

PUNGUTAN OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP INDUSTRI KEUANGAN DIPANDANG DARI ALIRAN POSITIVISME HANS KELSEN

¹Icha Cahyaning Fitri, ²Dominikus Rato, ³Bayu Dwi Anggono
¹Universitas Muhammadiyah Jember, ^{2,3}Universitas Jember
ichacahyaning@unmuhjember.ac.id, dominikusrato@gmail.com,
bayu_fh@unej.ac.id

ABSTRAK

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pungutan terhadap kegiatan di sektor jasa keuangan dan pungutan tersebut bersifat wajib. Dalam UU P2SK mengatur ketentuan terkait dengan pengelolaan pungutan yang dilakukan oleh OJK. Pasal 37 ayat (3) UU P2SK mengatur bahwa pungutan dan penerimaan lainnya dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dengan ketentuan hasil pungutan dapat digunakan sebagaimana atau seluruhnya secara langsung oleh OJK untuk memenuhi kebutuhan pendanaan kegiatan. Sedangkan Pasal 23A UUD NRI Thn 1945 yang menyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Jenis penelitian adalah penelitian normatif, dengan pendekatan *conceptual approach* dan *statute approach*. Teori hukum positivisme yang diusung oleh Hans Kelsen tentang *stufenbau theory* memotret fenomena hierarki dan norma hukum yang lebih rendah bergantung kepada norma hukum yang lebih tinggi.

Kata Kunci: OJK, Pungutan, Aliran Positivisme

ABSTRACT

The Financial Services Authority is the only institution that can impose levies on activities in the financial services sector and these levies are mandatory. The Financial Sector Development and Strengthening Law regulates provisions related to the management of levies carried out by the The Financial Services Authority. Article 37 paragraph (3) of the P2SK law regulates that levies and other revenues are managed in accordance with the provisions of laws and regulations in the field of state finance with the provisions that the proceeds of the levies can be used in part or in full directly by the OJK to meet activity funding needs. Meanwhile, article 23A of the 1945 NRI Constitution states that taxes and other coercive levies for state needs are regulated by law”. The type of research is normative research with a conceptual approach and statute approach. The positivist legal theory depicts the phenomenon of hierarchy and lower legal norms depending on higher legal norms.

Keywords: *The Financial Services Authority, Levy, Legal Positivist*

Latar Belakang

Sistem keuangan mempunyai peran yang utama dalam Pembentukan Undang-Undang No. 21 Thn 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK) dimaksudkan untuk memisahkan fungsi pengawasan perbankan dari bank sentral ke sebuah badan atau lembaga yang independen di luar bank sentral. Dasar hukum pemisahan fungsi pengawasan tersebut yaitu di Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU BI) yang menyatakan :

1. Tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen dan dibentuk dengan Undang-Undang ;
2. Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.

Pengawasan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal

ventura dan perusahaan pembiayaan serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. OJK bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sistem pengawasan yang dilakukan oleh OJK adalah sistem pengawasan terintegrasi (Sitompul, 2012), artinya seluruh kegiatan jasa keuangan yang dilakukan oleh berbagai lembaga keuangan tunduk pada sistem pengaturan dan pengawasan OJK. Pentingnya independensi bagi OJK paling tidak karena dua hal. Pertama, hampir semua krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1990 an diakibatkan oleh pengaruh politik. Lemah dan tidak efektifnya regulasi seringkali disebabkan campur tangan politik. Kedua, dialihkannya kewenangan pengawasan dari bank sentral berdampak pada munculnya kembali tentang isu independensi, selain itu pendirian OJK yang *superpower*

menimbulkan kekhawatiran tentang kewenangan besar yang dimilikinya.

Menurut Undang-Undang No. 4 Thn 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) OJK adalah lembaga negara yang independen yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan. Terkait masalah anggaran, terdapat perbedaan pada Pasal 37 UU OJK dengan Pasal 37 UU Pasal 37 UU P2SK.

a. Pasal 37 UU OJK berbunyi:

- (1) OJK 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 OJK sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
- (3) Pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penerimaan OJK

b. Pasal 37 UU P2SK berbunyi :

- (1) Terhadap pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan dikenai pungutan
- (2) Pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan wajib membayar pungutan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

(3) Pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penerimaan lainnya dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dengan ketentuan:

a) hasil pungutan dapat digunakan sebagian atau seluruhnya secara langsung oleh Otoritas Jasa Keuangan untuk memenuhi kebutuhan pendanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada Pasal 35 ayat (1) dan untuk meningkatkan kualitas layanan; dan

b) dalam hal terdapat hasil pungutan yang tidak digunakan sampai dengan akhir tahun anggaran maka dapat digunakan Otoritas Jasa Keuangan pada tahun anggaran berikutnya

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pungutan dan tata kelolanya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Independensi regulasi dan supervisi sulit untuk dicapai tanpa pengaturan yang jelas tentang independensi institusi dan anggaran. Berdasar Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Thn 1945) yang menyatakan bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang".

Jika pungutan OJK dikategorikan sebagai pungutan yang diselenggarakan oleh negara maka harus mengikuti kaidah dalam UUD 1945 yakni Bab VII Hal Keuangan Pasal 23, (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila DPR tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah

menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun lalu.

Pungutan oleh OJK tidak hanya sebatas persetujuan DPR, namun harus dilakukan dalam mekanisme APBN, dipungut sebagai penerimaan negara oleh negara, direncanakan bersama oleh Pemerintah dan DPR dan dialokasikan berdasarkan prinsip alokasi keuangan negara. Dengan demikian lembaga negara independen tentu tidak boleh memungut iuran seperti preman. Dari pandangan filsafat hukum positif, sesuai dengan konsep pemikiran Hans Kelsen tentang *stufenbau theory* atau doktrin struktur hirarki norma, bahwa konstitusi atau UUD NRI Thn 1945 adalah urutan tertinggi dalam tata hukum nasional (Anggono, 2014). UUD merupakan sumber dari perundang-undangan organik yaitu induk hukum yang melahirkan hukum positif di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan termasuk dalam penelitian hukum normatif yang juga dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan. Merupakan penelitian hukum dengan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin doktrin hukum untuk menjawab isu hukum tersebut, menggunakan

pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) (Marzuki, 2008). Oleh karena itu tipe metode penelitian ini adalah normatif yang berkaitan dengan aturan hukum berupa undang-undang. Dalam bahan hukum primer yang akan dijadikan bahan penelitian adalah UUD NRI Thn 1945, UU No. 3 Thn 2004 tentang Bank Indonesia, UU No. 21 Thn 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan UU No. 4 Thn 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Hasil dan Pembahasan

Aliran hukum positif memandang secara tegas bahwa antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*) (Sukarno et al., 2013). Terdapat dua aliran hukum positif yakni aliran hukum positif analitis John Austin dan aliran hukum murni Hans Kelsen (Aprita & Adhitya, 2020). Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai sistem-sistem hukum adalah sebuah sistem norma hukum. Sejumlah norma membentuk sebuah kesatuan, sebuah sistem, sebuah kelompok, jika keabsahan norma tersebut bisa dirunut kembali

sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar sebagai sumber umum ini menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa sebuah norma menjadi bagian sistem tertentu hanya berasal dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem ini (Kelsen, 2012).

Hans Kelsen menyatakan pikirannya tentang sistem hukum dan struktur hierarkisnya dalam teori jenjang (*stufentheorie*) yang memandang bahwa hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma, maka akan menjadi semakin abstrak, sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin konkrit normanya. Norma yang paling tinggi disebut dengan *grundnorm* (norma dasar) atau *ursprungnorm*.

Menurut Hans Kelsen hukum sebagai sistem-sistem hukum adalah sebuah sistem norma hukum. Sejumlah norma membentuk sebuah kesatuan, sebuah sistem, sebuah kelompok, jika keabsahan norma tersebut bisa dirunut

kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar sebagai sumber umum ini menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa sebuah norma menjadi bagian sistem tertentu hanya berasal dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem ini (Kelsen, 2012).

Sistem norma bisa dibedakan menjadi 2 (dua) jenis berbeda menurut jenis norma dasarnya, yang sebenarnya berarti, menurut sifat prinsip tertinggi keabsahan dalam sistem tersebut. Norma-norma jenis pertama dikatakan sah berdasarkan substansinya; yaitu perilaku manusia yang ditetapkan berdasarkan norma-norma ini dianggap wajib karena muatan norma tersebut memiliki muatan sangat jelas yang mengesahkan norma-norma tersebut. Muatan norma-norma ini dikualifikasi dengan cara ini karena norma-norma tersebut bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang muatannya termasuk dalam muatan norma-norma pembentuk sistem tersebut, sebagaimana muatan khusus di bawah muatan umum. Norma-Norma jenis ini adalah norma-norma moralitas. Misalnya, norma-norma

‘anda tidak boleh bohong’, ‘anda tidak boleh menipu’, ‘peganglah janji anda’, dan sebagainya berasal dari norma kejujuran. Dari norma dasar ‘cintailah sesamamu’ bisa diambil norma ‘anda tidak boleh menyakiti orang lain’, ‘anda harus membantu orang yang membutuhkan’, dan sebagainya.

Oleh karena itu menurut Hans Kelsen, arti hukum terletak pada sifat normatifnya yang memisahkan antara *Sein* dan *Sollen*. Sifat normatif dari hukum berada paling awal (jika A, seyogyanya B “*wenn A, soll B*”) (Kelsen, 2012). Penyimpangan atas norma hukum tersebut melahirkan sanksi yang merupakan konsekuensi. Dengan kata lain menurut Kelsen, sanksi harus diterapkan ketika terbukti ada pelanggaran (Susanto, 2012), pernyataan hukum bersifat hipotesis dan sekaligus identik atau harus. Sanksi ini menurut Kelsen harus ada pada setiap sistem norma. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu (Cahyadi & Manullang, 2008). Dalam hal ini, maka digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada suatu organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Menurut Kelsen seorang ilmuwan hukum harus

menerima apa pun keputusan sebagai sesuatu yang sah (*valid*) karena seorang ilmuwan hukum hanya dapat melakukan deskriptif bukan preskriptif (Cahyadi & Manullang, 2008).

Kewenangan yang dimiliki OJK berpotensi untuk melakukan *abuse of power*, sangat tidak inklusif dan tidak demokratis (Konstitusi, 2014). Hal ini dikarenakan posisi OJK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang mempunyai fungsi, tujuan, tugas dan wewenang yang dimilikinya yang fasis karena OJK dapat membuat regulasi, mengatur, mengawasi dan memungut anggaran dari lembaga-lembaga yang berada di bawah pengaturannya. Tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh OJK sebagaimana tercantum dalam UU OJK dan UU P2SK mengarah pada sektor keuangan yang vital peran dan fungsinya dalam kehidupan ekonomi masyarakat dan bangsa.

Dengan adanya UU OJK dan UU P2SK maka peran Bank Indonesia (BI) sebagai otoritas tunggal pengawas dan pengatur bank yang diemban sejak tahun 1953 beralih ke OJK. Sumber pembiayaan dan operasional OJK berasal dari pungutan kepada lembaga-lembaga keuangan perbankan dan lembaga keuangan nonbank yang didasarkan pada aset usaha

sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 Thn 2014 tentang Pungutan oleh OJK. Pasal 37 UU P2SK yang ketentuannya menyimpangi Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 dengan bingkai aliran positivisme dari Hans Kelsen. pungutan dan penerimaan lainnya yang dilakukan oleh OJK dan dikelola oleh OJK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dengan ketentuan hasil pungutan dapat digunakan sebagaimana atau seluruhnya secara langsung oleh OJK untuk memenuhi kebutuhan pendanaan kegiatan.

Dalam Pasal 6 UU P2SK menjelaskan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh institusi keuangan seperti : a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan ; b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Penjaminan dan Dana Pensiun, d. kegiatan jasa keuangan di sektor Lembaga Pembiayaan, perusahaan modal ventura, lembaga keuangan mikro dan LJK Lainnya, e. kegiatan di sektor ITSK serta aset keuangan digital dan aset kripto, f. perilaku pelaku usaha jasa keuangan serta pelaksanaan edukasi dan

Pelindungan Konsumen dan g. sektor keuangan secara terintegrasi serta melakukan asesmen dampak sistemik Konglomerasi Keuangan. Pada Pasal 6 Ayat (2) UU P2SK menyatakan bahwa selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), OJK bertugas melaksanakan pengembangan sektor keuangan, berkoordinasi dengan kementerian/lembaga dan otoritas terkait.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa OJK memiliki kekuasaan yang sangat besar, mulai dari membuat regulasi, mengawasinya, memungut anggaran dan menjatuhkan sanksi. Ruang lingkup kekuasaan OJK tidak dimiliki oleh lembaga manapun di negara ini termasuk BI. OJK mengambil tiga lingkup kekuasaan sekaligus yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Secara konstitusional keberadaan OJK sebagai institusi keuangan *superbody* dan lembaga negara independen tidak memiliki pijakan yang absah di dalam konstitusi Indonesia. Di dalam UUD NRI Thn 1945 hanya diatur tentang independensi Bank Indonesia sebagai otoritas tunggal pengawas dan pengatur bank yang diemban sejak tahun 1953 telah dialihkan kepada OJK sebagai sebuah lembaga negara yang bersifat *superbody*. OJK sebagai lembaga yang

memiliki otoritas yang lebih luas dibandingkan dengan BI, maka menurut konsep teori berjenjang stufenbau dari Hans Kelsen keberadaan OJK telah menyalahi amanat konstitusi. Pemisahan tugas moneter (ditangan Bank Indonesia) dengan pengawasan perbankan di tangan OJK akan menyebabkan tidak terintegrasinya sistem keuangan yang dapat berdampak pada stabilitas keuangan negara.

Kesimpulan

Fenomena sebagaimana terurai, bukan lagi semata tentang pungutan wajib yang dilakukan oleh OJK mengingat tujuan dibentuknya OJK agar keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan dapat terselenggara dengan teratur, adil, transparan dan akuntabel serta dapat mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil. Untuk mencapai tujuan tersebut OJK memiliki beberapa kewenangan untuk melakukan pengaturan, pengawasan, penyidikan dan pungutan. *Ratio Legis* kewenangan OJK dalam melakukan pungutan terhadap lembaga keuangan merupakan amanat Pasal 37 UU P2SK dan Pasal 23A UUD NRI Thn 1945 mengatur bahwa pajak dan pungutan bersifat memaksa untuk kepentingan negara.

Kewenangan melakukan pungutan ada bersamaan dengan lahirnya OJK dikarenakan sifat lembaganya yakni sebagai lembaga negara independen dan teknis pelaksanaan pungutannya diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Daftar Pustaka

Anggono, B. D. (2014). *Perkembangan pembentukan undang-undang di Indonesia*. Konstitusi Press.

Aprita, S., & Adhitya, R. (2020). *Filsafat Hukum*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.

Cahyadi, A., & Manullang, E. F. M. (2008). *Pengantar Ke Filsafat Hukum*. Kencana.

Kelsen, H. (2012). *Pengantar Teori Hukum, Diterjemahkan oleh Siwi Purwandari*. Nusa Media.

Konstitusi, M. (2014). Putusan MK No. 25/PUU-XXI/2014. In *Peraturan JDIH BPK*.

Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian Hukum*. Prenada Media Group.

Sitompul, Z. (2012). *KONSEPSI DAN TRANSFORMASI OTORITAS JASA KEUANGAN (CONCEPTION AND TRANSFORMATION FINANCIAL SERVICES AUTHORITY)*.

Sukarno, A., Muhadar, & Maskun. (2013). *Filsafat Hukum: Teori dan Praktik*. Kencana Prenadamedia Grup.

Susanto, A. F. (2012). Problematika Nalar dan Kekuasaan. . *Jurnal Yudisial*, 5(2), 117–133.