

REKONSTRUKSI UNDANG- UNDANG PERBANKAN UNTUK MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN NASABAH PENYIMPAN YANG INTEGRATIF DAN BERKEPASTIAN HUKUM

by Febrian Febrian

Submission date: 12-Sep-2022 10:42AM (UTC+0700)

Submission ID: 1897596096

File name: Jurnal_Hukum_dan_Pembangunan_FH_UI.pdf (304.98K)

Word count: 10236

Character count: 67699

1
**REKONSTRUKSI UNDANG-UNDANG PERBANKAN UNTUK
MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN NASABAH PENYIMPAN YANG
INTEGRATIF DAN BERKEPASTIAN HUKUM**

Danu Febrianto*, Joni Emirzon, Febrian*****

* Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
, * Dosen Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya
Korespondensi: danu.febrianto@gmail.com; joni.emirzon@gmail.com; febrian@gmail.com
Naskah dikirim: 28 Agustus 2020
Naskah diterima untuk diterbitkan: 30 Nopember 2020

Abstract

Banks have an important role in economic development through their function by collecting funds from the public in the form of deposits and channeling them to the public in the form of credit in order to improve the standard of living of the people at large. Currently the banking business is regulated in Act Number 7 of 1992 concerning Banking as amended by Act Number 10 of 1998 (abbreviated as "Banking Act"). In a period of 20 years from 1998 to 2018, there have been developments in regulations relating to the depositors protection which are scattered in various laws and regulations in the economic sector. This condition creates a potential problem of legal uncertainty because the regulations related to the protection of depositors are carried out gradually and in various laws and regulations outside the Banking Act, causing potential inconsistencies with the provisions of the Banking Act. Therefore, it is necessary to reconstruct the Banking Act in order to synchronize with legal development and meet the needs of the community in order to create an integrated and legal certainty protection for depositors in banking sector.

Keywords: Bank, Depositors, Reconstruction, Legal Certainty.

Abstrak

1
Bank mempunyai peran penting dalam pembangunan ekonomi melalui fungsinya menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Saat ini usaha perbankan diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (disingkat "UU Perbankan"). Dalam kurun waktu 20 tahun sejak tahun 1998 sampai dengan 2018, terdapat perkembangan aturan hukum yang berkaitan perlindungan nasabah penyimpan yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Kondisi tersebut menimbulkan potensi permasalahan ketidakpastian hukum karena pengaturan yang terkait dengan perlindungan nasabah penyimpan, dilakukan secara gradual dan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar UU Perbankan sehingga menimbulkan potensi ketidaksinkronan dengan ketentuan UU Perbankan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi UU Perbankan untuk sinkronisasi dengan perkembangan hukum dan memenuhi kebutuhan masyarakat guna mewujudkan perlindungan nasabah penyimpan di sektor perbankan yang integratif dan berkepastian hukum.

Kata Kunci: Bank, Nasabah Penyimpan, Rekonstruksi, Kepastian Hukum.

I. PENDAHULUAN

¹ Bank mempunyai peran penting dalam pembangunan ekonomi melalui fungsinya sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*), yaitu dengan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Mengingat peranan penting bank dalam pembangunan ekonomi suatu negara, bank sering disebut sebagai agen pembangunan (*agent of development*).¹ Terkait dengan peran bank bagi kesejahteraan rakyat, salah satu *founding fathers* negara Indonesia, Mohammad Hatta, menyatakan bahwa bank adalah sendi kemajuan masyarakat. Jika sekiranya tak ada bank, tidak akan didapat kemajuan seperti yang dialami dalam abad ke-19. Lebih lanjut Mohammad Hatta mengatakan bank melancarkan segala perhubungan, dan perhubungan itulah yang membawa kemajuan. Negeri yang tidak mempunyai bank ternyata negeri yang amat terbelakang.²

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, bank sangat tergantung pada simpanan dari masyarakat yang merupakan sumber dana utama bagi bank. Nasabah penyimpan memiliki arti penting bagi bank karena struktur pendanaan di neraca bank didominasi oleh sumber dana dari masyarakat (sering disebut “dana pihak ketiga”).³ Mengingat tingginya ketergantungan bank pada nasabah penyimpan yang menempatkan dananya di bank, maka bank harus selalu menjaga kepercayaan masyarakat untuk tetap menyimpan dananya di bank.

Kepercayaan masyarakat terhadap bank merupakan faktor yang paling penting karena pada dasarnya usaha bank dilandasi oleh hubungan kepercayaan antara bank dan nasabahnya. Nindyo Pramono mengatakan industri perbankan adalah industri yang sangat bertumpu pada kepercayaan masyarakat (*fiduciary financial institution*). Kepercayaan masyarakat adalah segala-galanya bagi bank.⁴ Karena bank sangat mengandalkan kepercayaan nasabahnya, bank juga disebut sebagai lembaga yang berlandaskan kepercayaan (*agent of trust*).⁵ Pentingnya kepercayaan digambarkan secara jelas oleh Alan Greenspan, Gubernur Bank Sentral Amerika Serikat (*The Federal Reserve*) periode 1987-2006, sebagai berikut:

*“Trust is a principle of central and importance to all effective financial system. Our system is strong and vibrant, in large part because we demand that financial institutions participating in our market integrity ... When confidence in the integrity of a financial institutions in shaken or its commitment to the honest conduct of business is in doubt, public trust erodes and the entire system is weakened.”*⁶

Untuk menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat⁷ terhadap bank, khususnya kepercayaan dari nasabah penyimpan, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah yang bertujuan melindungi hak dan kepentingan nasabah penyimpan melalui produk hukum berupa peraturan perundang-undangan di bidang perbankan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ros Grady, perlindungan terhadap nasabah

¹ Ikatan Bankir Indonesia, *Memahami Bisnis Bank*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hal. 11.

² Mohammad Hatta, *Beberapa Fasal Ekonomi*, Jilid Kedua, (Jakarta: Dinas Penerbitan Balai Pustaka, 1958), hal. 45.

³ Veithzal Rivai, *et al.*, *Commercial Bank Management: Manajemen Perbankan dari Teori ke Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hal. 171.

⁴ Nindyo Pramono, *Hukum Bisnis*, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017), hal. 4.38.

⁵ Ikatan Bankir Indonesia, *Op. Cit.*, hal. 11.

⁶ Zulkarnain Sitompul, *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 13.

diperlukan antara lain untuk membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap sistem keuangan.⁷ Tanpa kepercayaan masyarakat, bank tidak dapat menjalankan fungsi utamanya sebagai lembaga perantara keuangan yang merupakan esensi dari usaha perbankan.

Pada prinsipnya tujuan peraturan di bidang perbankan antara lain untuk memberikan perlindungan kepada nasabah. Mads Andenas dan Irish H-Y Chiu mengatakan bahwa regulasi di bidang keuangan memiliki beberapa sasaran, seperti menjamin transaksi para pelaku dalam pasar keuangan, menjaga kesehatan sistem keuangan secara keseluruhan, ketahanan dan integritas sistem keuangan.⁸ Goodhart mengatakan bahwa rasional pengaturan sektor keuangan adalah melindungi konsumen dari eksploitasi monopolistik, melindungi konsumen kecil (*retail*) atau konsumen yang kurang mendapatkan informasi, serta memastikan stabilitas sistemik.⁹ Demikian juga menurut Cranston, peraturan di bidang keuangan berguna untuk memitigasi risiko sistemik, mencegah kecurangan (*fraud*) dan kejahatan keuangan (*financial crime*) seperti pencucian uang (*money laundering*), dan memberikan perlindungan konsumen.¹⁰ John Armour *et al.* mengemukakan setidaknya ada enam tujuan pengaturan di bidang keuangan, yaitu melindungi investor dan pengguna jasa lain (klien atau konsumen) dalam sistem keuangan, melindungi konsumen kecil, menjaga stabilitas sistem keuangan, menciptakan efisiensi pasar, mendorong kompetisi, dan mencegah kejahatan di bidang keuangan.¹¹ Sedangkan Lash mengemukakan lima tujuan pengaturan industri perbankan, yaitu menjaga keamanan (*safety*) bank, memungkinkan terciptanya iklim kompetensi, pemberian kredit untuk tujuan-tujuan khusus, perlindungan terhadap nasabah, dan menciptakan suasana yang kondusif bagi pengambilan kebijakan moneter.¹²

Di Indonesia hukum di bidang perbankan mulai berkembang seiring dimulainya babak baru perbankan Indonesia sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1953 tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia pada tanggal 1 Juli 1953 yang menandai berdirinya Bank Indonesia sebagai Bank Sentral sesuai dengan UUD 1945.¹³ Pada masa Hindia Belanda, peran Bank Sentral (sebagai Bank Sirkulasi) dilakukan oleh *De Javasche Bank* yang didirikan pada tahun 1828 dengan oktroi Raja Belanda.¹⁴

Dalam konteks usaha perbankan nasional pasca kemerdekaan, sumber hukum perbankan pertama kali terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan. Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 merupakan salah satu langkah Pemerintah Orde Baru dalam menormalkan keadaan ekonomi dan moneter yang telah berantakan pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Lama.¹⁵ Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967

⁷ Ros Grady, *Consumer Protection in The Financial Sector: Recent Developments*, JASSA The Finisia Journal of Applied Finance, No. 4, 2012, 36-40, hal. 36.

⁸ Mads Andenas dan Irish H-Y Chiu, *The Foundations and Future of Financial Regulation: Governance for Responsibility*, (Oxon: Routledge, 2014), hal. 16.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ John Armour *et al.*, *Principles of Financial Regulation*, (Oxford: Oxford University Press, 2016), hal. 61-69.

¹² Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, (Jakarta: Lentera 171, 2002), hal. 5.

¹³ Perry Warjiyo (Editor), *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2004), hal. 231.

¹⁴ Bank Indonesia, *Museum Bank Indonesia Menapak Rentang Waktu*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2011), hal. 16.

¹⁵ Widjanarto, *Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2003), hal. 16.

tersebut merupakan bagian dari upaya Pemerintah saat itu untuk menata kembali roda perekonomian dan perbankan di Indonesia yang terpuruk sehabis timbulnya gerakan G30S/PKI pada tahun 1965 dan berlanjut dengan penggantian pemerintahan oleh Orde Baru.¹⁶

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tersebut selanjutnya diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (disingkat “UU Perbankan”). Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari perubahan² atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tersebut dapat dilihat dari konsiderans Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, yaitu:

- a. untuk memelihara kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pelaksanaan pembangunan ekonomi yang berasaskan kekeluargaan harus lebih memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan unsur-unsur Trilogi Pembangunan;
- b. perbankan yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan fungsi utamanya sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat, memiliki peranan yang strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak;
- c. perkembangan perekonomian nasional maupun internasional yang senantiasa bergerak cepat disertai dengan tantangan-tantangan yang semakin luas, harus selalu diikuti secara tanggap oleh perbankan nasional dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat;
- d. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan beberapa undang-undang di bidang perbankan lainnya yang berlaku sampai saat ini, sudah tidak dapat mengikuti perkembangan perekonomian nasional maupun internasional.

Dalam tataran praktis, dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 dimaksudkan juga untuk meningkatkan⁴ perlindungan terhadap nasabah penyimpan. Hal itu secara tersurat tercantum dalam Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal 30 dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Penjelasan Umum, paragraf ketiga: “Memperhatikan peranan lembaga perbankan yang demikian strategis dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, maka terhadap lembaga perbankan perlu senantiasa terdapat pembinaan dan pengawasan yang efektif, dengan didasari oleh landasan gerak yang kokoh agar lembaga perbankan di Indonesia mampu berfungsi secara efisien, sehat, wajar, dan mampu menghadapi persaingan yang semakin bersifat global, mampu melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat kepadanya, serta mampu menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang yang produktif bagi pencapaian sasaran pembangunan” (garis bawah dari penulis).
- b. Penjelasan Umum, paragraf ketujuh: “Peningkatan perlindungan dana masyarakat yang dipercayakan pada lembaga perbankan melalui penerapan prinsip kehati-hatian dan pemenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank” (garis bawah dari penulis).⁴
- c. Penjelasan Pasal 30, ayat (1) dan ayat (2): “Kewajiban penyampaian keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan kegiatan usaha suatu bank kepada Bank Indonesia diperlukan mengingat keterangan tersebut dibutuhkan untuk memantau

¹⁶ Syamsu Iskandar, *Bank & Lembaga Keuangan*, (Jakarta: PT Semesta Bersama, 2008), hal. 7.

keadaan dari suatu bank. Pemantauan keadaan bank perlu dilakukan dalam rangka melindungi dana masyarakat dan menjaga keberadaan lembaga perbankan” (garis bawah dari penulis).

Berdasarkan penelitian penulis, selama lebih kurang 20 tahun, yaitu sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2018, perkembangan aturan hukum yang berkaitan dengan perlindungan nasabah perbankan dominan dilakukan di luar UU Perbankan yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Penulis melihat paling tidak ada tujuh peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang substansinya berkaitan dengan ketentuan perlindungan nasabah penyimpan dalam UU Perbankan. **Pertama**, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan (*Faillissementsverordening Staatsblad 1905:217 juncto Staatsblad 1906:348*), yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. **Kedua**, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank (disingkat “PP Likuidasi Bank”). **Ketiga**, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. **Keempat**, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1998. **Kelima**, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. **Keenam**, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. **Ketujuh**, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang.

Dari kondisi di atas, penulis melihat ada potensi permasalahan hukum karena pengaturan yang terkait dengan perlindungan nasabah di sektor perbankan, khususnya nasabah penyimpan, dilakukan secara gradual dan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar UU Perbankan. Potensi permasalahan seperti ini dicermati oleh Howard Davies yang mengatakan reformasi aturan sektor jasa keuangan selain menguras waktu dan biaya bagi otoritas dan industri jasa keuangan, juga dapat menimbulkan permasalahan karena pengaturan semakin rinci dan sangat kompleks.¹⁷ Oleh karena itu, dirumuskan permasalahan bagaimana kondisi UU Perbankan saat ini dan bagaimana upaya untuk mewujudkan undang-undang perbankan di masa datang (*ius constituendum*) yang memberikan perlindungan kepada nasabah penyimpan secara integratif dan berkepastian hukum.

II. PEMBAHASAN

2.1. Filosofi Perlindungan Nasabah Penyimpan

Di negara yang menganut paham Negara Hukum seperti Negara Indonesia, seluruh kegiatan bernegara termasuk dalam bidang perekonomian harus berdasarkan hukum terutama yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Tidak terkecuali usaha perbankan juga harus berdasarkan hukum. Selain itu, perlindungan terhadap warga negara, termasuk dalam kedudukannya sebagai nasabah perbankan, merupakan unsur esensial dari suatu negara hukum, baik dalam faham *rechtsstaat* di negara Eropa Kontinental maupun faham *rule of law* di negara Anglo Saxon.

Membahas perlindungan nasabah penyimpan tidak dapat dilepaskan dari konsep perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia. Apabila dicermati nilai-nilai dalam Pancasila yang merupakan dasar filsafat (*core philosophy* atau *philosophische grondslag*) bagi negara Indonesia, perlindungan terhadap manusia tercermin dalam

¹⁷ Howard Davies, *Can Financial Markets Be Controlled?*, (Cambridge: Polity Press, 2015), hal. 73-74.

sila kedua Pancasila, yaitu Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, yang menghargai harkat dan martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Menurut Notonagoro, inti-isi dari sila kedua Pancasila tersebut adalah:

“Hakekat manusia untuk melakukan perbuatan-perbuatan atas dorongan kehendak, berdasarkan atas putusan akal, selaras dengan rasa dan kebutuhan-ketubuhan manusia serta sifat dari manusia sebagai individu dan makhluk sosial, yang berujud penghati-hati (kebijaksanaan), keadilan, kesederhanaan dan keteguhan, untuk mencapai tujuan hidup manusia, ialah kebahagiaan sempurna.”¹⁸

Darji Darmodiharjo *et al.* mengatakan dalam sila kedua Pancasila terkandung nilai-nilai kemanusiaan, antara lain:

- a. pengakuan terhadap adanya martabat manusia;
- b. perlakuan yang adil terhadap sesama manusia;
- c. pengertian manusia yang beradab yang memiliki daya cipta, rasa, karsa, dan keyakinan sehingga jelas adanya perbedaan antara manusia dan hewan;
- d. nilai sila kedua ini diliputi dan dijiwai sila kesatu, meliputi dan menjiwai sila ketiga, keempat, dan kelima.¹⁹

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa nilai dalam sila kedua Pancasila adalah pengakuan harkat dan martabat manusia yang mengalir dari Pancasila secara bersama-sama menyangkut eksistensi manusia sebagai makhluk sosial dan sebagai makhluk pribadi. Sebagai makhluk sosial individu warga negara tidak hanya menuntut haknya terhadap negara tetapi juga menyadari apa kewajibannya terhadap negara yang telah dibangun atas kehendak bersama sebagai dorongan kodrat untuk hidup bermasyarakat. Ini yang membedakan dengan hak-hak asasi manusia menurut konsep Barat yang pada dasarnya adalah pembatasan terhadap tindak tanduk negara dan organ-organnya dan peletakan kewajiban negara terhadap warganya sehingga prinsip yang terkandung dalam konsep hak-hak asasi manusia adalah tuntutan (*claim*) akan hak terhadap negara dan kewajiban yang harus dilakukan negara.²⁰

Nilai sila kedua Pancasila ditegaskan sebagai salah satu tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat, yang berbunyi:

“..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” (garis bawah dari penulis).

Rumusan tujuan negara di atas sejalan dengan fungsi Pancasila sebagai dasar negara. Fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara adalah menjadi fondasi dasar bagi rumah kebangsaan bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia agar rumah kebangsaan tersebut dapat kokoh dan abadi serta menjadi tempat perlindungan bagi setiap warganya.²¹

Lebih lanjut, adanya perlindungan terhadap warga negara telah dikukuhkan sebagai hak asasi warga negara berdasarkan perubahan kedua UUD 1945 pada tahun 2000 dengan ditambahkannya Pasal 28D dalam batang tubuh UUD 1945 yang merupakan bagian dari Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi sebagai berikut:

¹⁸ Notonagoro, Pancasila Dasar Falsafah Negara, (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1974), hal. 33.

¹⁹ Darji Darmodiharjo *et al.*, Santiaji Pancasila, (Surabaya: Usaha Nasional, 1991), hal. 53.

²⁰ Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Edisi Khusus), (tanpa kota: Paradaban, 2007), hal. 61.

²¹ Irfan Afifi (Editor), Pancasila dalam Diskursus: Sejarah, Jalan Tengah, dan Filosofi Bangsa, (Sleman: Ifada Publisihing, 2017), hal. 39.

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” (garis bawah dari penulis).

Landasan filosofis untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen juga digunakan dalam pembentukan UU Perlindungan Konsumen yang tercermin dalam bagian konsiderans, huruf b, yang berbunyi:

“bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh-kembangkan sikap perilaku usaha yang bertanggung jawab” (garis bawah dari penulis).

Perlindungan terhadap warga negara dalam kapasitas sebagai konsumen, termasuk di dalamnya nasabah penyimpan di sektor perbankan, merupakan masalah besar yang harus menjadi perhatian negara, terlebih pada masa dimana tingkat persaingan pelaku usaha yang ketat dan banyaknya produk dan jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha kepada konsumen. Perlindungan konsumen menekankan pada perlindungan hak-hak konsumen. Sebagaimana termaktub dalam *Guidelines for Consumer Protection of 1985* yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), konsumen di manapun mereka berada, dari segala bangsa, mempunyai hak-hak dasar sosialnya.

Untuk menjamin hak-hak warga negara, negara harus hadir untuk memberikan perlindungan melalui perangkat hukum. Sebagaimana dikatakan oleh Sekretaris Jenderal PBB Boutros-Boutros Ghali pada pidato pembukaan Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia pada tanggal 14 Juni 1993 di Vienna, hanya demokrasi, dalam negara dan masyarakat negara-negara, yang dapat benar-benar menjamin HAM.²²

Berkaitan dengan pertanyaan apakah hak konsumen memang merupakan HAM, Sinai Deutch menyatakan terdapat dua pendekatan untuk menjawab pertanyaan tersebut. **Pertama**, pendekatan yang mendasarkan pada premis bahwa suatu hak akan menjadi hak asasi internasional apabila dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pendekatan ini didukung oleh beberapa ahli namun terdapat kelemahan karena PBB tidak pernah diakui sebagai legislator tertinggi (*the supreme legislator*) hukum internasional dan belum terdapat pemahaman yang sama bahwa setiap resolusi PBB dapat menyebabkan suatu hak menjadi HAM. **Kedua**, pendekatan dengan membuat pedoman (*guidelines*) yang akan mengidentifikasi karakteristik HAM, yang selanjutnya digunakan untuk menganalisis hak-hak konsumen. Pada kesimpulannya, Sinai Deutch mengatakan bahwa hak-hak konsumen merupakan HAM karena hak-hak konsumen memenuhi substansi HAM.²³

Senada dengan pendapat Sinai Deutch di atas, Inosentius Samsul menyatakan paling tidak terdapat dua pemikiran yang berkembang untuk menjawab pertanyaan apakah hak-hak konsumen merupakan HAM. **Pertama**, hak-hak konsumen merupakan perkembangan HAM. **Kedua**, pemikiran yang masih terus menguji validitas pengakuan hak-hak konsumen sebagai HAM melalui formulasi HAM dengan dua kategori. Kategori pertama suatu hak dapat diakui sebagai HAM 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). Kategori kedua adalah berkaitan dengan karakteristik dari hak itu sendiri apakah hak tersebut berkaitan dengan harga

²² Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia: Deklarasi Viena dan Proklamasi Aksi Juni 1993, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997), hal. 11.

²³ Sinai Deutch, *Are Consumer Rights Human Rights?*, Osgoode Hall Law Journal, Vol. 32 No. 3, 1994, 537-578, hal. 546.

6 dan martabat manusia dan bersifat individual. Untuk hal ini ada pengakuan yang cukup kuat bahwa hak-hak konsumen merupakan hak yang bersifat individual.²⁴

Menurut Bagir Manan, secara teori terdapat dua jenis HAM, yaitu hak-hak substantif (*substantive rights*) dan hak-hak prosedural (*procedural rights*). Pengaturan HAM yang ada dalam UUD 1945 sebagian besar berkaitan dengan hak-hak substantif. Sedangkan hak-hak prosedural belum terlihat padahal pengaturan hak-hak prosedural dipandang perlu karena pemenuhan hak-hak substantif sangat tergantung pada pemenuhan hak-hak prosedural. Mengutip Roy Gregory dan Philip Giddings, dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa hak-hak prosedural meliputi hak atas administrasi yang baik (*the right to good administration*), hak untuk menyampaikan keluhan atau keberatan (*the right to complain*), hak untuk didengar (*the right to be heard*) dan hak mendapatkan tindakan pemulihan atau ganti rugi (*the right to have corrective action*).²⁵ Menurut pandangan penulis, HAM berupa hak prosedural tersebut identik dengan hak-hak konsumen.²⁶

Dalam konteks perekonomian, Muladi mengatakan bahwa menjalankan bisnis, bekerja, meningkatkan standar hidup termasuk di dalamnya penggunaan dan peningkatan penggunaan teknologi canggih merupakan HAM setiap orang di bidang ekonomi dan sosial. Namun demikian pada saat yang sama pelaksanaan HAM harus pula mempertimbangkan atau tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain, seperti ketertiban umum, rasa aman, moral, dan sebagainya.²⁷ Menurut Mulyana W. Kusumah, diterbitkannya sejumlah perundang-undangan di bidang ekonomi pasca pemerintahan Presiden Soeharto, antara lain UU Perlindungan Konsumen dan amandemen UU Perbankan, merupakan landasan legal strategis dalam proses institusionalisme serta proteksi HAM.²⁸

Berkaitan dengan perkembangan konsep HAM di atas yang tidak hanya bersifat hubungan vertikal tetapi juga hubungan horizontal, maka menimbulkan konsekuensi menjadi tugas negara melalui pemerintahnya untuk memberikan perlindungan dan pemajuan HAM.²⁹ Dalam Pasal 28 ayat (4) UUD 1945 (pasca perubahan kedua tahun 2000) menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

2.2. Perkembangan Hukum di Bidang Ekonomi yang Berkaitan dengan Undang-Undang Perbankan

Sebagaimana telah disinggung di bagian pendahuluan, ada tujuh peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang substansinya berkaitan dengan ketentuan dalam UU Perbankan. Berikut akan dipaparkan lebih detail mengenai ketujuh peraturan undang-undangan tersebut dan kaitannya dengan UU Perbankan.

Pertama, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan (*Faillissements-verordening Staatsblad 1905:217*

²⁴ Inosentius Samsul, Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, Jurnal Negara Hukum, Vol. 4, No. 2, 2013, 153-166, hal. 153-154.

²⁵ Bagir Manan & Susi Dwi Harijanti, Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 248-249.

9 ²⁶ Dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen diatur secara rinci hak-hak konsumen, antara lain hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan, hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif, hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

²⁷ Muladi, Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia, (Jakarta: The Habibie Center, 2012), hal. 198.

²⁸ Mulyana W. Kusumah, Tegaknya Supremasi Hukum: Terjebak antara Memilih Hukum dan Demokrasi, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hal. 89.

²⁹ *Ibid.*, hal. 197.

juncto Staatsblad 1906:348), yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (singkat “UU Kepailitan dan PKPU”). Berdasarkan UU Kepailitan dan PKPU, permohonan pernyataan kepailitan terhadap bank hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Pada waktu UU Kepailitan dan PKPU diterbitkan, Bank Indonesia masih memiliki wewenang mengatur dan mengawasi perbankan. Dalam UU Kepailitan dan PKPU tidak dijelaskan alasan mengapa permohonan pernyataan pailit terhadap bank hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia. Menurut pendapat Nindyo Pramono dan Sularto, alasan tersebut adalah:

“Mempertimbangkan sensitivitas lembaga perbankan terhadap kesehatan aktivitas ataupun stabilitas pertumbuhan perekonomian masyarakat, maka kepailitan bank tentunya akan mengganggu politik negara. Bank merupakan lembaga intermediasi, lembaga milik masyarakat dan bekerja terutama pada dana masyarakat. Eksistensi ataupun tidak sistem perbankan di Indonesia sangat ditentukan oleh kesediaan masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank-bank. Bank boleh saja pailit, namun harus melalui sistem kepailitan yang bertanggung jawab. Kepailitan bank yang tidak bertanggung jawab hanya akan menurunkan kepercayaan masyarakat kepada bank sehingga kedepannya akan berpengaruh kepada eksistensi perbankan”³⁰ (garis bawah dari penulis).

Dari pendapat di atas dapat dilihat bahwa alasan mengapa permohonan pernyataan pailit terhadap bank hanya dapat dilakukan oleh Bank Indonesia adalah bertujuan untuk menjaga melindungi dan menjaga kepercayaan masyarakat penyimpan dana di bank.

Dengan beralihnya tugas dan wewenang pengawasan bank dari Bank Indonesia per tanggal 31 Desember 2013 sesuai dengan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, masih terdapat ketidakjelasan apakah wewenang Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank sebagaimana diatur UU Kepailitan dan PKPU juga beralih ke OJK. Isu ini sangat penting karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi debitur (termasuk nasabah penyimpan) untuk menagih haknya kepada bank melalui prosedur kepailitan. Jika merujuk pada pendapat Sutan Remy Sjahdeini, dengan berlakunya UU OJK maka OJK yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank.³¹ Pendapat lain disampaikan Alfin Sulaiman yang mengatakan dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 55 ayat (1) jo. Pasal 55 ayat (2) UU OJK hanya Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) yang mengalihkan seluruh fungsi, tugas dan wewenang pengaturan dan pengawasan keuangan di sektor pasar modal kepada OJK, sedangkan terhadap Bank Indonesia dan Menteri Keuangan masih menjalankan tugas dan wewenang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh sebab itu dengan adanya OJK, otomatis telah mengubah prosedur permohonan pailit terbatas pada perusahaan perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian yang dahulu menjadi kewenangan Bapepam-LK dan tersebut beralih ke OJK. Sedangkan prosedur permohonan pailit terhadap bank tetap diajukan oleh Bank Indonesia dan terhadap perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, atau

³⁰ Nindyo Pramono dan Sularto, *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila: Kajian Filsafat Hukum atas Kepailitan Badan Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*, (Yogyakarta: Andi, 2017), hal. 81-82.

³¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, (Jakarta: Prenadamedia, 2016), hal. 227.

badan usaha milik negara tetap diajukan oleh Menteri Keuangan.³² Dari dua pendapat berbeda tersebut, penulis sependapat dengan pandangan Sutan Remy Sjahdeini bahwa secara kontekstual berdasarkan UU OJK harus diartikan OJK memiliki wewenang mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap bank.

Kedua, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank (disingkat “PP Likuidasi Bank”). PP Likuidasi Bank ini mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1997. Berdasarkan PP Likuidasi Bank, nasabah penyimpan ditempatkan sebagai kreditur yang diutamakan (preferen) dibandingkan dengan kreditur konkuren lainnya dalam menerima hasil likuidasi bank.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (disingkat “UU Perlindungan Konsumen”). Walaupun undang-undang ini tidak spesifik mengatur perlindungan nasabah sektor perbankan, namun undang-undang ini menjadi undang-undang payung (*umbrella act*) terhadap upaya perlindungan konsumen, termasuk nasabah penyimpan di sektor perbankan. Alinea kesepuluh menjelaskan Umum UU Perlindungan Konsumen menunjukkan antara lain bahwa UU Perlindungan Konsumen merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen, termasuk konsumen di sektor perbankan.

Keempat, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1998 (disingkat “UU LPS”). UU LPS merupakan pelaksanaan dari amanat Pasal 37B UU Perbankan yang memerintahkan Pemerintah untuk membentuk Lembaga Penjamin Simpanan (disingkat “LPS”). Dengan UU LPS, simpanan nasabah penyimpan di perbankan dijamin oleh LPS dalam jumlah tertentu sesuai dengan sifat penjaminan yang dianut oleh UU LPS yang bersifat terbatas (*limited guarantee*). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2008 tentang Besaran Nilai Simpanan yang Dijamin Lembaga Penjamin Simpanan, saat ini besaran nilai simpanan nasabah penyimpan yang dijamin LPS adalah paling banyak Rp2 milyar per nasabah per bank. Selain itu, UU LPS juga menempatkan kedudukan nasabah penyimpan sebagai kreditur yang diutamakan (preferen) dibandingkan dengan kreditur konkuren lainnya dalam penerimaan hasil likuidasi bank gagal yang dicabut izin usahanya.

Kelima, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (disingkat “UU OJK”). Diterbitkannya UU OJK ini sangat fundamental karena membentuk Otoritas Jasa Keuangan (disingkat “OJK”) yang mengambil alih tugas dan wewenang pengawasan bank dari Bank Indonesia per tanggal 31 Desember 2013 sesuai dengan Pasal 55 ayat (2) UU OJK. Sebagaimana diketahui, salah satu wewenang OJK berdasarkan UU OJK adalah melakukan perlindungan konsumen, termasuk nasabah di sektor perbankan. Bahkan dalam UU OJK wewenang OJK melakukan perlindungan konsumen dan masyarakat diatur khusus dalam Bab VI tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat.

Keenam, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (disingkat “UU PPKSK”). Apabila dicermati substansi UU PPKSK sangat dominan mengatur tentang penanganan permasalahan di sektor perbankan dibandingkan dengan sektor keuangan lainnya seperti pasar modal, perasuransian, atau lembaga pembiayaan non-bank. Terdapat dua pertimbangan utama

³² Alfin Sulaiman, *Hubungan OJK terhadap Prosedur Kepailitan Perbankan dan Industri Keuangan*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/t52dfe654d9902/hubungan-ojk-terhadap-prosedur-kepailitan-perbankan-dan-industri-keuangan>, diakses tanggal 20 April 2019.

yang menyebabkan porsi pengaturan sektor perbankan sangat dominan dalam UU PPKSK, termasuk di antaranya untuk memberikan perlindungan kepada nasabah penyimpan, yaitu:

- a. permasalahan Bank Sistemik dapat menyebabkan gagalnya sistem pembayaran yang mengakibatkan tidak berfungsinya sistem keuangan secara efektif dan berdampak langsung pada jalannya roda perekonomian.
- b. sebagian besar dana masyarakat saat ini dikelola oleh sektor perbankan, khususnya Bank Sistemik, dan perlu dijaga keamanannya dari kemungkinan kegagalan bank (garis bawah dari penulis).

Ketujuh, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang (disingkat “UU AIKKP”). Undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional di bidang perpajakan yang menyebabkan Indonesia wajib memenuhi komitmen mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*automatic exchange of financial account information*) dan harus membentuk peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang mengenai akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan sebelum tanggal 30 Juni 2017. UU AIKKP mencabut Pasal 40 dan Pasal 41 UU Perbankan, yang terkait dengan ketentuan rahasia bank untuk kepentingan perpajakan.

Sebagaimana diketahui, ketentuan rahasia bank merupakan suatu hal yang lazim dan selalu melekat pada dunia perbankan karena rahasia bank sudah sejak lama dipraktikkan dalam dunia perbankan dan dianggap suatu hal yang baik serta diperlukan oleh masyarakat.³³ Semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, rahasia bank meliputi keterangan yang tercatat pada bank tentang keadaan keuangan dan hal-hal lain dari semua nasabah, dalam hal ini baik nasabah penyimpan maupun nasabah debitur. Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, cakupan rahasia bank diubah sehingga hanya meliputi keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya. Adanya ketentuan rahasia bank didasarkan pada filosofis hubungan kerahasiaan (*confidential relationship*) antara bank dan nasabahnya, terutama nasabah penyimpan.³⁴

Dari ketujuh peraturan perundang-undangan di atas, terdapat empat undang-undang yang substansinya mengubah, mencabut, dan menindaklanjuti ketentuan dalam UU Perbankan. **Pertama**, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 (disingkat “UU LPS”). UU LPS yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 37B UU Perbankan menyebabkan Pasal 37B UU Perbankan menjadi pasal “mati” karena sudah selesai dilaksanakan dengan diterbitkannya UU LPS. Jadi pasal 37B UU Perbankan ini hanya bersifat “sekali pakai” (*eenmalig*). **Kedua**, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (disingkat “UU OJK”). UU OJK yang mengalihkan fungsi, tugas dan wewenang pengawasan bank dari Bank Indonesia ke OJK menyebabkan perubahan makna terhadap 35 pasal dalam UU Perbankan, yaitu Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 31A, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 37A, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 52, dan Pasal 53. **Ketiga**, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan

³³ Yunus Husein, *Rahasia Bank dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Pustaka Juanda Tiga Lima, 2010), hal. 48.

³⁴ *Ibid.*, hal. 169-173.

(disingkat “UU PPKSK”). UU PPKSK yang merupakan undang-undang baru sebagai dasar hukum pencegahan dan penanganan sistem keuangan, mencabut Pasal 37A UU Perbankan dan menyebabkan Pasal 59A UU Perbankan menjadi pasal “mati” karena sudah selesai dilaksanakan (*eenmalig*). Keempat, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang (disingkat “UU AIKPP”). UU AIKPP yang mencabut Pasal 40 dan Pasal 41 UU Perbankan, yang terkait dengan ketentuan rahasia bank untuk kepentingan perpajakan.

Selain itu, terdapat satu pasal dalam UU Perbankan yang tidak mempunyai kekuatan hukum karena substansinya tidak mengatur norma hukum. Pasal tersebut adalah Pasal 38 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 38

- (1) Pengangkatan keanggotaan dewan komisaris dan direksi bank, wajib memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (6) dan Pasal 17.
- (2) Perubahan keanggotaan dewan komisaris dan direksi bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia.

Dari hasil penelitian penulis, Pasal 16 ayat (6) dan Pasal 17 yang dirujuk dalam Pasal 38 ayat (1) di atas, sesungguhnya telah dihapus oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sehingga secara yuridis Pasal 38 ayat (1) merupakan norma hukum “mati” karena tidak dapat dilaksanakan oleh perbankan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penulis menemukan bahwa dari 69 pasal dalam UU Perbankan, hampir separuh (49,27%) atau sebanyak 34 pasal telah diubah, dicabut, tidak berlaku lagi, atau tidak dapat dilaksanakan. Dengan demikian, hanya tersisa 34 pasal (50,73%) dalam UU Perbankan yang masih berlaku. Perincian 34 pasal dalam UU Perbankan yang telah diubah, dicabut, tidak berlaku lagi, atau tidak dapat dilaksanakan adalah:

- a. sebanyak 28 pasal telah diubah maknanya secara kontekstual dengan UU OJK;
- b. sebanyak 3 pasal telah dicabut dengan UU PPKSK dan UU AIKPP; dan
- c. sebanyak 2 pasal sudah tidak berlaku lagi karena telah selesai dilaksanakan (bersifat *eenmalig*);
- d. sebanyak 1 pasal tidak dapat dilaksanakan karena pasal yang dirujuk telah dicabut.

Apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lampiran II, paragraf 237, bahwa jika suatu perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan sistematika peraturan perundang-undangan berubah, materinya berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), atau esensinya berubah, maka peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, menurut penulis sudah waktunya apabila pembentuk undang-undang menyusun kembali undang-undang perbankan yang baru (*ius constituendum*) untuk menggantikan UU Perbankan yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) sehingga ke depan Indonesia memiliki undang-undang perbankan yang lebih ideal, sinkron dengan perkembangan hukum di bidang perekonomian dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam hal terdapat ketidaksinkronan atau ketidakcukupan hukum sesuai kebutuhan masyarakat, maka kepastian hukum perlindungan nasabah di sektor perbankan patut dipertanyakan, khususnya perlindungan terhadap nasabah penyimpan. Solusi untuk mewujudkan perlindungan nasabah penyimpan yang berkepastian hukum

adalah dengan melakukan rekonstruksi UU Perbankan. Rekonstruksi UU Perbankan juga dimaksudkan untuk mengintegrasikan aturan perlindungan nasabah penyimpan yang tersebar dalam peraturan perundang-undangan lain di bidang perekonomian.

2.3. Gagasan Rekonstruksi Undang-Undang Perbankan

2.3.1. Makna Rekonstruksi

Sebelum membahas rekonstruksi UU Perbankan, penulis terlebih dahulu memaparkan pengertian dari rekonstruksi. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, “rekonstruksi” adalah “*pengembalian sebagai semula*.”³⁵ Pengertian “rekonstruksi” yang hampir sama diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu “*pengembalian seperti semula*.”³⁶ Sementara itu menurut *Black’s Law Dictionary*, “*reconstruction*” diartikan sebagai “*the act of process of rebuilding, recreating, or reorganization something*.”³⁷ Sedangkan di dalam *West’s Legal Thesaurus/Dictionary* dijumpai terminologi “*reconstruct*” yang memiliki dua pengertian yaitu “*to recreate in the mind*” dan “*to form again*”.³⁸

Aidul Fitriadi Azhari menyatakan rekonstruksi pada dasarnya memperbaharui suatu norma ke dalam bentuk dan skala yang lebih luas tanpa menghilangkan prinsip-prinsip pokok dari norma tersebut. Rekonstruksi juga bermakna sebagai kontekstualisasi suatu norma yang berasal dari masa lalu ke dalam situasi masa kini yang berbeda dengan situasi masa lalu. Dalam hal ini rentang jarak waktu dan ukuran wilayah menjadi salah satu kunci penting untuk menjaga agar pembentukan norma baru tidak menghilangkan prinsip-prinsip pokok dalam norma yang direkonstruksi.³⁹ Adapun B.N. Marbun memberikan definisi rekonstruksi yaitu pengembalian sesuatu ke tempatnya, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁴⁰

Dari pengertian tersebut di atas, penulis menyimpulkan bahwa “rekonstruksi” diartikan sebagai kegiatan atau proses membangun atau membentuk kembali atas sesuatu. Dengan demikian dalam konteks rekonstruksi UU Perbankan, “rekonstruksi” didefinisikan sebagai kegiatan atau proses membangun atau membentuk kembali atau menata ulang peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU Perbankan) dalam rangka menghasilkan konstruksi undang-undang perbankan di masa datang (*ius constitutum*) yang mengatur perlindungan kepada nasabah penyimpan secara integratif dan berkepastian hukum.

Makna rekonstruksi di sini berbeda dengan rekonstruksi hukum sebagai metode penemuan hukum. Seperti yang dikemukakan Yudha Bhakti Ardhiwisastra, rekonstruksi hukum adalah cara kerja atau proses berpikir hakim dalam menentukan hukum yang terdiri dari konstruksi analogi, konstruksi penghalusan hukum, dan konstruksi *argumentum a contrario*.⁴¹ Penulis tidak menggunakan terminologi “dekonstruksi” sebagaimana yang dikemukakan Jacques Derrida⁴² karena penulis

³⁵ W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Edisi III, Cetakan Keempat, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hal. 963.

³⁶ Dendy Sugono (Pemimpin Redaksi), Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Cetakan Kedua, Edisi IV, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011), hal. 1158.

³⁷ Bryan A. Garner (Editor), *Black’s Law Dictionary*, 9th Edition, (Minnesota: Thomson Reuters, 2009), hal. 1387.

³⁸ William P. Statsky, *West’s Legal Thesaurus/Dictionary*, (St. Paul: West Publishing Company, 1986), hal. 637.

³⁹ Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hal. 15.

⁴⁰ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 469.

⁴¹ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hal. 13.

⁴² Menurut Jacques Derrida: “*Deconstruction in the singular cannot be simply ‘appropriated’ by anyone or by anything. Deconstructions are the movements of what I have called ‘exappropriation.’*”

tidak bermaksud membongkar struktur UU Perbankan namun untuk menata kembali dan menambahkan norma-norma hukum dalam UU Perbankan untuk memperkuat konsepsi perlindungan nasabah (termasuk nasabah penyimpan) sebagai salah satu konsumen di sektor perbankan.

2.3.2. Rekonstruksi UU Perbankan

Menurut pandangan penulis pengaturan mengenai perlindungan nasabah penyimpan dalam UU Perbankan yang berlaku sejak tahun 1992 dan diubah pada tahun 1998 sudah tidak memadai lagi dan ketinggalan zaman, serta tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang berkembang seiring dengan perkembangan konsep perlindungan konsumen, sehingga perlu dilakukan rekonstruksi.

Dalam melakukan rekonstruksi UU Perbankan, Pancasila harus menjadi pedoman mengingat Pancasila adalah Cita Hukum (*Rechtsidee*) bangsa Indonesia. Pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang tidak lain adalah Pancasila merupakan Cita Hukum (*Rechtsidee*) dan sekaligus sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorms*). Selanjutnya berdasarkan Cita Hukum dan sebagai Norma Fundamental Negara tersebut ditetapkan Aturan Dasar atau Aturan Pokok, yaitu pasal-pasal yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Sunoto mengatakan Pancasila juga dijadikan sebagai dasar filsafat negara, dalam arti sebagai dasar yang fundamental, dasar dari segala peraturan serta perbuatan hidup bermasyarakat dan bernegara. Dengan demikian Pancasila sebagai dasar filsafat negara berarti semua peraturan dari yang paling tinggi sampai terendah harus didasarkan atas Pancasila.⁴³ Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Solly Lubis bahwa perundang-undangan adalah manifestasi filosofis atau pandangan hidup bangsa yang merupakan abstraksi nilai dan derivasi nilai.⁴⁴

Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk upaya pembaruannya.⁴⁵ Sri Soemantri mengatakan hal yang sama bahwa Pancasila harus menjadi landasan pengembangan hukum. Artinya, hukum yang akan dibentuk tidak dapat dan tidak boleh bertentangan dengan seluruh sila dari Pancasila. Dengan demikian, substansi hukum tertulis yang dikembangkan harus merupakan perwujudan atau penjabaran nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Apabila hal itu terjadi, maka Pancasila merupakan paradigma dalam pengembangan hukum di Indonesia.⁴⁶ Demikian pula Surnarjo Wresosuhardjo mengatakan bahwa Pancasila merupakan asas kerohanian sistem hukum nasional yang menjwai semua peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu setiap peraturan perundang-

Anyone who believes that they have appropriated or seen appropriated something like deconstruction in the singular is apriori mistaken, and something else is going on. But sice deconstruction is always 'something else,' the error is never total or pure." Lihat Mark Wigley, *The Architecture of Deconstruction: Derrida's Haunt*, (Cambridge: The MIT Press, 1993), hal. 199. Dadang Rusbianto menjelaskan bahwa dalam pandangan Derrida struktur tidak pernah berhenti untuk bergeser dari pusat atau asal usulnya dan manusia akan terus mendekonstruksikan struktur itu demi kepentingan kelangsungan struktur itu sendiri melalui permainan. Lihat Dadang Rusbianto, *Bahasa Dekonstruksi Ala Foucault dan Derrida*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya, 2001), hal. 14.

⁴³ Sunoto, *Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanaannya*, (Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widia, 2001), hal. 133.

⁴⁴ M. Solly Lubis, *Ilmu Perundang-undangan*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2009), hal. 30.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hal. 51.

⁴⁶ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014, hal. 336.

undangan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Pancasila sebagai filsafat negara.⁴⁷

Menurut K.N. Sofyan Hasan, dari titik tolak Pancasila sebagai Cita Hukum dan Norma Fundamental Negara yang dikaitkan dengan Aturan Dasar atau Aturan Pokok yang ditetapkan dalam Batang Tubuh UUD 1945, bangsa Indonesia pada hakekatnya sudah dapat menentukan ruang gerak bidang-bidang berikutnya beserta perkembangannya, menyangkut semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁴⁸

Dalam pandangan penulis, rekonstruksi UU Perbankan harus mencerminkan aktualisasi nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila, yaitu:

- a. Sila “Ketuhanan yang Maha Esa”, bahwa usaha perbankan di Indonesia harus berlandaskan pada ahlak, moral dan etika. Bahkan, demokrasi ekonomi yang telah ditetapkan menjadi asas usaha perbankan di Indonesia sejatinya merupakan sentuk ekonomi sosialis religious karena dijiwai oleh sila pertama Pancasila. Hal ini diperkuat bukti bahwa tidak ada satu pun agama di dunia yang mengajarkan kepada pemeluknya untuk menomorsatukan individualism.⁴⁹
- b. Sila “Kemanusiaan yang Beradad”, bahwa usaha perbankan Indonesia harus menjunjung tinggi hak dan kewajiban warga negara yang dilandasi nilai-nilai kemanusiaan, terutama dalam konteks hubungan hukum antara bank dan nasabahnya.
- c. Sila “Persatuan Indonesia”, bahwa usaha perbankan Indonesia harus tetap menjunjung sikap nasionalisme untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.
- d. Sila “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”, bahwa norma-norma dalam UU Perbankan maupun aturan pelaksanaan yang dibuat oleh regulator perbankan harus didasarkan pada asas demokrasi ekonomi dan penyusunannya melibatkan anggota masyarakat.
- e. Sila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, bahwa usaha perbankan Indonesia harus diarahkan untuk menunjang pembangunan nasional guna tercapainya tujuan negara, yaitu kesejahteraan rakyat banyak.

Dengan dilakukan rekonstruksi UU Perbankan, maka sekaligus dilakukan pembaharuan undang-undang perbankan untuk masa datang (*ius constituendum*). Terdapat tiga tujuan utama yang hendak dicapai dari rekonstruksi UU Perbankan.

Pertama, mengintegrasikan pengaturan perlindungan nasabah penyimpan dalam UU Perbankan. Hal ini tidak dimaksudkan untuk menghimpun seluruh aturan hukum mengenai perlindungan nasabah penyimpan. Integrasi pengaturan perlindungan nasabah penyimpan dalam UU Perbankan pada dasarnya dimaksudkan agar kerangka hukum (*legal framework*) perlindungan nasabah penyimpan berikut simpanannya tergambar lengkap dalam UU Perbankan sehingga lebih memberikan kepastian hukum bagi masyarakat pengguna jasa perbankan, termasuk juga industri perbankan dan regulator di bidang perbankan. Penulis tidak menutup kemungkinan untuk pengaturan yang lebih teknis atau lebih khusus diatur dalam undang-undang tersendiri atau Peraturan OJK dengan mendasarkan pada “cantelan” yang terdapat dalam UU

⁴⁷ Sunarjo Wreksosuhardjo, *Filsafat Pancasila Secara Ilmiah dan Aplikatif*, (Yogyakarta: Andi, 2004), hal. 65.

⁴⁸ K.N. Sofyan Hasan, *Cita Hukum (Rechtsidee) dan Cita Negara (Staatsidee) sebagai Landasan Hukum Indonesia*, *Jurnal Hukum Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya*, Vol. VIII, No. 2, 2010, 1-15, hal. 10.

⁴⁹ Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, *Penormaan Asas-Asas Hukum Pancasila dalam Kegiatan Usaha Koperasi dan Perseroan Terbatas*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hal. 10-11.

Perbankan. Beberapa ketentuan yang menurut penulis dapat diatur dalam undang-undang tersendiri antara lain:

- a. penjaminan simpanan dan resolusi bank gagal termasuk dengan cara likuidasi bank gagal, dapat diatur lebih lanjut dalam UU LPS;
- b. likuidasi bank atas permintaan pemegang saham, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah;
- c. pemberesan aset dan kewajiban bank yang dinyatakan pailit, dapat diatur lebih lanjut dalam UU Kepailitan dan PKPU;
- d. restrukturisasi perbankan dalam masa krisis, dapat diatur lebih lanjut dalam UU PPKSK; dan
- e. ketentuan teknis perlindungan nasabah penyimpan, dapat diatur lebih lanjut oleh OJK sebagai otoritas pengatur dan pengawas bank (mikroprudensial) dan Bank Indonesia sebagai otoritas makroprudensial dan sistem pembayaran.

Norma-norma hukum terkait perlindungan nasabah bank pada umumnya dan nasabah penyimpan pada khususnya harus dimuat dalam undang-undang karena substansinya mengatur hak-hak nasabah yang dijamin oleh UUD 1945, terutama Pasal 28D ayat (1) yang menjamin hak setiap orang atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan Pasal 28G ayat (1) yang menjamin hak setiap orang atas perlindungan harta bendanya (dalam hal ini berupa simpanan di bank). Hal ini sejalan dengan fungsi undang-undang adalah:

- a. menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya;
- b. pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945;
- c. pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya;
- d. pengaturan di bidang materi konstitusi.⁵⁰

Dengan demikian, pengaturan perlindungan nasabah dalam Peraturan OJK yang bersifat substantif karena berkaitan dengan hak dan kewajiban sebaiknya diangkat ke dalam undang-undang.

Dengan pengaturan kerangka hukum perlindungan nasabah dalam undang-undang perbankan hasil rekonstruksi, maka undang-undang perbankan memiliki desain utuh (integral) atas semua aspek terkait dengan perlindungan nasabah. Pengaturan kerangka hukum dimaksud dapat dilakukan dalam satu pasal khusus atau dalam beberapa pasal dalam undang-undang perbankan.⁵¹ Pengaturan kerangka hukum dimaksud juga berfungsi menjadi “cantelan” beberapa pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan tersendiri yang lebih spesifik.

Integrasi aturan perlindungan nasabah penyimpan dirasakan penting karena OJK sebagai lembaga pengawas dan pengatur industri perbankan juga menyadari bahwa salah satu tantangan perlindungan konsumen keuangan di Indonesia adalah regulasi dan kebijakan perlindungan konsumen di sektor keuangan belum terintegrasi.⁵¹

Gagasan untuk mengintegrasikan pengaturan perlindungan nasabah dalam undang-undang mengenai perbankan pada dasarnya juga sejalan dengan kodifikasi hukum sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Sebagaimana dikatakan oleh M.S. Amin, UUD 1945, sesuai dengan suasana kesatuan Republik Indonesia, sekalipun tidak ditentukan dengan jelas, menghendaki, setidaknya menganjurkan suatu

⁵⁰ Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hal. 215-221.

⁵¹ Otoritas Jasa Keuangan, Strategi Perlindungan Konsumen Keuangan Tahun 2013-2027, (Jakarta: Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan, 2017), hal. 26.

perkembangan perundang-undangan negara ke arah suatu penyatuan (unifikasi) dan pembentukan hukum tertulis (kodifikasi) bagi negara kita.⁵² Dengan demikian, rekonstruksi UU Perbankan tersebut juga bertujuan mewujudkan pengaturan perlindungan nasabah penyimpan yang integratif dalam undang-undang mengenai perbankan di masa datang.

Kedua, mewujudkan undang-undang mengenai perbankan di masa datang (*ius constituendum*) yang memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan perlindungan nasabah, termasuk nasabah penyimpan, sebagai konsumen di sektor perbankan, yaitu dengan:

- a. melakukan sinkronisasi UU Perbankan dengan undang-undang lain di bidang perekonomian yang berkaitan usaha perbankan; dan
- b. mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat dalam UU Perbankan untuk menjamin perlindungan nasabah penyimpan yang berkepastian hukum.

Ketiga, mereposisi UU Perbankan sebagai sumber hukum utama perlindungan nasabah penyimpan sehingga undang-undang mengenai perbankan di masa datang (*ius constituendum*) mampu menaungi seluruh aspek perlindungan nasabah, termasuk nasabah penyimpan, sebagai konsumen di sektor perbankan. Hal ini sangat penting karena menurut pandangan penulis UU Perbankan yang berlaku saat ini sudah kehilangan posisinya tersebut semenjak terbitnya UU OJK pada tahun 2011. Saat ini yang terjadi adalah adanya dualisme landasan hukum perlindungan nasabah perbankan antara UU OJK dan UU Perlindungan Konsumen. Penulis tidak melihat UU OJK sebagai sumber hukum utama perlindungan nasabah perbankan karena kedudukan UU OJK adalah mengenai pengaturan pembentukan OJK, kelembagaan OJK, serta fungsi, tugas, dan wewenang OJK, termasuk tugas OJK dalam bidang perlindungan konsumen sektor jasa keuangan. Jadi menurut pendapat penulis kurang tepat apabila mendudukkan UU OJK sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*) mengenai perlindungan nasabah perbankan.⁵³ Penulis juga tidak melihat UU Perlindungan Konsumen dapat menjadi sumber utama hukum perlindungan nasabah sektor perbankan, walaupun alinea kesepuluh Penjelasan Umum UU Perlindungan Konsumen menyebutkan antara lain bahwa UU Perlindungan Konsumen merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen, termasuk sektor perbankan di dalamnya, dikarenakan perlindungan untuk nasabah perbankan berbeda dengan perlindungan konsumen pada umumnya. Menurut penulis, ada tiga alasan yang mendasari mengapa UU Perlindungan Konsumen tidak tepat menjadi sumber utama hukum perlindungan nasabah penyimpan, yaitu:

- a. UU Perbankan merupakan sumber hukum utama usaha perbankan sehingga apapun yang berkenaan dengan perbankan haruslah mengacu kepada undang-undang tersebut. Hal ini sejalan dengan definisi terminologi “perbankan” yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 UU Perbankan, yaitu “segala sesuatu” yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya, sehingga menurut pendapat penulis juga termasuk hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan nasabah perbankan.

⁵² M.S. Amin, Kodifikasi dan Unifikasi Hukum Nasional, (Jakarta: PT Sastra Hudaya, 1978), hal. 53.

⁵³ Pendapat yang mengatakan UU OJK merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) antara lain dikemukakan oleh Agus Suwandono. Lihat Agus Suwandono, Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Dikaitkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Perspektif, Vol. XXI, No. 1, 2016, 1-10, hal. 8-9.

- b. Cakupan subyek (konsumen) yang dilindungi dalam UU Perlindungan Konsumen hanya terbatas “konsumen akhir” (*end user, ultimate buyer, ultimate consumer*), tidak termasuk konsumen antara (*intermediate consumer*).⁵⁴ Padahal di dalam aktivitas perbankan, nasabah bank dapat terdiri dari nasabah yang merupakan konsumen akhir dan nasabah antara yang mewakili kepentingan konsumen akhir. Nasabah penyimpan yang merupakan konsumen akhir adalah nasabah (individual atau badan hukum) yang merupakan pemilik simpanan (*legal owner*) dan juga penerima manfaat dari simpanan (*beneficial owner*). Sedangkan nasabah penyimpan yang bukan merupakan konsumen akhir dapat berupa perorangan atau badan hukum yang tercatat sebagai pemilik simpanan (*legal owner*) di bank namun sebenarnya bukan pemilik sebenarnya dari simpanan tersebut karena kedudukannya hanya wakil atau kuasa dari pihak yang berhak atas manfaat dari simpanan tersebut (*beneficial owner*). Salah satu contoh nasabah penyimpan yang bukan konsumen akhir adalah Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dan/atau BPIH Khusus dibayarkan ke rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji pada Kas Haji melalui Bank Penerima Setoran BPIH.
- c. UU Perlindungan Konsumen mengatur hak-hak konsumen secara umum yang menggunakan barang atau jasa yang dijual oleh pelaku usaha. Berbeda dengan hak-hak konsumen pada umumnya, hak-hak nasabah perbankan memiliki karakteristik tersendiri dikaitkan dengan bentuk khusus hubungan bank dengan nasabahnya. Hubungan antara bank dan nasabah tidak hanya sekedar hubungan antara pelaku usaha dan konsumen, akan tetapi terdapat bentuk hubungan khusus antara bank dan nasabahnya, yaitu:
- 1) hubungan prinsipal dan agen (*principal-agent relationship*). Hubungan ini terjadi ketika nasabah memberi mandat kepada bank untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu terhadap rekening miliknya yang ada di bank;⁵⁵
 - 2) hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*). Hubungan kepercayaan itu tidak hanya ketika nasabah penyimpan menempatkan dananya pada bank, namun juga ketika bank memberikan kredit kepada nasabah debitor.⁵⁶ Hubungan kepercayaan terjadi karena bank memiliki status yang unik dalam masyarakat yaitu tempat khusus yang aman dan terpercaya;⁵⁷
 - 3) hubungan kerahasiaan (*confidential relationship*). Hubungan antara bank dan nasabahnya, terutama nasabah penyimpan, diliputi oleh ketentuan mengenai rahasia bank;⁵⁸
 - 4) hubungan kehati-hatian (*prudential relationship*). Bank dalam melakukan usahanya menggunakan prinsip kehati-hatian karena dihubungkan dengan kewajiban bank untuk tidak merugikan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya pada bank.⁵⁹

Selain itu, bank sebagai pelaku usaha di sektor perbankan juga memiliki tugas-tugas khusus yang berbeda dengan pelaku usaha di sektor lain, yaitu:

⁵⁴ Irna Nurhayati, Pertanggungjawaban Produsen terhadap Konsumen dalam Perspektif UU No. 8 Tahun 1999, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 30, No.1, 2011, 24-34, hal. 25.

⁵⁵ Yunus Husein, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁵⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), hal. 162-168.

⁵⁷ Yunus Husein, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 169-173.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 174-175.

- a. bank mempunyai tugas menjalankan perintah nasabah dengan kehati-hatian (*duty of care*).⁶⁰ Termasuk dalam hal ini melaksanakan perintah nasabah dengan penuh perhatian dan kecakapan dalam menerjemahkan, memastikan, dan bertindak sesuai dengan perintah nasabah;⁶¹
- b. bank mempunyai tugas menjaga kerahasiaan informasi mengenai urusan nasabahnya (*duty of confidentiality*).⁶² Kewajiban bank berhati-hati timbul karena adanya hubungan kepercayaan (*fiduciary relationship*) antara bank dan nasabah, yang dilakukan dengan memenuhi tiga persyaratan, yaitu membuat keputusan bisnis yang tidak ada unsur kepentingan pribadi, berdasarkan informasi yang dipercaya berdasarkan keadaan yang tepat, dan secara rasional mempercayai bahwa keputusan bisnis tersebut dibuat untuk kepentingan terbaik bagi perusahaan.⁶³

Untuk mengatasi dualisme aturan hukum perlindungan nasabah bank, penulis berpendapat sebaiknya aturan hukum perlindungan nasabah penyimpan berdasarkan UU Perlindungan Konsumen merupakan aturan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) dan menjadi tidak berlaku apabila telah diatur secara khusus dalam UU Perbankan. Pendapat yang sama dengan penulis dikemukakan oleh Uswatun Hasanah yang mengatakan UU Perbankan merupakan undang-undang yang bersifat khusus (*lex specialis*) sedangkan UU Perlindungan Konsumen bersifat umum (*lex generalis*). Bahkan menurutnya, UU Perbankan merupakan undang-undang yang bersifat khusus dibandingkan dengan UU OJK karena UU Perbankan berlaku khusus bagi perbankan, sehingga menjadi konsekuensi logis perlunya pengaturan khusus tentang perlindungan nasabah dalam UU Perbankan.⁶⁴

Dikecualikannya aturan hukum perlindungan konsumen terhadap nasabah perbankan juga berlaku di negara lain, misalnya Singapore yang mengecualikan aturan hukum perlindungan konsumen dalam *Consumer Protection (Fair Trading) Act of 2009* terhadap konsumen di sektor pasar modal, asuransi, perbankan, dan aktivitas keuangan lainnya karena telah diatur secara khusus oleh *Monetary Authority of Singapore (MAS)*.⁶⁵

Tujuan rekonstruksi UU Perbankan di atas sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan Hikmahanto Juwana terhadap beberapa undang-undang di bidang perekonomian, termasuk UU Perbankan. Hikmahanto menulis terdapat ragam kebijakan pemberlakuan undang-undang, dua diantaranya lebih bertujuan untuk memenuhi formalitas, yaitu demi tujuan pembangunan nasional dan merespon kebutuhan masyarakat.⁶⁶

III. PENUTUP

⁶⁰ Poh Chu Cai, *Law of Banker and Customer*, Singapore: Butterworths, 1999, hal. 86.

⁶¹ *Ibid.* hal. 857.

⁶² *Ibid.*, hal. 557.

⁶³ Zulkarnain Sitompul, Antisipasi Krisis Perbankan Jilid Dua: Sudah Siakah Pranata Hukum Melindungi Nasabah dan Memperkuat Industri Perbankan?, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 28, No. 1, 2009, 46-56, hal. 52-53.

⁶⁴ Uswatun Hasanah, *Perlindungan Hukum Nasabah: Filosofi, Teori, dan Konstruksi*, (Yogyakarta: Interpena, 2012), hal. 172.

⁶⁵ <https://www.mti.gov.sg/Legislation/Legislation/Consumer-Protection>, diakses tanggal 22 April 2019.

⁶⁶ Hasil selengkapnya penelitian undang-undang bidang ekonomi di Indonesia, lihat Hikmahanto Juwana, *Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia*, dalam *Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Gagasan dan Pemikiran tentang Pembaharuan Hukum Nasional-Volume II*, (Jakarta: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2003), hal. 33.

Berdasarkan pembahasan di atas, sebagai penutup dapat ditarik beberapa pokok kesimpulan. **Pertama**, UU Perbankan yang berlaku saat ini sudah tidak ideal lagi menjadi sumber utama hukum perlindungan nasabah penyimpan di sektor perbankan. Hampir separuh (49,27%) atau sebanyak 34 pasal UU Perbankan telah diubah atau dicabut oleh undang-undang lain, tidak berlaku lagi, atau tidak dapat dilaksanakan. Selain itu, UU Perbankan sudah tidak memadai lagi dan ketinggalan zaman, serta tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang berkembang seiring dengan perkembangan konsep perlindungan konsumen. **Kedua**, untuk mewujudkan undang-undang perbankan yang ideal sebagai sumber utama hukum perlindungan nasabah penyimpan, perlu dilakukan rekonstruksi UU Perbankan dengan menggunakan Pancasila sebagai pedoman mengingat Pancasila adalah Cita Hukum (*Rechtsidee*) bangsa Indonesia. Rekonstruksi UU Perbankan dimaksudkan agar pengaturan perlindungan nasabah penyimpan dalam undang-undang perbankan hasil rekonstruksi bersifat integratif dan berkepastian hukum **Ketiga**, dalam rekonstruksi UU Perbankan juga harus diantisipasi perkembangan industri perbankan dan kebutuhan perlindungan nasabah di masa datang, yang antara lain dipengaruhi oleh kesepakatan-kesepakatan negara Indonesia dengan negara-negara lain di bidang perekonomian, seperti integrasi kawasan ekonomi ASEAN, akses perpajakan untuk kepentingan perpajakan, dan persyaratan permodalan dan tingkat kesehatan bank, semakin berkembangnya variasi produk perbankan yang memerlukan pengaturan khusus yang berbeda dengan produk perbankan yang konvensional, dan meningkatnya transaksi perbankan yang bersifat lintas batas negara (*cross border*) yang memerlukan pendekatan tersendiri dalam pengaturan perlindungan nasabah. **Keempat**, Rekonstruksi UU Perbankan melalui perubahan UU Perbankan sebaiknya dilakukan satu paket dengan perubahan undang-undang yang berkaitan dengan perbankan untuk menjaga sinkronisasi pengaturan dalam undang-undang yang saling berkaitan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adenas, Mads dan Irish H-Y Chiu. *The Foundations and Future of Financial Regulation: Governance for Responsibility*, Oxon: Routledge, 2014.
- Afifi, Irfan (Editor). *Pancasila dalam Diskursus: Sejarah, Jalan Tengah, dan Filosofi Bangsa*, Sleman: Ifada Publsihing, 2017.
- Amin, M.S. *Kodifikasi dan Unifikasi Hukum Nasional*, Jakarta: PT Sastra Hudaya, 1978.
- Ardhiwisastro, Yudha Bhakti. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung: Alumni, 2000).
- Armour, John *et al. Principles of Financial Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Azhari, Aidul Fitriadi, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.
- Bank Indonesia. *Museum Bank Indonesia Menapak Rentang Waktu*, Jakarta: Bank Indonesia, 2011.
- Cai, Poh Chu. *Law of Banker and Customer*, Singapore: Butterworths, 1999.
- Davies, Howard. *Can Financial Markets Be Controlled?*, Cambridge: Polity Press, 2015.
- Darmodiharjo, Darji *et al. Santiaji Pancasila*, Surabaya: Usaha Nasional, 1991.
- Garner, Bryan A. (Editor), *Black's Law Dictionary, 9th Edition*, Minnesota: Thomson Reuters, 2009.

- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Edisi Khusus)*, tanpa kota: Peradaban, 2007.
- Hasanah, Uswatun. *Perlindungan Hukum Nasabah: Filosofi, Teori, dan Konstruksi*, Yogyakarta: Interpena, 2012.
- Hatta, Mohammad. *Beberapa Fasal Ekonomi*, Jilid Kedua: Jakarta, Dinas Penerbitan Balai Pustaka, 1958.
- Husein, Yunus. *Rahasia Bank dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Pustaka Juanda Tiga Lima, 2010.
- Ikatan Bankir Indonesia, *Memahami Bisnis Bank*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Indrati, Maria Farida S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Iskandar, Syamsu. *Bank & Lembaga Keuangan*, Jakarta: PT Semesta Bersama, 2008.
- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*, Jakarta: Lentera Hati, 2002.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia: Deklarasi Viena dan Program Aksi Juni 1993*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997.
- Kusumah, Mulyana W. *Tegaknya Supremasi Hukum: Terjebak antara Memilih Hukum dan Demokrasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001.
- Lubis, M. Solly. *Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: CV Mandar Maju, 2009.
- Mahfud, Moh. M.D. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Marbun, B.N. *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Muladi. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center, 2012.
- Notonagoro. *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1974.
- Otoritas Jasa Keuangan, *Strategi Perlindungan Konsumen Keuangan Tahun 2013-2027*, Jakarta: Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan, 2017.
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka, 2007.
- Pramono, Nindy. *Hukum Bisnis*, Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017.
- Pramono, Nindy dan Sularto. *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila: Kajian Filsafat Hukum atas Kepailitan Badan Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*, Yogyakarta: Andi, 2017.
- Rivai, Veithzal, *et al.* *Commercial Bank Management: Manajemen Perbankan dari Teori ke Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Rusbianto, Dadang. *Bahasa Dekonstruksi Ala Foucault dan Derrida*, Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya, 2001.
- Sitompul, Zulkarnain. *Perlindungan Dana Nasabah Bank: Suatu Gagasan tentang Pendirian Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Sjahdeini, Sutan.Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Jakarta: Prenadamedia, 2016.

- Soemantri, Sri. Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- Statsky, William P. *West's Legal Thesaurus/Dictionary*, St. Paul: West Publishing Company, 1986.
- Sugono, Dendy (Pemimpin Redaksi). Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Cetakan Kedua, Edisi IV, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, Penormaan Asas-Asas Hukum Pancasila dalam Kegiatan Usaha Koperasi dan Perseroan Terbatas, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018.
- Sunoto. Mengenal Filsafat Pancasila: Pendekatan Melalui Sejarah dan Pelaksanaannya, Yogyakarta: PT Hanindita Graha Widia, 2001.
- Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Gagasan dan Pemikiran tentang Pembaharuan Hukum Nasional-Vol. II, Jakarta: Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2003.
- Warjiyo, Perry (Editor). Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar, Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, 2004.
- Widjanarto. Hukum dan Ketentuan Perbankan di Indonesia, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2003.
- Wigley, Mark. *The Architecture of Deconstruction: Derrida's Haunt*, Cambridge: The MIT Press, 1993.
- Wreksosuhardjo, Sunarjo. Filsafat Pancasila Secara Ilmiah dan Aplikatif, Yogyakarta: Andi, 2004.

Jurnal

- Deutch, Sinai. "Are Consumer Rights Human Rights?," *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 32 No. 3, 1994, 537-578.
- Grady, Ros. "Consumer Protection in The Financial Sector: Recent Developments", *JASSA The Finisia Journal of Applied Finance*, No. 4, 2012, 36-40.
- Hasan, K.N. Sofyan. "Cita Hukum (*Rechtsidee*) dan Cita Negara (*Staatsidee*) sebagai Landasan Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya*, Vol. VIII, No. 2, 2010, 1-15.
- Nurhayati, Irna. "Pertanggungjawaban Produsen terhadap Konsumen dalam Perspektif UU No. 8 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 30, No.1, 2011, 24-34.
- Samsul, Inosentius. "Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2013, 153-166.
- Sitompul, Zulkarnain. "Antisipasi Krisis Perbankan Jilid Dua: Sudah Siapkah Pranata Hukum Melindungi Nasabah dan Memperkuat Industri Perbankan?", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 28, No. 1, 2009, 46-56.
- Sjahdeini. Sutan Remy. Perlindungan Debitur & Kreditur: Dampak UU Kepailitan terhadap Perbankan, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 5, 1998, 5-16.
- Suwandono, Agus. "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Dikaitkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen", *Perspektif*, Vol. XXI, No. 1, 2016, 1-10.

Internet

- <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt52dfe654d9902/> hubungan-ojk-terhadap-prosedur-kepailitan-perbankan-dan-industri-keuangan, diakses tanggal 20 April 2019.
- <https://www.mti.gov.sg/Legislation/Legislation/Consumer-Protection>, diakses tanggal 22 April 2019.

REKONSTRUKSI UNDANG-UNDANG PERBANKAN UNTUK MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN NASABAH PENYIMPAN YANG INTEGRATIF DAN BERKEPASTIAN HUKUM

ORIGINALITY REPORT

12%

SIMILARITY INDEX

14%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	www.journaltoocs.ac.uk Internet Source	3%
2	betawe.blogspot.com Internet Source	2%
3	berkas.dpr.go.id Internet Source	1%
4	www.jogloabang.com Internet Source	1%
5	repositori.usu.ac.id Internet Source	1%
6	adoc.pub Internet Source	1%
7	lib.ui.ac.id Internet Source	1%
8	www.mkri.id Internet Source	1%

Submitted to Universitas Pelita Harapan

9

Student Paper

1 %

10

www.scribd.com

Internet Source

1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On