

## REFORMULASI PENGUATAN INDEPENDENSI OJK DALAM RANGKA MEWUJUDKAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN

Bisdan Sigalingging<sup>1\*</sup>, Ida Hanifah<sup>2</sup>, Zainuddin<sup>3</sup>,  
Muhammad Syukran Yamin Lubis<sup>4</sup>

<sup>\*1, 2, 3, 4</sup>Faculty of Law, Muhammadiyah University of North Sumatera, Medan, Indonesia.

<sup>\*1</sup>email: [bisdansigalingging@umsu.ac.id](mailto:bisdansigalingging@umsu.ac.id)

**Abstrak:** Independensi sebagai syarat mutlak bagi Otoritas Jasa Keuangan untuk bebas menjalankan perannya mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan yang sehat dan kokoh sekaligus sebagai syarat utama sistem keuangan mampu berperan optimal dalam perekonomian nasional. Paper ini membahas reformulasi penguatan independensi Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia dalam rangka mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan yang sehat dan kokoh. Metode penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang. Hasil penelitian menemukan bahwa Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan yang sehat dan kokoh masih dipengaruhi oleh campur tangan pemerintah dan pihak-pihak lain. Sehingga Otoritas Jasa Keuangan sebagai pengawas dan regulator di sektor jasa keuangan belum mampu independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal itu dapat dilihat dari regulasi yang mengatur tentang kedudukan Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga negara atau bukan, pengambilan keputusan, masa akhir jabatan Dewan Komisioner, pengelolaan pungutan anggaran, penyidikan, konglomerasi keuangan dan non keuangan, panitia seleksi Dewan Komisioner, serta kedudukannya dalam konstitusi. Dengan kelemahan regulasi tersebut diharapkan agar sebaiknya diadakan reformulasi penguatan independensi Otoritas Jasa Keuangan di Indonesia dalam rangka mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan yang sehat dan kokoh.

**Kata Kunci:** Reformulasi, Penguatan Independensi, Otoritas Jasa Keuangan, dan Stabilitas Sistem Keuangan

### A. PENDAHULUAN

Sektor keuangan yang semakin kompleks di abad modern ini mendorong reformulasi terhadap lembaga pengawasan dan regulasi di sektor keuangan. Kriteria utama struktur lembaga pengawasan independen yang kuat adalah harus mencakup antara lain kejelasan pembagian tugas, fungsi dan tujuan, konsistensi, resolusi dan minimisasi konflik antar lembaga, serta sinergi sumber daya (Erlend W.N., 2009: 1-55).

Salah satu syarat efektif suatu lembaga pengawasan adalah independensi (M. Magnus & A. Korpas, 2017: 3). Indonesia dalam mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan (SSK), membentuk konsep tersendiri tentang ketentuan independensi Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) melibatkan pemerintah turut andil dalam upaya

pencapaian tujuan kemanfaatan umum dan kesejahteraan rakyat (Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2012: 23).

Sejauh mana otoritas pengawas harus independen dari segala pengaruh dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya (James R.B., Daniel E.N., Triphon P., & Glenn Y., 2002: 93). Dalam hal ini syarat OJK dikatakan independen adalah jika setiap kebijakan otoritas keuangan tidak dipengaruhi atau dikendalikan oleh pemerintah secara dominan dan pihak-pihak lain yang tidak memiliki tugas, fungsi, dan wewenang untuk itu (Kenneth K.M., 2006: 19).

OJK diharapkan mampu menerapkan kebijakan dengan konsisten, *integrated, forward looking, cost effective*, dan respon terhadap inovasi dan produk-produk baru di sektor jasa keuangan. Kokoh dalam menghadapi krisis, efisiensi dan efektivitas tinggi yang tercermin dari biaya serta kejelasan pembagian tugas, fungsi dan tanggung jawab serta persepsi yang baik di mata publik (Tim UGM & Tim UI, 2010: 28).

Penekanan pada independensi ini sejalan dengan pendapat yang menekankan bahwa OJK harus tunduk pada *rules of the game*. (Jon Stern & John Cubbin, 2003: 9, 18, 46, 49). Namun, masih terdapat beberapa kelemahan regulasi dari aspek independensi yang dapat dilihat dari beberapa ketentuan di dalam UUOJK. Ini berkaitan dengan delapan isu yang perlu dibahas dalam paper ini untuk diadakan reformulasi penguatan independensi OJK.

Isu tersebut adalah: (1) penguatan status independensi kelembagaan OJK sebagai lembaga negara; (2) *governance* dalam pengambilan keputusan OJK; (3) *governance* dalam masa akhir jabatan Dewan Komisioner (DK); (4) pengelolaan pungutan anggaran OJK; (5) independensi dalam penyidikan; (6) konglomerasi lembaga keuangan dan non keuangan; (7) penegasan ketua panitia seleksi DK; dan (8) penguatan kelembagaan OJK di dalam konstitusi.

## **B. PERMASALAHAN**

OJK di Indonesia sebagai otoritas pengawas dan regulator di sektor jasa keuangan belum mampu independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal ini terkait dengan permasalahan OJK sebagai lembaga negara atau bukan, pengambilan keputusan, masa akhir jabatan DK, pengelolaan pungutan anggaran, penyidikan, konglomerasi keuangan dan non keuangan, panitia seleksi DK, serta kedudukannya dalam konstitusi. Bagaimanakah reformulasi penguatan independensi OJK di Indonesia dalam rangka mewujudkan SSK yang sehat dan kokoh?

## **C. METODOLOGI**

Jenis metode penelitian ini adalah normatif dengan menggunakan data sekunder dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK (UUOJK); UU Nomor 23 Tahun 1999 juncto UU Nomor 3 Tahun 2004 juncto UU Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia (UUBI); UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UUKPK); dan UU Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UULPS).

## **D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pokok bahasan ini adalah terkait dengan status independensi OJK sebagai lembaga Negara, *governance* dalam pengambilan keputusan, *governance* dalam masa akhir jabatan Dewan Komisioner, pengelolaan sendiri pungutan anggaran, independensi penyidikan, konglomerasi keuangan dan non keuangan, panitia seleksi Dewan Komisioner, dan kelembagaan OJK di dalam konstitusi.

### 1. Status Independensi OJK Sebagai Lembaga Negara

Dalam UUOJK perlu penegasan secara eksplisit status kelembagaan OJK sebagai lembaga negara dan badan hukum publik. Secara eksplisit (tegas) di dalam UUBI disebutkan status kelembagaan Bank Indonesia (BI) adalah sebagai lembaga negara yang independen, sedangkan dalam UUOJK tidak jelas disebutkan status kelembagaan OJK sebagai lembaga negara atau implisit. Sebaiknya, status OJK disebutkan secara tegas sebagai lembaga negara di dalam UUOJK seperti BI.

Kemudian mengenai badan hukum atau tidak badan hukum. BI dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dengan tegas disebutkan sebagai badan hukum. Di dalam Pasal 4 ayat (3) UUBI menentukan status BI adalah badan hukum. Kemudian di dalam Pasal 2 ayat (2) UULPS menentukan status LPS adalah badan hukum.

Sedangkan di dalam UUOJK tidak ada disebutkan secara implisit status OJK sebagai badan hukum. Tetapi karena OJK diberikan kewenangan untuk mengeluarkan peraturan, maka dari kewenangan itulah ditafsirkan bahwa OJK adalah badan hukum publik.

Jika suatu lembaga merupakan badan hukum publik maka lembaga tersebut berwenang mengeluarkan peraturan. Jika OJK mengeluarkan peraturan maka OJK adalah badan hukum publik. Akan tetapi, OJK sebagai badan hukum publik tidak ada disebutkan secara implisit di dalam UUOJK. OJK dikatakan sebagai badan hukum publik hanya didasarkan atas penafsiran dari adanya kewenangan OJK dalam hal mengeluarkan peraturan.

Apa alasan perlunya status OJK disebutkan secara tertulis sebagai lembaga negara di dalam UUOJK? Tentu sebagai wujud tata kelola yang baik maka hal itu diperlukan untuk *check and balances* (Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2012: 23). Secara legalitas untuk kepastian hukum status kelembagaan OJK sebagai lembaga yang berwenang membuat peraturan atau badan hukum publik.

Dengan demikian kekuasaannya eksplisit (jelas) tidak terpusat pada satu tangan atau satu institusi tertentu, tapi dibatasi sesuai dengan fungsinya dan dikontrol secara internal maupun eksternal oleh rakyat (Hendra N.U., 2005: 277). Perannya untuk dan atas nama negara, (Bagir M., 2006: 5) menentukan atau membentuk kehendak negara yang ditugaskan oleh undang-undang, sehingga mereka yang melaksanakan peran itu disebut sebagai penyelenggara negara (Padmo W., 1995: 45-60).

BI sebagai lembaga negara yang independen di bidang tugasnya berada di luar pemerintahan dan lembaga lain. Dalam pelaksanaan tugasnya BI menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selain itu, laporan keuangan BI diperiksa oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK). Hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR. (Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UUBI).

Independensi BI membawa konsekuensi yuridis logis bagi BI yaitu mempunyai kewenangan mengatur atau membuat peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang. Dengan demikian, BI sebagai lembaga negara yang

independen dapat menerbitkan peraturan dengan kemungkinan pemberian sanksi administratif. (Paragraf 13 Penjelasan Umum UUBI).

Bagi lembaga-lembaga negara yang independen, tujuannya adalah untuk kemaslahatan bangsa dan negara sebagai pengikat independensinya. (Hendra N.U., 2005: 281). OJK juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat peraturan yang merupakan pelaksanaan undang-undang. OJK juga diberikan kewenangan menerbitkan peraturan dan kemungkinan memberikan sanksi administratif kepada Lembaga Jasa Keuangan (LJK). Oleh sebab itu, status kelembagaan OJK dalam UUOJK harus disebutkan sebagai lembaga negara yang independen seperti BI.

Terkait dengan status BI dalam UUBI dinyatakan sebagai badan hukum, hal ini dimaksudkan agar terdapat kejelasan wewenang BI dalam mengelola harta kekayaan sendiri yang terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selain itu, BI sebagai badan hukum publik berwenang mengeluarkan dan menetapkan peraturan serta mengenakan sanksi dalam batas kewenangannya (Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UUBI). Ini artinya jika OJK tidak berstatus sebagai badan hukum, maka hal ini akan berkonsekuensi logis yuridis pada ketidakjelasan kewenangan OJK dan pertanggungjawaban dalam mengelola harta kekayaan sendiri. Sehingga bagaimana mungkin OJK bisa independen dalam hal ini jika OJK tidak bisa mengelola harta kekayaannya sendiri seperti badan hukum lain.

Orang sebagai subjek hukum terkait dengan pertanggungjawaban pribadi, (Rahayu H., 2010: 11) sedangkan badan hukum terkait pertanggungjawaban organ-organnya. Badan hukum adalah manusia fiktif, tapi memiliki harta kekayaan sendiri, (Chidir A. 1991: 29-30) dapat melakukan perbuatan hukum, (Abdul M., 2006: 12) bertindak dan berperan seperti manusia (C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, 2001: 11). Merupakan kumpulan orang-orang, harta kekayaan terpisah dari anggotanya, dan kelahirannya pun harus melalui persetujuan Pemerintah atau Negara (M. Yahya H., 2009: 55).

Suatu badan hukum melakukan aktivitas dengan diperankan oleh orang-orang yang terikat bersama-sama dalam kegiatan yang saling inheren, memiliki personalitas hukum yang berbeda dan terpisah dari kepribadian personnya, memiliki tanggung jawab terbatas hanya sebatas harta kekayaan, menggugat dan digugat atas nama badan hukum yang diwakili oleh pimpinan.

Kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh anggotanya. Hak kekayaan badan hukum milik bersama seluruh anggota, (Chidir A. 1991: 34) untuk melayani kepentingan bersama. Jika badan hukum publik, maka pengelolaan harta kekayaannya diperlukan untuk kepentingan publik. Namun harta kekayaan badan hukum terpisah dari kepemilikan manusia yang ada didalamnya, (Abdul M., 2006: 14) dan tidak dapat dibagi-bagi bersama-sama oleh para anggotanya. (C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, 2001: 11).

Badan hukum baru dapat diakui secara sah jika telah disahkan atau diberi izin oleh Pemerintah (Abdul M., 2006: 15). Sehingga terbentuklah kontrak antara anggota-anggotanya pada satu segi, dan antara pemegang saham dengan Pemerintah di segi lain (M. Yahya H., 2009: 56). Karakter khususnya adalah adanya harta kekayaan yang terpisah dari para pemilik atau pendirinya, mempunyai tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tersendiri, dan adanya organisasi yang teratur (Chidir A. 1991: 97).

Pemisahan harta kekayaan badan hukum dari para pemegang sahamnya menunjukkannya sebagai entitas yang mandiri atau independen. Dengan adanya pimpinan tertinggi sebagai wakil bertanggung jawab penuh atas pengurusan, maka pemegang saham dan pihak-pihak lain dilarang mengintervensi kebijakan pimpinan (Erman R., 2011: 116).

Hal yang demikian inilah yang dimaksudkan bagi OJK agar statusnya dijadikan sebagai badan hukum di dalam UUOJK, sehingga jelas kewenangannya, pertanggungjawabannya, kepemilikannya dan pengelolaan harta kekayaan untuk kepentingan publik seperti status badan hukum yang diberikan kepada BI dan LPS sebagai lembaga negara yang independen.

Contoh dalam mengurus harta kekayaan misalnya pengaturan pungutan anggaran OJK di dalam UUOJK, disebutkan sisa pungutan anggaran OJK setiap tahun harus disetorkan ke kas negara (Pasal 37 ayat (5) UUOJK). Kewenangan pengelolaan terhadap sisa pungutan ini tidak diberikan tersendiri kepada OJK untuk mengelolanya. Hal inilah yang masih dipandang kurang mendukung independensi OJK, sehingga jika OJK tidak berstatus sebagai badan hukum maka OJK tidak akan mungkin independen dari segi anggaran.

## **2. Governance Dalam Pengambilan Keputusan**

Ketua OJK tidak mempunyai kewenangan lebih dibandingkan anggota DK yang lain. Ketentuan OJK ini berbeda dengan di BI dimana gubernur BI mempunyai hak veto ketika mengambil suatu keputusan (Pasal 43 ayat (3) dan (4) UUBI).

Misalnya dalam Rapat Dewan Gubernur (RDG) mengambil keputusan kebijakan moneter untuk penentuan BI Rate (Solikin M.J., dkk. (Tim Penyusun), 2009: 73). Sedangkan di dalam UUOJK, Ketua OJK tidak mempunyai hak veto seperti di BI, melainkan pengambilan keputusan di OJK dilakukan dengan cara voting (suara terbanyak).

Akibatnya, proses pengambilan keputusan di OJK menjadi lambat dan Ketua OJK hanya sekedar pimpinan rapat, sementara dalam hal melaksanakan tugas, Ketua OJK itu dianggap paling bertanggung jawab. Keterlambatan mengambil keputusan tentu dapat berdampak terhadap kondisi sistem keuangan. Oleh sebab itu, sebaiknya Ketua OJK diberikan kewenangan lebih dari anggota DK yang lain ketika mengambil suatu keputusan.

Artinya dalam hal ini perlu adanya ketegasan tentang tugas, fungsi, dan kewenangan Ketua OJK. Oleh sebab Ketua OJK merupakan paling bertanggung jawab, maka sebaiknya Ketua OJK diberikan kewenangan lebih dari anggota DK yang lain ketika mengambil suatu keputusan yaitu mempunyai hak veto seperti di BI, sehingga proses pengambilan keputusan di OJK menjadi cepat.

Pasal 24 UUOJK tidak menentukan kewenangan veto bagi Ketua Dewan Komisiner OJK dalam mengambil keputusan akhir, melainkan dilakukan secara voting (suara terbanyak). Sedangkan di Pasal 43 UUBI menentukan adanya kewenangan veto bagi Gubernur BI dalam mengambil keputusan akhir jika musyawarah mufakat tidak tercapai.

Dengan demikian, BI memiliki *political independence*. Wakil Pemerintah boleh hadir dalam RDG dengan hak bicara, tapi tanpa hak suara atau veto. Pengambilan keputusan dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat (kolektif). Jika mufakat tidak tercapai, maka Gubernur mempunyai kewenangan veto untuk menetapkan keputusan akhir. Salah satu cara mengukur independensi bank

sentral adalah wakil Pemerintah tidak mempunyai hak veto (F.X. Sugiyono A., 2003: 38-59).

*Political independence* ini merupakan kemampuan bank sentral untuk menetapkan tujuan kebijakan yang bebas dari pengaruh Pemerintah. Termasuk pengusulan, pengangkatan, pemberhentian, masa jabatan, pengangkatan kembali Gubernur, dan jabatan lain dari Gubernur, wakil, dan Anggota Dewan Gubernur, serta proses pengambilan keputusan, ada atau tidaknya instruksi dan hak veto dari Pemerintah, penetapan penghasilan Dewan Gubernur dan kepemilikan modal.

### 3. **Governance Dalam Masa Akhir Jabatan Dewan Komisioner**

Sistem pergantian masa jabatan di suatu lembaga ada yang disebut dengan *staggering* artinya dewan pimpinan tidak berhenti secara sekaligus di saat waktu bersamaan. Masa jabatan dewan pimpinan di OJK yaitu untuk keanggotaan Dewan Komisioner (DK) berhenti secara sekaligus di saat bersamaan. Ini berbeda dengan di BI, dimana deputi BI tidak berhenti secara sekaligus di saat waktu bersamaan.

Jika anggota DK berhenti sekaligus, jelas berakibat pada proses pengambilan keputusan dengan cepat, dan mengganggu kegiatan dan aktivitas OJK selama masa seleksi berlangsung hingga penetapan. Sementara objek yang diawasi OJK adalah bisnis keuangan yang memerlukan kecepatan dan kesiapsiagaan sewaktu-waktu dalam penanganannya. Oleh sebab itu, perlu diperkuat tata kelola dalam hal masa akhir jabatan DK dengan *staggering system*.

Harapannya ke depan, agar dalam revisi UUOJK diatur tata cara pemilihan DK yang lebih baik dengan mengadopsi model BI. Tidak boleh semua komisioner habis masa tugasnya secara bersamaan. Sehingga terjaga kelangsungan kebijakan, tidak terjadi gejolak dan saling “tikam” di dalam OJK sendiri atau saling melempar “kotoran” masing-masing calon. Bahkan, bisa saja para calon menyuruh pihak lain membuat *press release* untuk menakuti-nakuti urusan kerugian negara (Rezki Nisaputra, 2022).

Lembaga independen di suatu negara tidak dicampuri kepentingan kekuasaan eksekutif bila lembaga itu memiliki karakteristik yaitu: (Dumaria S., 2017: 258). (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan satu orang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tapi *staggered* (Harmoko M.S., 2021: 155-156).

Oleh karena itu, sebagai lembaga independen, masa jabatan masing-masing anggota DK seharusnya tidak berhenti secara bersamaan dalam satu waktu, tapi *staggered*. OJK seharusnya mendapatkan jaminan konstitusional dalam menjalankan tugas secara efektif, independen, dan berkesinambungan yaitu dengan cara anggota DK tidak harus berhenti secara bersamaan dalam satu waktu (Dumaria S., 2017: 259).

### 4. **Pengelolaan Sendiri Pungutan Anggaran**

Putusan MK dengan tegas mengatakan bahwa anggaran dari APBN sifatnya sementara sampai OJK punya kemampuan untuk menghidupi dirinya sendiri (Putusan MK Nomor 25/PUU-XII/2014). Tapi berdasarkan pengaturan pungutan anggaran OJK di dalam UUOJK, kemampuan itu tidak mungkin didapat, sebab sisa pungutan anggaran OJK setiap tahun harus disetorkan ke kas negara (Pasal 37 ayat (5) UUOJK). Hal ini masih dipandang kurang mendukung independensi OJK terutama dalam sistem pungutan anggaran, sehingga OJK tidak mungkin independen dari segi anggaran.

Setiap tahun sisa anggaran dari hasil pungutan harus disetor ke kas negara sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) (Tira Santia, 2022). Contoh OJK menyetor uang pajak dan sisa anggaran pada 2021 ke negara sebesar Rp.457,5 miliar. Sebagian besar uang itu adalah PNBP setelah dikurangi pajak sebesar Rp.230,8 miliar (Muhammad Hendartiyo, 2022).

Ini artinya anggaran OJK setiap tahun harus dimulai lagi dari nol, sehingga OJK tidak mungkin bisa independen sampai kapan pun. Ditambah lagi OJK juga dikenakan sebagai wajib pajak, sehingga OJK menjadi dua kali bayar, yaitu bayar pajak dan bayar PNBP. Oleh sebab itu, yang sifatnya pungutan seharusnya bisa dikelola sendiri oleh OJK sebagai dana cadangan untuk tahun ke depan dalam rangka mengurangi beban Industri Jasa Keuangan (IJK) seperti LPS.

Misalnya anggaran OJK tahun 2021 berjumlah Rp. 1 triliun, sedangkan yang terpakai untuk kebutuhan operasional per Desember 2021 berjumlah Rp. 900 milyar, sehingga ada sisa Rp. 1 milyar. Terhadap sisa Rp. 1 milyar tersebut berdasarkan Pasal 37 ayat (5) UUOJK harus disetorkan ke negara menjadi PNBP, sehingga anggaran OJK untuk tahun 2022 menjadi nol. Kemudian OJK dapat anggaran baru lagi di tahun 2022, di akhir tahun berikutnya, anggaran 2022 itu juga nanti disetor ke kas negara jika tidak habis dan seterusnya (Dionisio Damara, 2021). Dengan regulasi yang demikian, membuat OJK tidak bisa menginput dana sisa tersebut sebagai dana cadangan.

Pengaturan anggaran OJK yang demikian berbeda dengan pengaturan di lembaga independen lainnya, misalnya LPS, (UU Nomor 24 Tahun 2004) jika dibandingkan maka terhadap sisa Rp. 1 milyar tahun 2021 tadi masuk ke dana cadangan, kemudian di tahun 2022 misalnya ada lagi sisa Rp. 2 milyar, masuk lagi ke dana cadangan, sehingga dana cadangan menjadi Rp. 3 milyar.

Seharusnya di OJK dana sisa anggaran itu harus diinput terus-menerus sehingga pada suatu waktu ke depan OJK bisa mandiri dari hasil sisa anggaran yang diinput sebagai dana cadangan dalam rangka mengurangi beban IJK.

##### **5. Independensi Penyidikan**

Secara kelembagaan, UUOJK memberikan kewenangan penyidikan kepada lembaga OJK (Pasal 49 s/d Pasal 51 UUOJK). Penyidik OJK terdiri dari pejabat penyidik Polri dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang dipekerjakan di OJK (Tesalonika M.S., Karel Y.U., & Dientje R., 2022). Tapi pengaturannya menjadi berbeda, karena penyidik OJK adalah penyidik yang diperbantukan dari lembaga lain yaitu penyidik dari Polri dan PPNS, bukan penyidik OJK sendiri. Akibatnya, DK OJK tidak boleh mengumumkan karena bukan penyidik dan bukan PPNS. Sebaiknya OJK mempunyai penyidik sendiri, bukan penyidik yang diperbantukan dari lembaga lain.

Ini berarti dalam melakukan penyidikan, OJK harus “meminjam” bantuan dari pemerintah (baik institusi polisi maupun institusi lainnya). Sehingga OJK tidak bisa langsung melakukan kontrol terhadap aktivitas penyidikan (Bismar N., 2013: 11). UUOJK itu sendiri tidak konsisten, ke lembaganya diberikan kewenangan penyidikan tapi penyidiknya sendiri adalah PPNS dan Polisi, sementara orang di OJK itu bukan PNS sehingga tidak bisa menjadi PPNS, melainkan penyidiknya merupakan tenaga perbantuan teknis operasional. Sementara dalam wewenang kelembagaan, DK itu mewakili OJK, termasuk memiliki wewenang penyidikan, tapi terhadap individu DK itu sendiri tidak punya kewenangan penyidikan.

Beda dengan DK di KPK itu punya kewenangan penyidikan. Misalnya ada kasus dimana perusahaan lembaga keuangan sudah ditetapkan sebagai tersangka oleh OJK, akan tetapi DK OJK tidak boleh mengumumkan terkait dengan kasus tersebut karena mereka bukan penyidik. Di sini salah satu keanehan UUOJK itu. Jadi, kepada lembaganya diberi kewenangan penyidikan, tapi kepada organ yang melakukannya tidak diberikan kewenangan penuh sebagai penyidik seperti penyidik di KPK.

Dalam konteks independensi penyidikan masih terdapat *gap* yang berpotensi menciptakan penyalahgunaan wewenang dan ketidakpastian. Di satu sisi tidak ada standar hukum acara yang spesifik menyangkut penyidikan di dalam UUOJK. Di sisi lain, tidak dapat dipungkiri kalau sektor keuangan sangat kompleks. Perlu pemahaman yang menyeluruh dari penyidik agar mampu melihat permasalahan yang ada dari kaca mata multi dimensi. Sayangnya, UUOJK tidak memberi acuan yang jelas mengenai standar yang harus dipakai (Bismar N., 2014: 290).

Tidak terintegrasinya fungsi penyidikan ke dalam lembaga OJK berpotensi menimbulkan perbedaan interpretasi yang pada gilirannya dapat menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan kebijakan.

Ada potensi multi interpretasi terhadap Pasal 49 ayat (1) UUOJK. Pada satu sisi, dapat diinterpretasi bahwa Kepolisian sebagai institusi mempunyai kewenangan penyidikan tersendiri terhadap kasus-kasus kejahatan di bidang keuangan. Di sisi lain, juga dapat diinterpretasi hanya penyidik Kepolisian yang diperbantukan di OJK lah yang diberi kewenangan khusus untuk menyidik kasus-kasus kejahatan di bidang keuangan. Sehingga, sebagai institusi, Kepolisian tidak lagi berwenang menangani kasus-kasus kejahatan di bidang keuangan (Bismar N., 2014: 291).

Masalah ini harus diperjelas karena perbedaan interpretasi akan berpotensi mempengaruhi independensi penyidikan oleh OJK dan penegakkan hukum di bidang keuangan. Idealnya memang penyidikan di bidang keuangan harus dilakukan oleh satu institusi untuk menjaga konsistensi kebijakan. Sebab, penyidikan yang dilakukan dua institusi berbeda berpotensi menimbulkan perbedaan penanganan dan ketidakpastian hukum kebijakan di bidang keuangan.

## **6. Konglomerasi Keuangan dan Non Keuangan**

Pembentukan OJK dilatarbelakangi oleh perkembangan sektor keuangan, konglomerasi LJK, meningkatnya pelanggaran di bidang jasa keuangan, dan belum optimalnya perlindungan konsumen jasa keuangan. Saat ini terdapat kecenderungan konglomerasi LJK memiliki beberapa anak perusahaan yang berbeda-beda kegiatan usahanya. Misalnya, bank memiliki anak perusahaan asuransi, sekuritas, pembiayaan, dan dana pensiun. Tentu ini mendorong terciptanya kompleksitas kegiatan usaha (Kusumaningtuti S.S., 2017: 15-27).

Konglomerasi keuangan adalah LJK yang berada dalam satu grup atau kelompok karena keterkaitan kepemilikan dan/atau pengendalian yang memiliki total aset grup lebih besar atau sama dengan Rp. 100 triliun dan kegiatan bisnis lebih dari satu jenis LJK. LJK yang termasuk ke dalam konglomerasi keuangan adalah bank, perusahaan asuransi dan perusahaan reasuransi, perusahaan pembiayaan, dan/atau perusahaan efek (POJK Nomor 18/POJK.03/2014).

Pengawasan terintegrasi OJK di Indonesia hanya berlaku untuk pengawasan terhadap sesama konglomerasi lembaga keuangan. Sementara untuk konglomerasi lembaga keuangan dan non keuangan, OJK tidak punya kewenangan dan tidak boleh masuk ke dalamnya untuk melakukan pengawasan. OJK juga tidak punya

kewenangan memerintahkan mereka untuk membentuk *holding company*. Sementara di beberapa negara, OJK-nya boleh meminta akses laporan dari grup keuangan dan lembaga non keuangan terkait.

Sebaiknya ada pengaturan terhadap konglomerasi antara lembaga keuangan dan non keuangan dengan membentuk *holding company* agar OJK bisa masuk ke dalamnya dan melakukan konsolidasi menjadi lebih baik dan efisien. Dengan konsolidasi tersebut, neraca keuangan dari masing-masing perusahaan menjadi mudah untuk diketahui keterkaitan kepemilikannya, keterkaitan pengawasan / pengurusan, dan keterkaitan keuangannya.

Di Indonesia *financial holding* dan *holding company* itu juga belum ada. Seharusnya induk *holding* tidak melakukan aktivitas usaha tapi anak perusahaan saja. Jika *financial holding* dan *holding company* itu nantinya ke depan ada di Indonesia, maka OJK harus punya kewenangan mengatur *holding company* tersebut. Tapi yang sudah terjadi di lapangan adalah konglomerasi. Sebaiknya konglomerasi yang ada sekarang ini menjadi *holding company*. Jika sudah menjadi *holding company* maka OJK harus punya kewenangan mengawasi *financial holding*.

OJK hanya bisa melakukan pengawasan terintegrasi terhadap sesama konglomerasi lembaga keuangan. Contoh konglomerasi sesama lembaga keuangan yaitu Mandiri AXA, Mandiri Sekuritas, Mandiri Finance, Mandiri Dana Pensiun, masing-masing terhimpun dalam group Bank Mandiri. Bank Mandiri sebagai lembaga keuangan dengan aset terbesar memiliki anak perusahaan berupa bank seperti Bank Mandiri Taspen, Perusahaan Pembiayaan, Mandiri Tunas Finance, Perusahaan Asuransi, Mandiri Inhealth dan AXA Mandiri, dan Perusahaan Efek seperti Mandiri Sekuritas dan Mandiri Investasi. Kemudian ada Bank BCA sebagai lembaga keuangan bank milik swasta terbesar memiliki anak perusahaan seperti BCA Finance, BCA Insurance, BCA Life dan BCA Sekuritas (Trioksa S., 2019: 2).

Variasinya lagi ada lembaga keuangan merupakan bagian dari konglomerasi yang bukan keuangan. Dalam hal ini OJK harus punya akses untuk mempelajari laporan-laporan keuangan perusahaan yang bukan lembaga keuangan tadi. Contoh Trans Group atau CT Corp milik Chairul Tanjung, di dalamnya ada Transmart, Transtudio, Trans Retail, dan Trans TV, dan lain-lain yang bukan lembaga keuangan, tapi perusahaan ini terkait dengan kepemilikan yang sama dengan lembaga keuangan yaitu Bank Mega, Mega Finance, dan lain-lain juga milik Chairul Tanjung, sehingga sudah pasti mereka satu group konglomerasi antara lembaga keuangan dengan lembaga non keuangan karena satu kepemilikan.

#### **7. Panitia Seleksi Dewan Komisiner**

Mengenai panitia seleksi anggota DK OJK, ada dua hal yang perlu diperbaiki. *Pertama*, Menteri Keuangan tidak disebutkan di dalam UUOJK sebagai ketua panitia seleksi untuk menyeleksi ketua, wakil, dan anggota DK. Sementara dalam praktek terjadi penunjukan Menteri Keuangan sebagai ketua panitia seleksi dan Gubernur BI sebagai wakilnya. Sebaiknya atas pertimbangan independensi, Menteri Keuangan seharusnya hanya bertindak dalam rangka melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya sebagai koordinator di dalam KSSK, bukan untuk diangkat sebagai ketua panitia seleksi calon anggota DK.

Menteri Keuangan sebaiknya tidak bertindak sebagai ketua panitia seleksi untuk memilih calon anggota DK, atau Presiden sebaiknya tidak memberi tugas ini kepada Menteri Keuangan. Menteri Keuangan sebaiknya hanya bertindak sebagai

koordinator dalam KSSK, tidak termasuk dalam hal menyeleksi calon. Jika Menteri Keuangan bertindak sebagai ketua panitia seleksi, maka bagi para calon dapat mengalami tekanan psikologis, politik, dan lain-lain yang sudah pasti berpengaruh pada independensi.

Struktur panitia seleksi di periode awal seleksi DK saat pertama kali dibentuk dilakukan melalui pembentukan komisi. Tapi, setelah berlaku UUOJK, struktur panitia seleksi menjadi tidak independen, karena Menteri Keuangan ditunjuk secara permanen sebagai ketua panitia seleksi calon DK. Misalnya dalam praktik rekrutmen DK pada periode kedua setelah OJK dibentuk yaitu Periode 2017-2022, Presiden menunjuk Menteri Keuangan sebagai ketua panitia seleksi. Demikian untuk memilih calon DK di Periode 2022-2027, tetap ketuanya Menteri Keuangan.

Susunan panitia seleksi tetap merujuk sesuai Keputusan Presiden Nomor 145/P Tahun 2021 dimana Menteri Keuangan tetap ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota panitia seleksi (mewakili Pemerintah). Keputusan Presiden tersebut telah ditetapkan sejak tanggal 24 Desember 2021.

*Kedua*, UUOJK menentukan semua calon yang mendaftar termasuk *incumbent* harus ikut seleksi dari tahap awal. Kalau demikian ketentuannya, maka *incumbent* tidak akan mau ikut seleksi dari awal karena menjaga marwah, wibawa, dan integritas lembaga yang dipimpinnya selama ini.

Sebab jika *incumbent* ikut seleksi dari awal lagi, berarti *incumbent* tersebut selama ini dianggap tidak kompeten memimpin OJK. Pengaturan yang demikian, seolah-olah undang-undang tidak menghendaki periode kedua bagi *incumbent*, karena sudah pasti *incumbent* tidak mau ikut seleksi dari awal demi menjaga marwah, wibawa, dan integritas lembaga yang dipimpinnya.

Secara implisit dengan sistem panitia seleksi tersebut mewajibkan *incumbent* harus ikut seleksi mulai dari tahap awal. Contoh konkrit sebagai perbandingan terhadap Hamdan Zoelva tidak mau dipilih lagi menjadi Ketua MK sehubungan dengan sudah habis masa jabatannya, karena harus ikut lagi dari awal seleksi yang dilaksanakan oleh panitia seleksi.

Jika *incumbent* ikut seleksi dari tahap awal dan ternyata kalah maka kesannya akan memermalukan lembaga yang dipimpinnya selama ini karena dianggap tidak kompeten memimpin. Seharusnya calon dari *incumbent* ada pengecualian misalnya ikut seleksi di tahap akhir saja.

#### **8. Kelembagaan OJK di Dalam Konstitusi**

Independensi fungsional OJK dapat ditemukan secara implisit di dalam konstitusi yaitu di Pasal 33 UUD 1945, sedangkan independensi kelembagaannya tidak disebutkan secara eksplisit di dalam konstitusi. Independensi kelembagaan OJK tersebut terdapat secara eksplisit di dalam UUOJK. Sedangkan independensi BI baik secara fungsional maupun kelembagaan disebutkan eksplisit di dalam konstitusi.

Sebaiknya agar OJK benar-benar kuat, kokoh, dan tidak lagi diperdebatkan tentang konstitusional dan inkonstitusionalnya, maka sebaiknya status kelembagaan OJK diatur secara tegas (eksplisit) di dalam konstitusi misalnya di Pasal 33 UUD Tahun 1945 sehingga sama seperti BI. Ini diperlukan agar statusnya menjadi kuat di dalam sistem ketatanegaraan.

#### **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

OJK di Indonesia sebagai lembaga yang independen dalam mewujudkan SSK yang sehat dan kokoh masih dipengaruhi oleh pemerintah dan pihak-pihak lain. OJK sebagai otoritas pengawas dan regulator di sektor jasa keuangan belum mampu independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal itu dapat dilihat dari regulasi yang mengatur tentang kedudukan OJK sebagai lembaga negara atau bukan, pengambilan keputusan, masa akhir jabatan DK, pengelolaan pungutan anggaran, penyidikan, konglomerasi keuangan dan non keuangan, panitia seleksi DK, serta kedudukannya dalam konstitusi. Dengan kelemahan regulasi tersebut diharapkan agar sebaiknya diadakan reformulasi penguatan independensi OJK di Indonesia dalam rangka mewujudkan SSK yang sehat dan kokoh dan sesuai standar praktik terbaik internasional.

### Referensi

- Abdul M., *Hukum Persekutuan dan Perseroan*, Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2006.
- Bagir M., “Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi Dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan)”, *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun ke XXI Nomor 244*, Maret, IKAHI, Jakarta, 2006.
- Bismar N., “Struktur Regulasi Independensi Otoritas Jasa Keuangan”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 3, Nomor 3 Nopember 2014.
- \_\_\_\_\_, “Struktur Regulasi Independensi Otoritas Jasa Keuangan”, Makalah, *Disampaikan pada Seminar Eksistensi dan Tantangan OJK Dlam Menata Industri Jasa Keuangan Untuk Pembangunan Ekonomi*, Dilaksanakan Bening Institute, Jakarta, Tanggal 23 April 2013.
- Chidir A., *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1991.
- C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Dagang*, Jakarta: Jambatan, 2001.
- Dumaria S., “Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen”, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No. 2 (2017), hal. 258.
- Erlend W.N., “Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis”, *International Monetary Fund (IMF) Working Paper*, WP/09/70, April 2009, hal. 1-55.
- Erman R., *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- F.X. Sugiyono A., *Kelembagaan Bank Indonesia*, Seri Kebanksentralan Nomor 5, (Jakarta: Pusat Pendidikan Dan Studi Kebanksentralan / PPSK, 2003.
- Harmoko M.S., “Kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Sebagai Lembaga Quasi Peradilan Etik”, *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume 10 Nomor 2 Juli-Desember 2021, hal. 155-156.
- Hendra N.U., “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No.3 Juli-September 2005.

- James R.B., Daniel E.N., Triphon P., & Glenn Y., "A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance", *Analysis of the Bank Supervisory Framework and Performance*, 2002.
- Jon Stern & John Cubbin, "Regulatory Effectiveness: The Impact Of Regulation And Regulatory Governance Arrangements On Electricity Industry Outcomes: A Review Paper", *Department of Economics, City University of London, Discussion Paper Series*, No.04/01, Decmber 2003.
- Kenneth K.M., *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of A Unified Regulator*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006.
- Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, "Risalah Pembahasan RUU Otoritas Jasa Keuangan", *Sekretariat Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*, Jakarta, Juni 2012.
- Kusumaningtuti S.S., *Mengenal Otoritas Jasa Keuangan dan Industri Jasa Keuangan*, Jakarta: OJK, 2017.
- M. Magnus & A. Korpas, "The role of the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)", *Economic Governance Support Unit, Direktorat-General for Internal Polices*, PE 587.390 - Oktober 2017.
- M. Yahya H., *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Padmo W., *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995.
- Rahayu H., *Hukum Komersil*, Malang: UMM Press, 2010.
- Solikin M.J., Harmanta, Junanto H., Firman M., Kiki N.A., Dian P.S., dan Diah E.H., (Tim Penyusun), *Review Penerapan Inflation Targeting Framework di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Riset dan Kebijakan Moneter Bank Indonesia, 2009.
- Tesalonika M.S., Karel Y.U., & Dientje R., "Aspek Hukum Fungsi Dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Melakukan Penyidikan Di Bidang Pasar Modal Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal", *Lex Crimen*, Vol. XI/No. 2/Jan/2022/EK.
- Tim UGM & Tim UI, *Alternatif Struktur OJK Yang Optimum: Kajian Akademik*, Tim Kerjasama Penelitian FEB UGM dan FE UI, Tanggal 23 Agustus 2010.
- Trioksa S., "Prospek Bank-Bank Milik Konglomerasi (Risiko, Mitigasi dan Implementasi GCG)", Artikel, *Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia*, 2019.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK (UUOJK).
- UU Nomor 23 Tahun 1999 junto UU Nomor 3 Tahun 2004 junto UU Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia (UUBI).
- UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UUKPK); dan UU Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan (UULPS).
- Putusan MK Nomor 25/PUU-XII/2014 Tanggal 4 Agustus 2015.
- POJK Nomor 18/POJK.03/2014 Tentang Penerapan Tata Kelola Terintegrasi Bagi Konglomerasi Keuangan dan POJK Nomor: 45/POJK.03/2020 Tentang Konglomerasi Keuangan.
- <https://infobanknews.com/akankah-ada-skenario-tersembunyi-dalam-pemilihan-komisioner-ojk/>, diakses tanggal 2 Maret 2022, Rezkiana Nisaputra, "Akankah

Ada Skenario Tersembunyi Dalam Pemilihan Komisioner OJK”, Dipublis Tanggal 1 Maret 2022.

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4874950/ojk-setor-pajak-dan-sisa-anggaran-ke-negara-rp-450-miliar-di-2021>, diakses tanggal 24 Februari 2022, Tira Santia, “OJK Setor Pajak dan Sisa Anggaran ke Negara Rp 450 Miliar di 2021”, Dipublis Tanggal 1 Februari 2022.

<https://bisnis.tempo.co/read/1556171/ojk-setor-pajak-dan-sisa-anggaran-ke-negara-rp-4575-miliar/full&view=ok>, diakses tanggal 24 Februari 2022, Muhammad Hendartiyo, “OJK Setor Pajak dan Sisa Anggaran ke Negara Rp 457,5 Miliar”, Dipublis Tanggal 1 Februari 2022.

<https://finansial.bisnis.com/read/20211213/90/1477121/tok-dpr-setujui-anggaran-ojk-senilai-rp6325-triliun-pada-2022>, diakses tanggal 24 Februari 2022, Dionisio Damara, “Tok! DPR Setujui Anggaran OJK Senilai Rp6,325 Triliun pada 2022”, Dipublis Tanggal 13 Desember 2021.

<https://www.tribunnewswiki.com/2021/05/14/chairul-tanjung>, diakses tanggal 25 Februari 2022, Dipublis Tanggal 14 Mei 2021.

<https://seleksi-dkojk.kemenkeu.go.id/PengumumanIsi.asp?idpxx=8>, Siaran Pers, Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan Periode 2022–2027.