

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Eksistensi lahirnya gagasan negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan di masa lampau. Menurut Plato, negara hukum adalah penyelenggaraan negara yang baik didasari pada pengaturan (hukum). Pemikiran ini didasari oleh situasi politik di Eropa yang didominasi oleh *absolutism* sehingga melahirkan gagasan bahwa setiap tindakan harus didasari oleh hukum yang terbentuk dari norma dan kesusilaan yang berfungsi sebagai pembatas antara kewenangan pemerintah dan revolusi dari kesejahteraan rakyat. Gagasan negara hukum merupakan produk dari sejarah. Rumusan pengertiannya terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan masyarakat dalam bernegara hingga muncul istilah *Rechtsstaat* produk Eropa Kontinental serta istilah negara hukum *Rule of Law* produk *Anglo Saxon*¹. Seiring dengan perkembangan zaman gagasan dari negara hukum itu mengalami perkembangan sehingga *Rechtstaat* (negara hukum). Beberapa gagasan yang dikemukakan oleh para ahli, antara lain:

- 1) Hadjon mengemukakan bahwa, *rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*.²

¹Jimly Ashiddiqie, “*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*”, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal 152.

² Philipus M.Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*”, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal.30.

- 2) Friedrich Julius Stahl mengemukakan bahwa suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum jika negara tersebut menerapkan adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia, adanya pembagian kekuasaan, pemerintahan berlandaskan hukum dan adanya Peradilan Tata Usaha Negara sebagai fungsi administratif.
- 3) Aristoteles merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.³ Keadilan tersebut memiliki arti bahwa setiap tindak tanduk negara serta penguasa baik dalam rangka melakukan fungsi-fungsi kenegaraan ataupun menciptakan produk-produk hukum haruslah selalu memperhatikan kondisi masyarakat sekitar serta tidak boleh melenceng dari dimensi keadilan itu sendiri.
- 4) F.R Bothling berpendapat bahwa negara hukum *adalah "De staat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht"* yang artinya adalah negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum
- 5) Abdul Aziz Hakim berpendapat bahwa negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya⁴.

Pada dasarnya dapat disimpulkan intisari dari gagasan-gagasan para ahli diatas bahwa negara hukum adalah dimana kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum atau negara

³ Muhammad Tahir Azhary, "Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini", (Jakarta, Bulan Bintang, 1992), hal.72-74.

⁴ Abdul Aziz Hakim, "Hukum Negara dan Demokrasi di Indonesia", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hal.8.

yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum agar tidak terjadi penyimpangan kewenangan dalam pelaksanaannya. Untuk menghindari situasi politik yang didominasi oleh *absolutism*.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental merupakan *Rechtsstaat* (negara hukum)⁵. Indonesia merupakan negara hukum yang berkedaulatan rakyat dan merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik⁶. Negara hukum dalam pelaksanaan kekuasaan dalam artian luas yang mengemban hak dan kewajiban yang diatur dan dibagi menurut hukum yang lahir dari norma dan nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Indonesia dikategorikan sebagai negara hukum karena Indonesia memenuhi unsur-unsur negara hukum sebagaimana yang dicetuskan oleh Sudargo Guatama, antara lain adalah⁷:

- a. Pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa, hal ini untuk menghindari *power abuse* dari pihak yang kuat terhadap pihak-pihak dibawahnya.
- b. Asas legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.

⁵ Pasal 1 ayat (3), Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

⁶ Pasal 1 ayat (1), Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (1).

⁷ Abdul Azis Hakim, *Op.Cit*, hal. 117-118

- c. Pemisahan kekuasaan, agar hak asasi betul-betul terlindungi dan untuk menghindari penyimpangan kewenangan adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Selain unsur-unsur negara hukum di atas, Jimly Asshiddiqie, juga mengemukakan bahwa dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam perubahan keempat pada tahun 2002, konsepsi negara hukum atau *Rechtsstaat* yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) merumuskan kembali ide-ide pokok konsepsi negara hukum itu dan pula penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, ke dalam 13 (tiga belas) prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya, yaitu:⁸

1) **Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):**

Adanya pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.

2) **Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)**

⁸Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, "Gagasan Negara Hukum" diakses melalui https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, hal.8-16.

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions*⁹.

3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

4) Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.

5) Organ-Organ Campuran yang Bersifat Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, memicu perkembangan pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi

⁹ *Affirmative action* (tindakan afirmatif) adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender ataupun profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Bisa juga diartikan sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu. Dalam konteks politik, tindakan afirmatif dilakukan untuk mendorong agar jumlah perempuan di lembaga legislatif lebih representatif. – Si Pokrol, “*affirmative action*” diakses melalui <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6904/affirmative-action/> pada tanggal 18 Februari 2021 pukul 16.00 WIB.

kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan lain sebagainya.

6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum.

7) Peradilan Tata Usaha Negara:

Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki peran penting yang tersendiri dari pengadilan jenis lainnya. Peradilan Tata Usaha Negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik

dengan pelebagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung.

9) **Perlindungan Hak Asasi Manusia:**

Perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.

10) **Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*):**

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali.

11) **Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*):**

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

12) Transparansi dan Kontrol Sosial:

Transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

13) Ketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang

terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketiga belas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasaan Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila.

Indonesia menganut paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*) sebagai bentuk tujuan dari implementasi dari unsur-unsur negara hukum. Menurut Assar Lindbeck, *welfare state* terbagi atas 2 definisi yaitu definisi yang sempit, negara kesejahteraan terdiri dari dua jenis pengaturan pengeluaran pemerintah: (i) tunjangan tunai untuk rumah tangga (transfer, termasuk asuransi pendapatan wajib) dan (ii) subsidi atau penyediaan layanan manusia oleh pemerintah secara langsung (seperti penitipan anak, pra-sekolah, pendidikan, perawatan kesehatan, dan perawatan hari tua). Dengan definisi yang lebih luas, negara kesejahteraan juga dapat memasukkan undang-undang yang berkaitan dengan pemenuhan hidup masyarakat¹⁰. Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna antara lain:

- a. kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi

¹⁰ Assar Lindbeck, “*The Welfare State-Background, Achievements, Problems*, Research Institute of Industrial Economics”, (IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics;Stockholm, Sweden, 2006), hal.2.

terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...*a condition or state of human well-being*”.¹¹

- b. Pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
- c. Tunjangan sosial, yang khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”.¹²
- d. Proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan.¹³

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, sebagaimana yang

¹¹James Midgley, *et. al.*, “The Handbook of Social Policy”, dalam Michelle Livermore, 2000, Sage, London, hlm. xi-xv.

¹²Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, *Seminar*, Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, (Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM Yogyakarta, 2006), hal. 4

¹³Edi Suharto, Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?, Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.

dikemukakan oleh Utrecht bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Eksistensi gagasan *welfare state* di Indonesia ditegaskan oleh para perintis kemerdekaan dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah negara kesejahteraan (*walvaarstaat*) bukan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*)¹⁴. Prinsip *Welfare State* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi. Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah serta sistem jaminan sosial. Ini berarti kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan dalam suatu Negara.

Ide negara kesejahteraan lahir sebagai jawaban atas keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individual kapitalistik dan konsep negara sosio-kapitalis¹⁵. Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi

¹⁴ M. Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959,hal.299

¹⁵ W. Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 23.

pemerintah (*bestuurfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kesalahan¹⁶.

Bagi Indonesia, Pancasila adalah falsafah negara dan pandangan hidup bangsa. Oleh sebab itu, semua sistem hukum yang berlaku di Indonesia harus mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara juga memberikan pengaruh besar bagi hukum yang berlaku di Indonesia. Philipus M. Hadjon memberikan pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum Pancasila, yaitu¹⁷:

- 1) “Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.”

Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk dalam negara bertipe *welfare*. Sesuai dengan UUD 1945 fungsi Negara Republik Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut¹⁸:

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 90.

¹⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 8.

- 1) Tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security and protection function*). Penjabaran fungsi ini mengharuskan negara mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan atau pemberontakan dari dalam, pencegahan terhadap pencurian kekayaan di lautan serta kekayaan alam lainnya, baik di laut maupun di udara, pelanggaran wilayah oleh angkatan perang asing, dan sebagainya. Termasuk juga dalam fungsi ini perlindungan terhadap hak milik dan hak-hak lainnya sesuai yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) Tugas kesejahteraan atau *welfare state function*. Tugas ini mengandung arti yang seluas-luasnya termasuk *social service* dan *social welfare*, seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penentuan upah minimum, bantuan kesehatan, panti asuhan dan lain-lain. Yang jelas seluruh kegiatan yang ditujukan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; dan
- 3) Tugas pendidikan (*educational function*). Tugas ini pun harus ditafsirkan dalam arti seluas-luasnya. Termasuk dalam fungsi ini misalnya tugas untuk penerangan umum, *nation character building*, peningkatan kebudayaan dan lain-lain.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie, konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana

juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hungaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis¹⁹.

Menurut Hamid S. Atamimi, Negara Indonesia sejak didirikan telah bertekad menetapkan diri sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan *rechtsstaat* Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa” dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” *Rechtsstaat* itu ialah *rechtsstaat* yang materiil, yang sosialnya, yang oleh Bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorgingsstaat*²⁰. Sementara itu, Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara dan pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat, welfare state*)²¹.

Secara konstitusional, adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan. Dalam hal ini, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah hanya di bidang

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 124.

²⁰ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara: Ghalia Indonesia*, 1994, hlm. 18.

²¹ *Ibid, hlm. 19.*

pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan Negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional²². Konsekuensinya, negara dan pemerintah wajib mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan “kesejahteraan sosial”, memelihara fakir miskin dan anak-anak telantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan 34 UUD NRI 1945, maka dapat dikemukakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan (*welfare state*).

Tujuan negara hukum adalah untuk menghindari terjadinya *absolutism* dalam pelaksanaannya baik secara sosial maupun politik. Selain itu, untuk mencapai kesejahteraan negara sehingga diciptakanlah hukum positif di Indonesia sebagai bentuk dari pemenuhan unsur legalitas, kehendak hukum yang dibentuk dapat berfungsi sebagai pengawas bagi lembaga-lembaga pemerintah, pembatas antara kewenangan pemerintah dan lembaga antara satu dan yang lain. Tujuannya, agar tidak terjadi tumpang tindih dan penyalahgunaan kekuasaan dengan tujuan akhir keseimbangan birokrasi dan kesejahteraan negara (*welfare state*).

Praktek penggunaan kekuasaan ini tidak jarang menimbulkan masalah, yakni berupa tindakan sewenang-wenang (*a bus de droit/willikeur*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvair*), kekeliruan menafsirkan hukum (*ermessen unterschreing*), serta melanggar

²² *Ibid.*

hukum dengan sengaja (*ermessen uberschetiung*) yang dampaknya justru merugikan masyarakat akibat tidak sedikit warga negara mulai resah mengeluhkan intervensi negara yang sifat kontra produktif, dan tidak jarang bertindak represif dan desktruktif. Demikian dalam konsep negara hukum di Indonesia memuat unsur yang sangat esensial yaitu kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah dalam memberikan kewenangan terhadap lembaga-lembaga pemerintah baik yang independent dan non-independent harus di batasi demi terpelihara kebebasan hak masyarakat dan kemudahan dalam pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat secara luas.

Kekuasaan dan tindakan lembaga-lembaga pemerintah sebagai lembaga publik yang secara langsung bersinggungan dengan aspek ekonomi, sosial, politik dan budaya yang mempengaruhi pasar ekonomi dan kehidupan masyarakat dalam melakukan kewajiban dan hak harus berdasar atau bersumber pada hukum positif yang berperan sebagai pengawas dan pembatas tindakan lembaga publik. Supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada hakikatnya adalah supremasi dan kedaulatan rakyat secara keseluruhan yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat, yang pada umumnya di negara-negara modern dimanifestasikan melalui wakil-wakil rakyat dalam bentuk individu maupun lembaga. Salah satu dari ke-13 pilar Negara hukum yang dicetuskan oleh Jimly Asshiddiqie disebutkan bahwa,

“tentang organ-organ campuran yang bersifat independen yang berfungsi lembaga pembantu pemerintah dalam melakukan tugas tertentu dikatakan independen karena lembaga ini mengatur dan mengawasi lingkup tertentu dengan bebas dari campur tangan pihak manapun kecuali untuk hal-hal yang disebutkan secara tegas dalam undang undang.”

Pemerintah berkewajiban mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui kegiatan pembangunan nasional, dimana pada masa sebelum reformasi kita mengenal adanya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu. GBHN ini ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk jangka waktu 5 tahun. Namun, setelah adanya perubahan amandemen Undang Undang Dasar 1945 saat masa reformasi, keberadaan GBHN telah dihapuskan melalui amandemen UUD 1945. Menurut konstitusi hasil amandemen ini, kewenangan MPR menyusun GBHN telah dihilangkan. MPR yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, hanya bertugas untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden serta wakil presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat. Selain itu MPR dapat memberhentikan presiden serta wakil presiden dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap bangsa dan negara, itu pun setelah diputuskan bersalah oleh Mahkamah Konstitusi. Ketiadaan GBHN merupakan konsekuensi logis dari pemilihan presiden secara langsung. Sebab salah satu aspek penilaian terhadap calon presiden, mestinya, adalah melalui rencana atau program yang ditawarkannya.²³

Sebagai ganti GBHN, Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyatakan

²³Merdeka.com “Sejarah GBHN Yang Kini Ingin Dihidupkan Kembali”, diakses melalui <https://www.merdeka.com/peristiwa/sejarah-gbhn-yang-kini-ingin-dihidupkan-kembali.html> pada 19 Februari 2021 pukul 16.20 WIB.

bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya Republik Indonesia seperti dimuat dalam Pembukaan UUD 1945, dituangkan dalam bentuk RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Skala waktu RPJP adalah 20 tahun, yang kemudian dijabarkan dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), yaitu perencanaan dengan skala waktu 5 tahun, yang memuat visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih, dengan berpedoman pada RPJP. Di tingkat daerah, Pemda harus menyusun sendiri RPJP dan RPJM Daerah, dengan merujuk kepada RPJP Nasional.²⁴

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, salah satu kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia adalah menghadirkan lembaga yang mampu menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan sektor keuangan, baik perbankan maupun lembaga keuangan non-bank. Lembaga tersebut bernama Otoritas Jasa Keuangan. Secara fungsi, lembaga ini menggantikan tugas Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) serta mengambil alih tugas Bank Indonesia dalam hal pengawasan perbankan, yang mana tugas pengawasan industri keuangan non-bank dan pasar modal secara resmi beralih dari Kementerian Keuangan dan Bapepam-LK ke OJK pada 31 Desember 2012. Sedangkan pengawasan di sektor perbankan beralih ke OJK pada 31 Desember 2013 dan Lembaga Keuangan Mikro pada 2015²⁵.

²⁴ *Ibid*

²⁵ Otoritas Jasa Keuangan, *Frequently Asked Questions*, diakses dari <https://www.ojk.go.id/id/Pages/FAQ-Otoritas-Jasa-Keuangan.aspx> pada 20 Februari 2021 pukul 19.00 WIB.

Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut “OJK”) adalah,

“lembaga negara yang bersifat indenpenden yang dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011 yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang dalam menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan baik di sektor perbankan, pasar modal, dan sektor jasa keuangan non-bank seperti Asuransi, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang, juga mengamanatkan pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang mencakup perbankan, asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan tersebut di atas pada hakikatnya merupakan lembaga bersifat indenpenden dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah. Lembaga ini berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat²⁶, yang terwujud dengan pembentukan OJK.

Selain itu, terdapat tiga hal yang melatarbelakangi pembentukan OJK, yaitu perkembangan industri sektor jasa keuangan di Indonesia, permasalahan lintas sektoral industri jasa keuangan, dan amanat Undang-

²⁶ Republik Indonesia, Penjelasan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Bagian I.

Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia yang merupakan respon dari krisis Asia yang terjadi pada Tahun 1997-1998 yang berdampak sangat berat terhadap Indonesia, khususnya sektor perbankan²⁷.

Dalam penjelasan Pasal 7 undang-undang OJK menyebutkan bahwa,

“pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian, dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential*. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan *macroprudential* yakni pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam Pasal 7 yang memuat tentang wewenang Otoritas Jasa Keuangan dalam menjalankan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan ini merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia.”²⁸.

Menurut Bismar Nasution, *macroprudential supervision* adalah mengarahkan dan mendorong bank serta sekaligus mengawasinya agar dapat ikut berperan dalam program pencapaian sasaran ekonomi makro, baik yang terkait dengan kebijaksanaan umum untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, kemantapan neraca pembayaran, perluasan lapangan kerja, kestabilan moneter, maupun upaya pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha. Sedangkan tujuan dari *microprudential supervision* adalah mengupayakan agar setiap bank secara individual sehat dan aman, serta keseluruhan industri perbankan menjadi sehat dan dapat memelihara kepercayaan masyarakat. Hal ini berarti setiap bank dari sejak

²⁷ Metia Winati Muchda, Maryati Bachtiar dan Dasrol, *Pengalihan Tugas Pengaturan dan Pengawasan Perbankan dari Bank Indonesia kepada Otoritas Jasa Keuangan Berdasarkan Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Jurnal Ekonomi Volume 22 Nomor 2 Juni 2014, diakses pada 21 Februari 2021 pukul 18.00 WIB.

²⁸ Metia Winati Muchda, Maryati Bachtiar dan Dasrol, Op.Cit.

awal harus dijauhkan dari segala kemungkinan risiko yang akan timbul. Tugas pengawasan Bank Indonesia terhadap perbankan dalam lingkup makroprudensial, Bank Indonesia melakukan pemeriksaan langsung kepada bank tertentu yang tergolong ke dalam *Systemically Important Bank* dan/atau bank lainnya sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia di bidang makroprudensial²⁹.

Selain itu, kewenangan dari Bapepam-LK kepada OJK juga telah beralih sejak tanggal 31 Desember 2012. Pengalihan kewenangan Bapepam-LK kepada OJK tidak banyak mengalami perubahan sebagaimana di bawah Bapepam-LK baik dalam ruang lingkup pengawasan serta objek pengawasannya. Namun yang berbeda ialah pada struktur organisasi, dimana pada struktur organisasi OJK terdiri dari direktorat, termasuk Direktorat Pengawasan Transaksi Efek dan Lembaga Efek. Berbeda ketika berada di bawah Bapepam-LK hanyalah bagian dari Biro. Sehingga dengan adanya pengalihan kewenangan Bapepam-LK kepada OJK dalam hal pengawasan transaksi efek mempunyai tugas yang lebih banyak daripada sebelumnya.³⁰

Undang-Undang tentang OJK 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-

²⁹ Metia Winati Muchda, Maryati Bachtiar dan Dasrol, Op.Cit.

³⁰Rizka Maulida, Heru Prijanto, M.Zairul Alam, *Pengalihan Kewenangan Bapepam-LK kepada Otoritas Jasa Keuangan Dalam Hal Pengawasan Transaksi Efek (Studi di Kantor Otoritas Jasa Keuangan Pusat)*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/35340-ID-pengalihan-kewenangan-bapepam-lk-kepada-otoritas-jasa-keuangan-dalam-hal-pengawa.pdf> pada 21 Februari 2021 pukul 22.00 WIB.

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 transaksi jasa keuangan diatur dalam undang-undang sektoral tersendiri, yaitu Undang-Undang tentang Perbankan, Pasar Modal, Usaha Perasuransian, Dana Pensiun, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan sektor jasa keuangan lainnya³¹.

Menurut Hamud M Belfas, salah satu indikator pembentukan OJK disebabkan oleh pengawasan atas industri jasa keuangan dengan struktur sebelumnya sudah tidak memadai dan karena semakin kompleksnya produk keuangan serta pemasaran atas produk yang telah dilakukan secara lintas sektor. Eksistensi OJK diharapkan pengawasan atas semua sektor jasa keuangan dapat disatukan ke dalam satu atap. Sejarah singkat pembentukan OJK sebagaimana dijabarkan diatas tertuang dalam visi OJK yaitu menjadi lembaga pengawas industri jasa keuangan yang terpercaya, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat dan mampu mewujudkan industri jasa keuangan menjadi pilar perekonomian nasional yang berdaya saing global serta dapat memajukan kesejahteraan umum. Dalam pelaksanaannya OJK mengemban misi antara lain:

- 1) Mewujudkan terselenggaranya seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel;
- 2) Mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta;

³¹ *Ibid.*

3) Melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Pembentukan OJK sebagai lembaga independen sebagai badan pengawas jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi. Tujuan dibentuknya OJK adalah agar seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan dapat terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, sebagai upaya pemerintah dalam mewujudkan kegiatan dalam jasa keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta untuk melindungi kepentingan pelaku usaha, konsumen dan masyarakat³². Pencapaian tujuan OJK didukung dengan pelaksanaan tugas yang menjadi kewajiban dari OJK. OJK bertugas untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan baik dalam sektor Perbankan, sektor Pasar Modal dan Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, maupun Lembaga Jasa Keuangan lainnya untuk menciptakan harmonisasi dan integrasi dalam sistem pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.³³

Istilah independen dalam bahasa Inggris ditulis dengan “*independent* yaitu *not governed by another, not requiring or relying on something or somebody else, not easily influenced*” (tidak diatur oleh orang lain, yang tidak membutuhkan atau tergantung pada sesuatu atau orang lain, tidak mudah dipengaruhi). *Black’s Law Dictionary* menyebutkan independen sebagai “*not dependent; not subject to control, restriction, modification, or*

³² Indonesia, Undang Undang Otoritas Jasa Keuangan, Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011. LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253, Pasal 4.

³³ Indonesia, Undang Undang Otoritas Jasa Keuangan, Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011. LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253, Pasal 5 dan Pasal 6.

limitation from a given outside source” (tidak tergantung, tidak tunduk pada kontrol, pembatasan, modifikasi atau keterbatasan sumber daya yang disediakan di luar). Maka dapat disimpulkan, independensi adalah suatu keadaan atau posisi dimana tidak terikat dengan pihak manapun, artinya keberadaannya bersifat mandiri, tidak ada campur tangan kepentingan pihak tertentu atau organisasi tertentu, yang diharapkan terakomodir melalui lahirnya OJK di Republik Indonesia, yang dimuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang Undang OJK bahwa:

“Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”.

Independensi OJK dapat diukur dalam empat aspek, yaitu³⁴:

1) Independensi Institusional

Independensi institusional disebut juga sebagai *political* atau *goal independence*, karena dalam independensi ini berarti status OJK sebagai lembaga yang secara mendasar terpisah dari eksekutif atau pemerintah, bebas dari pengaruh legislatif atau parlemen, bebas untuk merumuskan tujuan atau sasaran akhir dari kebijakannya tanpa pengaruh dari lembaga politik dan atau pemerintah. Jika dilihat dari segi tujuan, OJK memiliki tujuan dan sasaran akhir yang jelas, dimana jelas dimuat dalam Pasal 4 undang-undang OJK. Akan tetapi, dalam hal JK dan fungsinya untuk mencapai tujuannya, OJK tidaklah murni

³⁴ Metia Winati Muchda, Maryati Bachtiar dan Dasrol, Op.Cit.

mandiri. OJK harus berkoordinasi dan bekerjasama dengan lembaga lain. Terkhusus dibidang perbankan OJK bekerjasama dan berkoordinasi dengan Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan;

2) Independensi Fungsional

Independensi fungsional disebut juga *instrument independence*. Dalam independensi fungsional ini OJK bebas menentukan cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan yang ditetapkan yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya. Pasal 8 dan Pasal 9 undang-undang OJK menunjukkan bahwa OJK bebas menentukan tata cara dan pelaksanaan dari instrumen kebijakan yang ditetapkan yang dianggap penting untuk mencapai tujuannya;

3) Independensi Organisasional

Independensi Organisasional merupakan hal penting untuk mencegah adanya intervensi politik serta menjaga integritas para pengelola OJK yaitu berhubungan dengan personalia. Masalah struktur organisasi Dewan Komisiner OJK merupakan salah satu permasalahan yang membuat pembahasan undang-undang OJK mengalami *deadlock*, karena menurut DPR struktur organisasi Dewan Komisioner pada undang-undang OJK yang diusulkan oleh pemerintah tidak independen, sementara pemerintah tetap menginginkan bahwa ada wakil dari pemerintah yang mempunyai hak suara di dalam Dewan Komisioner;

4) Independensi Finansial

Independensi finansial berkaitan dengan penetapan anggaran OJK. Dalam hal ini OJK harus memiliki anggaran sendiri yang tidak tunduk pada persetujuan pemerintah, OJK memiliki kebebasan dalam pengelolaan dan penggunaan keuntungan yang diperolehnya.

Lebih lanjut, demi menciptakan harmonisasi dan integrasi OJK mempunyai wewenang antara lain:³⁵

1. menetapkan peraturan dan kebijakan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; serta menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
2. melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan dan perlindungan;
3. menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundangundangan di sektor jasa keuangan;
4. memberikan dan/atau mencabut izin usaha, izin orang perseorangan, persetujuan melakukan kegiatan usaha, pengesahan dan persetujuan atau penetapan pembubaran.

OJK memiliki peran penting dalam arus ekonomi dalam masyarakat dalam pengelolaan jasa keuangan, sehingga regulasi yang berkaitan dengan OJK berdampak tidak hanya dalam tata cara kinerja OJK dan tanggung jawabnya tetapi berdampak bagi masyarakat baik secara perseorangan maupun dalam bentuk korporasi. Hal ini mendorong bahwa setiap regulasi terkait dengan OJK harus dapat mengakomodir kemudahan dalam melakukan kegiatan keuangan sebagaimana yang dikemukakan oleh Presiden

³⁵ Indonesia, Undang Undang Otoritas Jasa Keuangan, Undang Undang Nomor 21 Tahun 2011. LN No. 111 Tahun 2011, TLN No. 5253, Pasal 6 dan Pasal 9.

Jokowi yang memiliki tujuan untuk menciptakan kemudahan dalam berbisnis (*Ease of Doing Business/EoDB*)³⁶. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan harus saling bersinergi dan tidak kontradiksi dalam melaksanakan tujuan-tujuan negara.

Secara normatif, kemudahan dalam berbisnis seharusnya didukung oleh OJK sebagai lembaga independen Pemerintah, akan tetapi pada kenyataannya Pemerintah justru mengeluarkan regulasi yang dapat menghambat proses kemudahan berbisnis yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pungutan oleh Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut PP No. 11/2014). Eksistensi PP.No.11/2014 sebagai hukum positif di Indonesia tampaknya akan menambah beban bagi pelaku usaha di sektor keuangan. Hal itu terbaca dari pungutan yang dilakukan OJK untuk membiayai kegiatan operasional, administratif, pengadaan aset, serta kegiatan pendukung lainnya (Pasal 3 PP 11/2014). Dijelaskan pula bahwa pungutan yang melebihi kebutuhan OJK pada suatu tahun anggaran, akan disetorkan ke kas negara.

Pembiayaan OJK selain bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga berasal dari Pungutan dari Pihak. Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 37 ayat (6) Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, maka perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah ini yang mengatur mengenai Pungutan OJK kepada Pihak, yang antara lain mencakup tata cara penetapan, penggunaan, jenis, besaran, waktu penagihan dan pembayaran

³⁶ CNN Indonesia, "Jokowi Ingin Kemudahan Berusaha Naik ke Peringkat 40" diakses melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200212110706-92-473856/jokowi-ingin-kemudahan-berusaha-naik-ke-peringkat-40> diakses pada 22 Februari 2021 pukul 16.30 WIB

Pungutan, dan sanksi denda. Penetapan besaran Pungutan tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan kemampuan Pihak serta kebutuhan pendanaan OJK.

Terkait dengan pungutan OJK ini, sudah ada peraturan yang mengaturnya yaitu diatur dalam PP No. 11/2014 Tentang Pungutan Oleh Otoritas Jasa Keuangan. Pungutan yang berlaku pada OJK meliputi:

- a) Biaya Perizinan, persetujuan, pendaftaran, pengesahan, dan penelaahan atas rencana aksi korporasi; dan
- b) Biaya tahunan dalam rangka pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penelitian.

Meskipun secara kelembagaan OJK merupakan lembaga di luar pemerintah, namun OJK juga merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menegaskan peran Panitia Urusan Piutang Negara dalam penagihan atas Pungutan OJK yang dikategorikan macet berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Pemerintah ini merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan di Sektor Jasa Keuangan. Dengan demikian, pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan di Sektor Jasa Keuangan.

Sumber pembiayaan OJK yang bersumber dari pungutan yang diperoleh dari lembaga yang diawasinya, menimbulkan sebuah pro dan kontra di masyarakat mengenai independensi dan pembatasan keuangan lembaga ini. OJK yang melakukan pungutan untuk proses perizinan, persetujuan,

pendaftaran, pengesahan, dan penelaahan atas rencana aksi korporasi, dan biaya tahunan dalam rangka pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penelitian, dengan besaran biaya bervariasi mulai Rp 10 juta sampai Rp 1 miliar. Hal ini akan membuat pelaku usaha menjadi ragu untuk melakukan usaha dan hal ini dapat berdampak pada nilai-nilai ekonomi secara nasional, berdampak pada persaingan usaha tidak sehat dan berpengaruh terhadap nilai investasi para investor. Eksistensi PP No. 11/2014 juga dikhawatirkan akan memunculkan benturan kepentingan (*conflict of interest*), praktik Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN), membuka peluang penyalahgunaan dari oknum-oknum tertentu untuk melancarkan suatu aksi korporasi dan hal ini juga tidak sesuai dengan prinsip kemudahan berusaha yang dikemukakan oleh Pemerintah, selain itu tidak menutup kemungkinan tindakan pengawasan akan bergantung pada besar kecilnya pungutan yang dikeluarkan oleh lembaga keuangan yang diawasi oleh OJK ini.

Melihat lebih lanjut pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 merupakan tahapan terakhir dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 sehingga menjadi sangat penting. RPJMN 2020-2024 akan mempengaruhi pencapaian target pembangunan dalam RPJPN, dimana pendapatan perkapita Indonesia akan mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan negara-negara berpenghasilan menengah atas (*upper-middle income country/MIC*) yang memiliki kondisi infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, layanan publik, serta kesejahteraan rakyat yang lebih baik³⁷, yang

³⁷Kementerian PPN/Bappenas Republik Indonesia, 14 Agustus 2019, *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024*, diakses dari

mana salah satu dari 7 (tujuh) Agenda Pembangunan RPJMN 2020-2024 tersebut adalah memperkuat stabilitas polhukhankam dan transformasi pelayanan publik melalui reformasi kelembagaan birokrasi untuk pelayanan publik berkualitas³⁸, maka kewenangan dalam melaksanakan pungutan yang dilakukan oleh OJK Republik Indonesia tentu memiliki dua sisi, menghambat dan mendorong bagi pelayanan publik, yang mana bersifat menghambat bagi pengusaha sedangkan diharapkan melalui pungutan tersebut dapat meningkatkan pelayanan dan pengawasan yang lebih efektif terhadap lembaga jasa keuangan di Indonesia untuk melaksanakan tujuannya, dengan diawasi oleh OJK.

Berdasarkan Sasaran Makro Pembangunan 2020-2024, dapat terlihat bahwa tingkat investasi yang diinginkan oleh Pemerintah Republik Indonesia adalah 7,3-8,0% untuk tahun 2020-2024³⁹. Sejalan dengan itu, pemerintah seharusnya memberikan fasilitas kemudahan usaha dan investasi demi terlaksananya sasaran ini dengan mengevaluasi dan mempelajari urgensi atas pelaksanaan kewenangan OJK dalam melaksanakan pungutan ini.

PP No. 11/2014 ini menciptakan perdebatan pro dan kontra di kalangan pelaku usaha atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, khususnya jika hal ini dilaksanakan dalam keadaan pandemik, hal ini dapat menghilangkan makna dari tujuan Negara hukum dalam mencapai kesejahteraan Negara secara luas (*welfare state*) dan dapat menghambat

<https://www.bappenas.go.id/files/rpjmnnarasi%20RPJMN%20IV%202020-2024%20Revisi%2014%20Agustus%202019.pdf> pada 19 Februari 2021 pukul 20.00 WIB.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

pelaksanaan dari RPJMN 2020-2024 yang telah dirancang oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo.

Maka, berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka peneliti ingin mengkaji lebih lanjut dalam penelitian yang berjudul **“LEGALITAS DAN LEGITIMASI KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK) DALAM MELAKUKAN PUNGUTAN TERHADAP LEMBAGA JASA KEUANGAN”**.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, disusun rumusan masalah yang akan diteliti dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melakukan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan di Indonesia?
- 2) Bagaimana pelaksanaan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melakukan pungutan dan pertanggungjawaban atas pungutan tersebut dalam sistem keuangan Negara?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian tersebut, dibawah ini dikemukakan tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menjabarkan dan mendeskripsikan peraturan atas kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melaksanakan kewenangan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan di Indonesia.

- 2) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang pertanggungjawaban Otoritas Jasa Keuangan (OJK) atas pungutan tersebut dalam sistem keuangan negara.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam mengembangkan kajian studi Ilmu Hukum terutama dalam pengembangan hukum bisnis terkhusus mengenai kewenangan dan tugas OJK di Indonesia, pengawasan dan perlindungan hukum penggunaannya di Indonesia serta harmonisasi bagi pengaturan kewenangan dan kedudukan OJK di masa mendatang. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian yang sejenis dan memiliki keterkaitan sebagai bahan studi bagi pengkajian selanjutnya yang lebih mendalam.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan, memperbaharui dan memberikan pedoman mengenai kedudukan dan kewenangan OJK dalam melakukan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan, memberikan pedoman yang efektif dalam memberikan perlindungan dan pengawasan bagi para pelaku usaha jasa keuangan yang diimplementasikan oleh para penegak hukum dan pelaku usaha dalam berbagai bidang di Indonesia, serta bagi institusi-institusi yang berkaitan agar dapat menentukan langkah yang tepat dalam

mempersuasikan dan mengedukasikan mengenai implementasi kewenangan OJK dalam melakukan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan di Indonesia, baik sekarang maupun di masa mendatang.

1.5. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika Penulisan Untuk memudahkan pembahasan dan pemahaman permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini, maka sistematika penulisan dibagi menjadi 5 bab yang terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan mengenai latar belakang masalah yang berisi teori dan gambaran yang mendasari dilakukannya penelitian terhadap legalitas dan legitimasi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melaksanakan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan, serta gambaran mengenai hal tersebut yang diangkat dalam penelitian ini yang dirumuskan dalam 2 pertanyaan. Selain itu, juga mengemukakan mengenai apa yang menjadi tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengemukakan tinjauan pustaka yang berupa teori-teori dan peraturan dasar mengenai OJK dan kewenangan serta pelaksanaan kewenangan tersebut di Indonesia dan landasan konseptualnya.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini mengemukakan mengenai pengertian penelitian, jenis penelitian, tipe penelitian, pendekatan masalah, metode pengumpulan data, metode pengelolaan data, dan analisis data dalam penelitian ini.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini mengemukakan analisis dan pembahasan legalitas dan legitimasi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam melaksanakan pungutan terhadap lembaga jasa keuangan di Indonesia berdasarkan teori hukum yang ada dan bagaimana aturan tentang kewenangan tersebut diimplementasikan akan dibahas pada bagian ini.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini mengemukakan kesimpulan mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan dan memberikan saran-saran agar dapat diperoleh solusi guna mengatasi permasalahan yang timbul.