



Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Salsha Zuhriyah¹, Tunggul Anshari Setia Negara², Endang Sri Kawuryan³

¹ **Salsha Zuhriyah**; Fakultas Hukum Universitas Brawijaya; Jl. MT. Haryono 169; Malang; 65145; Jawa Timur; Indonesia.

² **Tunggul Anshari Setia Negara**; Fakultas Hukum Universitas Brawijaya; Jl. MT. Haryono 169; Malang; 65145; Jawa Timur; Indonesia.

³ **Endang Sri Kawuryan**; Fakultas Hukum Universitas Brawijaya; Jl. MT. Haryono 169; Malang; 65145; Jawa Timur; Indonesia.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2021-10-23

Received in revised form

2021-11-30

Accepted 2021-12-01

Kata kunci:

Otoritas Jasa Keuangan; Penghimpunan Dana; Non Lembaga Keuangan.

Keywords:

Financial Services Authorities; Fund collection; Non-Financial Institutions.

DOI: <https://doi.org/10.26905/idjch.v12i3.4965>

How to cite item:

Zuhriyah, S., Negara, T., & Kawuryan, E. (2021). Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 12(3), 344-354
doi:10.26905/idjch.v12i3.4965.

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis urgensi kewenangan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan. Untuk kegunaan pembahasan, jenis penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan analisis, dan pendekatan kasus. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dianalisis dengan menggunakan teknik analisa interpretasi hukum gramatikal dan sistematis. Berdasarkan hasil pembahasan diperoleh kesimpulan bahwa Kewenangan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh non lembaga keuangan adalah Otoritas Jasa Keuangan tidak mempunyai kewenangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 4, 5, 6 dan Pasal 34 UU BI beserta penjelasannya mengenai pengaturan fungsi, tujuan, dan kewenangan pengawasan OJK, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengawasan OJK terbatas hanya meliputi lembaga sektor jasa keuangan baik berupa bank maupun non bank. Sedangkan First Travel dikategorikan sebagai non lembaga keuangan berbentuk sebuah biro perjalanan ibadah haji dan umroh, walaupun First Travel melakukan kegiatan penghimpunan dana. Diperkuat pula bahwa First Travel bukanlah entitas yang resmi berada di bawah kewenangan OJK baik dari segi perizinan, pengaturan maupun pengawasannya. Status First Travel telah menerima izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia, tetapi melakukan penghimpunan dana yang tidak sesuai dengan izin yang dimiliki. Sehingga, dalam kasus First Travel seharusnya sudah cukup ditangani oleh Kementerian Agama Republik Indonesia, sebab kementerian tersebutlah yang mengeluarkan perizinan dan melakukan pengawasan.

Corresponding Author:

* **Salsha Zuhriyah.**

E-mail address: salshazuhriyah10@gmail.com

Abstract

This paper aims to analyze the urgency of the supervisory authority of the Financial Services Authority (OJK) on fundraising activities by non-financial institutions. For the purpose of discussion, this type of normative legal research uses a statutory approach, an analytical approach, and a case approach. Primary and secondary legal materials were analyzed using grammatical and systematic analysis techniques. Based on the results of the discussion, it was concluded that the Financial Services Authority's supervisory authority over the activities of collecting funds by non-financial institutions was that the Financial Services Authority had no authority. Based on the provisions of Articles 4, 5, 6 and Article 34 of the BI Law and their explanations regarding the regulation of OJK's supervisory functions, objectives, and authorities, it can be concluded that OJK's supervisory authority is limited to only covering financial service sector institutions, both banks and non-banks. Meanwhile, First Travel is categorized as a non-financial institution in the form of a travel agency for Hajj and Umrah, although First Travel carries out fundraising activities. It is also strengthened that First Travel is not an official entity under the authority of the OJK in terms of licensing, regulation and supervision. First Travel status has received permission from the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia, but raises funds that are not in accordance with the license held. So, in the case of First Travel it should have been sufficiently handled by the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia, because that ministry was the one that issued permits and carried out supervision.

1. Pendahuluan

Penghimpunan dana ilegal adalah kegiatan usaha berupa pengumpulan dana dari masyarakat yang bertentangan dengan ketentuan hukum perbankan baik perbankan konvensional ataupun perbankan syariah. Perbankan konvensional mengacu pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan. Perbankan syariah mengacu pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Bank syariah adalah suatu lembaga keuangan yang menerapkan prinsip atau kaidah ajaran agama Islam, baik mengenai produk-produk maupun dalam menjalankan operasionalnya. Sebagaimana perbankan konvensional, pada dasarnya perbankan syariah ini juga memiliki fungsi intermediasi (Budiastanti, 2020).

Penghimpunan dana secara ilegal ini melanggar Pasal 46 UU Perbankan, serta melanggar keten-

tuhan Pasal 59 Perbankan Syariah, serta dikualifikasikan sebagai kejahatan. Sebagian besar pelaku penghimpunan dana ilegal tersebut bukanlah seluruhnya entitas lembaga jasa keuangan yang resmi di bawah kewenangan OJK, baik dari segi perijinan, pengaturan, maupun pengawasannya. Salah satu contoh kasus dari kegiatan penghimpunan dana ilegal yang dilakukan oleh non lembaga keuangan adalah kasus First Travel, sebuah biro perjalanan umroh yang menghimpun dana calon jamaah umroh sekitar Rp 550 miliar. Jika melihat ketentuan peraturan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menentukan bahwa sebuah biro perjalanan ibadah haji dan umroh dilarang mengelola dana calon jamaah ibadah haji dan umroh. First Travel menawarkan promo paket murah Rp 14,3 juta, sedangkan Asosiasi Muslim Penyelenggara

Ibadah Haji menentukan acuan harga ibadah umroh sekitar Rp 20-22juta. Pada praktiknya, First Travel menggunakan modal atau tabungan calon jamaah untuk memberangkatkan jamaah.

Saat ini kasus First Travel ini ditangani oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dengan membentuk Satgas Waspada Investasi. OJK sendiri adalah lembaga baru yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 yang selanjutnya disebut UU OJK. Secara yuridis, menurut Pasal 1 angka 1 UU OJK merumuskan bahwa:

“Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga 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”

Berkaitan dengan fungsi, tujuann, dan kewenangan pengawasan OJK, telah diatur dalam UU OJK. Ketentuan dalam Pasal 4 UU OJK menentukan bahwa: “OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan: a). Terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; b). Mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan c). Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat”.

Di samping itu, mengenai fungsi OJK ditentukan dalam Pasal 5 UU OJK selengkapnya berbunyi: “OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.” Kemudian pasal 6 UU OJK menjelaskan “tugas utama dari OJK adalah melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap: a). Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan; b). Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal; dan c). Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.”

Adapun beberapa masalah mendasar pada struktur yang ada berpotensi mempengaruhi kewenangan pengawasan OJK berkenaan dengan kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan oleh non lembaga keuangan adalah tidak ada standar yang spesifik menyangkut pengawasan OJK berkenaan dengan produk keuangan yang ditawarkan oleh non lembaga keuangan. UU OJK tidak memberikan acuan yang jelas mengenai standar yang harus dipakai dan diterapkan dalam pengawasan tersebut. Tidak jelasnya standar dalam pengawasan terhadap non lembaga keuangan berpotensi menimbulkan perbedaan interpretasi yang pada waktunya dapat menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan kewenangan OJK dalam melakukan pengawasan. Kemudian dalam hal struktur pengawasan OJK masih terdapat adanya kekosongan mengenai sejauh mana OJK dapat mengawasi kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan oleh non lembaga keuangan.

Berkaitan dengan kasus Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Pandawa, dalam kasus First Travel, investasi ilegal yang dimaksud dalam kasus ini adalah First Travel mengendapkan dana calon jamaah umroh selama dua tahun lamanya, kemudian First Travel menggunakan dana yang dihimpun dari calon jamaah umroh yang seharusnya digunakan untuk memberangkatkan jamaah untuk kegiatan ibadah umroh, akan tetapi dalam pelaksanaannya dana tersebut digunakan pihak First Travel untuk investasi atas nama sendiri tanpa sepengetahuan calon jamaah umroh yang telah memberikan sejumlah dananya kepada First Travel. Hal tersebut tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan oleh otoritas tertentu, dalam hal ini Kementerian Agama Republik Indonesia.

Beranjak dari uraian latar belakang di atas, maka patut dipertanyakan urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan yang dilakukan First Travel. Peneliti perlu melakukan penelitian lebih mendalam untuk mengkaji isu hukum tersebut, sehingga ditentukan rumusan masalah:

Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Salsha Zuhriyah, Tunggul Anshari Setia Negara, Endang Sri Kawuryan

- 1). Bagaimana urgensi kewenangan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan?;
- 2). Bagaimana konsep pengaturan kewenangan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan? dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian dan pembahasan ini adalah (*Library Research*), atau tinjauan kepustakaan yang menggunakan metode pengumpulan bahan hukum, pengolahan bahan hukum. Metode ini dilakukan dengan beberapa aturan perundang-undangan, karena di dalam penelitian hukum, terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yaitu pendekatan perundang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dengan cara mengumpulkan bahan-bahan melalui literatur-literatur yang berupa buku-buku ilmiah dan informasi-informasi hukum dan menganalisa serta merumuskan gejala hukum yang timbul, kemudian dikaitkan dengan isu hukum.

3. Pembahasan

3.1. Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, yang dimaksud lembaga keuangan adalah semua badan yang melalui kegiatan-kegiatan di bidang keuangan baik itu menarik yang dari masyarakat dan menyalurkan kembali ke masyarakat. Selanjutnya menurut UU Perbankan, yang dimaksud bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya dalam bentuk lainnya dengan tujuan

meningkatkan taraf hidup rakyat. Lembaga keuangan merupakan badan usaha yang kekayaannya terutama berbentuk aset keuangan (*financial assets*) atau tagihan (*claims*), misalnya saham dan obligasi. Lembaga keuangan terdiri dari bermacam-macam lembaga yang bergerak di sektor finansial. Dengan demikian, konsep lembaga keuangan dapat dirumuskan dalam beberapa definisi bergantung dari sudut mana melihatnya.

Berdasarkan pengelompokannya, lembaga keuangan dibedakan menjadi dua, yaitu: Lembaga Keuangan Depositori: menjalankan kegiatan penghimpunan dana secara langsung dari masyarakat dalam bentuk simpanan, giro, tabungan/simpanan berjangka. Bank umum dan bank pengkreditan rakyat termasuk dalam lembaga depository karena bank tersebut bergerak dalam menarik dana secara langsung dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit kepada anggotanya. Lembaga Keuangan Non Depositori atau NBFi (non bank financial institutions): semua lembaga keuangan yang kegiatan usahanya tidak melakukan penarikan dana secara langsung.

Sementara itu, lembaga keuangan non bank adalah sebuah lembaga yang tidak diperbolehkan menghimpun dana secara langsung dari masyarakat secara langsung dalam bentuk simpanan, seperti perusahaan kredit, perkumpulan koperasi, pegadaian, asuransi, dana pensiun, serta perusahaan pembiayaan lainnya (Ghofur, 2008). Menurut Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-38/MK/IV/1972, lembaga keuangan non bank ialah semua lembaga atau badan yang berkegiatan dalam hal keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung menghimpun dana dari masyarakat dengan mengeluarkan surat-surat berharga selanjutnya menyalurkannya untuk pembiayaan investasi perusahaan-perusahaan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, kegiatan utama lembaga keuangan bank adalah menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan dan menyalurkannya dalam bentuk

pinjaman. Artinya, lembaga keuangan yang kegiatan utamanya selain hal tersebut, termasuk kategori lembaga keuangan non bank. Lembaga keuangan non bank ini dibuat pemerintah untuk tujuan mendorong pengembangan pasar uang dan pasar modal, juga untuk membantu permodalan perusahaan, terutama para pengusaha lemah.

Berikut merupakan beberapa non lembaga keuangan di Indonesia, yaitu: Biro Perjalanan: Menurut Pasal 1 Surat Keputusan Direktur Jenderal Pariwisata No. Kep.16/U/II/88 tanggal 25 Februari 1988 tentang Pelaksanaan Ketentuan Usaha Perjalanan, memberi pengertian usaha perjalanan adalah kegiatan usaha komersil yang mengatur, menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan bagi seseorang atau sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama untuk berwisata. b. Lembaga Swadaya Masyarakat/Non-Government Organization Lembaga Swadaya Masyarakat adalah organisasi yang bergerak di bidang sosial (tidak berorientasi profit) dan secara institusi tidak terikat dan/atau tidak berada di bawah organ-organ negara.

Segi kerangka hukum, pengaturan tentang organisasi sosial di Indonesia membagi jenis organisasi itu menjadi dua, yaitu (Hukum Online, 2020): 1). Organisasi tanpa anggota (non-membership organisation). Hukum Indonesia telah mengatur melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. 2). Organisasi berdasarkan keanggotaan (membership-based organisation). Diatur melalui produk hukum yang telah berlaku sejak masa kolonial, yaitu Staatsblad 1870-64 tentang Perkumpulan-perkumpulan Berbadan Hukum (*Reschtpersoonlijkheid van Verenegingen*).

Multi Level Marketing (MLM): MLM adalah sebuah sistem pemasaran modern melalui jaringan distribusi yang dibangun secara permanen dengan memposisikan pelanggan perusahaan sekaligus sebagai tenaga pemasaran. Dengan kata lain, dapat dikemukakan bahwa MLM adalah pemasaran

berjenjang melalui jaringan distribusi yang dibangun dengan menjadikan konsumen (pelanggan) sekaligus sebagai tenaga pemasaran (Muslich, 2010).

Berikut ini adalah Keputusan dan Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan yang menjadi mengatur dan menjadi dasar bisnis MLM: Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 73/MPP/Kep/3/2000 tentang Ketentuan Kegiatan Usaha Penjualan Berjenjang; Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 13/M-DAG/PER/3/2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Izin Usaha Penjualan Langsung; Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 32/M-DAG/PER/8/2008 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Perdagangan dengan Sistem Penjualan Langsung.

Organisasi Masyarakat (Ormas): Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan ditegaskan, bahwa organisasi kemasyarakatan yang selanjutnya disebut ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Setkab, 2017).

Beberapa non lembaga keuangan di Indonesia, First Travel bukan termasuk lembaga keuangan bank maupun non bank. First Travel dikategorikan sebagai non lembaga keuangan, yang berbentuk sebuah biro perjalanan, utamanya adalah biro perjalanan ibadah haji dan umroh yaitu suatu wadah perusahaan atau jasa yang memberikan pelayanan lengkap bagi mereka yang ingin menunaikan ibadah haji ataupun umrah sehingga

Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Salsha Zuhriyah, Tunggal Anshari Setia Negara, Endang Sri Kawuryan

mereka mendapatkan pelayanan sebaik mungkin sesuai dengan paket yang telah disebutkan kepada para jamaah sebelum perjalanan.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, First Travel dapat dikategorikan sebagai non lembaga keuangan berupa biro travel yang kegiatannya meliputi Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK) yang telah diberi izin oleh Kementerian Agama, yang kemudian izinnya telah dicabut sesuai Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 589 Tahun 2017 tanggal 1 Agustus 2017 tentang Penjatuhan Sanksi Administratif Pencabutan Izin Penyelenggaraan PT. First Travel Anugerah Karya Wisata sebagai Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh, dengan nomor surat B-3005/Dj/DT.II.1/4/Hj.09/08/2017. Menurut Majelis Ulama Indonesia (MUI), First Travel menjual jasa pemberangkatan ibadah haji dan umroh menggunakan pola sistem Multi Level Marketing (MLM), karena selama ini First Travel menggunakan modal atau tabungan para calon jamaah untuk memberangkatkan jamaah lainnya (Kumparan, 2020).

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang tentang Bank Indonesia beserta penjelasannya dapat disimpulkan bahwa OJK akan bertugas mengawasi bank, lembaga-lembaga usaha peransuransian, lembaga-lembaga usaha pembiayaan, modal ventura, dan lembaga-lembaga lain yang mengelola dana masyarakat. Mengelola dana masyarakat yang dimaksud adalah menghimpun dana dari masyarakat baik berupa giro, tabungan, maupun deposito. Dana tersebut kemudian diputar untuk membiayai pengajuan kredit nasabah, namun juga harus mengembalikan pinjaman tersebut suatu saat dan harus membayar bunga sesuai dengan kesepakatan pemilik dana.

Kombinasi kewenangan OJK dalam melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor perbankan, dapat dilihat ketentuan Pasal 7

UU OJK, bahwa untuk melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a. Dalam UU OJK terdapat ketentuan yang menentukan secara khusus tentang kewenangan OJK yang berkaitan dengan tugas pengawasan terhadap bank yakni terdapat pada Pasal 9 UU OJK. Ketentuan ini juga dipandang tidak konsisten menentukan tugas OJK untuk pengawasan bank sebab aspek yang ditentukan dalam Pasal 9 UU OJK adalah untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, yang berarti adalah kombinasi antara pengaturan dan pengawasan terhadap bank.

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UU OJK, diketahui bahwa OJK hanya diberi kewenangan melakukan upaya penyehatan terhadap bank dan menginformasikannya kepada LPS mengenai bank bermasalah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jika OJK diberi kewenangan untuk menyehatkan bank dimaksud, maka tidak ada ubahnya peran OJK dalam konteks ini serupa dengan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 76 ayat (2) UU BI. OJK berwenang melakukan upaya penanganan pertama pada bank dimaksud.

Setelah diundangkannya UU OJK sebagaimana telah dijelaskan di atas menentukan lain, yakni memberikan kewenangan luas kepada OJK untuk membuat pengaturan dan pengawasan bahkan kewenangannya dapat bertindak sebagai penyidik layaknya seperti KPK. Sebagai contoh dalam Pasal 5 dan Pasal 6 ditegaskan OJK berwenang melaksanakan pengaturan dan pengawasan, padahal diketahui sebelumnya seperti yang telah ditentukan dalam amanat Pasal 34 ayat (1) UU BI, wewenangnya adalah mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan bank, tetapi norma pengaturannya menentukan kewenangan OJK meliputi mengatur, mengawasi, memeriksa, dan bahkan sebagai penyidik. Amanat Pasal 34 ayat (1) UU BI ber-

nuansa politis bukan mencerminkan aspek yuridisnya sebab amanat tersebut pada perkembangannya atau setelah diundangkannya UU OJK, ketentuan-ketentuan dalam UU OJK tampak menjadikan OJK sebagai lembaga super body bukan supervisory board.

Pengaturan dan pengawasan bank oleh OJK meliputi wewenang sebagai berikut (OJK, 2020): Kewenangan memberikan izin (*right to license*), yaitu kewenangan untuk menetapkan tatacara perizinan dan pendirian suatu bank. Cakupan pemberian izin oleh OJK meliputi pemberian izin dan pencabutan izin usaha bank, pemberian izin pembukaan, penutupan dan pemindahan kantor bank, pemberian persetujuan atas kepemilikan dan kepengurusan bank, pemberian izin kepada bank untuk menjalankan kegiatan-kegiatan usaha tertentu.

Kewenangan untuk mengatur (*right to regulate*), yaitu kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang menyangkut aspek usaha dan kegiatan perbankan dalam rangka menciptakan perbankan sehat yang mampu memenuhi jasa perbankan yang diinginkan masyarakat. Kewenangan untuk mengawasi (*right to control*), yaitu kewenangan melakukan pengawasan bank melalui pengawasan langsung (*on-site supervision*) dan pengawasan tidak langsung (*off-site supervision*).

Pengawasan langsung dapat berupa pemeriksaan umum dan pemeriksaan khusus, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang keadaan keuangan bank dan untuk memantau tingkat kepatuhan bank terhadap peraturan yang berlaku serta untuk mengetahui apakah terdapat praktik-praktik yang tidak sehat yang membahayakan kelangsungan usaha bank. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan melalui alat pemantauan seperti laporan berkala yang disampaikan bank, laporan hasil pemeriksaan dan informasi lainnya.

Pelaksanaannya, apabila diperlukan OJK dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank

termasuk pihak lain yang meliputi perusahaan induk, perusahaan anak, pihak terkait, pihak terafiliasi dan debitur bank. OJK dapat menugasi pihak lain untuk dan atas nama OJK melaksanakan tugas pemeriksaan. Kewenangan untuk mengenakan sanksi (*right to impose sanction*), yaitu kewenangan untuk menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan terhadap bank apabila suatu bank kurang atau tidak memenuhi ketentuan. Tindakan ini mengandung unsur pembinaan agar bank beroperasi sesuai dengan asas perbankan yang sehat.

OJK merupakan lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU OJK. Sehingga setiap pihak dilarang campur tangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang OJK. Maksudnya adalah bahwa untuk menjamin terselenggaranya pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang optimal, OJK harus dapat bekerja secara independen dalam membuat dan menerapkan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, setiap pihak, kecuali pihak sebagaimana dimaksud dalam UU OJK tidak diperkenankan untuk turut campur, baik langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan tugas dan wewenang OJK (Sitompul, 2004).

Secara kelembagaan, OJK berada di luar Pemerintah, yang dimaknai bahwa OJK tidak menjadi bagian dari kekuasaan Pemerintah. Namun, tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan Pemerintah karena pada hakikatnya OJK merupakan otoritas di sektor jasa keuangan yang memiliki relasi dan keterkaitan yang kuat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter. Oleh karena itu, lembaga ini melibatkan keterwakilan unsur-unsur dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio* (Sitompul, 2004).

Sistem pengawasan yang dilakukan oleh OJK adalah sistem pengawasan terintegrasi,

Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Salsha Zuhriyah, Tunggul Anshari Setia Negara, Endang Sri Kawuryan

artinya seluruh kegiatan jasa keuangan yang dilakukan oleh berbagai lembaga keuangan tunduk pada sistem pengaturan dan pengawasan OJK. Dalam sejarah pengawasan berlangsung secara terintegrasi dimulai di Skandinavia pada pertengahan tahun 1980an kemudian diikuti oleh Negara Inggris dan Jepang menerapkan sistem pengawasan terintegrasi pada tahun 1998 dengan mendirikan United Kingdom *Financial Services Authority* dan Japan *Financial Services Agency* (Hirsanuddin, 2017).

3.2. Konsep pengaturan kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Bunyi undang-undang tersebut menyebutkan bahwa yang menghimpun dana dari masyarakat adalah yang telah memperoleh ijin dari Bank Indonesia sebagai bank. Berarti jika bukan bank tidak diperbolehkan kecuali diatur dengan undang-undang tersendiri misalnya kantor pos, dana pensiun dan asuransi. Ditegaskan bahwa penghimpunan dana oleh masyarakat perlu diawasi karena kegiatan menghimpun dana terkait kepentingan masyarakat, dengan kata lain masyarakat yang menanamkan dananya di lembaga itu menanggung risiko kalau sewaktu-waktu dana tersebut dapat disalahgunakan oleh lembaga penghimpunan tersebut misalnya dilarikan oleh si penghimpun dana seperti masalah yang sering muncul di masyarakat. Untuk itulah lembaga penghimpun dana ditetapkan harus sebagai bank karena lembaga perbankan diawasi secara ketat oleh otoritas pengawasan bank (saat ini Bank Indonesia).

Selain bank boleh menghimpun dana namun harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri contohnya kantor pos, dana pensiun dan asuransi. Lembaga-lembaga itu sekalipun diperbolehkan menghimpun dana, namun sifatnya spesifik (tidak secara langsung luas meliputi semua

lapisan masyarakat) misalnya dana pensiun menghimpun dana bukan dari masyarakat luas, namun hanya dari anggota/peserta program dana pensiun yang sesuai dengan perundangan-undangan dan ketentuan yang berlaku. Demikian pula asuransi, perusahaan asuransi menghimpun dana dengan ketentuan perasuransian yaitu orang yang mengikatkan pada suatu perjanjian pertanggungan untuk obyek tertentu dan peserta asuransi mendapatkan polis asuransi dan membayar premi yang disepakati. Kantor Pos juga demikian, terdapat adanya spesifikasi dalam penghimpunan dana, tidak seara luas dan bebas seperti lembaga perbankan. Uraian lebih luas dari lembaga tersebut akan diuraikan pada Bab tersendiri. Akan halnya koperasi simpan pinjam, itupun mempunyai undang-undang tersendiri yakni Undang-Undang Koperasi No 7 tahun 2011 dan tentunya diatur juga secara spesifik melalui pola apa lembaga keuangan tersebut menghimpun dana.

Pasal 33 Permenag No. 8 Tahun 2018, menyatakan bahwa pengawasan dilakukan secara terprogram dan berkala, sewaktu waktu sesuai dengan kebutuhan, dan terpadu dengan instansi pemerintah/ lembaga terkait. Guna mempermudah pengawasan terhadap kegiatan PPIU, Kemenag juga meluncurkan Sistem Informasi Terpadu Umrah dan Haji Khusus (SIPATUH). Dengan sistem ini, Kemenag akan mengawasi PPIU secara online. Sistem ini memuat informasi tentang pendaftaran jemaah umrah, paket perjalanan, tawaran PPIU, penyediaan tiket yang terintegrasi dengan maskapai penerbangan, dan akomodasi yang terintegrasi dengan sistem muassah di Arab Saudi.

SIPATUH juga memuat informasi alur pemesanan visa yang terintegrasi dengan Kedutaan Besar Arab Saudi, validasi identitas jemaah yang terintegrasi dengan Ditjen Dukcapil, serta data Keberangkatan dan Kepulangan Jemaah yang terintegrasi dengan pihak imigrasi. Melalui sistem ini jemaah akan memperoleh nomor registrasi sebagai bukti pendaftaran telah sesuai peraturan.

Dengan nomor itu, jemaah bisa memantau persiapan yang dilakukan PPIU, mulai dari pengadaan tiket, akomodasi, hingga penerbitan visa.

Perlindungan konsumen dan masyarakat, Satgas Waspada Investasi menghentikan kegiatan usaha sebelas entitas sejak tanggal 18 Juli 2017. PT. First Travel yang di hentikan entitas untuk menawarkan promo kepada calon jemaah haji. Satgas Waspada Investasi telah mengundang sebelas entitas tersebut untuk menjelaskan legalitas dan kegiatan usahanya. Entitas yang hadir adalah salah satunya adalah PT First Anugerah Karya Wisata/First Travel. PT First Anugerah Karya Wisata/First Travel harus menghentikan penawaran perjalanan umroh promo yang saat ini sebesar Rp 14,3 juta. Satgas Waspada Investasi bersama Kementerian Agama Republik Indonesia meminta seluruh jemaah calon umroh tetap tenang dan memberikan kesempatan kepada manajemen First Travel untuk mengurus keberangkatan jemaah umroh.

First Travel telah membuat surat pernyataan bahwa (OJK, 2020): First Travel menghentikan pendaftaran jemaah umroh baru untuk program promo. First Travel akan memberangkatkan jemaah umroh setelah musim haji yaitu bulan November dan Desember 2017 masing-masing sebanyak 5.000 sampai 7.000 jemaah per bulan. Perusahaan ini akan menyampaikan timeline/jadwal keberangkatan jemaah umroh kepada Satgas Waspada Investasi selambat-lambatnya pada bulan September 2017. Untuk keberangkatan bulan Januari 2018 dan seterusnya, First Travel akan menyampaikan jadwal keberangkatan kepada Satgas Waspada Investasi pada bulan Oktober 2017. Dalam hal terdapat permintaan pengembalian dana/refund dari peserta, pelaksanaannya dilakukan dalam waktu 30 sampai dengan 90 hari kerja.

Hasil yang di temukan oleh satgas Waspada Investasi bahwa PT First Anugerah Karya Wisata/First Travel karena kegiatan usaha tersebut yang dilakukan oleh PT. First Travel dalam menawarkan

produknya entitas tersebut tidak memiliki izin usaha dan berpotensi merugikan masyarakat. Tongam menyatakan, PT First Anugerah Karya Wisata atau First Travel harus menghentikan penawaran perjalanan umrah promo yang saat ini dipatok sebesar Rp 14,3 juta. Satgas Waspada Investasi bersama Kementerian Agama Republik Indonesia meminta seluruh jemaah calon umroh tetap tenang. Selain itu, jemaah calon umroh juga diminta memberikan kesempatan kepada manajemen First Travel untuk mengurus keberangkatan jemaah umroh. First Travel juga telah membuat surat pernyataan menghentikan pendaftaran jemaah umroh baru untuk program promo. First Travel berjanji akan memberangkatkan jemaah umroh setelah musim haji yaitu bulan November dan Desember 2017 masing-masing sebanyak 5.000 sampai 7.000 jemaah per bulan.

3.3. Analisis yuridis kewenangan OJK mengenai penghimpunan dana oleh non lembaga keuangan

Untuk mengatasi penipuan dalam bentuk investasi itu, OJK membuat Satgas Waspada Investasi. Kemudian, untuk mengantisipasi kelemahan regulasi dalam pengawasan OJK berkenaan dengan penghimpunan dana yang ditawarkan oleh non lembaga keuangan, perlu dipahami substansi UU OJK yang berkaitan dengan kewenangan OJK dalam pembuatan peraturan dan menelaah ketentuan OJK yang berlaku sekarang. Hal ini mengingat kompleksnya isu yang ada, seperti yang telah diuraikan di muka, dimana terdapat gap yang besar dalam konteks kewenangan pengawasan OJK terhadap pengawasan OJK berkenaan dengan kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan oleh non lembaga keuangan. Akibatnya dapat berpotensi untuk menciptakan penyalahgunaan dalam berinvestasi atau ketidakpastian dalam pelaksanaan sebuah kebijakan.

First Travel bukan termasuk lembaga keuangan bank maupun non bank. First Travel dika-

Urgensi kewenangan pengawasan OJK terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh lembaga non keuangan

Salsha Zuhriyah, Tunggul Anshari Setia Negara, Endang Sri Kawuryan

tegorikan sebagai non lembaga keuangan, yang berbentuk sebuah biro perjalanan, utamanya adalah biro perjalanan ibadah haji dan umroh yaitu suatu wadah perusahaan atau jasa yang memberikan pelayanan lengkap bagi mereka yang ingin menunaikan ibadah haji ataupun umrah sehingga mereka mendapatkan pelayanan sebaik mungkin sesuai dengan paket yang telah disebutkan kepada para jamaah sebelum perjalanan.

Berdasar ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, maka First Travel dapat digolongkan ke dalam Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang selanjutnya disebut PIHK, yang menjual jasa pemberangkatan ibadah haji / umroh menggunakan pola sistem Multi Level Marketing (MLM). Sistem MLM yang digunakan hanya digunakan untuk menarik member baru dan tidak untuk menambah kualitas pemasaran program dari biro tersebut, hal ini dibuktikan dengan mekanisme kerja First Travel yang mensubsidi jamaah. Kemudian untuk membiayai keberangkatan jamaah umrah yang sudah membayar, pihak First Travel mencari lagi peserta baru lewat penawaran paket umrah Rp 14,3juta itu.

Dimana izin yang dikeluarkan untuk pendiriannya bukanlah dari OJK, melainkan dari Kementerian Agama Republik Indonesia. First Travel terdaftar sebagai Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh (PPIU), sesuai ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Perizinan First Travel terdapat pada Keputusan Dirjen PHU Nomor: D/746 Tahun 2013. Izin untuk First Travel lalu sempat diperpanjang dengan keluarnya Keputusan Menteri Agama Nomor 723 tahun 2016. Meskipun tidak berada di bawah perizinan OJK, dalam kenyataannya, sejak tanggal 18 Juli 2017, aktivitas perusahaan tersebut telah dihentikan OJK karena berpotensi merugikan masyarakat dan diduga melanggar UU Perbankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4, 5, 6 dan Pasal 34 UU BI beserta penjelasannya mengenai pengaturan fungsi, tujuan, dan kewenangan pengawasan OJK, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengawasan OJK terbatas hanya meliputi lembaga sektor jasa keuangan baik berupa bank maupun non bank. Sedangkan First Travel tidak termasuk dalam lembaga yang mengelola dana masyarakat, melainkan kegiatannya hanya mengelola dana para calon jamaah yang akan melakukan ibadah haji atau umroh. Pada kasus ini, First Travel bukanlah entitas lembaga jasa keuangan yang resmi berada di bawah kewenangan OJK baik perizinan, pengaturan maupun pengawasannya. Status First Travel telah menerima izin dari otoritas tertentu, dalam hal ini adalah Kementerian Agama Republik Indonesia, tetapi melakukan penghimpunan dana yang tidak sesuai dengan izin yang dimiliki. Sehingga, dalam kasus First Travel sebenarnya sudah cukup ditangani oleh Kementerian Agama Republik Indonesia.

4. Simpulan

Kewenangan pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap kegiatan penghimpunan dana oleh non lembaga keuangan adalah Otoritas Jasa Keuangan tidak mempunyai kewenangan. Pada Pasal 34 UU BI beserta penjelasannya mengenai pengaturan kewenangan pengawasan OJK, OJK mempunyai kewenangan terbatas hanya pada lembaga keuangan baik berupa bank maupun non bank. Sedangkan First Travel dikategorikan sebagai non lembaga keuangan berbentuk sebuah biro perjalanan ibadah haji dan umroh, kegiatannya mengelola dana para calon jamaah yang akan melakukan ibadah haji atau umroh. Diperkuat pula bahwa First Travel bukanlah entitas lembaga jasa keuangan yang resmi berada di bawah kewenangan OJK baik perizinan, pengaturan maupun pengawasannya. Status First Travel telah menerima izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia, tetapi melakukan penghimpunan dana yang tidak

sesuai dengan izin yang dimiliki. Sehingga, dalam kasus First Travel seharusnya sudah cukup ditangani oleh Kementerian Agama Republik Indonesia, sebab kementerian tersebut yang mengeluarkan perizinan dan melakukan pengawasan.

Daftar pustaka

- Argama, Rizki. 2011. *Prosedur Mendirikan Lembaga Swadaya Masyarakat*. <http://www.hukumonline.com/clinic/detail/lt4d9457646285d/prosedur-mendirikan-lembaga-swadaya-masyarakat>, (8 Oktober 2020, pukul 13.46 WIB).
- Budiastanti, Dhaniar Eka. 2020. Implikasi yuridis putusan Mahkamah Konstitusi nomor 93/PUU-X/2012 terkait dengan penyelesaian sengketa perbankan syariah. *Jurnal Cakrawala Hukum Universitas Merdeka Malang*. Volume 11 No. 1 April 2020.
- Ghofur, Abdul. 2008. *Penerapan Prinsip Syari'ah dalam Lembaga Pembiayaan dan Perusahaan Pembiayaan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Hirsanuddin, H. Muhaimin, dkk. 2017. Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengaturan dan Pengawasan di Sektor Perbankan. *Jurnal Hukum Jatiswara, Universitas Mataram*.
- Humas. 2017. *Inilah Perppu No. 2/2017 tentang Perubahan UU No. 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*. <http://setkab.go.id/inilah-perppu-no-22017-tentang-perubahan-uu-no-172013-tentang-organisasi-kemasyarakatan/>.
- Kumparan News. 2017. *MUI: First Travel Pakai Sistem MLM*. <https://m.kumparan.com/@kumparannews/mui-first-travel-pakai-sistem-mlm.amp>.
- Muslich, Ahmad Wardi. 2010. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Amzah.
- OJK. 2014. *Booklet Perbankan Indonesia*. Jakarta: Departemen Perizinan & Informasi Perbankan.
- OJK. 2017. *Pengaturan dan Pengawasan Perbankan*. <http://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/ikhtisar-perbankan/Pages/Peraturan-dan-Pengawasan-Perbankan.aspx>.
- OJK. 2017. *Siaran Pers Penawaran Investasi Ilegal*. <http://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/Siaran-Pers-Penawaran-Investasi-Ilegal-Mengkhawatirkan,-Satgas-Waspada-Tutup-11-Entitas.aspx>.
- Sitompul, Zulkarnai. 2004. *Menyambut Kehadiran Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*. *Majalah Pilars* No. 02/Th. VII/12-18 Januari 2004.