

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum Tentang Lembaga Keuangan

Sebelum peneliti membahas pada inti permasalahan dua sumber anggaran OJK ada baiknya mengetahui terlebih dahulu mengenai pengertian dari lembaga keuangan, secara umum memang lembaga keuangan ini terbagi atas tiga jenis yakni: Lembaga keuangan Bank, Lembaga Keuangan Non Bank serta Lembaga Keuangan Pasar Modal, secara harfiah lembaga keuangan merupakan suatu institusi atau badan usaha yang bergerak di bidang keuangan untuk menyalurkan dana atau menyediakan jasa bagi para nasabah serta menghimpun dana dari para nasabah. hal tersebut adalah pengertian lembaga keuangan secara umum dalam hal ini juga peneliti akan menjelaskan berbagai definisi lembaga keuangan dari berbagai sumber :

- a. SK Menkeu RI No.792 Tahun 1990 menyatakan bahwa lembaga keuangan adalah: “Seluruh badan usaha yang bergerak dibidang keuangan dimana hal yang dilakukan adalah menghimpun dana dan menyalurkannya kepada masyarakat atau nasabah terutama untuk biaya investasi pembangunan.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Keputusan SK Menkeu RI No.792 Tahun 1990 tentang definisi Lembaga Keuangan.

b. Pasal 1 UU No 14 Tahun 1967 yang telah diubah dengan UU No 7 Tahun 1992 Menyatakan bahwa lembaga keuangan merupakan “suatu badan yang kegiatannya menarik hasil-hasil dana dari nasabah atau masyarakat yang kemudian di salurkan kembali pada masyarakat.”

c. Kasmir juga memberikan definisi mengenai lembaga keuangan yakni “Lembaga keuangan merupakan wadah setiap perusahaan yang bergerak dibidang keuangan dimana kegiatan yang dilakukan hanya menghimpun dana saja atau hanya menyalurkan atau dapat keduanya.”<sup>2</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat diatas mengenai lembaga keuangan maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa lembaga keuangan adalah badan keuangan yang bergerak di bidang keuangan serta menyalurkannya kembali kepada masyarakat.

## **B. Kajian Umum Tentang Lembaga Keuangan Pasar Modal**

Pasar modal, sebagaimana pasar konvensional pada umumnya, adalah merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli. Pasar (*market*) merupakan sarana yang mempertemukan aktivitas pembeli dan penjual untuk suatu komoditas atau jasa. Pengertian modal (*capital*) dapat dibedakan :

---

<sup>2</sup><http://www.seputarpengetahuan.com/2015/03/pengertian-lembaga-keuangan-menurut.html>(diakses 13 November 2015)

1. Barang modal (*capital goods*) seperti tanah, bangunan, gedung, mesin.
2. Modal uang (*fund*) yang berupa *financial assets*.

Pasar modal (*capital market*) mempertemukan pemilik dana (*supplier of fund*) dengan pengguna dana untuk tujuan investasi jangka pendek dan panjang. Dimana kedua pihak melakukan jual beli modal yang berwujud efek. Pemilik dana menyerahkan sejumlah dana dari penerima dana (perusahaan terbuka) menyerahkan surat bukti kepemilikan berupa efek.<sup>3</sup>

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian pasar modal adalah “Seluruh kegiatan yang mempertemukan penawaran dan permintaan atau merupakan aktivitas yang memperjualbelikan surat-surat berharga.”<sup>4</sup>

UU No 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal pasal 1 angka 13 juga mendefinisikan pasar modal adalah sebagai berikut yakni “Kegiatan yang bersangkutan dengan penawaran umum dan Perdagangan Efek Perusahaan Publik yang berkaitan dengan efek yang di terbitkannya , serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan efek.”<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>M. Irsan Nasarudin dkk, **Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia**, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2004, Hlm.10.

<sup>4</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia Mengenai Pengertian Pasar Modal

<sup>5</sup>Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal mengenai Pengertian Pasar Modal



## C. Prinsip *Good Corporate Governance* Dalam Pasar Modal

### 1. Pengertian *Good Corporate Governance*

Pada masa sistem reformasi di Indonesia di awal tahun 2000, paradigma dari prinsip “*good governance*” yang memegang prinsip-prinsip sebagai berikut yakni prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan juga suupermasi hukum sebagai kata kunci dalam sebuah pembangunan di Indonesia. Prinsip *Good Corporate Governance* dikaitkan dengan sebuah sistem dari tata kelola di sektor publik, Khususnya di sektor keuangan yakni yang dapat dilihat dari sektor pasar modal sebageian peraturan dari prinsip transparansi dapat dilihat dalam konteks menguatnya sektor keuangan kearah investasi asing. *Good Corporate Governance* (GCG) perusahaan didalam sektor keuangan khususnya lembaga keuangan pasar modal akan lebih menarik dari Investasi yang berasal dari luar Indonesia, dengan adanya deregulasi yang terjadi pada tahun 1998 mengakibatkan pertumbuhan Industri Keuangan khususnya pasar modal tidak terkendali, hal ini mengakibatkan Industri perbankan menjadi Indusrti yang paling besar terkena dampak negatif dari adanya krisis ekonomi tahun 1998. Maka itu belajar dari hal tersebut pemerintah melakukan penataan dengan kerangka

peraturan yakni dengan melakukan penataan peraturan di bidang sektor perbankan yang juga secara tidak langsung berkaitan dengan Prinsip Transparansi dalam *Good Corporate Governance* (GCG) untuk memantau tata kelola dari sebuah sistem Perkembangan konsep *Good Corporate Governance* sudah menjadi hal yang biasa di ketahui terutama bagi kalangan bisnis. Beberapa definisi untuk memberikan gambaran mengenai *Good Corporate Governance* itu sendiri.

Berikut ini adalah pengertian *Good Corporate Governance* menurut *Forum For Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) sebagai berikut :

#### 1.1 FCGI memberi pengertian CGI adalah

Seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara Pemegang Saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditor, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka dengan kata lain suatu sistem yang mengatur serta mengendalikan perusahaan. Dimana tujuan dari *Good Corporate Governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan.<sup>6</sup>

Dalam prinsip *Good Corporate Governance* akan di bahas secara lebih oleh peneliti akan lebih di khususkan untuk membahas prinsip Transparansi atau keterbukaan di sebabkan oleh perlunya keterbukaan dari Otoritas Jasa Keuangan ataupun Lembaga Keuangan Pasar Modal terhadap pungutan yang dikenakan terhadap Lembaga Keuangan Pasar Modal yang dapat dialihkan kepada konsumen Lembaga Keuangan Pasar

---

<sup>6</sup><http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/130671-T+27289-Tinjauan+pelaksanaan-Tinjauan+literatur.pdf> ( diakses tanggal 10 November 2015)

Modal tanpa manfaat yang secara pasti di terima oleh konsumen Lembaga Keuangan Pasar Modal akibat pengalihan biaya dari pungutan yang digunakan sebagai Anggaran Non APBN Otoritas Jasa Keuangan :

2. Keterbukaan atau Transparansi Merupakan Prinsip *Good Corporate Governance*

Keterbukaan atau transparansi merupakan prinsip dari *Good Corporate Governance* dilaksanakan dalam peraturan perundang-undangan di pasar modal. Pedoman *Good Corporate Governance* ini merupakan prinsip keterbukaan yang mensyaratkan ketetapan waktu dan akurasi informasi. Perseroan mempunyai kewajiban mengungkapkan informasi penting dalam laporan berkala (Laporan Tahunan dan Laporan Keuangan ) serta berbagai peristiwa penting perseroan kepada pemegang saham dan instansi pemerintah yang terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara tepat waktu, akurat, tepat, serta objektif. Prinsip wajib mengungkapkan informasi penting terakomodasi dalam melakukan pengawasan terhadap pasar modal.<sup>7</sup> Hal ini juga dapat diwujudkan dengan keterbukaan informasi dalam bidang *financial* dalam hal ini ada dua pengendalian yang dilakukan oleh direksi dan komisaris. Direksi menjalankan operasional perusahaan, sedangkan komisaris melakukan pengawasan terhadap jalannya perusahaan oleh direksi.

---

<sup>7</sup>Irsan Nasarudin, *Op Cit.*, Hlm.236.



Serta dengan keterbukaan kepada konsumen lembaga keuangan pasar modal seperti dapat terjadinya pengalihan biaya pungutan dari Lembaga Keuangan Pasar Modal terhadap konsumen lembaga keuangan pasar modal sebagai dasar anggaran operasional non APBN dari OJK itu sendiri.

Transparansi dalam hal ini adalah prinsip yang dilakukan dengan menjamin akses atau sebuah kebebasan setiap orang untuk dapat memperoleh suatu sistem informasi tentang sistem pelaksanaan pemerintahan, seperti Informasi tentang Kebijakan dan juga proses pembuatan serta hasil yang akan dicapai.<sup>8</sup>

Atau mengenai transparansi secara harfiah peneliti juga dapat menemukan definisi mengenai transparansi dari Mustopa Didjaja yang mengatakan bahwa transparansi adalah sebuah keterbukaan pemerintah dalam melakukan tindakan kebijakan sehingga dengan adanya transparansi dapat diketahui oleh masyarakat.

Serta menurut Humanitarian Forum Indonesia atau yang dapat di singkat dengan (HFI) membagi 6 prinsip transparansi yakni sebagai berikut:

1. Informasi yang dapat dipahami dan lebih mudah diakses;

---

<sup>8</sup> Krina, Loina Lalolo. **Indikator dan Alat Ukur prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi**. Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta. 2003.hlm 13.

2. Adanya sebuah keterbukaan dari media mengenai sebuah proses kegiatan dan lebih rinci akan keterbukaan dari sistem keuangan;
3. Adanya sebuah laporan yang sifatnya berkala mengenai pemanfaatan sumber daya dalam melakukan perkembangan proyek yang dapat diakses oleh khalayak umum;
4. Adanya laporan tahunan yang merupakan bentuk dari transparansi;
5. Keterbukaan baik melalui website ataupun media publikasi online;
6. Serta adanya pedoman dalam penyebaran sistem informasi.

#### **D. Pengawasan Terhadap Lembaga Keuangan Pasar Modal Sebelum Lahirnya Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan**

Sebelum lahirnya UU OJK dalam hal ini Lembaga Keuangan Pasar Modal diawasi oleh Bapepam-LK (Badan Pengawas Pasar Modal – Lembaga Keuangan) dimana lembaga ini merupakan otoritas tertinggi di pasar modal yang melakukan pengawasan dan pembinaan atas pasar modal. Dimana didasarkan pada UU No 8 Tahun 1995 yakni BAPEPAM diharapkan dapat mewujudkan tujuan guna menciptakan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, transparan, efisien dalam melakukan pengaturan terhadap suatu peraturan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Tjiptono Darmadji dan Hendy M. Fakhruddin, **Pasar Modal Di Indonesia**, Jakarta, 2012, hlm 31.



Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 503/KMK.01/1997, Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM) adalah pelaksana tugas di bidang pembinaan, pengaturan, serta pengawasan kegiatan pasar modal yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada menteri keuangan, serta di pimpin oleh seorang ketua.<sup>10</sup>

Hal ini dikarenakan pasar modal merupakan salah satu sumber pembiayaan dunia usaha dan juga sebagai wahana investasi bagi para pemodal, dan juga memiliki peranan strategis sebagai penunjang pembangunan nasional, kegiatan pasar modal sehingga perlu mendapat pengawasan agar pasar modal dapat berjalan secara baik guna melundungi kepentingan pemodal dan masyarakat (Undang-Undang Pasar Modal Pasal 4).<sup>11</sup> Untuk itu bapepam di beri kewenangan luar biasa.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 503/KMK.01/1997 Tentang Badan Pengawas Pasar Modal

<sup>11</sup>Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal

<sup>12</sup>Kewenangan Bapepam dikatakan luar biasa ,karena meliputi kewenangna untuk membuat peraturan,melakukan pemeriksaan dan penyidikan, menjatuhkan sanksi administrasi dan denda. Secara garis besar fungsi-fungsi yang dimiliki Bapepam adalah fungsi pembuatan peraturan (*rule-making*),pemeriksaan dan penyelidikan , dan penegakan hukum (*law enforcement*). Fungsi *rule-making* bersifat *quasi-legistatif*, karena bapepam bukanlah badan yang dibentuk negara untuk membuat peraturan perundang-undangan , tetapi di berikan kewenangan oleh UU untuk membuat peraturan khusus di bidang pasar modal . UUPM memberikan kewenangan kepada Bapepam untuk melakukan penegakan hukum dengan memberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan, penyidikan, sampai menjatuhkan denda dan sanksi atas pasar modal , fungsi penuntutan ada pada lembaga kejaksaan. UUPM juga memberikan kewenangan kepada Bapepam untuk melakukan tindakan hukum *represif* dengan melakukan tindakan pemeriksaan, penyelidikan, pengenaan sanksi (administrasi dan denda). Fungsi ini di sebut dengan fungsi kekuasaan *quasi-judicial*

Dimana fungsi Bapepam-LK pada intinya adalah memutuskan perusahaan mana yang berhak untuk *go public* dan perusahaan mana yang harus di dikeluarkan dari *listing*.<sup>13</sup>

### E. Latar Belakang Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Awal pembentukan Otoritas Jasa Keuangan berawal dalam hal fungsi pengawasan Bank Indonesia. Ada tiga hal yang melatarbelakangi pembentukan OJK, yakni perkembangan Industri sektor jasa keuangan di Indonesia, permasalahan lintas sektor jasa keuangan di Indonesia, permasalahan lintas sektor sectoral industri jasa keuangan, dan amanat undang-undang No 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia merupakan respon dari krisis asia yang terjadi pada 1997-1998 yang sangat berdampak pada sektor perbankan.<sup>14</sup>

Selain itu berdasarkan Pasal 34 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, pemerintah diamanatkan membentuk lembaga independen, selambat-lambatnya akhir tahun 2010 dengan nama Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Lembaga ini bertugas mengawasi industri perbankan, asuransi, dana pensiun,

<sup>13</sup>Irhah Fahmi , **Pengantar Pasar Modal**, Bandung, Alfabeta,2013, hlm.75.

<sup>14</sup>Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

pasar modal, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Menurut penjelasan pasal 34 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004, Otoritas Jasa Keuangan bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Maka dari itu sejak tahun 2014, OJK akan beroperasi sebagai pengawas jasa keuangan di Indonesia, OJK yang bentuk berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan serta pengawasan terhadap seluruh kegiatan di dalam bidang keuangan yang mencakup:

- a. Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan;
- b. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal;
- c. Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, serta lembaga jasa keuangan lainnya.<sup>15</sup>

Sistem pengawasan yang dilakukan oleh OJK adalah sistem pengawasan terintegrasi, dalam hal ini seluruh kegiatan jasa keuangan yang dilakukan oleh berbagai lembaga keuangan tunduk pada sistem pengaturan dan pengawasan

---

<sup>15</sup>Lembaga jasa keuangan lainnya adalah pengadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan, ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pengadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan.



OJK. Sistem pengawasan jasa keuangan secara terintegrasi dimulai di Skandinavia pada pertengahan tahun 1980 an. Inggris dan Jepang menerapkan sistem pengawasan terintegrasi pada tahun 1908 dengan mendirikan *United Kingdom Financial Services Authority*( Inggris) dan *Japan Financial Services Agency* ( Jepang) yakni dua lembaga yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap lembaga keuangan yang ada di Inggris dan di Jepang sama halnya seperti Otoritas Jasa Keuangan .<sup>16</sup>

Seperti yang dijelaskan oleh peneliti sebelumnya adapun alasan pendirian OJK sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UU No 21 Tahun 2011 Tentang OJK yang selanjutnya di sebut dengan UU OJK adalah telah terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan dan pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi serta inovasi finansial menciptakan sistem keuangan menjadi rumit, dinamis, dan saling berkaitan antar subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan. Di lain hal lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektor keuangan yang telah menambah tingkat kerumitan dalam hal transaksi dan interaksi antar lembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan.

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara terintegrasi tersebut, langkah-langkah persiapan dan periode transisi telah ditetapkan sehingga pada tanggal 1 Januari 2014 OJK telah dinyatakan sanggup untuk melaksanakan

---

<sup>16</sup>Mamiko Yokoi-Arai,"*The Regulatory Efficiency of a Single Regulator in Financial Services:Analysis of the UK and Japan*", Banking and Finance Law Review, Oktober,2006,hlm.1.

tugas dan tanggungjawabnya sebagai lembaga pengawas jasa keuangan secara terintegrasi. Proses transisi pengawasan Industri jasa keuangan dilakukan secara dua tahap, yakni tahap pertama dimana kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal dan kegiatan keuangan serta sektor perasuransian, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya (LKNB) yang awalnya dilakukan oleh BAPEPAM-LK sebagai pihak yang ditunjuk atau di beri kewenangan untuk memutuskan perusahaan mana yang berhak untuk go public dan perusahaan mana yang harus dikeluarkan dari *listing* pasar modal akan digantikan perannya oleh OJK pada akhir tahun 2012.<sup>17</sup> Tahap kedua, pengawasan bank dialihkan dari Bank Indonesia kepada OJK pada akhir 2013.

#### **F. Kajian Umum Tentang Anggaran**

Sebelum peneliti membahas mengenai anggaran OJK ada baiknya peneliti memberikan beberapa pengertian anggaran menurut para ahli yakni sebagai berikut:

Gomes berpendapat dalam bukunya yakni manajemen sumber daya manusia mengatakan bahwa anggaran :

Merupakan dokumen yang berusaha untuk mendamaikan prioritas-prioritas program dengan sumber-sumber pendapatan yang diproyeksikan. Anggaran menggabungkan suatu pengumuman dari aktivitas organisasi atau tujuan untuk suatu jangka waktu yang ditentukan dengan informasi mengenai dana yang dibutuhkan untuk aktivitas tersebut atau untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Stephen A.Ross, Randolph W. Westerfield, dan Bradford D. Jordan, **Pengantar Keuangan Perusahaan**, Jakarta, Salemba Empat, (terjemahan), 2009, Hlm 4.

<sup>18</sup> Gomes Faustino Cordoso, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Penerbit Andi, Yogyakarta, 1995.

Mulyadi juga berpendapat bahwa “Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.”<sup>19</sup>

Supriyono berpendapat bahwa “Penganggaran merupakan perencanaan keuangan perusahaan yang dipakai sebagai dasar pengendalian (pengawasan) keuangan perusahaan untuk periode yang akan datang.”<sup>20</sup>

Noreen Garrison dan Brewer berpendapat mengatakan bahwa “Anggaran adalah rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode waktu tertentu.”<sup>21</sup>

M narifin mengatakan bahwa “Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu”.<sup>22</sup>

Dari beberapa pengertian di atas, penganggaran dapat diartikan pula suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan

---

<sup>19</sup> Mulyadi, **Sistem Akuntansi**, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2001.

<sup>20</sup> Supriyono, R.A, **Sistem Pengendalian Manajemen**. Buku 2. Yogyakarta: BPFE, 2000, hlm.1.

<sup>21</sup>Noreen Garrison, and Brewer, **Managerial Accounting, Akuntansi Manajerial**, edisi 11, diterjemahkan oleh Nuri Hinduan dan Edwart tanujaya,penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta,2007, hlm 4.

<sup>22</sup> M. Nafarin, **Penganggaran Perusahaan**, Salemba Empat, Jakarta, , 2004,hlm.12



dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu tertentu dimasa yang akan datang”.

### **1. Karakteristik Anggaran**

Dari beberapa pendapat mengenai anggaran sebelumnya, anggaran memiliki beberapa karakteristik diantaranya:

- 1.1 Rencana;
- 1.2 Meliputi seluruh kegiatan;
- 1.3 Dinyatakan dalam satuan moneter;
- 1.4 Jangka waktu tertentu di masa yang akan datang ;
- 1.5 Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh otoritas yang lebih tinggi ketimbang oleh pihak yang menganggarkan (*budgetee*);
- 1.6 Anggaran merupakan komitmen manajemen;
- 1.7 Anggaran mengestimasi potensi laba satuan bisnis.

### **2. Fungsi Anggaran**

Menurut Nafirin anggaran memiliki tiga fungsi:

#### **2.1 Fungsi perencanaan**

Anggaran merupakan alat perencanaan tertulis yang menuntut pemikiran teliti, karena anggaran memberikan gambaran yang lebih nyata dalam unit dan uang.

## 2.2 Fungsi pelaksanaan

Anggaran merupakan pedoman dalam pekerjaan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan secara selaras dalam pencapaian tujuan (laba).

## 2.3 Fungsi pengendalian

Anggaran merupakan alat pengendalian/pengawasan (controlling). Pengendalian berarti melakukan evaluasi (menilai) atas pelaksanaan pekerjaan dengan cara membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran) dan melakukan tindakan perbaikan apabila dipandang perlu.

Selain itu, ada pula yang menambahkan fungsi anggaran sebagai pedoman kerja. Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Lazimnya penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksir-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatannya.

## G. Pengertian Konsumen dan Perlindungan Konsumen

### 1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda)<sup>23</sup>. Dari definisi mengenai konsumen itu terdapat dua unsur yang penting yakni pertama, konsumen hanya orang dan

---

<sup>23</sup> Celina Tri Siswi Kristiyanti, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.22

yang kedua barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi ataupun keluarganya.<sup>24</sup> Atau istilah mengenai konsumen juga dapat peneliti temukan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU No 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen yakni Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan<sup>25</sup>. Dimana konsumen merupakan sebutan yang dipergunakan dalam Bahasa sehari-hari sebutan ini dilakukan agar lebih mempermudah pembahasan dari perlindungan konsumen itu sendiri baik dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen itu sendiri. Berikut ini adalah berbagai macam pengertian konsumen dari berbagai sumber.

## 2. Pengertian Perlindungan Konsumen

Menurut Az. Nasution :

Az. Nasution berpendapat bahwa perlindungan konsumen merupakan bagian hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan memiliki sifat melindungi kepentingan konsumen, sedangkan hukum konsumen adalah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang atau jasa konsumen di dalam kehidupan sehari-hari.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Shidatra, **Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia edisi Revisi 2006**, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.3

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

<sup>26</sup> Shidatra, *Ibid.*, hlm.12



Menurut Rancangan Undang- Undang Perlindungan Konsumen yang diajukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia :

Konsumen adalah pihak yang memakai barang maupun jasa yang tersedia di masyarakat, baik untuk kepentingan dirinya sendiri maupun untuk keluarga ataupun orang lain yang tidak untuk diperdagangkan lagi.<sup>27</sup>

Serta sebagai akhir dari usaha pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dengan adanya UUPK yang didalamnya juga tercakup perlindungan konsumen yakni sebagai berikut:

Konsumen adalah setiap pihak yakni orang yang memakai suatu barang dan atau jasa yang tersedia di dalam masyarakat, dimana digunakan baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain dan tidak boleh untuk kepentingan perdagangan.

Selain definisi yang sudah di sebutkan oleh peneliti sebelumnya terdapat juga definisi konsumen, yang secara lebih spesifik berkaitan dengan konsumen itu sendiri. Di Amerika Serikat, definisi mengenai konsumen juga meliputi dari suatu produk yang cacat yang bukan hanya meliputi pihak dari pembeli melainkan juga dari pemakai produk itu sendiri, bahkan korban yang bukan memakai produk itu memiliki kekuatan perlindungan yang sama dengan pemakai, sedangkan di benua eropa pengertian mengenai dari konsumen itu sendiri hanya didasarkan pada *Product Liability Directive* sebagai pedoman bagi negara yang ikut serta

---

<sup>27</sup> Yayasan Lembaga Konsumen, Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan pemikiran Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, (Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen, 1981), hlm.2

dalam Masyarakat Ekonomi Eropa atau juga yang dapat di sebut dengan (MEE) dalam menyusun ketentuan mengenai hukum perlindungan konsumen itu sendiri.<sup>28</sup>

Dalam hal ini peneliti juga tidak hanya menjelaskan mengenai Definisi dari Konsumen saja dalam perlindungan konsumen, juga menjelaskan mengenai pelaku usaha. Defnisi yang luas juga terdapat dalam Undang-undang perlindungan Konsumen, tidak digunakan istilah produsen dalam hal tersebut melainkan menggunakan istilah pelaku usaha. Dimana pengertian pelaku usaha dalam Undang-undang perlindungan konsumen sebagai berikut :

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, yang dimana baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan memiliki kedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), baik dilakukan sendiri maupun secara bersama-sama (kolektif) melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pengertian pelaku usaha diatas merupakan pengertian yang sangat luas karena meliputi segala bentuk usaha, sehingga akan sangat memudahkan konsumen dalam hal melakukan tindakan gugat-menggugat, diharapkan lebih baik lagi jika UUPK tersebut memberikan rincian sebagaimana dalam *directive*, nantinya konsumen dapat lebih

---

<sup>28</sup> Nurhayati Abbas, **Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya**, Makalah, Elips Project, Ujungpandang, 1996, hlm. 13.

mudah lagi untuk melakukan penuntutan jika terjadi kerugian dalam penggunaan produk.

#### **H. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian Undang-Undang No 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan**

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi juga telah memberikan putusan mengenai anggaran dari Otoritas Jasa Keuangan dimana dalam hal ini Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa anggaran dari Otoritas Jasa Keuangan boleh berasal dari luar APBN yakni seperti pungutan yang dilakukan kepada lembaga keuangan khususnya lembaga keuangan pasar modal dan bukan berarti tindakan melakukan pungutan terhadap lembaga keuangan pasar modal menyatakan bahwa Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga keuangan yang illegal. Hal ini dikarenakan karena Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa sistem pungutan yang ada pada Lembaga OJK dinyatakan Konstitusional<sup>29</sup>, padahal dalam hal ini ada rencana bagi lembaga OJK untuk mendasarkan keseluruhan anggarannya berasal dari Lembaga Keuangan khususnya terhadap lembaga keuangan pasar modal, dimana pembiayaan anggaran OJK yang berasal dari APBN hanya dilakukan sementara sampai OJK mampu membiayai seluruh kegiatan operasional

---

<sup>29</sup>[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11657#.Vjf3C\\_krLIU](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11657#.Vjf3C_krLIU)(di akses 3 November 2015)



berasal dari pungutan itu sendiri hal ini terasa janggal karena dengan sistem pembiayaan yang berasal dari anggaran yang tidak di dasarkan dari APBN secara keseluruhannya nantinya akan bertentangan dengan pasal 23 A UUD NRI Tahun 1945 sekalipun dalam putusannya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hal tersebut bukan berarti bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, karena juga biaya atau pungutan di bidang lain seperti pelaksanaan fungsi bursa efek serta seperti izin usaha pemanfaatan hutan juga dapat di katakan inkonstitusional.

Padahal dalam sistem pungutan ini dilakukan untuk kegiatan operasional OJK tidak untuk di setorkan langsung kedalam APBN atau kas pemerintah hal inilah yang menjadi permasalahan serta juga dapat menimbulkan hubungan transaksional antara lembaga yang mengawasi dan pihak yang diawasi seperti OJK dengan Lembaga Keuangan Pasar Modal, yang membayar pungutan maka pihak tersebut yang berkuasa, hal inilah yang menjadi permasalahan anggaran OJK yang tidak di dasarkan pada APBN serta Lembaga Keuangan Pasar Modal harus membayar pungutan sebanyak dua kali yakni guna pelaksanaan Bursa Efek yang didasarkan pada UU No 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal dan pungutan yang diharuskan kepada OJK bahkan jika nantinya anggaran OJK didasarkan pada sistem pungutan atau tidak menggunakan APBN dapat terjadinya jumlah biaya atau pungutan yang dibayar oleh lembaga keuangan pasar modal lebih besar dari 0,02 % dari aset lembaga keuangan pasar modal hal ini dikarenakan biaya

operasional yang semakin tinggi akibat sudah tidak di tanggung oleh APBN lagi , dan apakah biaya ini tidak dikenakan pada konsumen hal tersebut masih belum terpecahkan. Bahkan dapat dikenakan biaya pungutan kepada konsumen pasar modal tanpa konsumen mendapatkan manfaat pungutan yang dilakukan OJK untuk kegiatan operasionalnya.

## I. Teori Kewenangan

Sebelum membahas mengenai teori kewenangan peneliti membahas terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kewenangan. Menurut Philipus M.Hadjon, “Wewenang (*bevoegheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam konsep hukum publik,wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>30</sup> Sedangkan menurut *F.P.C.L. Tonner* dalam bukunya Ridwan HR berpendapat kewenangan adalah “Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.<sup>31</sup>

Sedangkan menurut Ferrazi mendefinisikan kewenangan sebagai berikut yakni “Sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi

<sup>30</sup> Philipus M.Hadjon, **Tentang Wewenang**, YURIDIKA, No.5&6 Tahun XII, September-Desember, 1997,hlm.1)

<sup>31</sup> Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Jakarta: Rajawali Pers, 2006,hlm.100

manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervise) atau suatu urusan tertentu.”<sup>32</sup>

Dimana di dalam penjelasan mengenai teori kewenangan nantinya mengutamakan unsur-unsur kewenangan sebagai berikut:

- 1. Pengaruh** :ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- 2. Dasar Hukum** :bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya,dan
- 3. Konformitas Hukum** : mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus(untuk jenis wewenang tertentu)”

#### **J. Teori *Economic Analysis Of Law***

Teori *Economic Analysis Of Law* ini dikemukakan oleh Richard A Posner pada tahun 1970, dimana dengan teori tersebut menjadi paradigma baru bagi pendekatan analisis ekonomi dalam hukum. Teori tersebut di sesuaikan dengan sistem hukum negara yang menganut *common law* dimana

<sup>32</sup> Ganjong, **Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum**, Bogor:Ghalia Indonesia,2007,hlm.93



putusan hakim begitu berperan penting.<sup>33</sup> Dimana di dalam Teori *Economic Analysis Of Law* juga menekankan prinsip Efisiensi dimana Posner mendefinisikan efisiensi sebagai kondisi yang mana sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (*value*) dimaksimalkan. Dalam analisis ekonomi, efisiensi dalam hal ini difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial yang menyangkut pengaturan untuk kesejahteraan masyarakat.<sup>34</sup> Berkaitan dengan hal itu teori analisis ekonomi dalam hukum seperti ini dikenal dengan ide *wealth maximization* atau dalam istilah Posner “*Kaldor-Hics*” dimana perubahan hukum dapat meningkatkan efisiensi jika keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah dan pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian bagi pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah tersebut tetap menjadi lebih baik. Dalam hal ini, dimana tujuan dari pengaturan suatu hukum dapat memberi masukan penting bagi keadilan dan kesejahteraan sosial.<sup>35</sup> Dimana menurut Posner dalam Efisiensi Teori *Economy Analysis Of Law* yakni lebih menekankan pada pengadilan yang mempunyai dwi fungsi ; pertama, menafsirkan perjanjian-perjanjian kelompok yang berkepentingan. Serta yang kedua, menyediakan pelayanan bagi masyarakat awam dalam memecahkan masalah yang diperdebatkan. Salah satu pentingnya pengadilan tidak hanya

---

<sup>33</sup> Gregory S. Crespi, *Teaching The New Law and Economics*, *University of Toledo Law Review* Vol.25 No.3, hal.715-717, Filsafat Hukum ( Modul Kuliah), Jakarta: Universitas Indonesia, 2011, hal.144.

<sup>34</sup> Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Ed.4, USA:Harvar University Press, 1994, hal.4.

<sup>35</sup> Nicholas Mercuro dan Steven G Medumo, Terjemahan, *Economic and The Law: From Posner to Post- modernism*, New Jersey: Princenton University Press, 1999, hal.58-59.

memberlakukan peraturan perundang-undangan akan tetapi menginterpretasikan undang-undang tersebut sehingga dapat membantu dalam meningkatkan efisiensi ekonomi<sup>36</sup>

Dimana konsep *Economy Analysis Of Law* ini memadukan sinergitas antara ilmu Hukum dan Ilmu Ekonomi, yang nantinya dimana dalam membahas mengenai Anggaran OJK terutama yang bersumber dari pungutan dan APBN akan di sesuaikan dengan konsep dari *Economy Analysis Of Law* apakah nantinya Anggaran OJK yang bersumber dari Pungutan dan APBN akan di sesuaikan dengan konsep pilihan rasional (*Rational Choice*), Konsep Nilai (*Value*), Konsep Efisiensi (*Efficiency*), dan Konsep Utilitas (*Utility*), Sehingga akan dirumuskan apakah anggaran OJK dengan memakai dua sumber Anggaran OJK tersebut telah sesuai atau tidak menurut Teori *Economy Analysis Of Law*.

<sup>36</sup>[www.syariah.uin-suka.ac.id/file\\_ilmiah/TEORI%20HUKUM%20KRITIS.rtf](http://www.syariah.uin-suka.ac.id/file_ilmiah/TEORI%20HUKUM%20KRITIS.rtf),  
Muyassarotussolichah, ALIRAN TEORI HUKUM KRITIS: ANALISIS EKONOMI TERHADAP HUKUM , (The Economic Analysis of Law Dalam Jurisprudence: Hilaire McCoubrey and Nigel D White), seperti dimuat dalam <http://breath4justice.wordpress.com/2012/01/09/analisis-ekonomi-atas-hukum-economic-analysis-of-law/> (diakses 3 Desember 2015)