

BAB II

KEDUDUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN SEBAGAI PENGAWAS PERBANKAN DI INDONESIA

A. Sejarah Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan

Ide pembentukan lembaga yang secara khusus untuk melakukan pengawasan perbankan secara historis telah dimunculkan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa tugas pengawasan terhadap bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan undang-undang. Dengan melihat ketentuan tersebut, telah jelas bahwa lembaga pengawasan sektor jasa keuangan harus dibentuk. Bahkan, pada ketentuan selanjutnya dinyatakan bahwa pembentukan lembaga pengawasan akan dilaksanakan selambatnya pada tanggal 31 Desember 2002. Hal tersebut yang dijadikan landasan dasar bagi pembentukan suatu lembaga independen untuk mengawasi sektor jasa keuangan.³⁰

Amanat pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dimana ditentukan bahwa tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawas sektor jasa keuangan (LPJK) yang independen dan dibentuk dengan Undang-Undang paling lambat tanggal 30 Desember 2010.³¹ Amanat pasal 34

³⁰ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 55.

³¹ Bismar Nasution, Disampaikan pada Seminar “Keberadaan OJK untuk mewujudkan Perekonomian Nasional Yang Berkelanjutan dan Stabil”. Dilaksanakan oleh BINA HUKUM, Medan, tanggal 25 November 2014.

UUBI ini merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan. Apabila diamati dari pengamatan Joseph Raz yang disandarkan pada pendapat H.L.A. Hart, maka norma yang memberikan beban kewajiban oleh Raz disebut sebagai D-Laws. Sedangkan norma-norma hukum yang memberikan sanksi disebut S-Laws. Berkaitan dengan struktur sistem hukum Raz mengatakan bahwa semua sistem hukum mengandung D-laws dan S-Laws.³²

Latar belakang pendirian lembaga pengawas jasa keuangan terpadu berbeda di setiap negara, terdapat beberapa faktor yang memicu dilakukannya perubahan terhadap struktur kelembagaan pengawas jasa keuangan. *Pertama*, munculnya konglomerasi keuangan dan mulai diterapkannya *universal banking* di banyak negara. Kondisi ini menyebabkan regulasi yang didasarkan atas sektor menjadi tidak efektif karena terjadi *gap* dalam regulasi dan supervisi. *Kedua*, stabilitas sistem keuangan telah menjadi isu utama bagi lembaga pengawas (dan lembaga pengawas) yang awalnya belum memperhatikan masalah stabilitas sistem keuangan, mulai mencari struktur kelembagaan yang tepat untuk meningkatkan stabilitas sistem keuangan. *Ketiga*, kepercayaan dan keyakinan pasar terhadap lembaga pengawas menjadi komponen utama *good governance*. Untuk meningkatkan *good governance* pada lembaga pengawas jasa keuangan, banyak negara melakukan revisi struktur lembaga pengawas jasa keuangannya.³³

³² Joseph Raz, *Concept of A Legal System, An Introduction to the Theory Of Legal System*, dalam Bismar Nasution, *OJK Sebagai Suatu Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Disampaikan pada Seminar "Keberadaan OJK untuk mewujudkan Perekonomian Nasional yang Berkelanjutan dan Stabil", dilaksanakan oleh BINA HUKUM, Medan, tanggal 25 November 2014. hlm. 1.

³³ Zulkarnain Sitompul, "Konsepsi dan Transformasi Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3, Oktober 2012, hlm. 344.

Pengawasan sektor jasa keuangan selain bank yang semula dilakukan antara lain oleh Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (selanjutnya disebut dengan Bapepam LK) juga beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan. Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan sendiri kemudian dikukuhkan dengan disahkannya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.³⁴ Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan sebagai dasar hukum pembentukan Lembaga Otoritas Jasa Keuangan pada dasarnya memuat ketentuan tentang organisasi dan tata kelola (*governance*) dari lembaga yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Sedangkan ketentuan mengenai jenis-jenis produk jasa keuangan, cakupan dan batas-batas kegiatan lembaga jasa keuangan, kualifikasi dan kriteria lembaga jasa keuangan, tingkat kesehatan dan pengaturan prudensial serta ketentuan tentang jasa penunjang sektor jasa keuangan dan lain sebagainya yang menyangkut tentang jasa penunjang sektor jasa keuangan diatur dalam undang-undang sektor tersendiri.³⁵

Berdasarkan rancangan undang-undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, secara normatif tujuan pendirian Otoritas Jasa Keuangan memang baik, Pertama, meningkatkan dan memelihara kepercayaan publik di bidang jasa keuangan, Kedua, menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan. Ketiga, Meningkatkan pemahaman publik mengenai bidang jasa keuangan. Ketiga,

³⁴ Khopiatuziadah, "Hubungan Kelembagaan Antar Pengawas Sektor Perbankan: Perspektif Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9, No3, Oktober 2012, hlm. 426.

³⁵ Rudy Hendra Pakpahan, "Akibat Hukum Dibentuknya Lembaga Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pengawasan Lembaga Keuangan di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No 3, Oktober 2012, hlm. 416.

meningkatkan pemahaman publik mengenai bidang jasa keuangan. Keempat, melindungi kepentingan konsumen jasa keuangan.³⁶

Adapun hal-hal yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, yaitu :³⁷

1. Sistem keuangan dan seluruh kegiatan jasa keuangan yang menjalankan fungsi intermediasi bagi berbagai kegiatan produktif di dalam perekonomian nasional merupakan salah satu komponen penting dalam sistem perekonomian nasional.
2. Terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi finansial telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks, dinamis, dan saling terkait antar-subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan.
3. Adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektor keuangan (konglomerasi) telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antarlembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan.
4. Banyaknya permasalahan lintas sektoral di sektor jasa keuangan, yang meliputi tindakan *moral hazard*, belum optimalnya perlindungan konsumen jasa keuangan, dan terganggunya stabilitas sistem keuangan.

Alasan pendirian Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan adalah telah terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi finansial menciptakan sistem keuangan menjadi

³⁶ Ryan Kiryanto, OJK dan Kepentingannya, Kompas, (14 Juni 2003)

³⁷ *Ibid.*

kompleks, dinamis, dan saling terkait antar-subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan. Di samping itu, adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektor keuangan (konglomerasi) telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antarlembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan. Selain itu, banyaknya permasalahan lintas sektoral di sektor jasa keuangan, yang meliputi tindakan *moral hazard*, belum optimalnya perlindungan konsumen jasa keuangan, dan terganggunya stabilitas sistem keuangan.³⁸

Fungsi pengawasan dilakukan secara terintegrasi berdasarkan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, langkah-langkah persiapan dan periode transisi telah ditetapkan sehingga pada 1 Januari 2014 Otoritas Jasa Keuangan telah siap melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga pengawas jasa keuangan secara terintegrasi. Proses transisi pengawasan industri jasa keuangan dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama, kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal dan kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya (disingkat lembaga keuangan bukan bank/LKBB) yang dilakukan oleh Bapepam-LK dialihkan pada akhir tahun 2012. Tahap kedua, pengawasan bank dialihkan dari Bank Indonesia kepada OJK pada akhir tahun 2013. Sebagai langkah persiapan pendirian Otoritas Jasa Keuangan, pada 26 Juni 2012 ketua dan anggota Dewan Komisiner (selanjutnya disebut dengan DK OJK) sudah terpilih dan satu bulan sejak diangkat, Dewan

³⁸*Ibid*, hlm. 345.

komisioner membentuk tim transisi yang bertugas menyiapkan sarana dan prasarana Otoritas Jasa Keuangan.

Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan dalam membentuk tim transisi tersebut melakukan koordinasi dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Calon anggota tim transisi diusulkan oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang kemudian ditetapkan oleh DK OJK sebagai anggota tim transisi. Tim transisi membantu kelancaran pelaksanaan tugas DK untuk mengidentifikasi dan memverifikasi kekayaan, infrastruktur, informasi, dokumen, dan hal lain yang terkait dengan pengaturan dan pengawasan lembaga jasa keuangan dan mempersiapkan pengalihan penggunaannya ke OJK.³⁹

Pelaksanaan fungsi pengawasan secara terintegrasi tersebut dilakukan melalui langkah-langkah persiapan dan periode transisi telah ditetapkan sehingga pada 1 Januari 2014 OJK telah siap melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga pengawas jasa keuangan secara terintegrasi. Proses transisi pengawasan industri jasa keuangan dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama, kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal dan kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya (disingkat lembaga keuangan bukan bank/LKBB) yang dilakukan oleh Bapepam-LK dialihkan pada akhir tahun 2012. Tahap kedua, pengawasan bank dialihkan dari Bank Indonesia kepada OJK pada akhir tahun 2013.⁴⁰

Sebagai langkah persiapan pendirian Otoritas Jasa Keuangan, pada 26 Juni 2012 ketua dan anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan sudah terpilih

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

dan satu bulan sejak diangkat, Dewan Komisioner membentuk tim transisi yang bertugas menyiapkan sarana dan prasarana Otoritas Jasa Keuangan. Dalam pembentukan tim transisi tersebut, Dewan Komisioner berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. Calon anggota tim transisi diusulkan oleh Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia yang kemudian ditetapkan oleh Dewan Komisioner sebagai anggota tim transisi. Tim transisi membantu kelancaran pelaksanaan tugas Dewan Komisioner untuk mengidentifikasi dan memverifikasi kekayaan, infrastruktur, informasi, dokumen, dan hal lain yang terkait dengan pengaturan dan pengawasan lembaga jasa keuangan dan mempersiapkan pengalihan penggunaannya ke Otoritas Jasa Keuangan.⁴¹

Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan selanjutnya menetapkan struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, standar prosedur operasional, dan rancang bangun infrastruktur Otoritas Jasa Keuangan. Setelah itu, tiga bulan sebelum beralihnya fungsi, tugas dan wewenang pengawasan jasa keuangan ke Otoritas Jasa Keuangan, Ketua Dewan Komisioner menyampaikan permintaan secara tertulis usulan nama pejabat dan pegawai kepada Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan yang akan dialihkan atau dipekerjakan di Otoritas Jasa Keuangan. Permintaan Ketua Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan tersebut harus dipenuhi oleh Gubernur Bank Indonesia dan Menteri Keuangan dengan mengusulkan nama pejabat dan pegawai Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan yang akan berkerja di Otoritas Jasa Keuangan. Di samping pegawai dan

⁴¹*Ibid*, hlm. 346.

pejabat yang ditugaskan oleh BI dan Kementerian Keuangan, Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan dapat melakukan rekrutmen pejabat dan pegawai secara terbuka.⁴²

Pejabat dan/atau pegawai Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan dan pejabat dan/atau pegawai Bank Indonesia yang melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan yang dialihkan untuk dipekerjakan pada Otoritas Jasa Keuangan, wajib bekerja di Otoritas Jasa Keuangan untuk jangka waktu paling singkat:⁴³

1. 1 (satu) tahun bagi pejabat dan/atau pegawai yang berasal dari Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan; dan
2. 3 (tiga) tahun bagi pejabat dan/atau pegawai yang berasal dari Bank Indonesia.

Pejabat dan/atau pegawai dimaksud wajib menetapkan pilihan status sebagai pejabat dan/atau pegawai OJK atau:⁴⁴

1. sebagai pejabat dan/atau pegawai Kementerian Keuangan, paling lama 3 (tiga) bulan sejak beralihnya fungsi tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, bagi pejabat dan/atau pegawai yang berasal dari Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan; dan
2. sebagai pejabat dan/atau pegawai Bank Indonesia, paling lama 2 (dua) tahun sejak beralihnya fungsi tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, bagi pejabat dan/atau pegawai yang berasal dari Bank Indonesia.

Sejak beralihnya fungsi, tugas, dan wewenang pengawasan kepada OJK, kekayaan dan dokumen yang dimiliki dan/atau digunakan Bank Indonesia dalam

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

rangka pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan dan kekayaan negara dan dokumen yang dimiliki dan/atau digunakan Kementerian Keuangan dan Bapepem-LK dalam rangka pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan di sektor pasar modal dan LKBB dapat digunakan oleh OJK.⁴⁵

B. Independensi Otoritas Jasa Keuangan

Konsep dari pengaturan independensi telah lebih menjadi terkait dengan sektor jasa dibandingkan dengan sektor barang.⁴⁶Selanjutnya, pengawasan yang independen (*supervisory independence*) sangat penting untuk sektor jasa keuangan. Sejalan dengan itu ketentuan Pasal 2 ayat 2 UU OJK telah menentukan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah Lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini.

Istilah independensi tersebut dapat diartikan sebagai ide untuk tidak tidak dipengaruhi dan dikendalikan oleh pihak lain, independensi setiap badan regulator dapat dilihat dari empat sudut yang terkait satu sama lain, yaitu regulasi, pengawasan, institusional dan anggaran.⁴⁷Keindependensian Otoritas Jasa Keuangan berkaitan dengan beberapa hal.Pertama, independen yang berkaitan dengan pemberhentian anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶ P.S. Mehta, “*Why a Steel Regulator Makes Little Sense*”, dalam Bismar Nasution, OJK Sebagai Suatu Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Disampaikan pada Seminar “Keberadaan OJK untuk mewujudkan Perekonomian Nasional yang Berkelanjutan dan Stabil”, dilaksanakan oleh BINA HUKUM, Medan, tanggal 25 November 2014. hlm. 5.

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 20.

sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya administrative agencies yang dapat sewaktu-waktu oleh Presiden karena merupakan jelas merupakan bagian dari eksekutif. Kedua, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi Presiden, sifat independen juga tercermin dari:

1. kepemimpinan lembaga yang bersifat kolektif, bukan hanya satu orang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat dalam proses pemilihan keanggotaannya:
2. kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu: dan
3. masa jabatan para pemimpin lembaga tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.⁴⁸

Otoritas pengawas lembaga jasa keuangan membutuhkan independensi dalam sektor asensi, baik dari pemerintah maupun dari pemerintah maupun dari industri yang diawasi. Dengan begitu, tujuan Otoritas Jasa Keuangan untuk memastikan keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel dapat tercapai. Di samping itu, Otoritas Jasa Keuangan juga diharapkan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Itu sebabnya Pasal 2 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan menetapkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah

⁴⁸ Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, "Quick Count: Hak Atas Informasi Atau Pembohongan Publik?", Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 152.

lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bebas dari campur tangan pihak lain.

Pelaksanaan prinsip independensi merupakan masalah krusial bagi otoritas pengawas jasa keuangan. Menurut penelitian, di seluruh dunia termasuk di Amerika Serikat, tidak ada institusi yang independen dari pengaruh politik jangka pendek dan independen dari ketertarikan dan pengaruh lembaga keuangan.⁴⁹

Secara umum, struktur regulasi yang independen dapat diukur dari beberapa faktor sebagai berikut :

- A. Independensi Dari Segi Regulasi.
- B. Independensi Dari Segi Pengawasan.
- C. Independensi Dari Segi Pengawasan.
- D. Independensi Dari Segi Pembiayaan.⁵⁰

Pentingnya independensi bagi otoritas pengawas jasa keuangan paling tidak karena dua hal. Pertama, hampir semua krisis keuangan yang terjadi pada 1990-an diakibatkan oleh pengaruh politik. Kedua, dihilangkannya kewenangan pengawasan dari bank sentral. Bank sentral selama ini telah mendapatkan independensi sehingga dengan dihilangkan pengawasan dari bank sentral isu independensi muncul kembali. Di samping itu, pendirian lembaga pengawas yang superpower menimbulkan kekhawatiran tentang kewenangan besar yang dimilikinya.⁵¹

⁴⁹ James R. Barth, et.al., *Guardians of Finance Making Regulation Work for Us*, dalam Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, hlm. 78.

⁵⁰ Bismar Nasution, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan telah melahirkan suatu lembaga yang independen yaitu Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang merupakan hasil dari suatu proses penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan di industri jasa keuangan yang mencakup bidang perbankan, pasar modal, dan industri jasa keuangan non bank. Penataan tersebut dilakukan dalam kerangka peraturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang terintegrasi dan komprehensif.

Penataan tersebut sejalan dengan Pasal 34 UU BI yang mengamanatkan pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa tugas pengawasan terhadap bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, telah jelas bahwa pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan independen harus dibentuk. Dan bahkan pada ketentuan selanjutnya dinyatakan bahwa pembentukan lembaga pengawasan akan dilaksanakan selambatnya 31 Desember 2002.

Otoritas pengawas lembaga jasa keuangan membutuhkan independensi, baik dari pemerintahan maupun dari industri yang diawasi, sehingga tujuan OJK untuk memastikan keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel dapat tercapai. Pentingnya independensi bagi otoritas pengawas jasa keuangan karena dual

⁵¹ Marc Quintyn dan Michael W.Taylor, "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability", *IMF Working Paper (WP/02/46)*, March 2002, hal. 4. Lihat juga Mamiko Yokoi-Arai, "The Regulatory Efficiency of a Single Regulator in Financial Services: Analysis of the UK and Japan", *Banking & Finance Law Review*, dalam Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan*, hlm. 78.

hal. *Pertama*, hampir semua krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1990an diakibatkan oleh pengaruh politik. Lemah dan tidak efektifnya regulasi seringkali disebabkan campur tangan politik. *Kedua*, dialihkannya kewenangan pengawasan dari bank sentral. Bank sentral selama ini telah mendapat independensi sehingga dengan dialihkannya pengawasan dari bank sentral isu independensi muncul kembali. Independensi regulasi dimaksudkan sebagai kemampuan dari lembaga pengawas memperoleh suatu tingkatan ekonomi dalam menetapkan peraturan teknis yang mengatur industri yang diawasinya sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Merujuk pada Pasal 1 angka 1 jo Pasal 2 ayat (1) UU OJK, OJK sebagai lembaga independen maksudnya adalah lembaga yang bertugas mengatur dan mengawasi lembaga keuangan bebas dari campur tangan pihak manapun kecuali untuk hal-hal yang disebutkan secara tegas dalam UU OJK. Namun, frasa “dan bebas dari campur tangan pihak lain” dihapus dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XII/2014.

Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang berkaitan dengan beberapa hal yaitu:⁵²

1. Independen yang berkait erat dengan pemberhentian anggota lembaga yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh Presiden karena jelas merupakan lembaga eksekutif.

⁵² Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 75.

2. Kepemimpinan lembaga yang bersifat kolektif, bukan hanya satu orang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya.
3. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu
4. Masa jabatan para pimpinan lembaga tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Pendekatan lain untuk mengukur tingkat independensi OJK dapat dilihat dua hal yaitu:⁵³

1. Tujuan yang diterapkan secara jelas dapat membantu pengurus membuat keputusan tentang alokasi sumber daya alam dan dalam menentukan respon kebijakan yang tepat dalam situasi tertentu.
2. Tujuan adanya pengaturan (*arrangement*) tentang akuntabilitas untuk keputusan dan respons kebijakan. Pasal 4 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan menetapkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan:
 - a. terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel;
 - b. mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
 - c. mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

⁵³*Ibid.*, hlm. 80-81.

Lembaga independen harus mampu memformulasikan kebijakan atas dasar strategi jangka panjang dan dapat mengambil keputusan yang kredibel. Independensi dapat diperoleh dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang pemberhentian pengurus, otonomi anggaran, dan kemampuan mengalokasikan sumber daya berdasarkan kebijakan internal lembaga.

Terkait masalah anggaran dalam melaksanakan kegiatan operasional maka sesuai dengan Pasal 37 Undang-Undang menetapkan bahwa:

- (1) Otoritas Jasa Keuangan mengenakan pungutan kepada pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.
- (2) Pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan wajib membayar pungutan yang dikenakan Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penerimaan Otoritas Jasa Keuangan.
- (4) Otoritas Jasa Keuangan menerima, mengelola, dan mengadministrasikan pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) secara akuntabel dan mandiri.
- (5) Dalam hal pungutan yang diterima pada tahun berjalan melebihi kebutuhan Otoritas Jasa Keuangan untuk tahun anggaran berikutnya, kelebihan tersebut disetorkan ke Kas Negara
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pelaksana Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Pungutan Oleh Otoritas Jasa Keuangan dalam rangka jenis pungutan yang diambil oleh Otoritas Jasa Keuangan mengatur biaya perizinan, persetujuan, pendaftaran, pengesahan, dan penelaahan atas rencana aksi korporasi; dan biaya tahunan dalam rangka pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penelitian.

Ketentuan di atas dapat melepaskan ketergantungan Otoritas Jasa Keuangan pada ketersediaan anggaran yang berasal dari APBN, sehingga diharapkan dapat mengurangi intervensi terhadap Otoritas Jasa Keuangan. Akuntabilitas diperlukan Otoritas Jasa Keuangan untuk meletigimasi tindakannya atas dasar kewenangan yang diberikan. Integritas direfleksikan dalam mekanisme yang mensyaratkan karyawan lembaga dalam mencapai tujuan organisasi tanpa menjadi takut terhadap intervensi. Penetapan besaran pungutan itu dilakukan dengan tetap memperhatikan kemampuan pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.

Operasionalisasi Otoritas Jasa Keuangan dipimpin oleh Dewan Komisiner yang terdiri dari 9 orang anggota sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan. Komposisi Dewan Komisiner (selanjutnya disebut dengan DK) yang akan ditempati oleh mantan pegawai lembaga keuangan tertentu, menjadi dasar adanya keraguan bahwa Otoritas Jasa Keuangan akan benar-benar independen.⁵⁴ Seperti diketahui, susunan anggota Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan terdiri dari; seorang Ketua merangkap anggota, seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan merangkap anggota,

⁵⁴ *Independensi Otoritas Jasa Keuangan*.
<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fd97bc71ee6b/otoritas-jasa-keuangan> (diakses pada tanggal 25 Juni 2016 pukul 20.00)

seorang Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota, seorang Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan dan Lembaga Keuangan Lainnya merangkap anggota. Kemudian, seorang Ketua Dewan Audit Merangkap anggota, seorang anggota yang membidangi edukasi dan perlindungan konsumen, seorang anggota *ex officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia, seorang anggota *ex officio* dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan.⁵⁵

Terkait dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini.⁵⁶ Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang mandiri dan independen yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di sektor perbankan, pasar modal, pengasuransian, dana pensiun, lembaga pembayaran dan lembaga keuangan lainnya.⁵⁷

Penyidik Otoritas Jasa Keuangan berasal dari Kepolisian dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal penyidikan terhadap tindak pidana jasa keuangan undang-undang OJK mengaturnya dalam Pasal 49 yang berbunyi:

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶Wiwin Sri, "Independensi Otoritas Jasa Keuangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3. (Oktober 2012).

⁵⁷ Wahyu Wiriadinata, "Masalah Penyidik dalam Tindak Pidana Jasa Keuangan di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3. (Oktober 2012).

- (1) Selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya yang meliputi pengawasan sektor jasa keuangan dilingkungan OJK, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- (2) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dapat diangkat menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Ketentuan diatas ditegaskan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 /Pojk.01/2015 tentang Penyidikan Tindak Pidana Di Sektor Jasa Keuangan yang mengatur secara rinci terkait dengan penyidikan berdasarkan amanat Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan.

Penyidikan atas tindak pidana di Sektor Jasa Keuangan akan dilakukan secara terintegrasi antar subsektor perbankan, pasar modal, dan industri keuangan non-bank. Hal tersebut dilakukan mengingat sistem keuangan yang semakin kompleks, dinamis, dan saling terkait antar-subsektor keuangan, baik dalam hal produk, maupun kelembagaan. Selain dilakukan secara terintegrasi, penyidikan atas tindak pidana sektor jasa keuangan juga akan dilakukan secara terkoordinasi dengan lembaga penegak hukum lain, karena penyidikan oleh OJK merupakan bagian dari *criminal justice system* di Indonesia, dan tidak jarang bersinggungan dengan tindak pidana yang penanganannya merupakan kewenangan lembaga

penegak hukum lain, seperti Polri, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.⁵⁸

Penyidikan yang terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik secara efektif, diyakini akan menimbulkan efek jera sehingga dapat dicegah timbulnya kejahatan di sektor jasa keuangan; meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sektor jasa keuangan dan pada akhirnya diharapkan sektor jasa keuangan semakin berperan dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.⁵⁹

C. Tugas dan Wewenang Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengawasan Perbankan

Lembaga keuangan di Indonesia secara umum dibagi menjadi dua, yaitu lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan nonbank. Lembaga keuangan bank meliputi bank umum, bank syariah, dan Bank Perkreditan Rakyat (umum dan syariah). Lembaga keuangan nonbank meliputi perasuransian, pasarmodal, perusahaan pegadaian, dana pensiun, koperasi, dan lembaga penjaminan dan pembiayaan-perusahaan yang dapat dikategorikan sebagai lembaga pembiayaan antara lain perusahaan sewa guna usaha (*leasing*), perusahaan pembiayaan konsumen, dan perusahaan modal ventura.⁶⁰

Regulasi dan supervisi terhadap lembaga keuangan bank dan nonbank selama ini ditangani oleh institusi yang berbeda. Lembaga keuangan bank diatur dan diawasi oleh Bank Indonesia, sedangkan lembaga keuangan nonbank

⁵⁸ OJK Perkuat Tugas Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan, <http://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/siaran-pers-ojk-perkuat-tugas-penyidikan-tindak-pidana-sektor-jasa-keuangan.aspx>, (diakses pada tanggal 14 Agustus 2016 pada pukul 20.30 WIB).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Hasbi Hasan, "Efektivitas Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Lembaga Perbankan Syariah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3, Oktober 2012, hlm. 373-374.

seluruhnya diawasi oleh Bapepam-LK sebuah lembaga yang bernaung di bawah Kementerian Keuangan. Regulasi dan supervisi sektor perbankan dilaksanakan oleh Bank Indonesia berdasarkan amanat Undang-Undang Bank Indonesia. Sektor perbankan diatur dan diawasi oleh Bank Indonesia karena sektor tersebut memiliki pertautan erat dengan kebijakan moneter—mengawasi dan mengatur sektor perbankan merupakan salah satu tugas untuk mencapai kestabilan nilai tukar rupiah.⁶¹

Sejak berlakunya Undang-Undang pada 22 November 2011 kebijakan politik hukum nasional mulai mengintrodusir paradigma baru dalam menerapkan model pengaturan dan pengawasan terhadap industri keuangan Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pengaturan dan pengawasan lembaga keuangan menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan. Sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, Otoritas Jasa Keuangan memiliki fungsi untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Melalui Pasal 5 Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan tersebut, Indonesia akan menerapkan model pengaturan dan pengawasan secara terintegrasi (*integration approach*), yang berarti akan meninggalkan model pengawasan secara institusional. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan ini, seluruh fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap sektor keuangan yang kini masih tersebar di

⁶¹ *Ibid.*

Bank Indonesia dan Bapepam-LK akan menyatu ke dalam Otoritas Jasa Keuangan.⁶²

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan akan bertugas mengawasi bank, lembaga-lembaga usaha perasuransian, lembaga-lembaga usaha pasar modal, dana pensiun, lembaga-lembaga usaha pembiayaan, modal ventura, dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat. Dengan demikian, Otoritas Jasa Keuangan akan mengambil ahli sebagian tugas dan wewenang Bank Indonesia, Direktorat Jendral Lembaga keuangan, Badan Pengawasan Pasar Modal, dan Institusi-institusi pemerintah lain yang selama ini mengawasi lembaga pengelola dana masyarakat.⁶³

Lahirnya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan yang berlaku tanggal 22 November 2011, pengawasan jasa keuangan di Indonesia berubah yang pada awalnya dilakukan oleh beberapa lembaga menjadi pengawasan yang dilakukan oleh lembaga tunggal, yaitu Otoritas Jasa Keuangan. Pasal 5 Undang-undang Otoritas Jasa keuangan menyatakan, bahwa Otoritas Jasa Keuangan berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.⁶⁴

⁶² *Ibid.*

⁶³ Tim Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan & Persiapan Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, Naskah Akademik Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan, Jakarta, Februari 2002, hlm 13.

⁶⁴ Bismar Nasution, "Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan : Kajian Terhadap Independensi dan Pengintegrasian Pengawasan Lembaga Keuangan", disampaikan pada Sosialisasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan Era Baru Pengawasan Sektor Jasa Keuangan yang Terintegrasi, Medan, 8 Juni 2012, hlm 3.

Secara teoritis, terdapat dua aliran (*school of thought*) dalam hal pengawasan lembaga keuangan. Di satu pihak terdapat aliran yang mengatakan bahwa pengawasan industri keuangan sebaiknya dilakukan oleh institusi tunggal. Di pihak lain ada aliran yang berpendapat pengawasan industri keuangan lebih tepat apabila dilakukan oleh beberapa lembaga.⁶⁵

Secara umum, regulasi atau pengaturan Otoritas Jasa Keuangan harus meliputi beberapa sasaran yaitu melindungi investor untuk membangun kepercayaan terhadap pasar, memastikan bahwa pasar yang terbentuk adalah pasar yang *fair*, efisien, dan transparan, mengurangi risiko sistemik, melindungi lembaga keuangan dari penyalahgunaan atau malpraktek dari konsumen (seperti *money laundering*).⁶⁶ Untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Otoritas Jasa Keuangan mempunyai wewenang yang diatur dalam Pasal 7 :

1. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
 - a. 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; dan
 - b. kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.
2. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 - a. likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batasmaksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
 - b. laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
 - c. sistem informasi debitur;
 - d. sistem informasi debitur;
 - e. pengujian kredit (*credit testing*); dan
 - f. standar akuntansi bank.
3. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Bismar Nasution, *Op.Cit*, hlm. 4-5.

- a. manajemen risiko;
- b. tata kelola bank;
- c. prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang;
- d. pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan;
- e. pemeriksaan bank.

Pelaksanaan tugas pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6,OJK mempunyai wewenang yang diatur dalam Pasal 8 UU OJK:

1. menetapkan peraturan pelaksanaan UU OJK;
2. menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
3. menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
4. menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
5. menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
6. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap lembaga jasa keuangan dan pihak tertentu;
7. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada lembaga jasa keuangan;
8. menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara,dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan
9. menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang yang diatur dalam Pasal 9 UU OJK :

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

Ketentuan pengawasan lembaga jasa keuangan oleh OJK harus dilakukan secara terintegrasi atau kesatuan dengan baik, agar berjalan sejalan dengan filosofi UUOJK. UUOJK harus dapat membuat prediksi (*predictability*), yaitu apakah nantinya dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi industri jasa keuangan terutama dampak dari struktur pengawasan pada aspek kesehatan sistem lembaga jasa keuangan yang meliputi keselamatan dan kesehatan lembaga jasa keuangan, stabilitas sistemik dan pengembangan lembaga jasa keuangan. Hal ini penting mengingat pengaturan dan pengawasan lembaga jasa keuangan merupakan satu kesatuan dari sistem lembaga jasa keuangan.⁶⁷ Otoritas Jasa Keuangan dalam melaksanakan tugas dan wewenang pengaturan serta pengawasan berlandaskan asas-asas sebagai berikut:⁶⁸

⁶⁷ Bismar Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁶⁸ Andrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 113-114.

1. asas independensi, yakni independen dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang OJK, dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. asas kepastian hukum, yakni asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan OJK;
3. asas kepastian umum, yakni asas yang membela dan melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum;
4. asas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan OJK, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia Negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
5. asas profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang OJK, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. asas integritas, yakni asas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan OJK; dan
7. asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan OJK harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola dan asas-asas di atas, OJK harus memiliki struktur dengan prinsip "*checks and balances*". Hal ini diwujudkan

dengan melakukan pemisahan yang jelas antara fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan serta pengawasan.⁶⁹

Otoritas pengawas jasa keuangan membutuhkan independensi baik di pemerintah maupun industri yang diawasi sehingga tujuan OJK untuk memastikan keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel.

⁶⁹ *Ibid*