajib dan kata larangan<sup>54</sup> Lazimnya, "wajib" dikaitkan dengan sanksi

<sup>45</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan OJK.

<sup>46</sup> Pasal 1 angka 1 UU PK "Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen".

<sup>47</sup> Bab II Peraturan OJK. yaitu: kewajiban terkait dengan informasi yang jujur, akurat, jelas, dan tidak menyesatkan dan terkini dan mudah diakses tentang produk dan/atau layanan, informasi tentang penerimaan, penundaan atau penolakan permohonan produk dan/atau layanan Kewajiban yang terkait dengan penggunaan istilah, frasa, dan/atau kalimat yang sederhana dalam bahasa Indonesia yang mudah dimengerti oleh konsumen dalam setiap dokumen yang terkait dengan produk. Kewajiban lain dalam Peraturan OJK adalah menyusun dan menyediakan ringkasan informasi, kewajiban memberikan pemahaman kepada konsumen mengenai hak dan kewajiban konsumen, kewajiban yang terkait dengan keseimbangan, keadilan, dan kewajiban dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen.

<sup>48</sup> Bab III Peraturan OJK.

<sup>49</sup> Bab IV Peraturan OJK.

<sup>50</sup> Bab V Peraturan OJK.

<sup>51</sup> Bab VI Peraturan OJK.

<sup>52</sup> Pasal 57 UU Peraturan OJK.

<sup>53</sup> Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi ( Nomor 268 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011).

<sup>54</sup> Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang. Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain. (Nomor 270: Lampiran II UU PPP).

administrasi, sedangkan “larangan” dikaitkan dengan sanksi pidana.<sup>55</sup>

Persoalannya dalam Peraturan OJK rumusan larangan tidak diikuti dengan penunjukkan norma yang akan menjadi sanksi pidana, termasuk penunjukan terhadap OJK sebagai institusi pelaksana dari UU OJK.<sup>56</sup> Sedangkan untuk sanksi administratif ditempatkan dalam satu bab tersendiri. Model pengaturan demikian berimplikasi pada implementasi peraturan perundang-undangan yang dapat diinterpretasi berbeda dalam pelaksanaannya. Penyusunan secara bersama dalam bab tentang sanksi administrasi mengakibatkan rumusan sanksi menjadi mengambang dan sangat ditentukan oleh diskresi OJK. Rumusan dalam Peraturan OJK tidak sesuai dengan ketentuan mengenai penormaan sanksi administratif menurut Lampiran II UU PPP.<sup>57</sup>

### 3. Ruang Lingkup Pengaturan

Dalam perspektif perlindungan konsumen, perumusan norma perlindungan konsumen mencakup perlindungan sebelum transaksi, selama transaksi dan setelah transaksi. Sebelum transaksi diwujudkan dengan jaminan terhadap hak atas informasi produk. Pada saat transaksi diwujudkan dalam hak atas perjanjian atau kesepakatan yang adil (*fair agreement*), dan jaminan perlindungan hak setelah terjadi transaksi seperti risiko pengguna produk, atau kualitas produk yang sudah digunakan oleh konsumen.

<sup>55</sup> Ketentuan Nomor 112 Lampiran II UU PPP Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatihan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

<sup>56</sup> Pasal 31 (1) Pelaku Usaha Jasa Keuangan dilarang dengan cara apapun, memberikan data dan/atau informasi mengenai Konsumennya kepada pihak ketiga. (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal: a. Konsumen memberikan persetujuan tertulis; dan/atau b. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Rumusan lain adalah ketentuan Pasal 33 bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan dilarang mengenakan biaya apapun kepada Konsumen atas pengajuan pengaduan.

<sup>57</sup> Nomor 64 Lampiran II UU PPP. Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

### 4. Pengaturan Hak Konsumen Atas Informasi: Upaya pencegahan kerugian konsumen/ Sebelum Transaksi.

Kekuatan dari peraturan OJK adalah sistem pengawasan secara preventif terhadap pelaku usaha jasa keuangan. Substansi ini penting, sebab informasi mengenai produk merupakan dasar bagi konsumen untuk memutuskan apakah menggunakan suatu produk (barang/jasa) atau tidak. Dalam perspektif tersebut, Peraturan OJK telah mengaturnya secara komprehensif dan detail dan selaras dengan ketentuan dalam UU PK yaitu Pasal 7 mengenai kewajiban pelaku usaha, Pasal 8 mengenai perbuatan yang dilarang dalam memproduksi barang dan atau jasa, Pasal 9 perbuatan yang dilarang dalam menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa, Pasal 10 mengenai penawaran barang dan atau jasa, Pasal 11 mengenai penjualan barang dan atau jasa dengan cara obral, Pasal 12 penawaran barang atau jasa dengan iklan dan tarif khusus, Pasal 17 tentang iklan.

Demikian pula rumusan Pasal 18 ayat (2) huruf a Peraturan OJK mencerminkan jaminan atas hak konsumen untuk memilih produk jasa keuangan dengan adanya larangan memaksa konsumen untuk membeli produk. Di samping itu, Peraturan OJK memberikan perhatian yang kuat terhadap hak atas privasi dan konsumen yang berkebutuhan khusus. Konsumen yang berkebutuhan khusus merupakan suatu kebutuhan yang muncul akhir-akhir ini, sehingga kalau OJK sudah mengatur perlindungan terhadap konsumen berkebutuhan khusus, maka hal tersebut merupakan suatu kemajuan.

### 5. Pengaturan Perlindungan Hak Atas *Fair Agreement* (perjanjian/Kesepakatan yang adil)

Salah satu kemajuan penting dalam UU PK adalah pengaturan mengenai klausula baku. UU PK melakukan intervensi dengan membatasi asas kebebasan berkontrak yang tidak dapat dilaksanakan secara mutlak dalam transaksi antara pelaku usaha dan konsumen. Sebab asas kebebasan berkontrak menghasilkan perjanjian yang adil apabila pihak yang

bersepakat memiliki posisi tawar yang seimbang atau setara. Kalau tidak terpenuhi persyaratan tersebut, malah justru salah satu pihak yang akan memaksakan kehendaknya untuk dituangkan dalam perjanjian atau dokumen tertentu. Posisi tawar konsumen yang lemah dibandingkan dengan pelaku usaha menuntut adanya intervensi melalui pembatasan dalam melakukan perjanjian antara konsumen dan pelaku yang dituangkan dalam Pasal 18 UU PK.

Secara keseluruhan rumusan dalam Peraturan OJK sudah sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 18 UU PK. Namun terdapat hal prinsip yang menggambarkan konstruksi perlindungan dalam peraturan OJK lebih sempit dibandingkan dengan apa yang dimaksudkan dalam Pasal 18 UU PK, yaitu Pasal 22 peraturan OJK menggunakan konstruksi hukum “perjanjian baku”, sementara dalam Pasal 18 UU PK menggunakan konstruksi “klausula baku”. Disamping itu, rumusan Pasal 22 Peraturan OJK berbeda dengan Pasal 11 Peraturan OJK yang menggunakan dokumen dan/atau perjanjian. Dalam berbagai kasus jelas perbedaan antara penggunaan frase perjanjian dan klausula baku. Sebab, ketika terjadi sengketa dimungkinkan perjanjian secara keseluruhan tetap sah, namun beberapa klausul dalam perjanjian yang tidak adil atau bertentangan dengan UUPK atau Peraturan OJK batal demi hukum. Dari perspektif perlindungan kepentingan konsumen maka konsep klausula baku lebih responsif dibandingkan dengan menggunakan kata perjanjian.

#### 6. Pengaturan Mengenai Kompensasi atas Kerugian Konsumen

Secara keseluruhan pengaturan dalam Peraturan OJK sudah sejalan dengan ketentuan dalam UU PK khususnya Pasal 19 UU PK tentang tanggung jawab pelaku usaha. Kekosongan dalam Peraturan OJK ini adalah menyangkut substansi dalam Pasal 30 UU OJK mengenai pembelaan hukum yang menjadi tugas dari OJK.

Salah satu ketentuan penting adalah Pasal 29 Peraturan OJK dengan rumusan sebagai berikut: “Pelaku Usaha Jasa Keuangan wajib

bertanggung jawab atas kerugian Konsumen yang timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian, pengurus, pegawai Pelaku Usaha Jasa Keuangan dan/atau pihak ketiga yang bekerja untuk kepentingan Pelaku Usaha Jasa Keuangan”. Ketentuan ini menarik dikaitkan dengan praktek penagihan utang yang dilakukan oleh penagih hutang (*Debt Collector*). Mengambil contoh di Amerika Serikat telah memiliki Undang-Undang tentang *Debt Collection Practice Act*. Dengan adanya Undang-Undang tersebut maka profesi penagih utang diakui oleh Undang-Undang memiliki tanggung jawab profesi. Rumusan Pasal 29 Peraturan OJK nampaknya mengambil alih tanggung jawab tindakan yang dilakukan oleh penagih utang.

Peraturan OJK tidak mengatur mengenai bagaimana OJK melakukan tugas yang diamanatkan oleh Pasal 30 UU OJK melakukan “gugatan perwakilan”. Peran OJK dalam Peraturan OJK sebatas memberi fasilitasi, mediasi pengaduan. Bagaimana Pasal 30 dilaksanakan tidak diatur lebih lanjut. Oleh karena itu OJK lebih menempatkan diri sebagai fasilitator menyelesaikan pengaduan, lebih sempit dari apa yang diamanatkan oleh UU OJK.

## IV. PENUTUP

### A. Kesimpulan

Tulisan ini sampai pada beberapa kesimpulan mengenai perlindungan konsumen pasca Otoritas Jasa Keuangan adalah sebagai berikut:

1. OJK merupakan suatu lembaga yang memiliki kewenangan yang besar “powerfull” dalam penyelenggaraan jasa keuangan. OJK mengambil alih fungsi dua lembaga sebelumnya yaitu pengawasan Bank Indonesia terhadap jasa keuangan perbankan dan fungsi pengaturan dan pengawasan pada kementerian keuangan terhadap pasar modal dan lembaga keuangan non bank. Pengaturan mengenai tugas dan wewenang OJK dalam perlindungan konsumen menjadikan OJK sebagai lembaga yang memperkuat sistem perlindungan konsumen. OJK memiliki otoritas yang secara langsung atas pelaku

usaha di bidang jasa keuangan. Oleh karena itu, upaya preventif maupun upaya perlindungan konsumen melalui penetapan sanksi oleh OJK atas pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen akan lebih efektif. Penguatan sistem perlindungan konsumen melalui OJK didasarkan pada hubungan yang komplementer antara UU PK dan UU OJK.

2. Peraturan OJK telah menjabarkan instrumen dan mekanisme perlindungan konsumen yang terdapat dalam UU OJK secara lebih rinci. Namun Peraturan OJK belum secara tegas memperkuat peran OJK dalam penyelesaian sengketa, sebab masih berperan sebagai fasilitator atau mediator yang dinilai lebih sempit dari yang diamanatkan oleh UU OJK. Di samping itu, terdapat materi dalam UU OJK yang belum dirumuskan dalam Peraturan OJK yaitu mengenai pembelaan hukum terhadap konsumen oleh OJK.

## B. Saran

Beberapa saran penting untuk penguatan sistem perlindungan konsumen ke depan adalah:

*Pertama*, perlindungan konsumen yang dilaksanakan oleh OJK haruslah sejalan dengan mekanisme perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU PK, atau OJK menjadi lembaga utama perlindungan konsumen untuk jasa keuangan. Berdasarkan hubungan yang komplementer, implementasi kedua Undang-Undang ini menggunakan norma atau ketentuan yang lebih menguntungkan konsumen.

*Kedua*, tugas OJK dalam bidang pembelaan hukum terhadap konsumen perlu diatur dalam Peraturan OJK untuk memperjelas mekanisme pembelaan oleh OJK. Di samping itu, mekanisme penyelesaian sengketa konsumen jasa keuangan melalui OJK perlu diperkuat menjadi mekanisme putusan yang final dan mengikat, sehingga OJK dapat menjadi lembaga terakhir bagi penyelesaian alternatif di luar pengadilan terhadap sengketa konsumen bidang jasa keuangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Asshiddiqie, Jimly. "Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat", *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000).

----- *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998).

Coughlin Paulee A.. "The Movement of Consumer Protection in the European Community: A Vital Link in the Establishment of Free Trade and A Paradigm for North Amerika". *Indiana International & Comparative Law Review*, vol . 5.

Deutch, Sinai, . "Are Consumer Rights Human Rights?" *OSGOODE Hall Law Journal*, VOL. 32 NO. 3, Year 1994.

Hesti D. Lestari. "Otoritas Jasa Keuangan: Sistem Baru Dalam Pengaturan dan Pengawasan Jasa Keuangan". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 2 Nomor 3 Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2012.

Horwitz, Morton J. *The Transformation of American Law 1780-1860* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. The University of Michigan. Disunting dan alih bahasa oleh A.Amran Tasai: Tahap-Tahap Pembangunan Politik. Akademi Pressindo, Jakarta, Cetakan kedua: 2010.

Rahayu, Sri Widodo K. *Implikasi Hukum Penerbitan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen oleh Industri Jasa Keuangan di Indonesia*, Makalah Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

Rajagukguk, Erman. "Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial," *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Februari 2000 (Jakarta: Februari 2000).

Sekretariat Jenderal DPR RI, *Laporan Akhir Tahun 2013 Tim Pengawas Kasus Bank Century*, Jakarta: 2013.

Solli, Jami. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*, Consumers International, First Edition, 2011.

Tobing, David, M.L. *Penegakan Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen dalam Industri Jasa Keuangan di Indonesia*. Makalah Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

-----, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).

-----, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia).

-----, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253).

-----, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

-----, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5431)

#### **Surat Kabar dan Internet**

*Harian Republika*, Senin, 04 Februari 2008.

OJK *Siapkan Dua Instrumen Perlindungan Konsumen*. <http://www.tempo.co.>, Selasa, 03 September 2013. Diunduh 26 Januari 2014.

*Pentingnya Perlindungan Konsumen Dalam Sektor Keuangan*. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/453909>. Diunduh 26 Januari 2014.