

# selisik

JURNAL HUKUM dan BISNIS

Volume 2, Nomor 2, Januari 2016

ISSN : 2460-4798

## Dewan Redaksi

### DEWAN REDAKSI

Prof. Mardjono Reksodiputro, SH., MA  
(Ketua)  
Prof. Ade Saptomo, SH., M.Si  
Dr. Adnan Hamid, SH., MH., MM  
Diani Kesuma, SH, MH

### Redaktur Pelaksana

Agus Surono, S.Sos

### Sekretaris Redaksi

Rizky Prasetya, S.Sos

### ADMINISTRASI

#### Keuangan:

Dariah

#### Informasi Teknologi (IT):

Rommy Apriyanto, S.kom

#### Distribusi:

Dewi Kartika, SE, Herman



**MAGISTER ILMU HUKUM  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS PANCASILA**

Jl. Borobudur No. 7

Jakarta Pusat 10320

Telp. (021) 3919013

<http://www.univpancasila.ac.id/>

## DAFTAR ISI

<b>Akomodasi Sf (Social Forces) Dan Cf (Cultural Forces) Ke dalam Putusan Hukum Hakim</b> <i>Ade Saptomo</i> .....	4
<b>Rencana Tax Reform/perubahan Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP UU NO. 28 TAHUN 2007)</b> <i>Eddy Mangkuprawira</i> .....	17
<b>Nasionalisasi PT Inalum Menurut Undang-Undang Penanaman Modal (Undang-Undang U No. 25 Tahun 2007) Pro Kontra Indonesia Dan Jepang</b> <i>Utji Sri Wulan Wuryandari</i> .....	31
<b>Sistem Pembangunan Berkelanjutan Terhadap Tata Kelola Pertambangan</b> <i>Achmad Haris Januariansyah</i> .....	43
<b>Politik Hukum Participating Interest dalam Pengelolaan Migas (Pendekatan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945)</b> <i>M Ilham F Putuhena</i> .....	66
<b>Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Dalam Proses Right Issue Di Bursa Efek Indonesia</b> <i>Sugeng</i> .....	82
<b>Meninjau Kembali Hak Pengelolaan dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan</b> <i>Myrna A. Safitri</i> .....	103
<b>WAWANCARA:</b> <b>Tantangan Indonesia Menuju Negara Maritim</b> <i>M Harjono Kartohadiprodo</i> .....	123
<b>Fenomena Gerakan Radikalisme ISIS Dalam Hukum Internasional</b> <i>Dian Purwaningrum Soemitro</i> .....	129
<b>Biodata Penulis</b> .....	142

## NEGERI YANG KAYA RAYA

**S**urga Kecil, demikian imajinasi untuk menggambarkan betapa elok, indah dan kayanya Republik ini atas sumber daya alam yang dimiliki, baik di daratan dan di lautan. Para pendiri bangsa negeri pun menyadari betul betapa besar potensi sumber daya alam tersebut, sehingga mengingatkannya ke dalam Konstitusi Pasal 33 ayat 3 UUD 1945: *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Tugas dan peran negara seyogyanya terus-menerus didorong untuk mendekatkan dan mewujudkannya pada cita-cita kebangsaan sebagaimana yang dimaksud diatas. Pelbagai kebijakan negara beserta implementasinya, semestinya selalu paralel dengan cita-cita tersebut. Bukan justru sebaliknya saling menegasikan satu sama lain yang berujung pada kemungkinan kegagalan untuk mewujudkannya.

Salah satu tugas dan peran negara adalah menghasilkan regulasi, seperti Undang-Undang dan lain sebagainya. Misalnya Undang-Undang sebagai produk politik bersama antara Eksekutif dengan Legislatif harusnya mencerminkan dan merepresentasikan kepentingan dan pemihakan kepada pembangunan bangsa.

Untuk itu segala macam produk regulasi harus merujuk dan berujung pada kepentingan negara/rakyat bukan pada kepentingan individu atau kelompok. Republik ini demikian kaya, maka sudah seharusnya rakyat memiliki akses yang sama untuk memanfaatkan kekayaan yang dimiliki oleh negara ini.

Sayangnya sejarah tata kelola kekayaan alam di negeri ini tidak seindah dengan alam yang dimiliki. Idealitas konstitusi tidak mampu diwujudkan dalam bentuk kemauan politik para pemangku kepentingan untuk betul-betul berkomitmen mensejahterakan rakyatnya. Sentralisme kekuasaan

yang melahirkan anak kandung korupsi, kolusi dan nepotisme, pada waktu-waktu yang lalu, telah menjadi predator yang menghalangi cita-cita bersama tersebut.

Maka tidak mengherankan kalau kemudian yang terjadi bukanlah distribusi keadilan di pelbagai bidang, khususnya ekonomi dan kesejahteraan, melainkan disparitas pusat-daerah, melebarnya jurang kehidupan antara si kaya dan si miskin. Kondisi ini jelas tidak dapat dilepaskan dari desain kebijakan negara yang diturunkan kepada beragam produk regulasinya.

Mengingat banyaknya produk regulasi yang mudah diintervensi oleh kepentingan-kepentingan tertentu, hal ini menjadi hambatan dalam menegaskan pemihakan negara kepada rakyat. Implikasinya rakyat banyak yang menjadi korban. Corak kekuasaan yang sedang berkuasa pada waktu tertentu, juga tidak dapat dipisahkan dari serangkaian regulasi yang kurang berpihak kepada rakyat.

Karena itu kita perlu membaca kembali dan menelaah ulang pelbagai produk regulasi yang tidak berpihak kepada rakyat. Hal demikian tidak saja merupakan bentuk kongkrit untuk memperbaiki adanya duplikasi regulasi antara satu dengan yang lainnya, menghilangkan terjadinya tumpang tindih peraturan. Lebih jauh dari itu langkah ini juga untuk membaca ulang pelbagai regulasi yang berkaitan dengan hajat hidup rakyat, dan sesungguhnya akan merupakan upaya nyata untuk mengembalikan segala tata aturan pada ranah konstitusi sebagai rahim ideologi republik ini.

Dalam ranah dan perspektif pemikiran di atas Jurnal Selisik Edisi ke 2 kali ini mencoba melihat persoalan-persoalan dinamika hukum dan ekonomi di republik dalam kaitannya dengan ragam regulasi yang menyertainya. Produk regulasi mestinya menjadi panduan, memperkuat koherensi, dan konsistensi antara konstitusi sebagai induknya dengan pelbagai aturan turunannya. Tujuannya adalah kemakmuran rakyat di Republik ini. Selamat Membaca.

# AKOMODASI SOCIAL FORCES (SF) DAN CULTURAL FORCES (CF) KEDALAM PUTUSAN HUKUM HAKIM<sup>1</sup>

Ade Saptomo

## Abstract

*This article is intended to explain a decision making model of the by judges based on Friedman Theory, that a good law is the law produced by a system that consists of legal substance, legal structure, legal culture element. Such legal culture itself consists of social forces (SF) and cultural forces (CF) that exists and develops in the society. So that, the good decision is a decision which accommodates the SF and CF in the sense of judiciary named sosial and legal value that exist in the society as Article 5 (1) Act of Yudiciary Power 2004.*

**Keyword:** *legal substance, legal structure, legal culture element*

---

## Abstrak

Tulisan ini dimaksudkan untuk menjelaskan suatu model pengambilan putusan hukum oleh hakim dengan mendasarkan teori Friedman, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang dihasilkan oleh sebuah system, yang terdiri dari unsur substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Budaya hukum yang disebut terakhir berisikan kekuatan sosial dan kekuatan budaya. Kedua kekuatan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, yang dalam konteks undang-undang kekuasaan kehakiman disebut nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, putusan hukum yang baik adalah putusan hukum yang mengakomodasi nilai yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 ayat 1 undang-undang kekuasaan kehakiman nomer 48 tahun 2004.

**Kata Kunci:** substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum

---

<sup>1</sup> Sebagian materi tulisan penulis ini telah dimuat dalam *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2012.

## PENDAHULUAN

Dalam upaya memahami secara mendalam apa itu SF (*Social Forces*) dan CF (*Cultural Forces*), memahami lebih dahulu apa itu budaya hukum (*legal culture*). Pendiskusian budaya hukum, setidaknya-tidaknya ada tiga kata kunci yang terkait yaitu budaya, hukum, dan budaya hukum itu sendiri. Kata kunci yang disebut pertama, ada yang membedakan antara budaya dan kebudayaan, berkaitan dengan ini penulis cenderung mengelompokkan pandangan-pandangan sarjana yang memiliki perhatian pada makna kata budaya kedalam dua kelompok pandangan utama. Diantaranya, kelompok yang membedakan antara budaya dan kebudayaan, misalnya M.M. Djodjodigono (1958) dalam bukunya *Azas-Azas Sosiologi* dan kelompok yang mengupas kata budaya sebagai perkembangan dari kata majemuk budhi-daya yang berarti daya dari budhi, misalnya P.J. Zoetmulder (1951) dalam bukunya *Cultuur, Oost en West* sebagaimana dikutip Koentjaraningrat<sup>2</sup>.

Alasannya, kata kebudayaan berasal dari kata Sanskerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari *budhi* yang berarti budhi atau akal. Dengan demikian, kebudayaan dapat diartikan sebagai hal-hal yang bersangkutan dengan akal. Dengan demikian, budaya adalah daya dari budhi yang berupa cipta, rasa, dan karsa. Sedangkan kebudayaan diartikan hasil dari cipta, rasa, karsa itu sendiri. Namun ada juga sarjana yang tidak membedakan antara makna kebudayaan dan budaya, terutama sarjana antropologi, dengan alasan bahwa budaya merupakan kata dasar dari kebudayaan dan sementara kebudayaan itu sendiri dimaknai sebagai hal-hal yang terkait dengan budaya.

Dalam perspektif “ke-Indonesia-an” kata budaya sendiri berasal dari dua suku kata budhi dan daya. Budhi diartikan sebagai akal baik, halus, indah, edi, halus, dan santun. Sementara daya diartikan sebagai kuat, kekuatan. Dengan demikian, budaya dimaknai sebagai kekuatan berakal baik, halus, indah, santun. Pada titik ini, budaya dapat diartikan sebagai seperangkat pemikiran, gagasan, ide yang baik. Secara sosiologis, budaya diartikan sebagai seperangkat nilai, kaidah, norma masyarakat yang menjadi pedoman berfikir, berucap, berperilaku, bertindak bagi sebagian besar warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Kemudian, pengertian hukum sebagaimana penulis sebut sebagai kata kunci kedua, hukum umumnya dipahami secara preskriptif yaitu sebagai seperangkat aturan atau norma tertulis maupun tidak tertulis, yang mengkatégorikan

---

<sup>2</sup> Koentjaraningrat (1986). *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru, hlm. 181.

tentang perilaku benar atau salah, kewajiban dan hak. Pengertian demikian ini memandang bahwa hukum paling baik dipahami sebagai sistem yang otonom, yang secara resmi diberi sanksi dan secara logika terdiri dari aturan dan prosedur.

Selain itu, budaya hukum. Budaya hukum itu sendiri terdiri atas dua kata Budaya dan Hukum, apakah budaya hukum lantas dapat disederhanakan terbentuk dari budaya ditambah hukum. Kalau budaya ditambah hukum berarti pengertian budaya sebagaimana diurai di atas tinggal ditambah pengertian hukum yang baru saja penulis uraikan. Jika budaya hukum itu adalah budaya ditambah hukum, maka pengertiannya menjadi gagasan, fikiran, dan bertindak berdasarkan hukum yang berisikan seperangkat aturan yang memberi kategorisasi suatu tindakan benar-salah, baik-buruk, hak-kewajiban. Jika hal demikian yang dimaksud budaya hukum menjadi mirip gagasan positivistik. Tentu tidak demikian, dalam tulisan ini, pemahaman penulis tentang budaya hukum tidak berada pada posisi pengertian budaya ditambah hukum demikian ini mengingat budaya hukum itu sebenarnya satu kesatuan pengertian.

## PEMBAHASAN

Perbincangan budaya hukum di Indonesia dipengaruhi oleh konsep budaya hukum yang diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman di Amerikat Serikat. Secara singkat, sejak awal Lawrence M. Friedman (1975) memperkenalkan konsep *legal culture*, salah satunya ada dalam buku *The Legal System: A Social Sciences Perspective*, konsep itu sering menjadi perdebatan seru dan panjang antara penekun hukum tradisi Americanis dengan Europis, terutama negeri Jerman. Semula, sarjana Friedman dimaksud memperkenalkan konsep budaya hukum untuk mempertegas pandangan sebelumnya bahwa hukum paling baik dipahami dan digambarkan secara sistemik dimana hukum merupakan salah satu dari unsur-unsur lain yang satu sama lain berfungsi secara fungsional.

Sebagaimana layaknya pengertian sistem, sistem hukum dimaksud Friedman juga terdiri dari unsur-unsur, yaitu unsur substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan unsur budaya hukum (*legal culture*). Penulis mulai saja dari unsur substansi hukum, misalnya hukum yang dimaksud disini diartikan sebagai putusan hukum hakim, maka substansi putusan hukum hakim dimaksud adalah adanya pengkategorian tindakan salah dan benar. Secara kronologis, putusan hukum hakim tersebut merupakan hasil

dari proses dinamis panjang sebelumnya, yaitu proses interaksional fungsional antar subunsur dalam unsur struktur hukum. Pada unsur stuktur hukum dimaksud terdapat subunsur hakim, jaksa, pengacara, terdakwa, saksi, bahkan panitera di satu pihak dan pihak lain terdiri dari subunsur hukum acara, dan undang-undang terkait kitab undang-undang atau *lex spesialis* yang menjadi dasar preskriptif untuk memutus.

Dalam konteks konsep Fiedman, apa yang terjadi pada proses interaksional itu saja belum cukup memadai untuk menghasilkan putusan hukum yang adil mengingat pada proses ini dianggap belum memperoleh input berupa unsur budaya hukum, yang menurutnya budaya hukum dimaksud memiliki subunsur yang terdiri dari subunsur kekuatan-kekuatan sosial (*legal forces*) dan subunsur kekuatan-kekuatan hukum (*legal forces*) itu sendiri. Kedua subunsur budaya hukum itulah kemudian masuk kedalam proses interaksional pada unsur struktur hukum untuk berinteraksi dengan subunsur pada unsur struktur hukum di atas dan akhirnya menghasilkan putusan hukum yang substansinya mengkategorikan suatu tindakan benar atau salah sebagaimana disebut sebelumnya. Dengan demikian, produk hukum yang disebut terakhir merupakan hasil dari proses interaksional yang mengkamodasi kekuatan-kekuatan sosial, kekuatan-kekuatan hukum yang hidup dalam masyarakat, dan hukum formal terkait itu sendiri itulah yang akan menghasilkan *outcome* berupa ketertiban dan keadilan masyarakat luas.

Dengan demikian, Friedman dalam memahami hukum mengadopsi model sebuah sistem, ada input, proses, *output*, dan *outcome*. Sebaliknya, jika hukum dipahami secara positivistic sebagai seperangkat aturan atau norma tertulis maupun tidak tertulis yang mengkategorikan suatu perilaku benar atau salah, kewajiban dan hak, maka pemahaman demikian ini tergolong merupakan gagasan konvensional yang dikhawatirkan semakin menjauhkan jarak dan melebarkan ruang antara keadilan yang dikehendaki masyarakat dengan isi hukum itu sendiri, bahkan semakin menegaskan pada tidak ada keterkaitannya antara hukum dalam teori dengan hukum dalam praktik.

Pandangan Friedman demikian menegaskan dirinya tentang pentingnya perspektif sosial budaya untuk mengkaji hukum, dan ini dijadikan diskusi panjang mengingat kajian-kajian sosial budaya terhadap hukum di negeri Amerika Serikat memang kurang mendapat perhatian cukup dan bahkan terpinggirkan di beberapa sekolah tinggi hukum dan universitas. Perbincangan panjang ini

terjadi karena Friedman telah melakukan kajian dalam sebuah tradisi yang sebenarnya telah berakar kuat di negeri-negeri Kontinental Eropa, terutama Jerman. Misalnya saja, Friederich Karl von Savigny (1831), pada abad ke-19, telah menggambarkan bahwa hukum dipahami sebagai salah satu perwujudan suatu jiwa rakyat (*volksgeist*) yang paling penting dan ia bergulir terus bersama dalam sebuah budaya rakyat.

Pandangan von Savigny demikian ini merupakan pandangan yang dianggap menentang adanya kodifikasi Hukum Jerman saat itu. Menurutnya, kodifikasi bukan merupakan sebuah instrumen yang cocok untuk pembangunan Hukum Jerman pada saat itu mengingat hukum merupakan produk dari kehidupan rakyat dan hukum merupakan manifestasi jiwa rakyat. Menurutnya, hukum memiliki sumber yang berasal dari kesadaran umum rakyat masyarakat setempat. Pada titik ini, von Savigny memandang bahwa hukum paling baik adalah hukum yang mengakomodasi dan berasal dari kesadaran masyarakat.

Dengan makna yang sama namun dengan cara yang berbeda Oliver Wendell Holmes, sebagai seorang jurisdiktor dan hakim pun memiliki pandangan tidak jauh berbeda. Menurutnya, hukum paling baik dipahami sebagai dokumen antropologis. Artinya, hukum itu lahir, tumbuh, dan berkembang melekat pada komunitas-komunitas masyarakat setempat. Bahkan, dalam karya-karya klasik sosiologi, seperti Emile Durkheim dan Max Weber juga menempatkan hukum pada pusat kehidupan sosial daripada menempatkan ke pinggiran sebagaimana umum terjadi di Amerika.

Kedua sarjana tersebut menganalisa hukum sebagai sebuah ekspresi kekuatan sosial dalam transformasi masyarakat modern dan sebagai perangkat saluran untuk mengembangkan kepekaan atau sensitifitas sosial. Tentu, gagasan-gagasan tersebut mendapat tentangan kuat dari kaum positivis yang memiliki pandangan bahwa hukum paling baik dipahami sebagai sistem yang otonom, yang secara resmi diberi sanksi dan secara logika terdiri dari aturan dan prosedur.

Dalam konteks budaya, pengertian budaya hukum dimaksud dapat diperhalus menjadi seperangkat nilai, gagasan, norma yang menjadi pedoman berfikir, berucap, berperilaku, bertindak sesuai dengan yang diharapkan oleh sebagian besar warga masyarakat setempat. Itu berarti budaya hukum masyarakat merupakan seperangkat nilai, gagasan, norma yang terbangun oleh budhi dan daya warga masyarakat setempat dan telah terinternalisasi kedalam

alam kesadaran (*mindset*) secara turun temurun dan berfungsi sebagai pedoman yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum pada tataran teori di satu pihak dan perilaku atau tindakan nyata pada tataran praksis di lain pihak yang diharapkan warga masyarakat.

Pemahaman konsep disebut terakhir lebih berakar kedalam nilai-nilai normatif bersama yang terlahir dan terbangun selama proses masyarakat itu sendiri terbentuk dan terinternalisasi kedalam kehidupan masyarakat sepanjang perkembangan masyarakat itu sendiri berlangsung. Artinya, kelahiran suatu budaya hukum dimaksud berasal dari proses internal selama perkembangan masyarakat berlangsung, dan selama itu pula interaksi baik antarwarga maupun antara warga dengan warga dari luar berlangsung membentuk perilaku yang semakin mempola dan akhirnya pola tindakan dimaksud dianggap sebagai yang benar dan dijadikan pedoman bertindak oleh sebagian besar warga masyarakat. Dengan demikian, budaya hukum dapat dimaknai sebagai seperangkat nilai bersama.

### **1. Budaya Hukum Bangsa Indonesia**

Indonesia sebagai satuan bangsa terdiri dari sukubangsa-sukubangsa dari Sabang sampai Merauke menempati sebaran nusa-nusa besar dan kecil yang jumlahnya lebih dari 13.670 an. Di sana budaya hukum hidup sesuai dengan kearifan lokal masing-masing, sehingga, di Indonesia, budaya hukum dimaksud adalah seperangkat nilai normatif bersama yang diperoleh dari keseluruhan budaya lokal Nusantara yang kini disebut Bangsa Indonesia. Secara ideologis, budaya hukum Bangsa Indonesia dimaksud oleh Soekarno disebut Pancasila dan diakui sebagai puncak budaya bangsa Indonesia. Konsekuensi yuridis-logisnya, keseluruhan produk hukum yang mengatur dinamika kehidupan bangsa Indonesia seharusnya merupakan aktualisasi prinsip-prinsip Pancasila.

Jika demikian pemahamannya, ketika produk hukum, misalnya undang-undang diberlakukan akan diterima sebagian besar warga (untuk tidak mengatakan seluruh) warga Nusantara, dan jika tidak diterima berarti kemungkinan ada garis yang terpotong (*disconnection*), demikian pula putusan hukum hakim. Oleh sebab itu, dalam konteks politik hukum, jika ada seperangkat peraturan perundang-undangan asal negara kolonial atau dari negara lain akan diberlakukan, maka paling tidak harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip Pancasila. Demikian pula, aktivitas sosial, budaya, politik, ekonomi, dan hukum senantiasa dirujuk pada prinsip-prinsip Pancasila.

Lebih-lebih era globalisasi dewasa ini yang membuka ruang terbuka untuk berinteraksi dengan negara lain, diskusi budaya hukum Asian, terutama Indonesia dewasa semakin menjadi penting. Pembahasan hal ini amat relevan dengan gerakan globalisasi mengingat di negara-negara kulturalis seperti Jepang sendiri yang mendasarkan nilai-nilai harmoni pun tidak sedikit persoalan-persoalan hukum justru diarahkan ke proses penyelesaian formal yang menghujung pada hasil kalah dan menang atau tindakan salah dan benar. Pada saat bersamaan, muncul diskusi lain yang menyatakan bahwa praktik Hukum Barat dikatakan sebagai tak berbudaya (*acultural*), tak asli (*unnative*).

Kemunculan pandangan tak berbudaya atau tak asli tersebut sebenarnya semakin menampak ketika globalisasi itu sendiri mulai merambah ke negeri-negeri sedang berkembang. Bahkan, sejumlah praktisi di negeri berkembang juga sering mengatakan bahwa menggunakan budayanya sendiri akan lebih baik dan pas (*match*) daripada yang lain untuk menyelesaikan suatu persoalan karena hukumnya original. Landasan berfikir mereka adalah lebih baik mendasarkan pada budaya daerah tempatan di mana persoalan hukum itu terjadi daripada budaya negara masing-masing individu yang terlibat. Artinya, Eropa itu bukan Asian, dan sebaliknya Asian bukan Eropa karena memang ada batas-batas norma jelas.

Dalam konteks Indonesia, menurut penulis, Pancasila lah yang dimaksud oleh Lawrence M. Friedman<sup>3</sup> sebagai inti *legal cultural* (budaya hukum Indonesia). Berdasarkan teori ini, maka Pancasila merupakan budaya hukum bangsa Indonesia yang berisikan nilai-nilai ke-Indonesia-an yang harus dijadikan input pada bekerjanya struktur hukum di Indonesia sesuai alur yang diterangkan di atas. Lebih-lebih ketika atribut globalisasi seperti individualistik, kapitalistik, dan hedonistik semakin menjalar ke tengah masyarakat Indonesia, maka kita sebagai bagian masyarakat Indonesia semakin menjadi sadar bahwa betapa pentingnya budaya lokal, sekaligus menegaskan baik lokal kita maupun budaya mereka.

Kemunculan keinginan kuat kembali ke budaya lokal tidak mungkin dihindari sebagai paradoksiasi dari globalisasi yang kita terima sendiri, lebih-lebih secara politik hukum, nuansa otonomi daerah semakin bergerak merambah ke lapisan masyarakat bawah. Tentu, di bawah sana, yaitu masyarakat lokal sebenarnya

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System*. New York: Russell Sage. Lihat juga Lawrence M. Friedman, 1986. "Legal Culture and Welfare State", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. New York: Walter de Gruyter. hlm 13-27.

telah penuh dengan budaya lokal (*micro cultural*) mendesak untuk digunakan sebagai pedoman bertindak. Misalnya, dalam Budaya Jawa, semangat kebersamaan (*holo bis kuntul baris, gotong royong*), budaya penyelesaian sengketa/konflik (*menang tanpa ngasorake*), dan konsensus (*berembug*).

Kemudian pertanyaannya, apakah isi budaya lokal itu. Ada tiga tingkatan budaya untuk menjawab isi budaya lokal dimaksud, yaitu tingkat budaya individual, komunal, dan budaya bangsa. Pada tataran *pertama*, budaya diartikan sebagai keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai individu dalam masyarakat. Contoh, selain Indonesia juga negeri Jepang yang menekankan harmoni dalam hubungan interpersonal, Ahimsa (anti kekerasan) dalam masyarakat Hindia, dan konsensus di Indonesia. Pada tataran *kedua*, hukum sebagai budaya suatu bangsa. Pada tingkat ini budaya bangsa lebih disukai secara resmi dalam bentuk kelembagaan. Namun dalam praktik politik hukum Indonesia, ada “keterpaksaan sementara” untuk menggunakan atau meminjam budaya hukum negeri lain karena negeri itu sendiri belum membangun hukumnya secara formal. Dalam keadaan kekosongan hukum demikian itu, dijabatani secara politis dengan dasar asas hukum bahwa hukum yang lama masih berlaku sepanjang belum diatur oleh yang baru. Dengan demikian, kekosongan tidak terjadi.

Satu hal yang perlu dicermati adalah tidak semua produk hukum Negara yang disusun berdasarkan prosedur baku dapat dilaksanakan atau dapat diterapkan pada satu persoalan hukum kongkrit yang terjadi di daerah-daerah yang memang karakter budaya hukum lokalnya amat kental, seperti konflik sumber daya alam dan sengketa tanah yang sering terjadi di dalam Masyarakat. Hal lain yang juga perlu memperoleh perhatian serius adalah ketika kasus-kasus hukum kongkrit yang dilakukan oleh orang Indonesia, lokasi kejadiannya juga di wilayah Indonesia, namun prosedur penyelesaiannya dan dasar-dasar hukum yang digunakan sebagai pertimbangan untuk menghukum atas dasar hukum yang bersumber dari budaya hukum negeri luar.

Oleh sebab itu, beberapa kasus hukum kongkrit yang terjadi beberapa waktu lalu, misalnya penghinaan terhadap Presiden sudah tidak tepat lagi jika digunakan pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang sebenarnya substansi pasal-pasal dimaksud memiliki akar budaya yang sejak semula ditujukan untuk melindungi Sang Ratu dalam suatu kerajaan. Makna demikian dapat ditangkap dari asal usul KUHP sebagai terjemahan *Strafsrecht* itu memuat budaya hukum berasal dari negeri Belanda. Artinya, Ratu berbeda

dengan Presiden, negerinya pun berbeda di mana yang satu berupa Kerajaan-Monarchi dan yang lain Negara Kesatuan Republik. Demikian pula, pola pemilihan hingga yang dimaksud menjadi pucuk pimpinan, yang satu atas dasar keturunan menurut tatanan budaya masyarakat setempat, sementara yang lain menurut dasar-dasar demokratis menurut tatanan politik pada umumnya.

Tentu, yang logis dalam menerapkan pasal-pasal KUHP adalah sejumlah pasal-pasal dalam kitab tersebut diatas isinya disesuaikan dengan kondisi budaya bangsa Indonesia sehingga substansinya dapat diharapkan menyentuh dan akhirnya mendekati keadilan masyarakat Indonesia. Tentu sebaliknya, jika tidak dilakukan akan menambah deretan daftar panjang perkara hukum yang antri untuk diselesaikan baik dalam proses peradilan umum maupun diajukannya ke Mahkamah Konstitusi Indonesia untuk dilakukan *judicial review*.

## 2. Akomodasi SF dan CF Kedalam Putusan Hukum Hakim

SF (*Social Forces*) dan CF (*Cultural Forces*) menjadi penting untuk dipahami mengingat di dalam keduanya terdapat budaya hukum. Budaya hukum dimaksud sebagaimana terurai pada paragraf sebelumnya tidak tersedia begitu saja seperti halnya seperangkat dokumen yang tersimpan pada perpustakaan peraturan perundang-undangan yang jika kita butuh tinggal ambil undang-undang yang diperlukan, tetapi adanya harus digali dalam masyarakat. Pada titik ini, penulis teringat pada Pasal (27) Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana diperbaiki Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan selanjutnya diganti Undang-Undang Nomor 48 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menjadi Pasal 5 Ayat (1). Pasal dimaksud dikatakan bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”<sup>4</sup>Kini pertanyaannya, mengapa hakim mempunyai kewajiban menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan bagaimana menggalinya.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, dimulai saja jawabannya merujuk pada pengertian Pasal 22 *Algemeene Bepalingen* (AB) disebutkan :

“Hakim yang menolak untuk menyelesaikan suatu perkara dengan alasan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan

<sup>4</sup> UU RI No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157

tidak menyebutkan, tidak jelas atau tidak lengkap, maka ia dapat dituntut untuk dihukum karena menolak mengadili.”

Maknanya, hakim memang wajib memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Prinsip demikian ini yang dipegang teguh oleh hakim sehingga hakim dianggap tahu hukumnya atas kasus hukum kongkrit yang diajukan kepadanya. Prinsip ini di dalam ajaran asas biasa dikenal dengan asas *Ius Curia Novit* yang biasa diartikan hakim dianggap tahu hukum. Namun dalam kenyataannya, amat dimungkinkan bahwa hukum yang terdiri seperangkat aturan normatif itu tidak lengkap atau bahkan hukum belum mengatur. Jika hal ini yang terjadi, ada tiga alternatif pendekatan, sebagai berikut:

1. Pendekatan legalistik, jika dalam kasus hukum kongkrit yang dihadapi hukumnya atau undang-undangnya sudah ada dan jelas, maka hakim secara preskriptif tinggal menerapkan saja hukum yang dimaksud;
2. Dalam kasus hukum kongkrit yang hukumnya tidak atau kurang jelas, maka hakim harus menemukan hukumnya dengan cara menafsirkan hukum atau undang-undang yang masih samar-samar dimaksud melalui metode penafsiran yang sudah lazim dalam kajian ilmu hukum;
3. Dalam kasus hukum kongkrit yang hukumnya belum ada atau undang-undang belum mengatur, maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Nomer dua dan tiga diatas, dilandasai asumsi bahwa dalam kenyataan yang ada Undang-Undang tidak ada yang sempurna dan lengkap untuk mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara tuntas. Dalam upaya menegakkan keadilan dan kebenaran hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).<sup>5</sup>Dengan demikian, hakim mempunyai kewenangan untuk menemukan hukum dan bahkan menciptakan hukum (*judge made law*), terutama terhadap kasus-kasus hukum kongkrit yang hukumnya masih samar-samar atau bahkan yang sama sekali belum ada hukumnya, tetapi telah masuk ke pengadilan.

Jika nilai hukum yang dimaksud telah ditemukan dan dirumuskan sedemikian rupa maka selanjutnya dituangkan sebagai dasar pertimbangan

---

<sup>5</sup> Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa hukum yang kongkrit. Lihat Sudikno Martokusumo, *Op.Cit* hlm. 32

dalam proses pengambilan putusan untuk menyelesaikan perkara yang sedang diadilinya. Nilai hukum itu diposisikan sebagai sebagai hukum (*premis mayor*) untuk menyelesaikan suatu kasus hukum kongkrit atau pokok perkara (*premis minor*) dan dituangkan dalam amar putusan sebagai klonklusi.<sup>6</sup>

Dalam memeriksa dan mengadili kasus-kasus hukum kongkrit yang belum ada aturan hukumnya atau untuk menegaskan dan menebalkan keyakinannya dalam membangun argumentasi putusan hukum, hakim wajib mengali nilai-nilai hukum yang hidup dan masih dipelihara baik di tengah-tengah masyarakat. Nilai-nilai hukum yang hidup itu antara lain: nilai-nilai ajaran agama, nilai-nilai adat istiadat yang masih terpelihara baik, budaya masyarakat terutama tempat dimana kasus hukum kongkrit terjadi, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, dan dan tingkat kecerdasan masyarakat.

Kalaupun ada hukumnya, namun hukum itu sendiri sudah usang, hakim juga mempunyai kewenangan untuk menyimpang selain dari hukum yang hidup juga ketentuan hukum tertulis. Untuk melakukan hal itu, tentu jika aturan hukum yang tertulis telah usang dan ketinggalan zaman sehingga tidak lagi mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat dengan mendalilkan lembaga “*Contra Legem*”. Hakim dalam menggunakan lembaga *contra legem*, harus mencukupi pertimbangan-pertimbangan hukumnya secara jelas, tajam dengan mempertimbangkan berbagai aspek kehidupan. Keputusan hakim yang berisikan suatu pertimbangan-pertimbangan sendiri namun matang berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh pasal 22 AB, kemudian hari menjadi dasar putusan hakim lainnya untuk mungadili perkara yang memiliki unsur-unsur yang sama dan selanjutnya sebagai sumber hukum di pengadilan<sup>7</sup>.

Namun kini, ajaran tersebut mendapat tantangan dari ajaran Friedman, bahwa ada atau tidak ada hukum yang mengaturnya, Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa kadilan yang hidup dalam masyarakat. Pertanyaannya, nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat tersebut ada dan letaknya dimana? Ia bukan ada di benak hakim dan bukan pula ada di rasa hakim. Ia ada dan hidup di dalam masyarakat yang penyuarannya dapat diwakili tokoh-tokoh masyarakat, misalnya tokoh agama, adat, cendekia, budaya, dan tokoh-tokoh yang lahir,

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 62

<sup>7</sup> Putusan hakim demikian disebut “*Hukum Yurisprudensi*” untuk menghindari “*Disparitas*” putusan hakim dalam perkara yang sama. Selanjutnya, lihat Ahmad Kamil dkk, 2004. *Kaedah-Kaedah Hukum Yurisprudensi*. Jakarta: Prenada Media, hlm. 8-9

tumbuh, dan berkembang dari masyarakat itu sendiri. Terakomodasinya nilai hukum dan rasa keadilan tersebut tergantung hakim, untuk itu hakim dituntut ada tingkat kepekaan rasa dan kecerdasan tinggi agar mampu menjadikan pertimbangan kedalam putusan hukum hakim.

Di sanalah letak *social forces* dan *cultural forces* yang menjadi seperangkat nilai-nilai hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat itu. *Social forces* bukan kekuatan fisik yang ditunjukkan besaran jumlah peserta demonstrasi, bukan gerakan sosial yang dimobilisasi, tetapi nilai yang disuarakan oleh tokoh sosial dan budaya masyarakat setempat, yang keduanya penulis maksud sebagai budaya hukum. Untuk itu, budaya hukum berisikan seperangkat nilai yang diyakini sebagai hal yang benar oleh sebagian besar warga masyarakat dan menjadi pedoman masyarakat. Bentuknya beragam, ungkapan-ungkapan lawas, pepatah-petitih, peribahasa, dan lainnya yang masih hidup dan terpelihara dalam masyarakat. Implikasi dari pemahaman demikian ini, maka hakim yang bertugas di Pengadilan Negeri yang berasal dari berbagai daerah berbeda budaya yang melatar belakangi kehidupannya, kemudian bertugas di daerah lain yang sebelumnya budaya hukumnya belum mereka kenal secara mendalam, mereka harus memutus perkara berdasarkan perintah Pasal 5 (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2004.

Kalau diikuti dan dicermati putusan hukum hakim atas perkara tindak pidana korupsi misalnya, sering bermunculan pandangan beragam. Akhir-akhir ini, tanggapan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, maka ada yang menyatakan bahwa putusan hukum hakim tidak mencerminkan rasa keadilan masyarakat karena hukum penjara ringan. Pandangan demikian ini memang masih sering terdengar mengingat ekspetasi masyarakat luas akan terpenuhinya rasa keadilan begitu besar. Sekecil apapun tanggapan masyarakat terhadap putusan hukum hakim tidak bisa diabaikan begitu saja mengingat yang menjadi salah satu sasaran dari putusan hukum hakim secara umum adalah masyarakat, terutama pencari keadilan. Jika ada perbedaan tajam antara harapan masyarakat luas di satu sisi dan di sisi lain putusan hukum hakim, maka apakah hakim tidak atau belum menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Jika tidak atau belum dilakukan, maka kemungkinan akan menjadi problem kualitas putusan hukum hakim menjadi berkepanjangan di kemudiana hari.

## KESIMPULAN

SF dan CF itu ada, dalam pengertian lahir, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat sebagai nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Bagi bangsa Indonesia akomodasi SF dan CF telah menjadi hak untuk diakomodasi kedalam putusan hukum hakim, satu sisi, dan sisi lain akomodasi SF dan CF telah menjadi kewajiban Hakim and Hakim Konstitusi, sebagaimana dimanahkan oleh Undang-Undang Nomor 48 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menjadi Pasal 5 Ayat (1), bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa kadilan yang hidup dalam masyarakat.”

## DAFTAR PUSTAKA

- Ade Saptomo, 2010. *Hukum dan Kearifan Lokal: Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*. Jakarta: Grassindo.
- ....., 2012. *Budaya Hukum dan Kearifan Lokal*. Jakarta: FHUP Press.
- Ahmad Kamil dkk, 2004. *Kaedah-Kaedah Hukum Yurisprudensi*. Prenada Media, Jakarta.
- Daniel S. Lev, “Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia” dalam *PRISMA*, Nomor 6 Tahun II, Desember 1973.
- Ehrlich, Eugeun, 1936. *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (translated by W.L. Moll), New York: Harvard University Press.
- Friedman Lawrence M. , 1986. “Legal Culture and Welfare State”, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemas of Law in the Welfere State*. New York: Walter de Gruyter.
- , 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Griffiths, J., 1986. “What is Legal Pluralism” in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. No. 24/1986. Page 1-55.
- Hart, H.L.A., 1961, *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Kloosterhuis, Ham , 2006. *Reconstructing Interpretative Argumentation in Legal Decisions A pragma-dialectical Approach*, Amsterdam: Rozenberg
- Koentjaraningrat (1986). *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sudikno Mertokusumo, 2003. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

# RENCANA TAX REFORM/PERUBAHAN KETENTUAN UMUM DAN TATA CARA PERPAJAKAN (UU KUP UU NO. 28 TAHUN 2007)

Eddy Mangkuprawira

## Abstract

*The important goal of the tax reform in 1983 is to improve tax administration and to facilitate Tax Payers (TPs) to perform their tax obligation. However, after the SAS (Self Assessment System) has been implemented until 2014, the discipline of TPs are still very low, which can be seen by the tax administration performance in the last 5 years, approximately between 13 to 11%, whilst in other ASEAN countries Malaysia 18,8%, Muangthai 19,5% and Vietnam 21,5%. The tax target since 2009 to 2014 was never achieved (shortfall). With such Tax Ratio it will be very difficult to increase the role of taxes in the APBN (National Budget), which at the moment reach approximately 70%. The success of SAS must be supported by a high rate of discipline by the TPs. Indonesia is far behind the other ASEAN countries. Research by tax experts show that there are two important factors to discipline TPs, first, the "probability of receiving audit coverage" and second, the "penalties for non-compliance". There is a need for direct, strict and quick "law enforcement" and with no discrimination. The research shows that weak "law enforcement", among others, is caused by ineffective "law enforcement" regulations and a dis-synchronization between administrative sanctions and penal sanctions in tax matters, resulting in a weak "law enforcement".*

**Keywords:** *criminal tax provisions, taxation system. tax payers compliance*

---

## Abstrak

Tujuan penting reformasi perpajakan Tahun 1983 yaitu memperbaiki administrasi perpajakan dan memfasilitasi kepatuhan Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakannya. Namun setelah SAS berlaku sampai dengan tahun 2014, ternyata kepatuhan Wajib Pajak tetap rendah yang ditunjukkan dengan kinerja administrasi pajak dalam 5 (lima) tahun terakhir berkisar 13 s/d 11%, negara se-ASEAN Malaysia 18,8%, Muangthai

19,5%, Vietnam 21,5%. Rencana Penerimaan Pajak sejak tahun 2009 s/d tahun 2014 tidak pernah tercapai (*shortfall*). Dengan *Tax Ratio* tersebut sangat sulit untuk meningkatkan peran pajak dalam APBN yang saat ini mencapai sekitar 70%. Keberhasilan SAS harus ditunjang dengan kepatuhan Wajib Pajak yang tinggi. Indonesia jauh tertinggal dari sesama negara ASEAN. Hasil penelitian para ahli perpajakan bahwa dua faktor terpenting dari kepatuhan Wajib Pajak adalah pertama, “*probability of receiving audit coverage*” dan “*penalties for non compliance*”. Diperlukan “*law enforcement*” yang terarah, tegas dan cepat dalam penindakan serta tanpa tebang pilih. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan “*law enforcement*” antara lain disebabkan belum efektivitas ketentuan *law enforcement* dan belum sinkronnya antar ketentuan sanksi administrasi dengan sanksi pidana pajak yang berakibat lemahnya pelaksanaan *law enforcement*.

**Kata Kunci:** Ketentuan Pidana Pajak, Sistem Perpajakan, dan Kepatuhan Wajib Pajak

## PENDAHULUAN

Memenuhi permintaan Ketua Program Magister Ilmu Hukum, Bapak Prof. Mardjono Reksodiputro, SH, MA., yang amat saya hormati dengan senang hati saya berusaha untuk dapat berkontribusi pada Jurnal Selisik Nomor 2 Volume 1 dengan pilihan tema “Pembangunan Hukum dan Kedaulatan Ekonomi”.

Penulis dalam kesempatan ini akan membahas mengenai segi pembangunan hukum yang akan berdampak pada kedaulatan ekonomi. Tema tersebut menurut penulis sangat berkaitan dengan harapan dan motivasi yang disampaikan oleh Mardjono Reksodiputro<sup>1</sup>), sebagai berikut:

“Dalam upaya kita membangun masyarakat yang adil dan makmur (upaya yang sudah lebih dari 60 tahun), perkenankan saya dengan rendah hati mengingatkan bahwa Cina (Republik Rakyat Cina) dimulai pemimpinnya Deng Xiaoping (mulai ±1985) telah mengubah wajah RRC dalam 20 tahun menjadi negara terpancang di Asia dan juga dunia. Reformasi di Indonesia sudah berlangsung 10 tahun! Semoga dalam lima tahun kedepan kita dapat melihat kemajuan-kemajuan yang berarti di Indonesia, sehingga kita dapat bangga menyatakan bahwa masyarakat adil-makmur bukan slogan kosong kaum politisi Indonesia! Semoga.”

<sup>1</sup> Mardjono Reksodiputro, *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*, Perpustakaan Nasional RI, 2014, hal. xi

Dalam makalah ini penulis mencoba membahas mengenai rencana Tax Reform/ Perubahan UU KUP (Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, UU No. 28 Tahun 2007). Dari penelitian penulis dapat disimpulkan bahwa memang diperlukan perubahan/pembaharuan hukum dalam UU KUP dalam rangka penegakan hukum. (Mardjono Reksodiputro<sup>2</sup>) menegaskan bahwa pemerintah harus menegakkan Supremasi Hukum dalam Negara Hukum. Dari penelitian penulis terbukti bahwa pelanggaran hukum pajak tidak saja dilakukan oleh masyarakat Wajib Pajak tetapi juga oleh Administrasi Pajak / Pejabat TUN di Perpajakan baik dalam tugas pemberian pelayanan, hak-hak Wajib Pajak, bahkan dalam tugas pengawasan dan pembinaan, artinya terjadi pengabaian dalam tugas menegakkan Supremasi Hukum Pajak. Upaya menegakkan Supremasi hukum sangat penting sehubungan dengan “Program Untuk Membangun Sistem Pemerintahan yang Layak dan Reformasi Hukum Administrasi”<sup>3</sup>).

Penulis memilih topik makalah di bidang hukum pajak mengingat peranan pajak dalam APBN yang mencapai ±70%. Menegakkan Supremasi Hukum Pajak sangat menentukan dalam meningkatkan penerimaan pajak. Semakin intensif upaya penegakan Hukum Pajak semakin tinggi kepatuhan Wajib Pajak.

## 1. Pelaksanaan UU KUP/Pemungutan Pajak

Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2008 sampai dengan Tahun 2012 menunjukkan, bahwa ketentuan penegakan hukum pajak belum intensif dilaksanakan, khususnya ketentuan sanksi pidana pajak dan ketentuan sanksi administrasi termasuk *schikking* atau upaya perdamaian, sebagai berikut:

- *Tax Ratio* yaitu perbandingan antara penerimaan pajak dengan pendapatan nasional masih rendah, sejak Tahun 2008 sampai dengan Tahun 2012 antara 13%-11%;
- Pemeriksaan pajak dalam Tahun 2012 menghasilkan sebanyak 29.487 Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atau 0,12% dari jumlah Wajib Pajak terdaftar Tahun 2012 sebanyak 24.812.569;
- Pemeriksaan Bukti Permulaan dalam Tahun 2012 sebanyak 462 laporan dari jumlah Wajib Pajak sebanyak 24.812.569 atau 0,002%;
- Penyidikan pajak dalam Tahun 2012 hanya dilakukan terhadap 50 Wajib Pajak atau 0,0002% dari jumlah Wajib Pajak;

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 13

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 18

- Wajib Pajak pelaku tindak pidana perpajakan yang divonis dalam tahun 2012 hanya 26 Wajib Pajak atau 0,00010%;
- Pelaku tindak pidana perpajakan yang diproses dengan *schikking* atau upaya perdamaian Pasal 8 ayat (3) UU KUP dalam Tahun 2012 sebanyak 131 laporan atau 0,44% dari jumlah LHP atau 0,0005% dari jumlah Wajib Pajak sedangkan *schikking* atau Upaya Perdamaian Pasal 44B UU KUP belum dilaksanakan.

Bahwa kenyataannya *Tax Ratio* masih rendah hal tersebut menunjukkan pula masih besarnya potensi pajak yang lolos atau belum digali. Hal ini pun menunjukkan bahwa kepatuhan sukarela Wajib Pajak (*Voluntary Compliance*) masih rendah. Hal tersebut berdampak sangat luar biasa berupa *Potential Loss* penerimaan negara dari sektor pajak yang sangat besar.

## 2. Potential Loss dan Potensi Penerimaan Pajak

Di Asia bahkan di Asean, tingkat kepatuhan Wajib Pajak termasuk yang rendah yang diukur dari pencapaian *Tax Ratio*. *Tax Ratio* Indonesia dalam tahun 2011 hanya mencapai 11,78% sementara negara tetangga seperti Malaysia sebesar 18,8%, Thailand 19,5% dan Vietnam sebesar 21,5%. Indonesia termasuk *low middle income* (\$4.000). *tax Ratio*-nya menurut IMF seharusnya dalam kisaran 17,5%.<sup>4</sup> Dengan *Tax Ratio* 17,5% penerimaan pajak dalam tahun 2011 dapat mencapai sebesar  $17,5/11,78 \times \text{Rp. } 742,74 \text{ T} = \text{Rp. } 1.103,39 \text{ T}$ , sehingga terjadi *potential loss* dalam tahun 2011 sebesar  $\text{Rp. } 1.103,39 \text{ T} - \text{Rp. } 742,74 \text{ T} = \text{Rp. } 360,65 \text{ T}$ .

Seandainya kepatuhan Wajib Pajak Indonesia dengan *Tax Ratio* mencapai setinggi Vietnam maka penerimaan pajak bisa mencapai  $21,5/11,78 \times \text{Rp. } 742,74 \text{ T} = \text{Rp. } 1.327,60 \text{ T}$ . Dengan ukuran tersebut maka *potential loss* dalam tahun 2011 mencapai sebesar  $\text{Rp. } 1.327,60 \text{ T} - \text{Rp. } 742,74 \text{ T} = \text{Rp. } 584,86 \text{ T}$ , suatu jumlah yang sangat besar untuk biaya mensejahterakan rakyat. Keadaan ini lebih menegaskan perlunya dilakukan penegakan supremasi dalam Hukum Pajak.

Dengan *potential loss* penerimaan pajak dalam tahun 2011 antara Rp. 360 s/d Rp. 584 T, maka jumlah sebesar tersebut juga merupakan potensi penerimaan yang seharusnya dapat dicapai apabila tingkat kepatuhan Wajib Pajak dengan ukuran *Tax Ratio* Indonesia mencapai antara 17,7% s/d 21,5%. Dengan demikian terdapat ribuan triliun penerimaan pajak dalam 5 tahun kedepan (tahun 2012 s/d tahun 2016) yang dapat digali dari upaya menegakan supremasi hukum pajak.

<sup>4</sup> Gunadi, *Pidato Dies Natalis STPI ke XVIII*

### 3. Pelaksanaan Pemungutan Pajak

Rendahnya *Voluntary Compliance* mengindikasikan lemahnya penegakkan hukum pajak (*law enforcement*) khususnya dalam penerapan ketentuan pidana pajak sebagaimana terlihat dari data penegakan hukum pajak tersebut pada latar belakang. Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa ketentuan tentang penegakan hukum pajak, materi muatannya masih belum jelas, belum tegas, belum lugas, belum sinkron dan berpotensi multitafsir. Kondisi tersebut menurut Ufran<sup>5</sup>) memerlukan penegakan hukum, dan Satjipto Rahardjo<sup>6</sup>).

Dari Kinerja Administrasi Pajak yang digambarkan dalam “Latar Belakang”, pencapaian tersebut mengarah kepada kesimpulan bahwa Administrasi Pajak belum melaksanakan penegakan hukum pajak secara intensif terhadap para Wajib Pajak yang tidak patuh. Khususnya penegakan hukum pajak kepada para Wajib Pajak yang diduga pelaku tindak pidana pajak masih sangat minim. Bahkan keberadaan ketentuan upaya perdamaian atau *schikking* yang menyangkut Pasal 8 ayat (3) UU KUP baru pada tahun 2012 diterapkan, sedangkan *schikking* Pasal 44B UU KUP belum diterapkan. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) pada dasarnya merupakan hak membetulkan SPT atau *self correction* dalam SAS. Kondisi tersebut sangat bertolak belakang dengan tujuan *Tax Reform* Tahun 2007 yang menegaskan bahwa tujuan akhir dari *tax reform* adalah meningkatkan kepatuhan sukarela Wajib Pajak (*voluntary compliance*).

Ketentuan pidana pajak yang berlaku saat ini (*das Sein*) antara lain Pasal 8 ayat (3), Pasal 13A, Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 44B UU KUP akan peneliti bahas, seberapa jauh ketentuannya sesuai dengan yang seharusnya dilaksanakan/yang dicita-citakan.

Ada beberapa dugaan mengenai ketentuan pidana pajak saat ini. *Pertama*, ada keraguan atau ketidakjelasan mengenai perbuatan pelanggaran apa yang dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pajak dan perbuatan pelanggaran apa yang dapat dikategorikan sebagai pidana pajak. *Kedua*, adalah mengenai sanksi perpajakan yang diancamkannya. Dapat terjadi untuk satu perbuatan pelanggaran diklasifikasikan sebagai tindak pidana pajak yang diancam dengan sanksi pidana pajak namun terdapat pula aturan bahwa atas perbuatan yang sama tersebut dapat diterapkan sanksi administratif sehingga hal ini menimbulkan kontroversi. *Ketiga*, bahwa terdapat ketidaksinkronan

<sup>5</sup> Ufran, dalam Kata Pengantar Editor buku Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. vii

<sup>6</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hal. x

antara ketentuan administratif, ketentuan pidana pajak dan ketentuan upaya perdamaian (*schikking*). Keempat, terdapat pula ketentuan pajak baik yang bersifat administratif maupun pidana pajak dapat ditafsirkan berbeda atau multitafsir. Keadaan tersebut diduga kuat yang menyebabkan lemahnya penegakkan hukum pajak (*law enforcement*), khususnya penegakan hukum pidana pajak. Hal ini ditunjukkan oleh lemahnya kinerja Direktorat Jenderal Pajak dalam Pemeriksaan Bukti Permulaan Adanya Tindak Pidana Pajak dalam yang rata-rata pertahun dalam tahun 2008 s/d tahun 2012 hanya mencapai 404. Begitu pula Penyidikan Pajak yang minim sekali, dimana berkas P-21 rata-rata pertahun 15, Tersangka sebanyak 16 dan divonis atau terpidana sebanyak 13 dalam tahun 2007 s/d 2011. Tidak terdapat data dalam Laporan Tahunan 2009, 2010, 2011 mengenai pelaksanaan ketentuan Upaya Perdamaian (*schikking*) Pasal 8 ayat (3), Pasal 13A dan Pasal 44B UU KUP. Baru dalam Tahun 2012 terdapat laporan mengenai pelaksanaan upaya perdamaian (*schikking*) Pasal 8 ayat (3) UU KUP yaitu sebanyak 131 laporan. Masih belum jelas apakah upaya perdamaian Pasal 44B UU KUP sudah sudah dilaksanakan atau belum.

## PEMBAHASAN

### 1. Reformasi Perpajakan

Menurut Radian dan Palinggi sebagaimana dikutip Gunadi<sup>7</sup>):

“Reformasi perpajakan sebagai bagian dari kebijakan publik sebetulnya paling kurang meliputi 2 (dua) aspek: (1) formulasi kebijakan dalam bentuk peraturan; dan (2) pelaksanaan dari peraturan itu sendiri. Reformasi merupakan perbaikan (*improvement*) menuju keadaan perpajakan yang lebih baik. Reformasi menuntut perubahan menuju paradigma baru yang dianggap ideal karena adanya perubahan kehidupan disegala bidang termasuk politik, ekonomi dan sosial.”

Gunadi<sup>8</sup>) dengan mengutip Radian (1980) menyatakan bahwa problema utama di Negara berkembang dalam memobilisasi dana perpajakan adalah bukan pada kebijakan tetapi lebih pada implementasi.

<sup>7</sup> Gunadi, *Reformasi Administrasi Perpajakan*, Op.cit, hal. 2-3

<sup>8</sup> Gunadi, Op.Cit, hal. 6

Apakah administrator pajak telah melaksanakan pemungutan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan agar pemungutan pajak dilakukan dengan adil sesuai dengan asas daya pikul dan sasaran pemajakan (*taatbestand*) kepada para Wajib Pajak. Menurut Hofstra<sup>9</sup>) agar administrasi pajak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, maka perlu didukung oleh Undang-undang Perpajakan yang baik pula. Undang-undang yang baik menurut Hofstra adalah Undang-undang yang tidak hanya berorientasi pada aspek makro yaitu aspek yang hanya berorientasi pada tuntutan ekonomi, tetapi juga harus memenuhi syarat yang paling esensial yaitu syarat mikro bahwa Undang-undang pajak hendaknya memenuhi rasa keadilan dan secara teknis Undang-undang Perpajakan itu dapat dilaksanakan.

Sejalan dengan dianutnya *Self Assessment System* rancangan Reformasi UU KUP agar difokuskan pada upaya peningkatan kepatuhan perpajakan dengan memperkuat ketentuan penegakan hukum pajak agar ketentuannya lengkap, jelas, tegas, lugas dan tidak multitafsir.

## 2. Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi

Teori efektivitas hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisa tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. H. Salim et.al melanjutkan bahwa keberhasilan didalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil didalam pelaksanaannya. Hal itu dapat dilihat didalam masyarakat yang telah sadar menyetorkan kewajibannya. Kegagalan didalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah diterapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil didalam pelaksanaannya.

Tidak efektifnya Undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari Undang-undang tersebut. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak perlu adanya

---

<sup>9</sup> Hofstra sebagaimana dikutip oleh Hussein Kartasasmita dalam *Reformasi Undang-undang Perpajakan*, Jakarta, 1988, hal. 108.

penafsiran, aparatnya menegakkan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya.

Hans Kelsen<sup>10</sup>), menyajikan definisi tentang efektivitas hukum. Efektivitas hukum adalah:

“Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi.”

Anthony Allot<sup>11</sup>), mengemukakan tentang efektivitas hukum. Ia mengemukakan bahwa:

“Hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikannya.”

### 3. Sinkronisasi Hukum

Penelitian sinkronisasi hukum pajak terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, yaitu meneliti keserasian hukum positif (peraturan perundang-undangan) agar tidak bertentangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan<sup>12</sup>). Hans Kelsen<sup>13</sup>) mengemukakan bahwa pada hierarki dari peraturan yang akan dibuat, peraturan perundang-undangan yang:

1. Lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi;
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi lagi.

<sup>10</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2006, hal. 39

<sup>11</sup> Feliks Thadeus Liwupung, *Eksistensi dan Efektivitas Fungsi Du'a Mo'ang (Lembaga Peradilan Adat dalam Penyelesaian Sengketa Adat Bersama Hakim Perdamaian Desa di Sikkon Flores NTT)*, tanpa tahun, hal. 80

<sup>12</sup> H. Salim HS dan Erlies Septiana, *Op.Cit*, hal. 14-15

<sup>13</sup> *ibid*, hal. 57

Hans Nawiaski dalam teorinya memberlakukan asas hukum “*lex superior derogat legi inferior*”, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengesampingkan (menderogasi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Harus diperhatikan pula 2 (dua) asas lain, sebagai berikut:

- 1) *lex specialis derogat legi generali; lex superior derogat legi inferiori; Lex Posterior derogat legi Priori*;
- 2) antar ketentuan dalam undang-undang yang setingkat tidak boleh terdapat ketentuan yang tidak sinkron/serasi.

#### 4. Teori Kepatuhan Perpajakan

Devos<sup>14</sup>) menyajikan 7 (tujuh) faktor yang telah diteliti yang mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak.

- 1) *Complexity of the tax system*;
- 2) *Level of revenue information system*;
- 3) *Withholding and information reporting*;
- 4) *Prepare responsibilities and penalties*;
- 5) *Probability of receiving audit coverage*;
- 6) *Progressive and actual level of tax rate; and*
- 7) *Penalties for non-compliance*.

Peneliti hanya mengupas faktor kelima dan faktor ketujuh.

Entitas kelima menurut Devos, adalah *Probability of receiving audit coverage*, “kemungkinan menerima pemeriksaan pajak”. Sistem perpajakan, khususnya administrasi pajak yang secara teliti dan terarah merencanakan pemeriksaan pajak terhadap Wajib Pajak terdaftar dan menginformasikan hal ini secara luas kepada Wajib Pajak/masyarakat, akan menimbulkan rasa keengganan pada Wajib Pajak untuk melakukan penyelundupan pajak. Wajib Pajak khawatir akan adanya pemeriksaan yang akan mengungkapkan ketidakbenaran pembukuan maupun Surat Pemberitahuannya.

Entitas ketujuh menurut Devos, adalah *Penalties for non-compliance*, “sanksi kepada yang tidak patuh”. Devos menyadari pada entitas terakhir ini, bahwa hanya dengan penerapan sanksi yang tegas terhadap Wajib Pajak yang tidak patuh akan merupakan upaya pencegahan penyelundupan pajak. Pencanaan sanksi administratif dan sanksi pidana akan mencegah penyelundupan pajak.

<sup>14</sup> Ken Devos, *Factors Influencing Individual Tax Compliance*, <http://www.springer.com/law/criminal/book/978-94-007-9>, 2014, hal. 16

## 5. Teori Penangkal Jeraan (*Deterrent Theory*)

Penelitian Palil dalam rangka disertasi doktor pada University of Birmingham, United Kingdom, menyimpulkan bahwa:

*... tax compliance is influenced specifically by: (1) probability of being audited; (2) perceptions of government spending; (3) penalties; (4) personal financial constraint; and (5) the influence of referent groups. The result of this study can inform policymakers on the extent to which tax knowledge is important in self assessment system and in what ways it can affect tax compliance.*

Merujuk pada kutipan di atas, dapat disampaikan, bahwa kepatuhan perpajakan dipengaruhi secara khusus oleh kemungkinan terdeteksi, persepsi Wajib Pajak tentang bagaimana pemerintah membelanjakan dana yang berasal dari pajak, hukuman, hambatan keuangan personal dan pengaruh dari kelompok yang menjadi panutan. Hasil penelitian ini juga dapat menginformasikan kepada pejabat pengambil keputusan sejauh mana pengetahuan perpajakan sangat penting dalam sistem *self assessment* dan dengan cara bagaimana pengetahuan perpajakan itu dapat berpengaruh terhadap kepatuhan perpajakan.

Penelitian Devos (2014), juga menyebut beberapa unsur yang secara simultan saling membentuk kepatuhan: (1) kompleksitas sistem perpajakan; (2) tingkat kemampuan informasi petugas; (3) sistem pemotongan dan pemungutan pajak; (4) tanggung jawab konsultan dan akuntan pajak; (5) kemungkinan akan diperiksa; (6) tarif pajak; dan (7) sanksi bagi yang tidak patuh. Dari kedua penelitian tersebut (Palil dan Devos) menunjukkan 2 (dua) unsur determinan kepatuhan yang sama-sama disebut adalah: (1) kemungkinan akan diperiksa; dan (2) sanksi pajak, terutama sanksi pidana. Kedua *determinant* tersebut merupakan unsur penting pembentuk kepatuhan Wajib Pajak.

## Ketentuan UU KUP Yang Perlu Dilakukan Reformasi

Dengan akar masalah sebagaimana diuraikan dimuka maka untuk mengatasinya UU KUP perlu dirubah/ditambah dengan materi muatan ketentuan yang dapat memaksa Wajib Pajak melaksanakan/mematuhi kewajiban pajaknya, dan disisi lain diperlukan pula materi muatan yang mewajibkan Administrasi Pajak menegakkan supremasi hukum pajak.

UU KUP tidak perlu diganti, kiranya dengan perubahan dan penambahan beberapa pasal berikut ini dapat dicapai efektivitas dan peranan sanksi UU KUP.

### **1. Ketentuan Umum**

Perlu dirumuskan pengertian “Pelanggaran Administrasi”, “Sanksi Administrasi”, “Sanksi Bunga”, “Sanksi Kenaikan”, “Sanksi Denda”, “Imbalan Bunga”, “Kerugian Negara”.

### **2. Ketentuan Untuk Memperkuat Bank Data Perpajakan**

- 2.1. Untuk mensukseskan pengumpulan data dan informasi perpajakan, kewajiban Instansi Sumber Data menyampaikan data dan informasi perpajakan kepada Direktur Jenderal Pajak agar diatur dengan undang-undang;
- 2.2. Dalam pelaksanaannya agar dibentuk Pusat Data dan Informasi Nasional dan Pusat Data dan Informasi di daerah-daerah yang potensi perpajakannya tinggi.

### **3. Ketentuan Untuk Memperkuat Penegakan Hukum Pajak / Efektivitas Hukum dalam Rangka Peningkatan Kepatuhan Perpajakan**

- 3.1. Agar dimuat ketentuan bahwa penerbitan surat ketetapan pajak hanya dilakukan dalam hal Wajib Pajak melakukan “Pelanggaran Administrasi”;
- 3.2. Agar dimuat ketentuan bahwa dalam hal Wajib Pajak diduga melakukan perbuatan/tindak pidana pajak, Direktur Jenderal Pajak wajib mengambil langkah *schikking*/upaya perdamaian;
- 3.3. Dalam hal Wajib Pajak tidak mengambil langkah *schikking*/upaya perdamaian, Direktur Jenderal Pajak wajib melakukan proses pemidanaan dimulai dengan “Pemeriksaan Bukti Permulaan”, “Penyidikan Pajak” dan seterusnya;
- 3.4. Agar dilakukan penyesuaian dan penyeimbangan bobot sanksi perpajakan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana, antar sanksi pidana dan antar sanksi administrasi;
- 3.5. Untuk lebih jelas, lebih tegas dan tidak multitafsir agar dilakukan sinkronisasi/keserasian antara ketentuan administrasi dan ketentuan

- pidana pajak;
- 3.6. Putusan pidana pajak yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap agar dipublikasikan secara luas;
  - 3.7. Terhadap pejabat pajak yang berwenang mengambil langkah *schikking*/ upaya perdamaian dan pemrosesan secara pidana tetapi Pejabat Pajak yang bersangkutan tidak melaksanakannya sehingga merugikan penerimaan negara agar dikategorikan melakukan tindak pidana pajak.

#### **4. Ketentuan Administrasi untuk Meningkatkan Kepatuhan Perpajakan**

Hasil penelitian disertasi Leonardo, menyimpulkan bahwa pada akhirnya kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah akan meningkatkan keikhlasan mematuhi hukum pajak.

- 4.1. Keberatan Pajak pada dasarnya merupakan upaya hukum/yudisial, sehingga penyelesaian Keberatan agar dikeluarkan dari tugas Direktorat Jenderal Pajak / eksekutif dengan membentuk Pengadilan Pajak Tingkat Pertama disetiap Provinsi (beberapa provinsi). Upaya hukum lanjutan atas Putusan Keberatan, diajukan kepada Pengadilan Pajak Tinggi yang berkedudukan di Ibukota Negara.
- 4.2. Menurut Howard dan Mummers, sanksi yang diancamkan kepada sipelanggar haruslah berpedoman dengan sifat masing-masing yang dilanggar. Selama Keberatan Pajak masih ditangani oleh Eksekutif sulit dicapai independensi, masih akan terjadi pelanggaran terhadap prinsip *impersonality* dan *impartiality*. Pengenaan sanksi denda dalam Pasal 25 ayat (9) dan Pasal 27 ayat (5d) dalam hal Keberatan/Banding ditolak/dikabulkan sebagian agar dihapus, karena sanksi denda dijatuhkan dalam hal terjadi pelanggaran ketentuan hukum. Sedangkan pengajuan Keberatan Pajak dan Banding Pajak adalah dalam rangka penggunaan Hak Wajib Pajak, sehingga ancaman/pengenaan sanksi denda tersebut merupakan *Abuse of Power* seharusnya terhadap kasus tersebut, Wajib Pajak dikenakan sanksi bunga penagihan berdasarkan Pasal 19 ayat (2);
- 4.3. Menurut Howard dan Mummers kisaran sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidaklah boleh terlalu berat, sehingga besarnya

sanksi administrasi maupun pidana perlu diturunkan.

- Sebagai contoh sanksi bunga pasal 13 ayat (2) agar disesuaikan dengan bunga bank. Dari 2% diturunkan menjadi 1% perbulan maksimum 24%;
- Sanksi denda dalam upaya perdamaian dan denda pidana diturunkan, Pasal 8 ayat (3) menjadi 50%, Pasal 13A menjadi 100%, Pasal 44B menjadi 200%.

4.4. *Schikking*/Upaya Perdamaian dalam Pasal 8 ayat (3), Pasal 13A dan Pasal 44B agar diperluas meliputi Tindak Pidana Karena Alpa dan Tindak Pidana Pajak dengan sengaja;

4.5. Agar putusan hakim pidana mengenai denda pidana pajak dapat dieksekusi, rumusan Pasal 1 ke 31 tentang “Penyidikan Tindak Pidana dibidang Perpajakan” dan Pasal 1 ke 32 tentang “Penyidik” disempurnakan yaitu mencakup pula tugas menentukan dan menghitung besarnya “Kerugian Bagi Pendapatan Negara”;

4.6. Materi muatan Pasal 49 kewenangan “Penyidik” agar ditambah dengan penentuan adanya “Kerugian Pada Pendapatan Negara” dan “Menghitung Besarnya Kerugian Pada Pendapatan Negara”;

4.7. Materi muatan Pasal 13 agar ditambah dengan ayat yang mengatur bahwa dalam hal penyidikan pajak, penghitungan jumlah “Pajak Yang Terutang” menggunakan laporan Penyidik Pajak.

## 5. Materi muatan UU KUP yang memberikan pelayanan kepada Cepat, Murah, dan Sederhana agar diperluas, begitu pula materi muatan yang dapat meningkatkan profesionalism (*attitude, skill & knowledge*)

5.1. Ketentuan jangka waktu pelayanan dipersingkat

Contoh: - penyelesaian pemberian NPWP dan PKP, maksimum 1 minggu;

- Penyelesaian Pasal 11 : 2 minggu;
- Penyelesaian Pasal 16 : 2 minggu;
- Penyelesaian Pasal 17B : 6 bulan;
- Penyelesaian Pasal 25/26 : 6 bulan;
- Penyelesaian Pasal 27 : 6 bulan;
- Penyelesaian Pasal 36 : 6 bulan;

- 5.2. Pejabat Pajak yang dalam memberikan pelayanan menyebabkan kerugian bagi negara dan Wajib Pajak harus diberi sanksi kepegawaian.

## **PENUTUP**

Dengan reformasi UU KUP diharapkan akan terwujud efektivitas hukum pajak dan peranan sanksi perpajakan. Ketentuan UU KUP menjadi jelas, tegas dan lugas dan tidak multitafsir serta terwujud pula sinkronisasi antar ketentuannya sehingga pelaksanaan penegakan hukum pajak akan tegas tanpa tebang pilih dan cepat diterapkan sanksi-sanksi perpajakan yang telah ditetapkan.

Kepatuhan Wajib Pajak akan meningkat signifikan ditandai dengan Tax Ratio mencapai setara dengan Malaysia, Thailand, bahkan Vietnam. Dengan Tax Ratio antara 18% - 20% penerimaan pajak akan meningkat tinggi dan memberikan kemampuan APBN yang sangat besar sehingga pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat berjalan mulus menuju kepada kedaulatan ekonomi. Terlebih lagi bila sumber daya alam yang melimpah dikelola secara benar.

# NASIONALISASI PT INALUM MENURUT UNDANG-UNDANG PENANAMAN MODAL (UNDANG-UNDANG NO. 25 TAHUN 2007) PRO KONTRA INDONESIA DAN JEPANG

Utji Sri Wulan Wuryandari

## Abstract

*Research in the sphere of Foreign Investments would be so remote in Indonesia, this research examines the Japanese joint venture legal entity with Indonesia, PT. Inalum which have a potential asset in supporting the improvement of the people's economy. Furthermore PT Inalum engaged in the aluminum smelting ore in North Sumatera that has a hydroelectric power plant which can generate 600 Megawatts of electricity. In Act number 25 of 2007 on Investment Article 7 declared that the nationalization of foreign investment companies occur with requirements, therefore in this study examines the "Nationalization PT Inalum according to Investment Law in Indonesia." Although this research is done normatively but we conducted interviews with informants of the Japanese in this case Mrs. Haruna Hiroko and delivery guidance interview conducted via email to a resource, Prof. Yuketa Hiroshi of Touin University in Yokohama, Japan. Results of the research noted that the completion of the nationalization of PT Inalum in Indonesia is not resolved by the Foreign Arbitration Board, as the mandate of the Act, but it is done by deliberation.*

**Keywords:** Foreign Investments

---

## Abstrak

Penelitian di bidang Penanaman Modal Asing (PMA) kiranya masih sangat sedikit di Indonesia, dalam penelitian ini mengkaji proses badan hukum patungan Jepang dengan Indonesia yaitu PT. Inalum yang memiliki aset sangat potensial dalam menunjang peningkatan perekonomian rakyat. Selain itu PT Inalum yang bergerak di bidang peleburan biji aluminium di Sumatera Utara memiliki PLTA (Pembangkit Tenaga Listrik Air) yang dapat menghasilkan 600 megawatt listrik. Dalam UU nomer 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal pasal 7: menyatakan adanya nasionalisasi terhadap perusahaan PMA dengan persyaratan, karenanya pada penelitian ini mengkaji tentang "nasionalisasi

PT Inalum menurut UU Penanaman Modal di Indonesia.” Sekalipun penelitian ini bersifat normatif namun dilakukan wawancara terhadap nara sumber dari pihak Jepang dalam hal ini Ibu Haruna Hiroko dan dilakukan pengiriman pedoman wawancara melalui email untuk nara sumber Prof. Yuketa dari Touin University Yokohama Jepang. Hasil dari penelitian diketahui bahwa penyelesaian nasionalisasi PT Inalum di Indonesia tidak melalui Badan Arbitrase Asing sebagaimana amanah UU, namun dilakukan dengan cara musyawarah.

**Keyword:** Penanaman Modal

## PENDAHULUAN

Kebutuhan akan pasokan listrik di Indonesia ternyata tidak dapat dipenuhi oleh PT PLN, hal ini berlangsung cukup lama sejak awal tahun 2000an. Sebagai contoh kebutuhan listrik di Pulau Sumatera Utara, hanya dipenuhi dari PLTA (Pembangkit Listrik Tenaga Air) yaitu dari air waduk Sigura-gura dari aliran Sungai Asahan. Sungai Asahan memang menjadi sumber listrik yang luar biasa. Di hulu Sigura-gura itu telah dibangun PLTA Asahan 1, di hilir Sigura-gura itu dahulunya akan dibangun pembangkit listrik Asahan 3, namun terhalang oleh sulitnya perijinan. Kini sudah ada ijin Gubernur Sumut kepada PT PLN, namun tinggal pelaksanaannya. Semua bentuk pembangunan pada kenyataannya membutuhkan dana.

Investor asing adalah salah satu sumber pendanaan pembangunan di Indonesia. PT Inalum yang awalnya bentuk kerja sama Indonesia Jepang, di mana Jepang adalah sebagai pemodalnya dalam usaha perusahaan aluminium, yang kini telah diambil alih oleh pihak Indonesia sejak November 2013 yang lalu.

Pada tanggal 6 Januari 1976, PT Indonesia Asahan Aluminium (INALUM), sebuah perusahaan patungan antara pemerintah Indonesia dan Nippon Asahan Aluminium Co., Ltd, didirikan di Jakarta. Inalum adalah perusahaan yang membangun dan mengoperasikan Proyek Asahan, sesuai dengan Perjanjian Induk. Perbandingan saham antara pemerintah Indonesia dan Nippon Asahan Aluminium Co., Ltd pada saat perusahaan didirikan adalah 10% dengan 90%. Pada bulan Oktober 1978 perbandingan tersebut menjadi 25% dengan 75% dan sejak Juni 1987 menjadi 41,13% dengan 58,87%. Dan sejak 10 Februari 1998 menjadi 41,12% dengan 58,88%.

Inalum membangun dan mengoperasikan PLTA yang terdiri dari stasiun pembangkit listrik Siguragura dan Tangga yang terkenal dengan nama Asahan 2 yang terletak di Paritohan, Kabupaten Toba Samosir, Propinsi Sumatera Utara.

Stasiun pembangkit ini dioperasikan dengan memanfaatkan air Sungai Asahan yang mengalirkan air danau Toba ke Selat Malaka.

Oleh karena itu, total listrik yang dihasilkan sangat bergantung pada kondisi permukaan air danau Toba. Pembangunan PLTA dimulai pada tanggal 9 Juni 1978. Pembangunan stasiun pembangkit listrik bawah tanah Siguragura dimulai pada tanggal 7 April 1980 dan diresmikan oleh Presiden RI, Soeharto dalam acara Peletakan Batu Pertama yang diselenggarakan dengan tata cara adat Jepang dan tradisi lokal. Pembangunan seluruh PLTA memakan waktu 5 tahun dan diresmikan oleh wakil presiden Umar Wirahadikusuma pada tanggal 7 Juni 1983. Total kapasitas tetap 426 MW dan output puncak 513 MW. Listrik yang dihasilkan digunakan untuk pabrik peleburan di Kuala Tanjung.

Data Media Pekerja BUMN terlihat bahwa PT Inalum yang merupakan investor dari Jepang di Indonesia, menjadi menarik untuk dimiliki Indonesia adalah berkaitan dengan pasokan listrik yang masih kurang di Sumatra Utara, sementara PT Inalum memiliki pembangkit listrik sendiri dengan kapasitas 600 MW yang berada di dalam pabrik, dengan perhitungan murah yaitu 3 sen dollar Amerika per Kwh. Apabila listrik itu dijual kepada PT PLN, PT PLN hanya membeli 6 sen dollar Amerika per Kwh. Sebelumnya Pemerintah Propinsi Sumut dan 10 kabupaten di dalamnya siap mengelola 58,8% saham PT Inalum. Alasannya jelas ingin menikmati manfaat dari sumber daya alam daerah itu setidaknya 30 tahun ke depan.

Namun hingga kini, proses pengambilalihan (nasionalisasi istilah dalam UU No. 25 tahun 2007) PT Inalum masih terkendala perbedaan nilai valuasi antara Pemerintah Indonesia yang mengajukan nilai buku 424 juta dollar AS, sementara pihak Jepang mematok 626 juta dolar AS. Maka kasus ini menarik untuk diteliti menurut UU No. 25 Tahun 2007, karena di dalam PT Inalum memiliki aset berupa pembangkit listrik yang sangat besar dan dapat kiranya memenuhi pasokan listrik di wilayah Sumatra Utara dan sekitarnya.

Kebijakan pemerintah dalam melakukan tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan asing adalah salah satu upaya pemerintah yang bertujuan untuk meminimalisir terjadinya kesenjangan ekonomi rakyat. Kebijakan ini diambil dengan maksud agar negara-negara tujuan investasi dapat membangun kembali struktur perekonomian suatu Negara.<sup>1</sup>

Hukum penanaman modal di Indonesia, baik Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang berlaku saat ini maupun undang-

<sup>1</sup> Bondan Kanumoyoso. 2001. *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

undang yang pernah berlaku pada masa lalu tidak membuat kategorisasi pengambilalihan (*taking*) ke dalam nasionalisasi dan ekspropriasi ataupun pencabutan hak (*onteigening*) ke dalam pencabutan hak secara global dan pencabutan hak secara individual. Undang-undang hanya mengenal istilah tunggal “nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal”, sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA) menggunakan istilah “nasionalisasi/pencabutan hak milik secara menyeluruh atas perusahaan-perusahaan modal asing atau tindakan-tindakan yang mengurangi hak menguasai dan/atau mengurus perusahaan yang bersangkutan”.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tidak secara spesifik menentukan besaran kompensasi. Pasal 7 Ayat (2) Undang Undang ini hanya menyebutkan bahwa, dalam hal pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan, pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar.

Bagi investor asing, hukum dan undang-undang menjadi salah satu tolok ukur untuk menentukan kondusif tidaknya iklim investasi di suatu Negara. Dalam 3 dekade belakangan ini, pelaku usaha sangat mempertimbangkan kondisi hukum Negara Tuan Rumah. Hukum bagi mereka merupakan instrumen penting dalam menjamin investasi mereka. Hukum bagi mereka memberikan keamanan, *certainty* dan *predictability* atas investasinya. Semakin baik kondisi hukum dan Undang-Undang yang melindungi investasi mereka semakin menganggap iklim investai di Negara tersebut adalah kondusif.<sup>2</sup>

Dengan masuknya modal asing dalam perekonomian Indonesia merupakan tuntutan keadaan baik ekonomi maupun politik, penghimpunan dana pembangunan ekonomi Indonesia melalui investasi modal secara langsung sangat baik dibanding dengan pinjaman luar negeri.<sup>3</sup> Penanaman modal asing membuat pemerintah memiliki modal untuk membangun infrastruktur, seperti jalan tol, jembatan, jalan raya, jalan layang, hotel, dan lain-lain. Sehingga pemerintah bisa memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, yang dapat menggerakkan roda perekonomian dan bisnis.

Dalam rangka nasionalisasi perusahaan asing yang memiliki prospek dan profit baik, tentu saja akan menguntungkan bagi Negara untuk mengambilalih.

---

<sup>2</sup> Hikmahanto Juwana. *Arah kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian dan Investasi*. (Jakarta: BPHN) Hlm. 10-11

<sup>3</sup> Yulianto Syahyu. 2003. *Pertumbuhan investasi Asin di Kepulauan Batam*” *Jurnal Hukum Bisnis*. Vo.; 22 No.5 Jakarta.

Kegiatan investasi oleh asing di Indonesia dimaksudkan sebagai pelengkap untuk mengisi sektor-sektor usaha dan industri yang belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pihak swasta nasional, baik karena alasan teknologi, manajemen, maupun alasan permodalan. Modal asing juga diharapkan secara langsung maupun tidak langsung dapat lebih merangsang dan menggairahkan iklim atau kehidupan dunia usaha, serta dapat dimanfaatkan sebagai upaya menembus jaringan pemasaran internasional melalui jaringan yang mereka miliki, sehingga nasionalisasi merupakan kesempatan bagus untuk memperoleh biaya dalam membangun perekonomian.

Pada bahasan berikut terdapat beberapa permasalahan yang akan dibahas yaitu; apakah proses nasionalisasi (pengambilalihan) PT Inalum di Sumatra Utara telah sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal? Bagaimana tanggapan pihak Jepang dalam nasionalisasi PT Inalum terhadap pihak Indonesia, sehingga pihak Jepang memilih mengajukan ke Badan Arbitrase masalah tersebut? Serta apa keuntungan dan kerugian bagi pihak Indonesia dan Jepang, apabila masalah nasionalisasi PT Inalum tersebut diselesaikan di badan Arbitrase? Juga apa keuntungan yang diperoleh pihak Indonesia dengan melakukan nasionalisasi PT Inalum menjadi milik Indonesia?

## PEMBAHASAN

Pada kenyataannya Indonesia sudah lama membuka lebar-lebar pintu masuk bagi perusahaan-perusahaan multinasional untuk memasukan modalnya ke Indonesia.<sup>4</sup> Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, beberapa perusahaan multinasional seperti Freeport Sulphur Co. Internasional Tel & Tel (ITT), Unilever, Good Year, Dumex, Philips. Termasuk PT Indonesia Asahan Aluminium (INALUM) sebuah perusahaan patungan antara pemerintah Indonesia dengan Nippon Asahan Aluminium Co., Ltd yang berkedudukan di Tokyo telah menyepakati didirikan perusahaan di Indonesia pada 6 Januari 1976, adalah sebuah perusahaan yang membangun dan mengoperasikan Proyek Asahan, sesuai dengan perjanjian Induk. Perbandingan saham antara pemerintah Indonesia dan Nippon Asahan Aluminium Co., Ltd pada saat perusahaan didirikan adalah 10% dengan 90%. Pada bulan Oktober 1978 perbandingan tersebut menjadi 25% dengan 75% dan sejak Juni 1987 menjadi 41,13% dengan 58,87%. Dan sejak 10 Februari 1998 menjadi 41,12% dengan 58,88%.

<sup>4</sup> An An Chandrawulan, 2011, *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, (Bandung: PT. Alumni), hlm. 315.

Untuk melaksanakan ketentuan dalam Perjanjian Induk, Pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Presiden No. 5 Tahun 1976 yang melandasi terbentuknya Otorita Pengembangan Proyek Asahan sebagai wakil Pemerintah yang bertanggung jawab atas lancarnya pembangunan dan pengembangan Proyek Asahan. PT Inalum dapat dicatat sebagai pelopor dan perusahaan pertama di Indonesia yang bergerak dalam bidang industri peleburan aluminium dengan investasi sebesar 411 milyar Yen.

Menteri Perindustrian pada saat itu, MS Hidayat, mengatakan:

“Indonesia sudah resmi mengambil alih sisa saham kepemilikan PT Indonesia Asahan Alumunium dari Jepang per Jumat (1/11/2013).<sup>5</sup>Selama ini Inalum, yang berlokasi di Sumatera Utara, dikelola oleh pemerintah Indonesia dan konsorsium investor Jepang di Tokyo yang tergabung dalam Nippon Asahan Aluminum (NAA). Dari 100 persen saham Inalum, tadinya pemerintah Indonesia memiliki 41,12 persen, dan sisanya milik NAA. Berakhir pada 31 Oktober 2013 yang diikuti oleh penyerahan asset PT Inalum kepada pemerintah Indonesia dan membayar kompensasi sesuai dengan master agreement.”<sup>6</sup>

Hal tersebut membuat penulis tertarik untuk mengkaji, apakah pengambilalihan PT Indonesia Asahan Alumunium (yang selanjutnya disingkat PT Inalum), telah sesuai dengan hukum positif di Indonesia yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

### 1. Nasionalisasi Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2007

Bicara menegakkan kepastian hukum, di Indonesia telah memperbaharui aturan tentang penanaman modal yang semula telah terbentuk di tahun 1967 dan 1968. Kepastian hukum di bidang investasi sangat diperlukan untuk menjamin ketenangan dan kepastian berusaha. Pengaturan penanaman modal dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (yang memperbaharui undang-undang yang lama tahun 1967 dan 1968) Pasal 3 ayat (1) huruf a, telah ditentukan: kegiatan penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas kepastian hukum: “asas kepastian hukum” untuk menunjukkan adanya konsistensi pemerintah terhadap peraturan dan penegakan hukum.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Pasal 7 mengamanahkan, bahwa dalam kaitannya nasionalisasi terhadap perusahaan yang dibentuk dengan modal asing, pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal kecuali dengan Undang-Undang. Dalam hal

<sup>5</sup> [tribunnews.com](http://tribunnews.com), Jakarta - Diberitakan tanggal 1 November 2013.

<sup>6</sup> *Ibid.*

pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan kepemilikan penanaman modal, pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar. Apabila di antara kedua belah pihak tidak tercapai kesepakatan tentang kompensasi atau ganti rugi apabila pemerintah melakukan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan, penyelesaian sengketa dilakukan melalui arbitrase.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, mengenai penyelesaian sengketa dalam bidang penanaman modal menyatakan bahwa: “Dalam hal terjadi sengketa di bidang penanaman modal antara pemerintah dengan penanam modal asing, para pihak akan menyelesaikan sengketa tersebut melalui arbitrase internasional yang harus disepakati oleh para pihak.”

## 2. Nasionalisasi PT Inalum Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Indonesia

PT Inalum yang berkedudukan di Indonesia hasil patungan Indonesia-Jepang berdasarkan perjanjian dengan Konsorsium Nipon Asahan Alumunium, telah mengalami proses nasionalisasi.

Menteri Perindustrian pada saat itu menyatakan:

“Selama ini wilayah operasinya berlokasi di Sumatera Utara, dikelola oleh pemerintah Indonesia dan konsorsium investor Jepang di Tokyo yang tergabung dalam Nippon Asahan Aluminum (NAA). Dari 100 persen saham Inalum, tadinya pemerintah Indonesia memiliki 41,12 persen, dan sisanya milik NAA. Beralih kepemilikannya menjadi BUMN milik Indonesia dengan pernyataan Menteri Perindustrian “Berakhir pada 31 Oktober 2013 yang diikuti oleh penyerahan asset PT Inalum kepada pemerintah Indonesia dan membayar kompensasi sesuai dengan master agreement.”<sup>7</sup>

Jadi per 1 November 2013 seluruh asset kembali ke Pemerintah Indonesia. Kementerian Badan Usaha Milik Negara punya asset baru yang dikelola oleh beliau (Menteri BUMN). Kementerian Perindustrian dan Kementerian Keuangan, mendampingi beliau untuk hal teknis administrasi dan legal,” tambahnya. Dijelaskan, disepakati mekanisme pengalihan saham melalui *share transfer* yang besarnya USD 558 juta. Lebih lanjut dia katakan, kini proses konsolidasi internal dan proses pembelian atau pengalihan atau arbitrase tengah dilakukan. Maka konsolidasi segera bersamaan dengan Kementerian Keuangan, Kementerian

---

<sup>7</sup> Ibid

Perindustrian bersama-sama selesaikan administrasi dan prosedur penyelesaian pembayarannya melalui arbitrase sesuai ketentuan yang ada.

Proses yang terjadi pada PT Inalum, awalnya terjadi perundingan antara pihak Indonesia dengan Konsorsium NAA, setelah ada kesepakatan maka Pemerintah RI melakukan ijin kepada DPR dalam hal realisasi pengeluaran dana untuk pembelian saham PT Inalum, pada akhir Oktober 2013 pihak Jepang ternyata menyerahkan aset berupa PLTA di hulu sungai Asahan dan Pabrik Peleburan Alumunium di hilir Sungai Asahan, Sumatera Utara. Namun untuk penyelesaian nasionalisasi pihak Jepang menunjuk arbitrase internasional untuk menyelesaikannya. Namun pihak Indonesia dalam hal ini dikawal oleh Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian dan Menteri BUMN mengusulkan untuk musyawarah saja tanpa melalui jalur arbitrase.

### **3. Tanggapan Pihak Jepang Terhadap Nasionalisasi PT Inalum**

Di Negara Jepang sebagai negara yang mapan perekonomiannya, tidak terdapat aturan Penanaman Modal Asing seperti Undang-Undang No. 25/ 2007 untuk Penanaman Modal di Indonesia, hal ini sebagaimana diutarakan Prof YUGETA HIROSHI nara sumber dari Touin University, Yokohama, Jepang.

Menurut nara sumber diperoleh masukan bahwa Jepang mendukung adanya nasionalisasi atau pengambilalihan hak milik tersebut, ada anggapan bahwa Indonesia pro Jepang (hal ini penulis menganggap termasuk unsur politik), dalam masa pertumbuhan ekonomi sekalipun sumber daya alam kaya dan jumlah penduduk tinggi, tetap Indonesia memerlukan tambahan modal atau pendanaan untuk pembangunan. Terutama dengan hasil PT Inalum yang telah mencapai 225.000 ton per tahun saat ini dan akan menghasilkan sekitar 470.000 ton di tahun 2017. Hal ini merupakan sumbangan asset dan juga penghasilan yang tinggi bagi negara Indonesia.

Dengan pertimbangan bahwa penduduk padat harapan Jepang terhadap Indonesia adalah pemerintah Indonesia tetap memperhatikan pertumbuhan ekonomi yang signifikan bagi masyarakatnya.

Masalah penyelesaian proses nasionalisasi PT Inalum, menurut narasumber dari Touin University, Yokohama, Jepang, Prof. Yugeta Hiroshi dan Ibu Haruna Hiroko sependapat dengan Undang-Undang No. 25/2007 harus melalui Arbitrase internasional yang ditunjuk oleh pihak Indonesia dan Jepang pada perjanjian awalnya yang dibuat tahun 1975 di bawah Konsorsium Nippon Asahan Aluminium (NAA) yang masa berakhirnya Oktober 2013. Jadi hubungan kerja

sama Indonesia-Jepang selama 30 tahun dalam penambangan Aluminium di Sumatera Utara, tepatnya di Kuala Tanjung, Kabupaten Batu Bara, yang juga mengembangkan Pembangkit Listrik Tenaga Air.

#### **4. Keuntungan Dan Kerugian Bagi Indonesia Dan Jepang Pada Kasus Nasionalisasi PT Inalum Di Indonesia**

- a. Bagi Indonesia lebih banyak keuntungan yang diperoleh dengan nasionalisasi atau pengambilalihan PT Inalum di Kuala Tanjung, Kabupaten Batu Bara yaitu memiliki PLTA sendiri di dalam Pabrik Peleburan Aluminium yang dapat menghasilkan aliran listrik sebesar 600 megawatt. Turbinnya berada di bawah gunung batu di kedalaman 100m dari permukaan tanah. Sementara krisis listrik di Sumatera Utara dapat ditanggulangi dengan hasil PLTA dari PT Inalum yang memanfaatkan Sungai Asahan, karena memiliki 2 (dua) aset yaitu pembangkit listrik Sigura-gura (Asahan II) di hulu Sungai Asahan dan pabrik aluminium di hilir Sungai Asahan. Sampai akhir tahun 2013 penghasilan aluminium PT Inalum mencapai 225.000 ton aluminium batangan, dan akan meningkat sesuai perkiraan akan dihasilkan 470.000 ton aluminium batangan pada tahun 2017. Pemerintah Indonesia juga dapat menghemat dana dengan nasionalisasi PT Inalum, tidak perlu membangun PLTA guna pasokan listrik untuk wilayah Sumatera Utara;
- b. Penyerahan aset PT Inalum tertanggal 30 Oktober 2013 dari pihak Jepang membuat nasionalisasi PT Inalum tidak berdasarkan penyerahan saham. Menurut Menteri BUMN Bpk Dahlan Iskan penyerahan aset dari pihak Jepang memang lebih sesuai dengan perjanjian pokoknya (*master agreement*). Dan pada tanggal 30 Oktober 2013 itu juga DPR menyetujui pengambilalihan PT Inalum. Selanjutnya proses yang diajukan Jepang untuk ke Arbitrase adalah untuk menentukan berapa besar Indonesia harus membayar atas aset yang diserahkan dan dimiliki PT Inalum.<sup>8</sup>

#### **5. Keuntungan Dan Kerugian Yang Dihadapi Indonesia Dan Jepang Bila Kasus PT Inalum Diselesaikan Di Arbitrase**

- a. Pihak Jepang pada awalnya untuk penentuan atau penetapan akuisisi nilai buku PT Inalum akan membawa ke arbitrase. Dengan alasan: Ekonomis, Arbiter profesional, Bahasa internasional yang digunakan

---

<sup>8</sup> Menteri BUMN RI, Dahlan Iskan, 2013, "Debaran-Debaran Jantung di Sekitar Inalum," (Media Pekerja BUMN, Edisi 39 November 2013), hlm. 3-4.

akan mempermudah penyelesaian masalah, Netral, objektif, Sesuai peraturan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 pasal 34. Terjaga kerahasiaan, Waktunya singkat.<sup>9</sup>

- b. Kerugian yang didapat bila nasionalisasi dibawa pihak Jepang ke arbitrase internasional bagi pihak Indonesia:
  1. Penetapan nilai tutup buku bisa lebih tinggi. Sementara selalu sebagai pemerintah harus atas persetujuan DPR setelah mendengarkan audit BPK dan BPKP.
  2. Pihak Indonesia selaku pemerintah tidak dapat melakukan tawar menawar seperti halnya pihak swasta.

Dalam rangka nasionalisasi perusahaan asing yang memiliki prospek dan profit baik, tentu saja akan menguntungkan bagi Negara untuk mengambalalih. Kegiatan investasi oleh asing di Indonesia dimaksudkan sebagai pelengkap untuk mengisi sektor-sektor usaha dan industri yang belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pihak swasta nasional, baik karena alasan teknologi, manajemen, maupun alasan permodalan. Modal asing juga diharapkan secara langsung maupun tidak langsung dapat lebih merangsang dan menggairahkan iklim atau kehidupan dunia usaha, serta dapat dimanfaatkan sebagai upaya menembus jaringan pemasaran internasional melalui jaringan yang mereka miliki, sehingga nasionalisasi merupakan kesempatan bagus untuk memperoleh biaya dalam membangun perekonomian. Kegiatan pengambilalihan atau yang menurut Undang-Undang Penanaman Modal disebut dengan “nasionalisasi” lebih menguntungkan pihak Negara Tuan Rumah karena hal tersebut lebih baik dari kegiatan peminjaman dana luar negeri.

## PENUTUP

Setelah dilakukan penelitian terhadap peraturan dan kasus pada PT Inalum, penulis memperoleh beberapa simpulan yaitu:

1. Proses nasionalisasi PT Inalum di Kuala Tanjung, Kabupaten Batu bara Sumatera Utara sesuai Pasal 7 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007, namun penetapan harga tidak melalui arbitrase seperti yang diamanahkan Pasal 34 Undang-Undang 25 Tahun 2007.
2. Pihak Jepang beranggapan untuk masalah kerja sama ekonomi Indonesia-Jepang banyak didukung, dengan alasan politik bahwa Indonesia di beberapa ajang terlihat sangat mendukung (pro Jepang), Juga Jepang menganggap

---

<sup>9</sup> Yugeta Hiroshi, hasil dari Pedoman Wawancara, lihat Lampiran.

layak membantu perekonomian Indonesia mengingat jumlah penduduk Indonesia padat dan sangat membutuhkan modal untuk pembangunan pada umumnya, dan khususnya pembangunan perekonomian rakyat.

3. Bila nasionalisasi PT Inalum melalui arbitrase keuntungan Jepang adalah:
  - a. Ekonomis,
  - b. Arbiter profesional,
  - c. Bahasa internasional yang digunakan akan mempermudah penyelesaian masalah,
  - d. Netral, objektif,
  - e. Sesuai peraturan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Pasal 34.
  - f. Terjaga kerahasiaan,
  - g. Keputusan mempunyai kepastian hukum dan kekuatan hukum,
  - h. Waktunya singkat.

Keuntungan besar bagi Indonesia bila arbitrase diterapkan menjadi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007. Kerugian Jepang dengan melalui badan arbitrase:

- a. Tetap harus melepaskan PT Inalum kepada pihak Indonesia, sekalipun sudah 30 tahun menangani usaha peleburan biji aluminium.
  - b. Nilai tukar yang diharapkan belum tentu terpenuhi.
4. Bagi Indonesia lebih banyak keuntungan yang diperoleh dengan nasionalisasi atau pengambilalihan PT Inalum di Kuala Tanjung, Kabupaten Batu Bara yaitu memiliki PLTA sendiri di dalam Pabrik Peleburan Aluminium yang dapat menghasilkan aliran listrik sebesar 600 megawatt. Turbinnya berada di bawah gunung batu di kedalaman 100m dari permukaan tanah. Sementara krisis listrik di Sumatera Utara dapat ditanggulangi dengan hasil PLTA dari PT Inalum yang memanfaatkan Sungai Asahan, karena memiliki 2 (dua) aset yaitu pembangkit listrik Sigura-gura (Asahan II) di hulu Sungai Asahan dan pabrik aluminium di hilir Sungai Asahan. Sampai akhir tahun 2013 penghasiian aluminium PT Inalum mencapai 225.000 ton aluminium batangan, dan akan meningkat sesuai perkiraan akan dihasilkan 470.000 ton aluminium batangan pada tahun 2017. Pemerintah Indonesia juga dapat menghemat dana dengan nasionalisasi PT Inalum, tidak perlu membangun PLTA guna pasokan listrik untuk wilayah Sumatera Utara.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan

Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia No.25 Tahun 2007 tentang *Penanaman Modal*.

\_\_\_\_\_. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang *Persyaratan Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Penanaman Modal Asing*.

### Buku-Buku Referensi

Adolf, Huala. 2011. *Hukum Penyelesaian Sengketa Penanaman Modal*. Bandung: CV. Keni Media.

\_\_\_\_\_. 2011. *Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta: Rajawali Pers.

\_\_\_\_\_. 2010. *Hukum Ekonomi Internasional, Suatu Pengantar*. Cetakan Ke-5. Bandung: CV Keni Media.

Batubara, Suleman dan Oriton Purba. 2013. *Arbitrase Internasional Penyelesaian Sengketa Investasi Asing, Melalui ICSID, UNCITRAL, dan SIAC*. Cetakan ke-1. Jakarta: Raih Asa Sukses.

Chandrawulan, An An. 2011. *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*. Bandung: PT Alumni.

Ilmar, Aminuddin. 2010. *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*. Cetakan ke-4. Jakarta: Kencana.

Juwana, Hikmahanto. *Arah kebijakan Pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian dan Investasi*. (Jakarta: BPHN)

Kanumoyoso, Bondan. 2001. *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Kairupan, David. 2014. *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*. Cetakan Ke-2. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

Lusiana. Usaha. 2012. *Usaha Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

### Artikel:

*Media Pekerja BUMN Profesional Sejahtera*. Nopember 2013 Edisi 39. Jakarta: 3-4.

Syahyu, Yulianto. 2003. *Pertumbuhan Investasi Asing di Kepulauan Batam*” *Jurnal Hukum Bisnis*. Vo;. 22 No.5 Jakarta.

*Tribunenews.Com*. Edisi 1 Nopember 2013. Jakarta.

Wira Budiman. “Freeport Harus Dinasionalisasi.” *Forum Keadilan*. Edisi 28 April-04 Mei 2014 No. 01, Tahun XXIII.

# SISTEM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN TERHADAP TATA KELOLA PERTAMBANGAN

Achmad Haris Januari

## **Abstract**

*Sustainable development concept is not a simple concept regarding how the development process conducted by the present generation can sustain not only the need of the future generation, but also to proposes a fundamental paradigm on principles which have to be used basis for integration and protection effort in any environmental management activities. Since the enactment of Law number 11 of 1967 Concerning the Basic Provisions of Mining until the enactment Law number 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining, degradation of environmental quality has happened due to the chaotic governance of mining which is not based on sustainable development and eco-development principles. Besides that the obligation of companies holding mining concessions to build smelter is allegedly would increase production of hazardous waste in the modern mining activities. Despite it is true in economic perspective, that the mining production smelter process has more benefits. Therefore in this research three issues of governance mining will be analyzed i.e., first, study comparative of governance mining for strengthening the concept of welfare state in the perspective of the Law number 11 of 1967 and the Law number 4 of 2009, second, the synchronization of principles of environmental protection and management into current governance mining model, third, the synchronization of smelter policy against sustainable development and eco-development principles.*

**Keyword:** *mining governance, welfare state, sustainable developmet, eco-friendly development.*

---

## **Abstrak**

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) bukanlah suatu konsep yang sederhana tentang bagaimana proses pembangunan generasi saat ini mampu menopang generasi yang akan datang, melainkan juga menawarkan suatu paradigma asasi terhadap prinsip-prinsip yang harus dijadikan dasar dalam upaya pengintegrasian perlindungan lingkungan hidup dalam setiap aktivitas pengelolaan lingkungan hidup. Kemerosotan kualitas

lingkungan hidup sejak era UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan sampai dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, adalah sebagai akibat kesemerawutan terhadap tata kelola pertambangan yang tidak berbasis pada konsepsi *sustainable development* dan *eco-development*. Disamping itu, adanya kewajiban perusahaan pemegang IUP Produksi untuk melakukan pemurnian (*smelter*) disinyalir akan menambah produksi limbah berbahaya dalam dunia pertambangan modern. Walaupun dari perspektif ekonomi, proses pemurnian dalam produksi pertambangan akan menghasilkan nilai lebih. Oleh karenanya dalam penelitian ini akan dikaji tiga hal isu penting dalam tata kelola pertambangan yaitu, pertama perbandingan konsep tata kelola pertambangan terhadap penguatan konsep *welfare state* dalam perspektif UU No. 11 Tahun 1967 tentang KKPP dengan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, kedua sinkronisasi asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup terhadap model tata kelola pertambangan masa kini, ketiga sinkronisasi kebijakan pemurnian (*smelter*) terhadap asas-asas pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

**Kata kunci:** Tata kelola pertambangan, negara kesejahteraan, pembangunan berkelanjutan, pembangunan berwawasan lingkungan.

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan suatu negara yang mempunyai kekayaan alam yang melimpah. Suatu negara yang juga dikenal sebagai negara kepulauan tersebut, memiliki daratan seluas 1.919.440 km<sup>2</sup>, memiliki lautan yang luasnya sekitar 3.273.810 km<sup>2</sup>. Dengan potensi luas wilayah yang dimiliki tersebut, tersimpan potensi sumber daya alam yang sangat besar, baik yang sifatnya dapat diperbaharui (*renewable resources*) ataupun yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resources*).

Potensi besar di bidang sumber daya alam inilah yang memicu para pendiri bangsa (*founding fathers*) dalam memikirkan arah politik hukum pengelolaan sumber daya alam demi terwujudnya cita-cita negara dalam mewujudkan kemakmuran rakyat. Dalam upaya mewujudkan cita negara tersebut, para pendiri bangsa mencoba untuk merumuskan suatu landasan politik hukum pengelolaan sumber daya alam tersebut. Salah satu hasil dari komitmen tersebut adalah dirumuskan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai landasan kebijakan tata kelola perekonomian nasional yang bersumber dari kekayaan sumber daya alam bangsa Indonesia.

Sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Terkait dengan ketentuan tersebut, Soepomo dalam perdebatan-perdebatan perihal hubungan negara dengan tatanan perekonomian nasional bangsa Indonesia pada sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945 telah menjelaskan bahwa:

“Pada hakekatnya negara menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus negara sendiri. Melihat sifat masyarakat Indonesia sebagai masyarakat pertanian, maka dengan sendirinya tanah pertanian menjadi lapangan hidup dari kaum tani dan negara harus menjaga supaya tanah pertanian tetap dipegang kaum tani.”<sup>1</sup>

Dari pandangan Soepomo tersebut, tersirat suatu tujuan atau cita-cita negara dalam pembentukan sistem tata kelola sumber daya alam, khususnya pertambangan yang harus berkarakterkemandirian dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Berbeda halnya dengan Hatta yang cenderung mendorong investasi asing di sektor sumber daya alam ketika negara dinilai belum cakap dalam mengelola sumber daya alam strategis dengan berbagai persyaratan yang meliputinya. Menurut Hatta, syarat-syarat yang ditentukan oleh pemerintah dalam hubungannya dengan negara atau orang asing yang menguasai dan memanfaatkan alam kita harus dapat menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita, dan kesuburan tanah air kita, tetap terpelihara.<sup>2</sup> Namun pada prinsipnya kedua *founding fathers* tersebut tidak menghendaki adanya eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, baik yang dilakukan oleh negara ataupun orang asing. Hal ini disebabkan oleh perspektif mereka terhadap jiwa hak menguasai negara yang harus dimaknai dengan terintegrasinya ideologi ekologisisme dalam setiap usaha pertambangan. Dengan demikian, maka secara filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 harus dimaknai sebagai manifestasi konsepsi pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Namun dalam perjalanannya, semangat filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 banyak didistorsikan oleh pembuat kebijakan itu sendiri, baik dalam

<sup>1</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2009), hlm. 132.

<sup>2</sup> Mohammad Hatta, *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006), hlm. 227.

sitem tata kelola kehutanan, pertambangan, minyak dan gas alam, maupun kekayaan alam lainnya. Bahkan secara historis pula, politik hukum pengelolaan pertambangan sejak zaman orde baru cenderung jauh dari ciri negara kesejahteraan sebagaimana tertuang dalam alinea ke-empat pembukaan UUD 1945. Frasa ‘memajukan kesejahteraan umum’ dan hakikat makna ‘dikuasai negara’ tanpa disadari hanya berfungsi sebagai jargon, sedangkan realitasnya telah banyak disimpangi dengan beragam peraturan perundang-undangan, baik dalam level Undang-Undang maupun di dalam peraturan pelaksanaannya. Akibatnya, paradigma struktur negara agraris bergeser ke arah industrialisasi dengan kebijaksanaan negara di sektor pertambangan yang sangat kapitalistis. Hal ini pada akhirnya menciptakan hegemoni penguasaan konsesi-konsesi pertambangan oleh perusahaan asing multinasional atau transnasional.

Jika diperbandingkan antara rezim tata kelola pertambangan rezim orde lama, sebagaimana Perppu No. 37 Tahun 1960 dengan rezim tata kelola pertambangan di rezim orde baru, tentu memiliki banyak perbedaan, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Secara filosofis, pengaturan pengelolaan pertambangan pada rezim kekuasaan orde baru lebih berorientasi pada semangat penguatan ekonomi nasional. Semangat filosofis itu dapat dilihat dalam frasa konsideran UU KKPP yang menyatakan, “bahwa perlulah dikerahkan semua dana dan daya untuk mengolah dan membina segenap kekuatan ekonomi potensiil di bidang pertambangan menjadi kekuatan ekonomi riil.”

Landasan filosofis inilah yang pada gilirannya membuka ruang pintu investasi asing dan dominasi perusahaan asing dalam pengelolaan sumber daya alam di sektor pertambangan, khususnya mineral dan batubara di Indonesia. Disamping itu juga, secara sosiologis negara masih dalam situasi dan kondisi tidak mampu untuk memanejerial sektor-sektor pertambangan strategis secara mandiri, baik dari segi teknologi maupun sumber daya manusia. Dengan perkataan lain selama kurang lebih 42 tahun sejak diberlakukannya UU KKPP sampai dengan diundangkannya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara Minerba (UU Minerba), arah kebijakan kedaulatan negara di sektor pertambangan layak untuk digugat dan dipertanyakan kembali. Oleh sebab itu patut juga untuk direnungkan, apakah selama ini tata kelola pertambangan di negeri ini sudah merefleksikan konsep-konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanahkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Disamping permasalahan dominasi penguasaan asing terhadap sektor sumber daya alam strategis yang dimiliki bangsa Indonesia, permasalahan sistem tata kelola pertambangan juga terjadi dalam regulasi atau substansi hukum dari sistem hukum pertambangan. Salah satunya adalah terkait dengan tereduksinya aspek kepentingan ekologis oleh aspek kepentingan ekonomis. Atau dapat juga dikatakan bahwa selama ini negara hanya terfokus dengan semangat pembangunan ekonomi di sektor pertambangan, tetapi negara lalai dalam membangun *state of mind* bangsa. Maksudnya adalah konsep pembangunan hanya dimaknai secara fisik, tetapi cara pandang yang mengintegrasikan aspek perlindungan lingkungan hidup dalam pembangunan suatu tatanan sistem pertambangan masih jauh dari ekspektasi ideologi ekogisme. Akibatnya, secara ekonomi negara tidak dalam situasi yang sejahtera, karena pada akhirnya pemasukan negara di sektor sumber daya alam harus dikeluarkan kembali untuk kegiatan pemulihan lingkungan sebagai akibat dari eksploitasi pertambangan yang sudah dilakukan sejak tahun 1967.

Selain itu, tidak dapat dielakkan bahwa kerugian negara di sektor pertambangan juga disebabkan atas keterlambatan implementasi kebijakan pemurnian pertambangan. Padahal, jika mengacu pada rezim UU KKPP, secara normatif peraturan tersebut telah mengatur tentang pemurnian hasil pertambangan, sekalipun UU KKPP masih tidak memberikan suatu norma yang sifatnya perintah atau *mandatory* bagi pelaku usaha untuk membangun smelter.

Hal ini berbeda dengan konstruksi UU Minerba yang telah memberikan beban kewajiban pembangunan smelter bagi pelaku usaha pertambangan melalui berbagai peraturan pelaksanaannya.<sup>3</sup> Pasal 112 C Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan (PP PKUP) yang merupakan aturan pelaksanaan tentang kebijakan pemurnian hasil pertambangan menyatakan bahwa pemegang kontrak karya dan IUP operasi produksi wajib untuk melakukan proses pemurnian hasil pertambangan dalam negeri.

Secara empiris kebijakan pemurnian hasil tambang tersebut adalah bertujuan untuk meningkatkan nilai dari suatu hasil pertambangan, sehingga dengan kebijakan tersebut, diharapkan terjadi peningkatan pendapatan negara dan memperkuat perekonomian nasional. Namun, sisi positif kebijakan tersebut

<sup>3</sup> Lihat Pasal 103 ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa, "Pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri.

haruslah dipandang secara utuh dan menyeluruh, baik dalam dimensi ekonomi, sosial maupun ekologis. Artinya bahwa tidak dapat dipungkiri bahwa dengan lamanya proses produksi hasil pertambangan sejak tahap eksploitasi sampai dengan proses pemurnian, titik-titik sebaran pencemaran dan kerusakan lingkungan baik yang berupa limbah bahan berbahaya beracun (B3) ataupun yang bukan B3 semakin meluas dan semakin potensial mengganggu keberlanjutan ekosistem. Dengan perkataan lain, kondisi ini mengisyaratkan dua implikasi utama apabila tidak dianalisis secara mendalam dan komprehensif, yaitu pertama negara hanya menderita kerugian ekologis, kedua mengalami kerugian ekonomi secara masif.

## PEMBAHASAN

### A. Tata Kelola Pertambangan (*Mining Governance*) dan Konsep *Welfare State* Dalam Perspektif UU KKPP dan UU Minerba

Perspektif tata kelola pertambangan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari semangat politik hukum pertambangan di Indonesia. Pada prinsipnya arah politik hukum merupakan suatu kajian tentang pengintegrasian nilai-nilai filosofis tujuan bernegara ke dalam cita hukum suatu negara dengan mempertimbangkan dinamika kemasyarakatan. Adapun tujuannya adalah, agar pembentukan kebijaksanaan hukum senantiasa berjalan linier dengan tujuan filosofis bernegara tersebut. Oleh karena itu, untuk melakukan sinkronisasi kebijakan sistem tata kelola pertambangan yang baik, maka jiwa konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) harus merefleksikan sendi-sendi nilai filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam bahasa yang berbeda, semangat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menurut Bernard Arief Sidharta adalah landasan perwujudan kesejahteraan berkeadilan yang bermuatan asas kerakyatan di dalamnya.<sup>4</sup>

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa karakter suatu sistem tata kelola pertambangan yang baik adalah suatu sistem yang merefleksikan konsep-konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Oleh karena itu, sebelum masuk dalam analisis materi UU Pertambangan dan konsepsi negara kesejahteraan, perlu ada kesepahaman pandangan tentang negara kesejahteraan sebagaimana dimaksud.

Terkait dengan konsep negara kesejahteraan, Asa Briggs mendefinisikan *welfare state* dengan pengertian sebagai berikut:

<sup>4</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 49.

*A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in atleast three directions: first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”<sup>5</sup>*

Berdasarkan konsepsi tersebut, nampaknya Briggs menghendaki suatu negara kesejahteraan haruslah ada unsur kesengajaan intervensi negara dalam pengorganisasian kekuasaan, baik secara administratif maupun politis. Hal ini bertujuan untuk untuk mengubah permainan kekuatan pasar yang cenderung menekan individu-individu yang tidak bermodal. Dengan demikian, hadirnya negara melalui kebijakan administrasi negara ataupun melalui *political role* dapat dijadikan sebagai alat untuk upaya mencapai kesejahteraan umum tanpa membedakan status ataupun stratifikasi sosial individu-individu di dalam masyarakat.

Senada dengan hal tersebut Kamerman dan Kahn menjelaskan *welfare state* sebagai berikut:

*The welfare state can empower citizen to resist market exploitation by guaranteeing them a minimum level of public support in the form of family allowances, incomes transfer, healt care, housing education and so forth, and the welfare state also empowers citizens to restructure the market through the regulatory instrument of the state or through direct state provision of certain product; for example, housing and health care.<sup>6</sup>*

Mengacu pada pendapat diatas maka sesungguhnya bangunan *welfare state* adalah selain menghendaki peran aktif pemerintah dalam memberikan

---

<sup>5</sup> Jorgen Gaul Anderson, “*Paper of Welfare State and Welfare State Theory*”, (Copenhagen: Centre For Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Political Science Aalborg University), hlm. 4.

<sup>6</sup> Sheila B. Kamerman dan Alfred J. Kahn, *Privatisation and Welfare State*, (New Jersey:Princeton University Press, 1989), hlm. 140-141.

pelayan terhadap *public good and service* melalui berbagai regulasi, tetapi juga diperlukan suatu ruang partisipasi warga masyarakat.

Berdasarkan kedua konsepsi *welfare state* yang sudah diuraikan diatas, apabila dikaitkan dengan tata kelola pertambangan, maka terdapat titik relevansi diantara keduanya. Hal ini disebabkan karena kekayaan alam merupakan *nature resources* sekaligus objek penggerak perekonomian nasional yang pada mulanya merupakan hak bangsa yang diberikan kepada negara untuk dikuasai dan dikelola untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, konsep *welfare state* dalam konteks pertambangan adalah terkait dengan bagaimana persediaan, peruntukan, penggunaannya, pemeliharannya dan manfaat yang diperoleh dari pengelolaan pertambangan harus mampu terdistribusi secara merata kepada tiap-tiap warga masyarakat. Dengan demikian, maka nilai ekonomis usaha pertambangan dapat dirasakan oleh masyarakat secara universal dalam wujud apapun. Lebih lanjut senada dengan hal tersebut Kauffman menyatakan bahwa salah prinsip yang dominan dari konsep *welfare state* adalah “*state that take cares of substantial redistribution of resources from the wealthier to the poor.*”<sup>7</sup> Oleh karena itu, apabila dicirikan secara rinci, maka konsep *welfare state* dalam tata kelola pertambangan yang baik, haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tata kelola pertambangan harus mengutamakan kepentingan rakyat;
2. Peran serta negara dalam tata kelola pertambangan baik secara administratif ataupun politis haruslah dominan dikuasai oleh perusahaan negara dibandingkan dengan swasta atau orang asing;
3. Adanya peran aktif negara dalam memberikan pelayan terhadap *public good and service* dalam setiap regulasi tata kelola pertambangan;
4. Adanya peran negara dalam upaya mereduksi sistem mekanisme pasar yang merugikan masyarakat atau individu-individu yang tidak bermodal;
5. Adanya peran atau partisipasi masyarakat dalam tata kelola pertambangan;
6. Adanya peningkatan taraf kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat di kawasan area pertambangan.

Dengan demikian, pengujian seberapa jauh nilai-nilai atau karakter negara kesejahteraan (*welfare state*) yang terdapat dalam substansi UU Pertambangan sejak rezim orde baru sampai dengan rezim reformasi, maka dibutuhkan tiga

<sup>7</sup> Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20<sup>th</sup> Century A Step Forwards Or Backwards*, (Jakarta: Institute For Law and Economic Studies UI, 2004), hlm. 49.

parameter yang dijadikan alat uji yaitu, pertama, peran pemerintah, kedua partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan, ketiga peningkatan mutu kehidupan masyarakat sebagai perwujudan tanggung jawab pemegang konsesi.

Parameter Pengujian	UU No. 11 Tahun 1967 tentang KKPP	UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba
Peran Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemegang kuasa pertambangan membayar kepada Negara iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi dan/atau pembayaran lain yang berhubungan dengan kuasa pertambangan yang bersangkutan. (Pasal 28 ayat (1))</li> <li>2. Pemberian kesempatan kepada masyarakat setempat untuk mendapatkan izin pertambangan rakyat (Pasal 11)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan;</li> <li>2. Pemberian izin pengelolaan kepada rakyat setempat melalui IPR (izin pertambangan rakyat); (Pasal 67)</li> <li>3. Mensyarakatkan kepada calon pemegang IUP Eksplorasi maupun IUP Produksi untuk membuat rencana pengembangan dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah pertambangan sebelum mendapatkan izin; (Pasal 39)</li> <li>4. Menetapkan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah, yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Pemegang IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara wajib membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi.</li> <li>5. Menetapkan sistem divestasi bagi perusahaan asing secara berkala.</li> <li>6. Pembinaan dan pengawasan terhadap terwujudnya reklamasi dan kegiatan pasca tambang.</li> </ol>

<b>Partisipasi Warga Negara Dalam Pengambilan Kebijakan</b>	Tidak ada	Partisipasi dalam menetapkan wilayah pertambangan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi, ekologi, sosial, budaya, serta berwawasan lingkungan (Pasal 10);
<b>Adanya tanggung jawab pengelola pertambangan terhadap kebutuhan dasar masyarakat.</b>	Tidak ada	Membebaskan kewajiban hukum untuk pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat (Pasal 95). Pengaturan lebih lanjut dalam PP.

Berdasarkan tiga parameter pengujian yang didasarkan pada peran pemerintah, peran partisipasi warga negara dalam pengambilan kebijakan dan adanya tanggung pengelola pertambangan terhadap kebutuhan masyarakat di dalam materi UU Pertambangan, maka pada prinsipnya masih jauh dari maksud dan tujuan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) itu sendiri. Namun, secara ringkas tabel diatas telah menghasilkan empat hal penting yang dapat dijadikan justifikasi ketidakmampuan negara dalam mewujudkan negara kesejahteraan dalam sistem tata kelola pertambangan yang baik, diantaranya:

### **1. Rendahnya penetapan iuran tetap dan iuran produksi**

Rendahnya penetapan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Sebagai contoh adalah badan hukum yang mendapatkan IUPK Operasi Produksi untuk pertambangan mineral logam dan batubara hanya dibebankan kewajiban membayar sebesar 4% (empat persen) kepada Pemerintah dan 6% (enam persen) kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi. Selain itu hal ini juga diperkuat dengan kebijakan rendahnya uang jaminan reklamasi dan kegiatan pasca tambang serta tidak adanya parameter yang memadai terkait tercapainya suatu reklamasi dan pasca tambang oleh pelaku usaha pertambangan.

### **2. Proses kebijakan Divestasi Saham**

Proses kebijakan divestasi saham secara berkala dari perusahaan asing kepada perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta di Indonesia tidak berpihak kepada semangat *welfare state*. Hal di dasarkan pada

regulasi proses divestasi yang hanya dapat dilaksanakan ketikalima tahun kegiatan produksi berlangsung. Artinya selama 5 tahun pemerintah hanya sebagai penyedia lahan untuk dikelola oleh investor tanpa bagi hasil yang wajar. Disamping itu ketidakjelasan estimasi deposit kandungan mineral dan batubara selama lima kurun waktu 5 tahun produksi cenderung merugikan negara. Sebab dalam kurun waktu 5 tahun deposit dari kandungan mineral dan batubara sudah mengalami penurunan kuantitas.

### **3. Pengawasan Aktivitas Reklamasi dan Kegiatan Pascatambang.**

Ketentuan mengenai kewajiban reklamasi dan kegiatan pasca tambang sangat rentan untuk terjadinya praktik korupsi. Hal disebabkan karena pemerintah tidak memberikan parameter kelayakan atau standarnisasi kegiatan reklamasi dan kegiatan pasca tambang secara rigid. Kondisi demikian mengakibatkan kekaburan parameter yang hendak dijadikan uji kesuksesan kegiatan reklamasi dan pasca tambang, sehingga keputusan pemerintah dan atau pemerintah daerah terkait kegiatan reklamasi dan pasca tambang sangat subyektif dan tidak berdasar dengan pertimbangan-pertimbangan ilmiah.

### **4. Kurangnya Kegiatan Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat Setempat**

Terdapat dua kata yaitu pengembangan dan pemberdayaan yang mempunyai definisi yang berbeda. Pengembangan mempunyai sifat suatu upaya meningkatkan taraf kehidupan suatu masyarakat dari berbagai aspek kehidupan, sedangkan pemberdayaan adalah bersifat *partnership*, kemitraan dan atau *cooperation* antara pemerintah, pelaku usaha dan warga masyarakat sekitar dalam upaya mencapai konsesus bersama terhadap segala bentuk kegiatan pertambangan. Terkait dengan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, UU KKPP ataupun UU Minerba masih kurang memberikan perhatian khusus. Artinya bahwa, acapkali kegiatan pertambangan mengeliminir hak-hak masyarakat hukum adat yang pada prinsipnya adalah masyarakat terdampak yang perlu dikembangkan dan diberdayakan untuk dapat mencapai derajat standarisasi kehidupan yang layak.

## **B. Tata Kelola Pertambangan (*Mining Governance*) Dalam Dimensi Perlindungan Lingkungan Hidup Sejak UU KKPP Sampai Dengan UU Minerba.**

Konstitusi sebelum dan setelah amandemen setidaknya telah memberikan rambu-rambu terhadap pembangunan, khususnya dalam pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya selaras, serasi dan harmonis dengan lingkungan hidup. Terdapat dua landasan filosofis yang menjadi bintang pemandu dalam pengelolaan kekayaan alam khususnya di sektor pertambangan berdasar UUD NRI 1945 yaitu:

1. Pengintegrasian regulasi jaminan perlindungan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam aktivitas tata kelola pertambangan;
2. Penyelenggaraan pertambangan harus bertumpu pada filosofis efisiensi berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

Landasan pengakuan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat mengandung maksud bahwa, arah politik hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup khususnya terhadap manusia. Mengingat manusia merupakan pelaku sekaligus korban terhadap akibat-akibat kerusakan lingkungan yang terjadi. Oleh karena itu, UU Minerba harus dijadikan sebagai salah satu Undang-Undang sektoral lingkungan hidup yang harus mampu mengintegrasikan perlindungan lingkungan hidup dalam upaya mendukung keberlangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya.

Selain itu, untuk dikatakan sebagai UU Pertambangan berdimensi perlindungan lingkungan hidup, maka suatu tata kelola pertambangan harus mengintegrasikan prinsip efisiensi berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Oleh sebab itu UU Pertambangan wajib diuji dengan pertanyaan apakah asas-asas hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup telah diadopsi dan terapkan dalam materi UU Pertambangan tersebut. Asas-asas tersebut setidaknya terdiri dari asas pencegahan dini (*precautionary principle*)<sup>8</sup>,

---

<sup>8</sup> Berdasarkan prinsip 15 Deklarasi Rio, *precautionary principle* diartikan sebagai, *In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost effective measures to prevent environmental degradation.* Di dalam *precautionary principle* terdapat unsur pokok yaitu, *threats of serious or irreversible damage* dan *lack of full scientific certainty*. Jadi penerapan prinsip dimaksudkan jika dalam suatu kasus dalam ruang lingkup proses rencana kegiatan berdampak serius atau akibat yang ditimbulkan mengakibatkan kerusakan permanen maka tanpa harus ada kebenaran ilmiah atas potensi resiko yang akan ditimbulkan pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk mencegah suatu rencana kegiatan atau usaha tersebut. Filosofis dari prinsip ini adalah, *to prevent potential pollution by foresight and to sustain the ecological basis for future generations by careful use of available resources*, lihat Michael G. Faure dan Nicole Nielsen, *Environmental Law in Development: Lessons From The Indonesian Experience*, (UK: Edward Elgar Publishing limited, 2006), p. 42.

asas pencemar membayar (*Polluter pays principle*)<sup>9</sup>, *prevention principle*<sup>10</sup>, asas partisipasi masyarakat dan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan asas *strict liability*<sup>11</sup> sebagai bentuk mekanisme pertanggungjawaban hukum dari pelaku usaha di sektor pertambangan.

Berikut adalah tabel pengujian dimensi perlindungan lingkungan hidup dalam UU Pertambangan.

Asas-Asas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	UU KKPP	UU Minerba
<b>Precautionary principle (Asas Kehati-hatian)</b>	Tidak ada	Penetapan wilayah pertambangan secara terpadu dengan memperhatikan pendapat instansi pemerintah terkait, masyarakat dengan

<sup>9</sup> Prinsip pencemar membayar atau *polluter pays principle is an economic rule of cost allocation whose source lies precisely in theory of externalities. It requires take the polluter to take responsibility for the external costs arising from his pollution. Internalization is complete when the polluter takes responsibility for all the costs arising from pollution; it is incomplete when part of the cost is shifted to the community as a whole*, lihat Nicolas De Sadeleer, *Environmental Principles From Political Slogan to Legal Rules*, (United States: Oxford University Press, 2002), p.21.

<sup>10</sup> *Prevention principle* banyak ditafsirkan sebagai derivasi dari prinsip 21 dari deklarasi rio yang menyatakan bahwa, *States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*. Ada beberapa hal yang dapat diambil sebagai pembeda antara *prevention principle* dengan *precautionary principle* yang mana keduanya adalah sama-sama bersifat mencegah. Perbedaannya terletak pada ada dan tidaknya upaya untuk memastikan tidak ada kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh sebuah aktivitas eksploitasi sumber daya alam. Upaya memastikan dapat dikategorikan sebagai buah hasil penelitian secara ilmiah. Artinya ilmu pengetahuan merupakan dasar penerapan prinsip pencegahan.

<sup>11</sup> Menurut *Restatement (Second) Of Tort* 519 ayat (1) maka yang asas *strict liability* (asas tanggung jawab mutlak) adalah *One who carries on an abnormally dangerous activity is subject to liability for harm to the person, land or chattels of another resulting from the activity, although he has exercised the utmost care to prevent the harm*. Jadi seseorang yang melakukan suatu kegiatan yang tidak normal dan berbahaya dibebankan satu tanggung jawab terhadap aktivitas yang mengakibatkan kerugian atau kerusakan terhadap seseorang, tanah atau benda bergerak, sekalipun pelakunya sudah melakukan serangkaian tindakan kehati-hatian dalam upaya mencegah dampak kerusakan yang ditimbulkan. Dengan perkataan lain pemenuhan *standards operating procedure* tidak menghalang-halangi pelaku untuk tetap bertanggung jawab secara hukum terhadap akibat-akibat kerugian yang ditimbulkan dari aktivitas pelaku. Sehingga tidak adanya unsur kesalahan dan kelalaian atau perbuatan melawan hukum bukan suatu alasan untuk tidak menerapkan asas *strict liability* dalam suatu kegiatan yang *potential harmful* atau kegiatan yang *abnormally dangerous*.

		mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, sosial budaya dan berwawasan lingkungan. (Pasal 10 huruf b)
<b>Prevention principle</b>	Tidak ada	Penetapan sistem perizinan usaha pertambangan dengan mensyaratkan: sesuai dengan tata ruang, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup ( <i>Environmental Impact Assessment</i> ) Pasal 39, pemegang IUP dan IUPK wajib menerapkan standar baku mutu lingkungan sesuai dengan karakteristik daerah (Pasal 97).
<b>Polluter pays principle</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apabila selesai melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, pemegang kuasa pertambangan yang bersangkutan diwajibkan mengembalikan tanah sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan bahaya penyakit atau bahaya lainnya bagi masyarakat sekitarnya. (Pasal 30)</li> <li>2. Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatan itu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapat diketahui terlebih dahulu, (Pasal 25),</li> </ol>	<p>Dana jaminan kegiatan reklamasi dan pasca tambang dan melakukan reklamasi dan pasca tambang (Pasal 39 ayat (2), Pasal 99, 100), Masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>b. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi ketentuan. (Pasal 145)</li> </ol>
<b>Participation of civil society and recognize of indigeneous people</b>	Tidak ada	Partisipasi masyarakat dalam Menentukan wilayah pertambangan, AMDAL

<p><b>Strict liability principle</b></p>	<p>Pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya padasegala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungandaerah kuasa pertambangan maupun di luarnya, dengan tidak memandang apakah perbuatanitu dilakukan dengan atau tidak dengan sengaja, maupun yang dapat atau tidak dapatdiketahui terlebih dahulu.</p>	<p>Tidak diatur melainkan dengan menggunakan pendekatan interpretasi dalam konstruksi konsepsi strict liability terhadap kegiatan pertambangan yang merupakan kegiatan <i>abnormally dangerous, potential harmful</i>.</p>
--	--	--

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat dibedakan dari aspek etika lingkungan, asas-asas maupun materi muatan antara UU Pertambangan rezim orde baru dengan UU Pertambangan rezim reformasi sebagai berikut:

**1. UU KKPP lebih antroposentrik dibandingkan UU Minerba.**

Bahwa Paradigma etika lingkungan yang dianut oleh UU KKPP masih sangat antroposentrisme, sebab pembentuk undang-undang masih beranggapan bahwa manusia pusat dari alam semesta. Disamping juga beranggapan bahwa, hanya manusia yang mempunyai nilai-nilai moral, sehingga makhluk-makhluk lainnya dianggap mempunyai nilai ketika dibutuhkan oleh manusia. Dengan perkataan lain Undang-Undang ini bersifat eksploitatif terhadap alam tanpa memandang makhluk-makhluk lain mempunyai kesamaan dalam sistem nilai kehidupan. Sedangkan UU Minerba sudah berdimensi lingkungan hidup atau lebih cenderung menganut ekosentrisme dalam memandang makhluk hidup lainnya, sekalipun jauh dari kesempurnaan terhadap jaminan konservasi pelestarian fungsi lingkungan hidup.

**2. UU KKPP hanya menganut *polluter pays principle, strict liability principle*, sedangkan di dalam materi UU Minerba walaupun aplikasi prinsip perlindungan dan pengeloan lingkungan hidup diterapkan tidak holistik.**

Konstruksi hukum pertambangan di era orde baru dalam UU KKPP sudah menganut *polluter pays principle* dan asas *strict liability* (tanggung jawab mutlak), sekalipun keberadaan UU KKPP terbentuk jauh sebelum di Konferensi Stockholm dan Konferensi Rio. Namun *polluter pays principle* dan *strict liability*

*principle* yang termaktub dalam UU KKPP tidak didukung oleh instrument hukum pidana yang memadai ketika instrument hukum administrasi dan hukum perdata tidak dapat menyelesaikan problematika kerusakan lingkungan.

Berbeda halnya dengan konstruksi UU Minerba yang sudah terpengaruh oleh konferensi-konferensi Internasional yang pada akhirnya melahirkan suatu prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih holistik. Di dalam UU Minerba, sekalipun dimensi asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan dapat ditemukan dalam materi muatannya, tetapi masih banyak prinsip yang terkandung dalam UU Minerba yang disharmonis. Misalnya, dalam hal modifikasi internalisasi prinsip pencemar membayar (*polluter pays principle*) dalam sistem perizinan usaha pertambangan. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan akibat hukum baik secara administratif, terhadap pelaku usaha yang sejak awal tidak menyerahkan jaminan reklamasi dan kegiatan pasca tambang ketika mengurus suatu perizinan. Seharusnya dalam situasi demikian, Pemerintah mempunyai otoritatif untuk secara langsung mencabut IUP yang tidak disertai dana jaminan tersebut.

Disamping itu tidak adanya sanksi pidana terhadap ketidaktaatan pemenuhan dokumen persyaratan dalam mendapatkan IUP atau IUPK sangat berpengaruh pada frekuensi tingkat kerusakan lingkungan hidup pasca kegiatan pertambangan. Artinya bahwa perihal tentang dana penjamin atas suatu rencana dan kegiatan reklamasi dan pasca tambang rentan terjadi manipulatif data. Oleh sebab itu sangat berpeluang terjadi praktek korupsi yang melibatkan institusi pemerintah terkait dengan pelaku usaha yang pada akhirnya dapat merugikan keuangan negara. Hal ini didasarkan pada temuan pelanggaran oleh BPK yang dilakukan oleh 73 Pemegang IUP operasi Produksi di wilayah Kalimantan yang belum menempatkan kewajiban jaminan reklamasi pasca tambang sebesar 2,45 Miliar.<sup>12</sup>

### **3. Sistem perizinan usaha pertambangan tidak sesuai dengan filosofis konsepsi perizinan.**

Secara filosofis izin (*vergunning*) merupakan salah satu instrumen untuk meminimalisir tingkat kerugian ataupun kerusakan lingkungan. Sebagaimana Swerdlow, bahwa fungsi dari izin adalah *to limit the number of recipient; to*

<sup>12</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "BPK Temukan Penyimpangan Atas Pengelolaan PNB dan DBH Sektor Pertambangan," <http://www.bpk.go.id/news/bpk-temukan-penyimpangan-atas-pengelolaan-pnbp-dan-dbh-sektor-pertambangan>, diunduh, 9 Februari 2014.

*ensure that the recipients meet minimum standards; to collect funds.*<sup>13</sup> Pada hakikatnya, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>14</sup> Menurut Ateng Syarifuddin, perizinan adalah bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau *als opheffing van een algemen verbodsregel in het concrete geval* (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).<sup>15</sup> N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan-larangan peraturan perundang-perundangan.<sup>16</sup> Sedangkan Prins mengartikan izin adalah perbuatan yang pada hakikatnya harus dilarang, tetapi diperbolehkan atau dapat diadakan asalkan dibawah pengawasan administrasi.

Di dalam sistem perizinan kegiatan pertambangan, baik yang berdasarkan rezim UU KKPP ataupun UU Minerba, sistem perizinan tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Maksudnya adalah izin hanya dijadikan sebagai sarana untuk meningkatkan pendapatan negara (*to collect state funds*), sedangkan fungsi izin untuk penerapan standarisasi kegiatan, sebagai upaya filterisasi jenis kegiatan, sebagai pengendalian kegiatan tidak diaplikasikan secara benar. Hal ini disebabkan oleh masih dianutnya prasyarat sistem perizinan usaha pertambangan yang masih dimaknai secara alternatif, bukan dipandang secara kumulatif.

#### 4. Lemahnya konstruksi sistem pertanggungjawaban hukum

Kelemahan-kelemahan di dalam mekanisme pertanggungjawaban hukum, baik dalam perspektif UU KKPP maupun UU Minerba adalah terletak pada perdebatan penggunaan asas *strict liability* (tanggung-gugat) dalam pertanggungjawaban hukum kegiatan pertambangan. Dengan perkataan lain bahwa, sistem pertanggungjawaban hukum dalam UU Pertambangan masih belum menganut asas *strict liability*. Padahal asas *strict liability* (tanggung-

<sup>13</sup> Irving Swerdlow, *The Public Administration and Development*, (New York: Praeger Publishers, 1975), p.383.

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dalam Perspektif UUD 1945*, Makalah, Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014), hlm. 198.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 199.

gugat) merupakan asas yang muncul akibat pertanggungjawaban atas dasar tingginya potensi resiko kegiatan (*liability base on risk*).

Dalam praktiknya kegiatan pertambangan merupakan kegiatan yang sangat berpotensi tinggi terjadi resiko kerusakan lingkungan sekalipun telah dilakukan berdasarkan standar operasionalisasi pertambangan yang baik dan benar. Artinya bahwa sangat sulit untuk membuktikan unsur kesalahan terhadap jenis kegiatan yang berpotensi tinggi menimbulkan kerusakan lingkungan. Hal ini disebabkan karena dalam setiap aktivitas kegiatan pertambangan, umumnya merupakan kegiatan yang sifatnya *abnormally dangerous activity*. Akibatnya, jangkauan hukum lingkungan sebagai instrumen penegakan hukum dan pemulihan lingkungan sangat sulit untuk diwujudkan terhadap usaha kegiatan pertambangan yang sangat berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan.

### **C. Kebijakan Pemurnian Hasil Pertambangan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan yang berwawasan lingkungan**

Pembangunan terlanjutkan atau berkelanjutan (*Sustainable development*) merupakan prinsip yang lahir dan diakui secara universal sekitar tahun 1960-1970 an. Namun prinsip ini diakui dalam dunia global ketika termuat dalam Deklarasi Stockholm. Prinsip tersebut mengandung pengertian bahwa, “*development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*” Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya. Dengan perkataan lain suatu pembangunan fisik dan non-fisik harus mampu menopang kebutuhan lintas generasi.

Di dalam konstruksi pembangunan berkelanjutan terdapat tiga pilar utama diantaranya:

1. *Environmental valuation: natural resources must no longer be treated as free goods to be exploited, but as finite capital which should be properly valued and purchases through market mechanism;*
2. *Long-term horizons: the shape of the future to be inherited by our grandchildren, and perhaps beyond should be in party manifesto and policies, alongside concerns for the short and medium terms;*

3. *Equity: emphasis should be placed on meeting the needs of both the disadvantaged today (intra-generational equity) and future generations (inter-generational equity).*<sup>17</sup>

Mengacu pada tiga pilar tersebut, suatu kebijakan terhadap tata kelola pertambangan dapat diuji derajat atau tingkat kesesuaiannya dengan pembangunan berkelanjutan. Suatu derajat sistem tata kelola pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan haruslah memperhatikan, valuasi lingkungan hidup, cakrawala jangka panjang terhadap metode pengelolaan kekayaan alam di sektor pertambangan, dan terakhir adalah adanya nilai keadilan dalam pemanfaatan kekayaan alam di sektor tambang antar generasi. Apabila parameter tersebut dijadikan alat uji kebijakan smelter sebagaimana Pasal 103 UU Minerba jo Pasal 112 C PP No. 1 Tahun 2014, maka terdapat dua implikasi. Pertama, apakah dengan dilakukan kebijakan smelter terjadi optimalisasi pengelolaan sektor tambang. Kedua adalah, ataukah dengan kebijakan smelter posisi negara subordinat dengan para pemilik modal, sehingga pengelolaan dikuasai oleh perusahaan-perusahaan asing.

Implikasi-implikasi tersebut tetap akan terjadi apabila diterapkan secara universal kepada setiap pemegang IUP dan IUPK (izin usaha pertambangan khusus), sebab pemilik modal terbesar menduduki piramida tertinggi dalam pengelolaan pertambangan. Hal ini memungkinkan terjadinya privatisasi di sektor pertambangan. Artinya, PP No. 1 Tahun 2014 menempatkan pelaku usaha yang mempunyai modal besar dapat menguasai serta merealisasikan kebijakan teknis pengelolaan tersebut. Oleh karena itu, sistem yang terbentuk dalam kebijakan smelter sebagaimana PP No. 1 Tahun 2014 dinilai belum merefleksikan kepentingan bangsa dan negara, khususnya terhadap konsep keadilan antar generasi maupun keadilan antar generasi. Dengan demikian, secara tidak langsung negara memberikan jalan ketidak-adilan dan peluang eksploitasi secara tidak terbatas terhadap pengelolaan pertambangan kepada siapapun, dimanapun dan kapanpun.

Disamping itu, pertentangan antara kebijakan smelter dengan konsep pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan terletak pada tidak dijadikannya kebijakan tersebut sebagai instrumen untuk membatasi kegiatan

---

<sup>17</sup> R.J. Johnston, *Nature, State and Economy: a Political Economy of The Environmental*, Second Edition, (John Wiley and Sons Ltd: UK), p. 2. Also see, Pearce et al, *Blue Print For a Green Economy*, (London: Earthscan), p. 2-3.

pertambangan. Hal ini disebabkan, karena ketiadaan suatu kerangka acuan terhadap batasan pemanfaatan pengelolaan pertambangan di Indonesia, sehingga tingginya biaya dalam persyaratan-persyaratan pengelolaan pertambangan tidak serta merta dapat dijadikan filter kegiatan pertambangan. Artinya bahwa sistem tata kelola pertambangan di Indonesia masih bertumpu pada kemampuan kapital, sedangkan kemampuan untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan pemulihan lingkungan pasca tambang tidak menjadi prioritas utama.

## PENUTUP

### Simpulan:

1. Bahwa berdasarkan uji parameter terhadap variabel peran pemerintah, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan dan upaya perusahaan terhadap kesejahteraan masyarakat sekitar, maka tidak mengindikasikan tata kelola pertambangan yang merefleksikan konsepsi *welfare state*. Hal ini disebabkan oleh rendahnya nilai-nilai dari ketiga parameter tersebut baik dari segi materi UU Pertambangan sejak tahun 1967-2009, maupun dalam tataran praksis pengelolaan pertambangan.
2. Bahwa pengelolaan pertambangan di Indonesia sejak berlakunya UU KKPP sampai dengan UU Minerba tidak merefleksikan suatu tata kelola pertambangan yang berdimensikan lingkungan hidup. Tesis ini didasarkan pada kerancuan implementasi maupun tidak terakomodirnya secara holistic prinsip-prinsip hukum lingkungan (*environmental law principles*) dalam materi muatan sejak UU KKPP 1967 sampai dengan UU Minerba tahun 2009.
3. Pada prinsipnya kebijakan pembangunan smelter sebagaimana Pasal 103 UU Minerba Jo Pasal 112 C PP No. 1 Tahun 2014 terdapat beberapa implikasi yang sifatnya positif ataupun negatif di dalamnya. Dampak positif yang dapat dinikmati oleh negara jika dikelola berdasarkan *equitable value and proper* (berkeadilan dan layak) adalah dapat meningkatkan nilai tambah (*value added*) dari suatu hasil pertambangan. Adapun implikasi negatif kebijakan tersebut adalah:
  1. Menciptakan iklim tata kelola pertambangan yang kapitalistis.
  2. Membuka ruang terjadinya monopoli tata kelola perusahaan pertambangan oleh bangsa asing.

3. Memperluas area dampak kerusakan dan pencemaran lingkungan.
4. Menghambat pertumbuhan perusahaan negara di sektor industri pertambangan.
5. Selain ketatnya persyaratan sistem perizinan dalam pengelolaan pertambangan sebagai akibat kebijakan proses pemurnian hasil penambangan, tidak sertamerta akan menjadi filter penerbitan IUP dan IUPK baru. Karena faktor regulasi dan praksis penanaman modal asing di Indonesia telah menciptakan sistem hegemoni pasar bebas (*market price*).

### **Saran :**

Dalam upaya meningkatkan tata kelola yang berdimensi *welfare state* dan berwawasan lingkungan maka pemerintah harus menciptakan sistem regulasi sebagai berikut:

1. Meningkatkan iuran tetap dan iuran produksi serta bagian pendapatan negara/daerah, yang terdiri atas bagi hasil dari keuntungan bersih sejak berproduksi dengan membuat stratifikasi beban iuran terhadap Perusahaan Asing, Perusahaan Swasta lebih besar dibandingkan Perusahaan Negara.
2. Melakukan kategorisasi berdasarkan kapabilitas perusahaan dalam upaya pengejawantahan regulasi pembangunan smelter terhadap kegiatan usaha pertambangan.
3. Mempercepat sistem divestasi saham terhadap pemegang izin usaha produksi (IUP) pertambangan bagi perusahaan asing dengan konsep nasionalisasi.
4. Memperbaiki regulasi sistem reklamasi dan kegiatan pasca tambang dengan memasukkan aspek pemidanaan terhadap perusahaan yang tidak melaksanakan kegiatan tersebut dalam konstruksi UU Minerba.
5. Menciptakan suatu regulasi khususnya terkait dengan eksistensi masyarakat hukum adat yang harus dibedakan dengan terminologi 'masyarakat sekitar' di dalam konstruksi UU Minerba sebagai upaya pengembangan dan pemberdayaan serta meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakatnya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Betham, Syamsuhary. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Aktiitas Industri Nasional*. Bandung: PT Alumni. 2008.

- Faure, Michael G. and Nielsen, Nicole. *Environmental Law in Development: Lessons From The Indonesian Experience*. UK: Edward Elgar Publishing limited. 2006.
- Ginther, K. *Sustainable Development and Good Governance*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 1995.
- Hatta, Mohammad. *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. 2006.
- Johnston, R.J. *Nature, State and Economy: a Political Economy of The Environmental*. Second Edition. UK: John Wiley and Sons Ltd. 1996.
- Kamerman, Sheila B. and Kahn, Alfred J. *Privatisation and Welfare State*, New Jersey: Pricenton University Press. 1989.
- Kusuma, A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Ed Revisi. Depok: Badan Penerbit FH UI. 2009.
- Nugraha, Safri. *Privatisation of State Enterprises In The 20<sup>th</sup> Century A Step Forwards Or Backwards*. Jakarta: Institute For Law and Economic Studies UI. 2004.
- Pearce et al, *Blue Print For a Green Economy*. London: Earthscan. 1989.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. 2014.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju. 2009.
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. 2007.
- Santosa, Mas Achmad. "Aktualisasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Sistem dan Praktik Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan ICEL: Jakarta Tahun ke III* 1996.
- Sadeleer, Nicolas De. *Environmental Principles From Political Slogan to Legal Rules*. United States: Oxford University Press, 2002.
- Swerdlow, Irving. *The Public Administration and Development*. New York: Praeger Publishers. 1975.

### **Serial (Jurnal Ilmiah, Majalah Ilmiah) Laporan Penelitian, Pidato Ilmiah**

- Anderson, Jorgen Gaul "Paper of Welfare State and Welfare State Theory", (Copenhagen: Centre For Comparative Welfare Studies (CCWS) Department of Political Science Aalborg University. 2012.

Manan, Bagir, "Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dalam Perspektif UUD 1945," Makalah, Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995.

Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD). *Environmental Principles and Concepts*. Paris, 1995.

Santosa, Mas Achmad. "Aktualisasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Sistem dan Praktik Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan ICEL*: Jakarta Tahun ke III 1996.

### **Internet**

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "BPK Temukan Penyimpangan Atas Pengelolaan PNB dan DBH Sektor Pertambangan," <http://www.bpk.go.id/news/bpk-temukan-penyimpangan-atas-pengelolaan-pnbp-dan-dbh-sektor-pertambangan>, diakses pada tanggal, 9 Februari 2014.

# POLITIK HUKUM PARTICIPATING INTEREST DALAM PENGELOLAAN MIGAS (PENDEKATAN PASAL 33 UUD NRI TAHUN 1945)

M Ilham F Putuhena

## Abstact

*Participating Interest (PI) region as part of the Contract of Cooperation on the Management of Oil and Gas Jobs that Will End The cooperation contract. With the form of private sector participation, including public enterprises to accommodate the inclusion of enterprises at most 10%. Many areas are asking the central government to acquire participation rights or participating interest (PI) in the block of oil and gas (oil) situated in its territory, the local government did not even agree if only given 10% and asked to be. This is because enterprises of local governments will get a participating interest (PI) will cooperate with sawasta. On one side of the government also plans to prohibit private cooperation against enterprises that will apply for participating interest (PI) area. From the debate this view, the authors consider it necessary to examine further the Participating Interest (PI) by using the approach of Article 33 of the Constitution NRI 1945, to determine how Directions legal politics setting Participating Interest in the management of oil and gas, and what model Participating Interest are constitutional in the management oil and gas that may encourage the welfare of society. This study uses normative juridical research method, where data were obtained from literature study will be analyzed descriptively qualitative*

**Key Words:** *Legal Politics, Participating Interest*

## Abstrak

Participating Interest (PI) daerah sebagai bagian dalam Kontrak Kerja Sama pada Pengelolaan Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi yang Akan Berakhir Kontrak Kerjasamanya. Dengan berbentuk keikutsertaan badan usaha termasuk BUMD dengan mengakomodasi penyertaan BUMD paling banyak 10%. Banyak daerah yang meminta kepada pemerintah pusat untuk memperoleh hak partisipasi atau participating interest (PI) di blok minyak dan migas (migas) yang berada di wilayahnya, pemerintah daerah tidak setuju jika hanya diberikan 10% dan meminta hingga lebih. Hal ini disebabkan karena BUMD dari pemerintah daerah yang akan mendapatkan participating interest

(PI) akan bekerjasama dengan swasta. Disatu sisi Pemerintah juga berencana melarang adanya kerjasama swasta terhadap BUMD yang akan mengajukan participating interest (PI) daerah. Dari perdebatan pandangan tersebut maka penulis menganggap perlu untuk mengkaji lebih lanjut mengenai Participating Interest (PI) dengan menggunakan pendekatan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, untuk mengetahui Bagaimanakah Arah Politik Hukum pengaturan Participating Interest dalam pengelolaan Migas, dan Apa Model Participating Interest yang konstitusional dalam pengelolaan Migas yang dapat mendorong kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Yuridis Normatif, dimana Data diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

**Kata Kunci:** Politik hukum, Participating Interest

## PENDAHULUAN

Minyak dan Gas Bumi (Migas) adalah cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi telah memberi makna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu bahwa penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata.

Terdapat empat faktor yang membuat industri hulu migas berbeda dengan industri lainnya, antara lain: pertama, lamanya waktu antara saat terjadinya pengeluaran (*expenditure*) dengan pendapatan (*revenue*), kedua, keputusan yang dibuat berdasarkan risiko dan ketidakpastian tinggi serta melibatkan teknologi canggih, ketiga, sektor ini memerlukan investasi biaya kapital yang relatif besar, keempat, dibalik semua risiko tersebut, industri migas juga menjanjikan keuntungan yang sangat besar. Risiko tinggi, penggunaan teknologi canggih, dan sumber daya manusia terlatih serta besarnya kapital yang diperlukan, membuat negara, khususnya negara berkembang, merasa perlu mengundang investor asing untuk melakukan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi tersebut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hal. 5

Terkait dengan hal tersebut maka salah satu yang menjadi sorotan dalam pengelolaan Migas saat ini adalah mengenai *Participating Interest* (PI), Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2010 pasal 1 dan Peraturan Menteri Nomor 257/PMK.011/2011 pasal 1 disebutkan, bahwa *Participating Interest* (PI) adalah hak dan kewajiban sebagai Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS), baik secara langsung maupun tidak langsung, pada suatu wilayah kerja. *Participating Interest* (PI) adalah proporsi kepemilikan produksi dan eksplorasi atas suatu wilayah kerja migas. *Participating interest* (PI) merupakan keikutsertaan badan usaha termasuk BUMD dan bentuk usaha tetap dalam pengelolaan hulu migas melalui pengalihan *Participating Interest* (PI).

Kemudian dengan diterbitkannya Peraturan Menteri ESDM No.15 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi yang Akan Berakhir Kontrak Kerjasamanya yang mengatur kesangupan untuk mengakomodasi ketertarikan BUMD paling banyak 10% (sepuluh persen) dalam *participating interest* setelah penandatanganan kontrak Kerja sama didatangi.<sup>2</sup> Efeknya adalah Tak kurang dari tiga belas pemerintah daerah (pemda) yang telah mengajukan permohonan kepada pemerintah pusat untuk memperoleh hak partisipasi atau *participating interest* (PI) di blok minyak dan migas (migas) yang berada di wilayahnya. Daerah penghasil Migas meminta hak partisipasi atau PI pengelolaan migas bisa ditambah menjadi 15-50 persen. Saat ini pemerintah menetapkan daerah hanya akan mendapat jatah *participating interest* PI pengelolaan blok migas yang kontraknya berakhir, sebesar 10 persen. Dan juga menolak rencana pemerintah pusat untuk lerang Pemerintah daerah dalam hal ini BUMD bekerjasama dengan pihak swasta.

Sekretaris Jenderal Asosiasi Daerah Penghasil Migas (ADPM) Andang Bachtiar menyatakan tidak setuju dengan jatah *participating interest* (PI) daerah untuk pengelolaan blok migas perpanjangan, hanya 10 persen Idealnya 15 sampai 50 persen. Dengan pertimbangan wilayah kerja migas yang sudah habis masa kontraknya, memiliki risiko yang lebih rendah. kontraktor sebelumnya sudah menerima hasil yang lebih banyak saat periode kontrak berjalan. Sehingga

---

<sup>2</sup> Lihat pengaturan mengenai PI dalam Peraturan Menteri ESDM No.15 Tahun 2015 diatur dalam beberapa pasal yaitu Pasal 4 ayat 3 poin h apabila permohonan pengelolaan dilanjutkan oleh Pertamina, kemudian Pasal 8 huruf a ke 8, apabila permohonan pengelolaan dilanjutkan oleh kontraktor, serta Pasal 11 huruf c dan pasal 16 huruf b dalam hal permohonan perpanjangan diajukan PT Pertamina dengan Kontraktor Swasta, kemudian pasal 16, huruf b, pasal 20 huruf b dan c, pasal 22 huruf b dan c, pasal 23.

wajar pemerintah daerah mendapatkan porsi besar.<sup>3</sup> ADPM juga menolak jika pemerintah daerah dilarang untuk bekerjasama dengan pihak swasta dalam mendapatkan jatah saham blok migas. Kerjasama ini penting bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan pendanaan. Apakah PT Pertamina (Persero) atau Pusat Investasi Pemerintah (PIP) mau menalangi dana yang dibutuhkan pemerintah daerah untuk mengambil jatah saham tersebut. Apalagi Badan Usaha Milik Daerah yang mewakili pemerintah daerah mendapat PI, portofolio bisnis dan asetnya masih kecil.<sup>4</sup>

Karena industri perminyakan merupakan industri padat modal serta berisiko tinggi, untuk membagi risiko dan beban biaya tersebut, maka perlu keterlibatan swasta bersama BUMD dalam pengelolaan *participating interest* 10% tersebut. Berbeda jika swasta dilibatkan dalam *participating interest* 10%, maka swasta bisa bekerja secara profesional dengan modal yang dimiliki, swasta bisa membantu pemberdayaan BUMD daerah, transfer keahlian, dan berkembangnya iklim investasi di daerah. Manfaat ganda dari keterlibatan swasta dalam *participating interest* 10% bagi pemda adalah selain menerima pendapatan dari kerja sama dengan swasta, pemda juga bisa menerima pendapatan dana bagi hasil migas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dengan melibatkan swasta dalam *participating interest* pengelolaan blok minyak dan gas bumi BUMD akan mendapatkan keuntungan penuh sementara Risiko akan ditanggung pihak swasta. Seharusnya fungsi dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tak lebih adalah sebagai pihak yang mengawasi partisipasi swasta dalam hak *participating interest* 10% tersebut dengan sebelumnya pihak swasta telah melalui uji kelayakan dan proses review dari pemda setempat dan Kementerian ESDM.

Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, pasal 33 dinyatakan bahwa Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS) dapat mengalihkan, menyerahkan dan memindah tangankan sebagian atau seluruh hak dan kewajibannya (*participating interest*) kepada pihak lain setelah mendapat persetujuan Menteri ESDM. Dimana pengalihan, penyerahan dan pemindah tanganan sebagian atau seluruh hak dan kewajiban KKKS tersebut kepada perusahaan non afiliasi atau kepada perusahaan selain

<sup>3</sup> Lihat <http://katadata.co.id/berita/2015/05/21/daerah-minta-jatah-sahamnya-di-blok-migas-ditambah-jadi-50-persen#sthash.T8SESGj7.MGKIKXur.dpuf>

<sup>4</sup> Ibid.

mitra kerja dalam wilayah kerja yang sama, Menteri ESDM dapat meminta KKKS untuk menawarkan lebih dulu kepada perusahaan nasional.

Menurut Dirjen Migas Kementerian ESDM IGN Wiratmaja, Pemerintah menegaskan kembali, besaran hak partisipasi atau *Participating Interest (PI)* untuk daerah penghasil migas tidak mengalami perubahan atau tetap 10%. Apabila besaran saham untuk daerah ditambah dengan cara *priviledge*, dikhawatirkan membuat investor tidak tertarik lagi berinvestasi migas di Indonesia. Jadi kita harus *balance*, BUMD dapat dan investor juga dapat.<sup>5</sup>

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) tengah membuat aturan mengenai hak partisipasi daerah di blok migas. Dalam aturan yang akan segera keluar ini, daerah akan diwakili oleh BUMD yang 100 persen dimiliki oleh pemerintah daerahnya. Untuk masalah pendanaan, kementerian menyiapkan tiga alternatif yang bisa dilakukan pemda jika tidak mampu secara finansial. Pemda bisa meminjam dana melalui PIP. Alternatif pembiayaan lainnya adalah bekerja sama dengan PT Pertamina (Persero), atau kontraktor yang mengelola blok tersebut dengan cara Kontraktor membiayai terlebih dahulu, nanti (pemda) membayarnya pada saat produksi. Sehingga keuntungan daerah lebih besar.<sup>6</sup>

Dari perdebatan pandangan tersebut diatas maka penulis menganggap perlu untuk mengkaji lebih lanjut mengenai *Participating Interest (PI)* dengan menggunakan pendekatan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, sehingga dapat menghasilkan rekomendasi akan pengaturan *Participating Interest* yang sesuai dengan kondisi indonesia saat ini.

## PERMASALAHAN

Sebagaimana dari pembahasan tersebut diatas maka, terdapat beberapa permasalahan yang perlu untuk dikaji, yaitu:

1. Bagaimanakah Arah Politik Hukum pengaturan *Participating Interest* dalam pengelolaan Migas?

<sup>5</sup> <http://www.migas.esdm.go.id/post/read/participating-interest-daerah-tetap-10-persen>, Khusus untuk Aceh, pemerintah pusat sendiri berjanji akan memberikan hak keistimewaan terkait pembagian PI blok migas. Ini sejalan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi (Migas) di Aceh, yang menjadi turunan dari perjanjian damai dan refleksi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Aceh 25 persen karena ada aturan dan ketentuannya. Sedangkan pemda yang lain maksimal 10 persen.

<sup>6</sup> Ibid.

2. Apa Model *Participating Interest* yang konstitusional dalam pengelolaan Migas yang dapat mendorong kesejahteraan masyarakat?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Yuridis Normatif,<sup>7</sup> dimana Data diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

## PEMBAHASAN

### 1. Konsep Kerjasama Pemerintah Dan Swasta

Pembahasan ini akan dimulai dari melihat bagaimana konsep hubungan pemerintah dan swasta, hal ini terkait bahwa saat ini BUMD yang merupakan milik pemerintah daerah dalam pelaksanaan PI bekerjasama dengan Swasta, sehingga dipandang perlu untuk membahas sekilas mengenai konsep tentang kerjasama pemerintah dan swasta atau *Public-Private Partnerships* (PPP) atau Kemitraan Pemerintah dan Swasta (KPS) dapat diterjemahkan sebagai perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah.<sup>8</sup> *Public-Private Partnerships* (PPP) adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan hubungan yang terjadi diantara sektor publik (pemerintah) dan pihak swasta dalam konteks pembangunan infrastruktur dan pelayanan lain. *Public-Private Partnerships* (PPP) merupakan bentuk kerjasama antara pelaku pembangunan untuk dapat mencapai

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan ( Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hal. 13-14.); Soetandyo Wignjosoebroto, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum doktrinal (Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor : Ihdhal Kasim et.al., Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hal. 147); Sunaryati Hartono, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum normatif (C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 139); dan Ronny Hanitjo Soemitro (Almarhum), menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum yang normatif atau metode penelitian hukum yang doktrinal (Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 10).

<sup>8</sup> The National Council for Public-Private Partnership (NCPPP) mendefinisikan public-private partnership (P3) sebagai perjanjian kontrak (kerjasama) antara agen-agen publik (negara, negara bagian, daerah) dan sektor sektor swasta, Lihat <http://www.ncppp.org/about/overview-mission/>

keberhasilan pembangunan melalui pencapaian investasi. Pelaku *Public-Private Partnerships* (PPP) terdiri dari pemerintah, masyarakat, investor/pengusaha dan *Non Government Organization* (NGO). Para pelaku tersebut memiliki fungsi dan tugas yang berbeda-beda dalam melakukan pembangunan.<sup>9</sup>

Pertimbangan perlunya memperkuat kerjasama pemerintah dengan swasta yang dilihat dari 3 (tiga) dimensi sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Alasan politis: menciptakan pemerintah yang demokratis dan mendorong perwujudan *good governance and good society*
2. Alasan administratif : adanya keterbatasan sumber daya pemerintah, baik sumber daya anggaran, SDM, asset, maupun kemampuan manajemen.
3. Alasan ekonomis: mengurangi kesenjangan atau ketimpangan, memacu pertumbuhan dan produktivitas, meningkatkan kualitas dan kontinuitas, serta mengurangi resiko.

Menurut Parente dari USAID Environmental Services Program *Public-Private Partnerships* (PPP) adalah suatu perjanjian kerja sama atau kontrak, antara instansi pemerintah dengan badan usaha/pihak swasta; (a) pihak swasta melaksanakan sebagian dari fungsi Pemerintah selama waktu tertentu. (b) pihak swasta menerima kompensasi atas pelaksanaan fungsi tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. (c) pihak swasta bertanggungjawab atas risiko yang timbul akibat pelaksanaan fungsi tersebut, dan (d) fasilitas pemerintah, lahan atau aset lainnya dapat diserahkan atau digunakan oleh pihak swasta selama masa kontrak.<sup>11</sup>

Melalui perjanjian kontrak kerjasama ini aset-aset dan keahlian kedua belah pihak disumbangkan untuk melayani kepentingan umum dan fasilitas-fasilitas pihak membagi risiko dan keuntungan pada setiap sektor yang dikerjasamakan. Pihak swasta memainkan peran memperbaiki (*to renovate*), membangun (*to construct*), mengoperasikan (*to operate*), memelihara (*to maintain*) dan/atau mengelola sebagian atau seluruh fasilitas atau sistem yang menyediakan

<sup>9</sup> Ahita Nur Aisyah Zen dan Nurkholis, Ph.D., Ak., CA., artikel Analisis *Participating Interest* (PI) Dalam Kontrak Kerja Sama (KKS) Pemerintah Daerah Dan Swasta (Studi Kasus pada Sektor Migas Blok Cepu di Kabupaten Bojonegoro), Jurnal Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang, <http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/974>.

<sup>10</sup> Tri Widodo Utomo. "Pengembangan Kerjasama Pemerintah Dengan Masyarakat Dan Swasta Dalam Pembangunan Daerah", Makalah. Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004

<sup>11</sup> Ibid Ahita Nur Aisyah Zen dan Nurkholis, hal 4, mengutip dari Djunaedi, Parptono. 2007. *Implementasi Public-Private Partnerships dan Dampaknya ke APBN*. Majalah Warta Anggaran edisi 6. Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran. Hlm 1.

pelayanan umum. Tujuan kerjasama pemerintah dan swasta dalam penyediaan infrastruktur adalah efisiensi pelayanan fasilitas umum. Untuk meyakinkan masyarakat maka ada fungsi monitoring atau pengawasan terhadap ketetapan-ketetapan perjanjian/kontrak kerjasama dan pengoperasiannya. Dengan demikian, harapannya adalah bahwa semua pihak baik pemerintah, swasta, dan masyarakat mendapat keuntungan (manfaat).<sup>12</sup>

## 2. Pemerintah Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah didasarkan dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>13</sup>

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung

<sup>12</sup> Lihat <http://www.ncppp.org/about/overview-mission/>

<sup>13</sup> Secara normatif pemerintah daerah diatur dalam pasal 1 huruf angka 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah (UU 23 Tahun 2014) menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Jika dikaitkan dengan peran BUMD dalam Participating interest maka perlu juga dipahami bahwa BUMD sebagai perusahaan milik daerah merupakan salah satu sarana pemerintah daerah untuk mendapatkan Pendapatan asli daerah (PAD).<sup>14</sup> Saat ini Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Pemerintah Daerah harus berusaha melakukan pengelolaan penerimaan daerah secara cermat, tepat dan hati-hati. Pemerintah Daerah harus menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi pemerintahan daerah. dan aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan PAD karena harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah.

PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa tentang BUMD, Pasal 331 ayat (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri

<sup>14</sup> Pendapatan Asli Daerah, yang selanjutnya disebut PAD, adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah), kemudian dalam Pasal 40 ayat (1) UU no 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada Daerah Persiapan berasal dari: a. bantuan pengembangan Daerah Persiapan yang bersumber dari APBN; b. bagian pendapatan dari pendapatan asli Daerah induk yang berasal dari Daerah Persiapan; c. penerimaan dari bagian dana perimbangan Daerah induk; dan d. sumber pendapatan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

atas perusahaan umum Daerah<sup>15</sup> dan perusahaan perseroan Daerah<sup>16</sup>. Sehingga BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja.<sup>17</sup>

Tetap keberadaan BUMD juga bukan tanpa permasalahan kemampuan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam melaksanakan fungsinya secara optimal dalam melaksanakan pelayanan sosial dan ekonomi atas dasar prinsip bisnis masih menjadi masalah. Keberadaan BUMD memiliki banyak benturan yang dihadapi misalnya tidak efisien, modalnya dari pemerintah, selalu merugi tidak menyumbang Pendapatan Asli Daerah, kualitas Sumber Daya Manusianya rendah dan tidak profesional, lemahnya kemampuan pelayanan dan pemasaran yang sulit bersaing, kurangnya perhatian dan pemeliharaan aset yang dimiliki sehingga rendahnya produktivitas, serta mutu dan ketepatan hasil produksi.

Dengan realitas seperti itu maka bagaimanakah sebenarnya konsepsi pengelolaan migas yang konstitusional khususnya dan bagaimana hubungan pemerintah dengan swasta dalam pengelolaan migas tersebut.

### **3. Konstitusionalitas Pengelolaan Hulu Migas**

Kegiatan hulu migas (eksplorasi dan eksploitasi) merupakan kegiatan investasi berdimensi jangka panjang (10 sampai dengan 30 tahun), mengandung

---

<sup>15</sup> Dalam UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 334 ayat (1) bahwa Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.

<sup>16</sup> Dalam UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 339 ayat (1) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Ayat (2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

<sup>17</sup> IR. Purwadi, Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. (Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002), hlm. 3. Dan ayat (4) Pendirian BUMD bertujuan untuk a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

risiko finansial, teknikal, operasional yang besar, menuntut profesionalisme dan sumber daya manusia yang handal, serta modal yang besar. Mitra Investor migas adalah lintas yurisdiksi negara. Industri hulu secara alami akan menyaring para pelaku bisnis yang dapat menggelutinya. Untuk itu mutlak diperlukan kehadiran Negara melalui kebijakannya untuk mengatur sehingga ada keseimbangan antara tujuan komersial, sustainabilitas penyediaan cadangan pengganti, kontribusi makro ke perekonomian nasional, dan penguatan kapasitas nasional untuk berpartisipasi.<sup>18</sup>

Dalam Putusan Nomor 36/Puu-X/2012 yang merujuk putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 mengenai pengujian UU Migas, Mahkamah Konstitusi telah memberi makna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, bahwa secara konsepsi penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Putusan tersebut mempertimbangkan bahwa makna “dikuasai oleh negara” tidak dapat diartikan hanya sebagai hak untuk mengatur, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang-Undang Dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD NRI 1945, kewenangan negara untuk mengatur tetap ada pada negara, bahkan dalam negara yang menganut paham ekonomi

<sup>18</sup> Sampe L. Purba, *Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi Undang-Undang*, makalah dalam diskusi publik di Hotel Grand Sahid Jaya, 4 Desember 2013.

liberal sekalipun. Oleh karena itu, dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi mempertegas pengertian “penguasaan negara” dimaknai rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD NRI 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan:

1. kebijakan (*beleid*);
2. tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*);
3. pengaturan (*regelendaad*), Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah;
4. pengelolaan (*beheersdaad*), Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
5. pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Dan terkait dengan hubungan antara pemerintah dengan pihak swasta di terlihat dari bagaimana keberadaan BP Migas yang kemudian dianggap inskonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, Menurut Mahkamah model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945. Walaupun UU Migas, menentukan tiga syarat minimal dalam KKS, yakni i) kepemilikan sumber daya alam di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan, ii) pengendalian manajemen operasi berada pada BP Migas, dan iii) modal dan resiko seluruhnya ditanggung Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, tetapi ketiga syarat minimal tersebut tidak serta merta berarti bahwa penguasaan negara dapat dilakukan dengan efektif untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Implikasi dari model hubungan tersebut maka menurut Mahkamah konstitusi terdapat tiga hal yang terjadi, yaitu: *Pertama*, Pemerintah tidak dapat secara langsung melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung badan usaha milik negara untuk mengelola seluruh wilayah kerja Migas dalam kegiatan usaha hulu; *Kedua*, setelah BP Migas menandatangani KKS, maka seketika itu pula negara terikat pada seluruh isi KKS, yang berarti, negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan regulasi atau kebijakan yang bertentangan dengan isi KKS; *Ketiga*, tidak maksimalnya keuntungan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, karena adanya potensi penguasaan Migas keuntungan besar oleh Bentuk Hukum Tetap atau Badan Hukum Swasta yang dilakukan berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, wajar dan transparan.

Dengan konstruksi penguasaan Migas melalui BP Migas, negara kehilangan kewenangannya untuk melakukan pengelolaan atau menunjuk secara langsung Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola sumber daya alam Migas, padahal fungsi pengelolaan adalah bentuk penguasaan negara pada peringkat pertama dan paling utama untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena konstruksi hubungan yang demikian maka menurut Mahkamah keberadaan BP Migas bertentangan dengan konstitusi yang menghendaki penguasaan negara yang membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat, yang seharusnya mengutamakan penguasaan negara pada peringkat pertama yaitu melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam Migas yang membawa keuntungan lebih besar bagi rakyat.

Menurut Mahkamah Konstitusi, pengelolaan secara langsung oleh negara atau oleh badan usaha yang dimiliki oleh negara adalah yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945. Hanya dalam batas-batas negara tidak memiliki kemampuan atau kekurangan kemampuan baik dalam modal, teknologi dan manajemen untuk mengelola sumber daya alam Migas, maka pengelolaan sumber daya alam dapat diserahkan kepada badan swasta. Bahwa untuk mengembalikan posisi negara dalam hubungannya dengan sumber daya alam Migas, negara/pemerintah tidak dapat dibatasi tugas dan kewenangannya pada fungsi pengendalian dan pengawasan semata tetapi juga mempunyai fungsi pengelolaan.

Dalam posisi demikian, Pemerintah memiliki keleluasaan membuat regulasi, kebijakan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan atas sumber daya alam Migas. Dalam menjalankan penguasaan negara atas sumber daya alam Migas, Pemerintah melakukan tindakan pengurusan atas sumber daya alam Migas

dengan memberikan konsesi kepada satu atau beberapa Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola kegiatan usaha Migas pada sektor hulu. Badan Usaha Milik Negara itulah yang akan melakukan KKS dengan Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Usaha Kecil, badan hukum swasta, atau Bentuk Usaha Tetap. Dengan model seperti itu, seluruh aspek penguasaan negara yang menjadi amanat Pasal 33 UUD 1945 terlaksana dengan nyata.

## PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Dari pembahasan yang dilakukan maka Kesimpulan yang didapatkan adalah:

1. *participating interest* merupakan mekanisme yang dibuat untuk mengakomodir aspirasi daerah dan untuk melindungi kepentingan masyarakat di daerah agar mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya bukan untuk kepentingan swasta apa lagi swasta yang tidak berasal dari daerah lokasi Migas tersebut. bahwa pelaksanaan *participating interest* harus melibatkan BUMD yang merupakan perusahaan umum daerah, sehingga modal BUMD tersebut merupakan modal Pemerintah daerah itu sendiri atau gabungan dari pemerintah daerah.
2. Dengan kepemilikan BUMD yang murni dibiayai oleh pemerintah daerah maka keuntungan dari *participating interest* akan didapatkan secara maksimal oleh daerah atau beberapa daerah. Dengan adanya perusahaan swasta dalam BUMD tersebut maka keuntungan kepada daerah akan berkurang
3. kepemilikan BUMD yang murni dibiayai oleh pemerintah daerah maka keuntungan dari *participating interest* juga memberikan akses yang besar bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan Migas dengan KKKS, tanpa harus dikaitkan dengan kepentingan pemodal swasta apabila terjadi permasalahan, sehingga pemerintah daerah tidak terganggu atau tergantung dengan pengaruh swasta.
4. Dengan adanya kebijakan *participating interest* memberikan konsekuensi untuk pemerintah pusat harus melakukan dua hal yaitu menyiapkan supporting sarana permodalan bagi daerah, dan sekaligus mengarahkan serta membina daerah untuk dapat memanfaatkan *participating interest* secara tepat.

## 2. Saran

Dari kajian yang telah dipaparkan sebelumnya maka saran yang dapat diberikan adalah pemebrian *participating interest* sebaiknya hanya diberikan kepada BUMD yang sepenuhnya milik pemerintah daerah atau beberapa pemerintah daerah. Kemudian pemerintah harus segera menyiapkan bantuan permodalan bagi daerah untuk menunjang kebijakan tersebut, seperti keterlibatan BUMD sektor perbankan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indoneia, 2002.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001
- Soetandyo Wignjoseobroto, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor : Ifdhal Kasim et.al., Elsam dan Huma, Jakarta, 2002.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- IR. Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam MeningkatkanPendapatan Asli Daerah*. (Surabaya: Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002), hlm. 3.
- Sampe L. Purba, *Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi UndangUndang*, makalah dalam diskusi publik di Hotel Grand Sahid Jaya, 4 Desember 2013.
- TriWidodo Utomo. "Pengembangan Kerjasama Pemerintah Dengan Masyarakat Dan Swasta Dalam Pembangunan Daerah", Makalah. Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004
- Djunaedi, Parptono. 2007. *Implementasi Public-Private Partnerships dan Dampaknya ke APBN*. Majalah Warta Anggaran edisi 6. Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran.

### Artikel

- Ahita Nur Aisyah Zen dan Nurkholis, Ph.D., Ak., CA., artikel Analisis *Participating Interest (PI)* Dalam Kontrak Kerja Sama (KKS) Pemerintah Daerah

Dan Swasta (Studi Kasus pada Sektor Migas Blok Cepu di Kabupaten Bojonegoro), Jurnal Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya Malang,

### **Peraturan**

UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Menteri ESDM No. 15 Tahun 2015

### **Putusan Pengadilan**

Mahkamah Konstitusi putusan Nomor 002/PUU-I/2003

### **Internet**

<http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150703194240-85-64247/setidaknya-13-daerah-minta-saham-di-blok-migas/>  
<http://katadata.co.id/berita/2015/05/21/daerah-minta-jatah-sahamnya-di-blok-migas-ditambah-jadi-50-persen#sthash.T8SESGj7.MGKIKXur.dpuf>  
<http://industri.bisnis.com/read/20150409/44/421098/hak-participating-interest-10-larangan-keterlibatan-swasta-perlu-dikaji-ulang>  
<http://www.migas.esdm.go.id/post/read/participating-interest-daerah-tetap-10-persen>  
<http://katadata.co.id/berita/2015/05/21/daerah-minta-jatah-sahamnya-di-blok-migas-ditambah-jadi-50-persen#sthash.T8SESGj7.MGKIKXur.dpuf>  
<http://www.ncppp.org/about/overview-mission/>  
<http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/974>

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SAHAM MINORITAS DALAM PROSES RIGHT ISSUE DI BURSA EFEK INDONESIA

Sugeng

### Abstract

*The capital market plays an important and strategic role in the economy of a country. Not only is it an alternative source of financing for the business, but it also serves as a medium for investment for the community. A company listed in the stock market sometimes requires fresh funds to finance its activities. One way to do is issuing stock through Rights issue. The implementation of the Right Issue in the Indonesia capital market is based on Regulation of Bapepam Number: IX.D.1, about Rights; Regulation of Bapepam Number: IX.D.2, on The Guidelines for The Form and Content Framework of Issuance Registration Statement of Rights; and Regulation of Bapepam Number: IX.D.3, on The Guidelines and Content Publishing Prospectus in The Framework of Pre-emptive Rights. Shareholders who do not exercise their rights in the implementation of the Right Issue will have their percentage of share ownership reduced (diluted). Disclosure of information is a fundamental principle of capital market laws that apply universally. The new capital market authority, the Financial Services Authority (FSA/OJK) has issued new regulations to better ensure that legal protection for minority shareholders. The interests of minority shareholders should be accommodated in each plan and implementation of Rights issue, thus losses (dilution) that might occur from Rights Issue can be minimized. To provide legal protection for minority shareholders, the capital market authority should enforce the law more progressively, not only referring to the Capital Market Law, Company Law, and the Law FSA, but also on the application of good corporate governance (GCG) consistently.*

**Keywords:** Capital Markets; Indonesia Stock Exchange; Shareholders; Right Issue, Legal Protection.

### Abstrak

Peranan pasar modal sangat strategis dalam perekonomian suatu negara. Di satu sisi, pasar modal merupakan sumber alternatif pembiayaan bagi dunia usaha, sementara di sisi lain, pasar modal berfungsi sebagai wahana berinvestasi bagi masyarakat. Perusahaan yang sudah terdaftar di pasar modal adakalanya membutuhkan dana segar untuk membiayai kegiatan perusahaan. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan penawaran saham terbatas atau Right issue. Pelaksanaan Right Issue di pasar

modal selama ini masih menggunakan Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.1, tentang HMETD; Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.2, tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penerbitan HMETD; dan Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.3, tentang Pedoman dan Isi Prospektus dalam Rangka Penerbitan HMETD. Bagi pemegang saham yang tidak menggunakan haknya dalam pelaksanaan Right Issue maka persentase kepemilikan sahamnya akan berkurang (terdilusi). Aspek keterbukaan informasi merupakan asas hukum pasar modal yang berlaku secara universal, yang menjadi bagian penting dalam upaya perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas. Pelaksanaan Right Issue dengan menggunakan peraturan yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) baru menjamin ketertiban secara prosedural. Otoritas pasar modal yang baru, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) perlu menerbitkan peraturan baru yang lebih menjamin substansi perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas. Untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas, otoritas pasar modal harus menegakkan hukum secara lebih progresif, bukan hanya mengacu pada UUPM, UUPT, dan UU OJK, melainkan juga pada penerapan tata kelola perusahaan yang baik (Good Corporate Governance/ GCG) yang konsisten.

Kata Kunci: Pasar Modal; Bursa Efek Indonesia; Pemegang Saham; Right Issue, Perlindungan Hukum

## PENDAHULUAN

Untuk membiayai kegiatan dan mengembangkan usaha, perusahaan membutuhkan dana yang memadai. Kebutuhan terhadap dana tersebut dapat dipenuhi melalui berbagai cara, misalnya menggunakan kas internal, meminjam uang di bank, menerbitkan surat utang/obligasi,<sup>1</sup> atau menerbitkan saham untuk publik di pasar modal (*capital market*).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Surat utang atau obligasi adalah surat tanda bukti utang yang dikeluarkan oleh perusahaan kepada pemegangnya dengan imbalan bunga sejumlah tertentu. Dalam setiap obligasi tertera nilai nominal obligasi serta tingkat bunga obligasi. Nilai nominal adalah nilai yang menunjukkan jumlah yang harus dibayar perusahaan pada waktu obligasi jatuh tempo. Sedangkan *tingkat bunga obligasi* menunjukkan sejumlah persentase tertentu yang harus dibayarkan secara periodik kepada pemegang obligasi. Selain itu, ada juga obligasi yang diterbitkan oleh pemerintah atau biasa juga disebut *government bond*. Obligasi ini diterbitkan oleh pemerintah suatu negara dalam denominasi mata uang negara tersebut. Obligasi pemerintah dalam denominasi valuta asing, biasa disebut dengan obligasi internasional (*sovereign bond*). <http://ilmuakuntansi.web.id/pengertian-obligasi-dan-jenis-obligasi/>, diakses pada 13 Mei 2015.

<sup>2</sup> Melalui Undang-Undang Pasar Modal Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal telah diatur berbagai hal khususnya menyangkut kedudukan, tugas dan wewenang lembaga pengawasan, yang disebut dengan Badan Pengawas pasar modal (Bapepam), peran dari lembaga penunjang pasar modal, peranan bursa serta ketentuan perdata maupun pidana.

Peranan pasar modal di suatu negara menempati posisi yang strategis. Dinamika dan aktivitas di pasar tersebut menggambarkan kondisi dan iklim bisnis di negara yang bersangkutan. Membaiknya kinerja pasar modal juga dinilai sebagai barometer bagi sehatnya perekonomian, yang pada gilirannya akan mendorong bergairahnya para pemilik modal untuk berinvestasi.

Perusahaan yang sudah terdaftar di pasar modal adakalanya membutuhkan dana segar untuk membiayai kegiatan perusahaan. Jika sumber eksternal maupun pinjaman dari bank dianggap kurang memadai atau menguntungkan, salah satu cara yang dapat dilakukan perusahaan adalah dengan melaksanakan Penawaran Umum Terbatas (*PUT/Right Issue*), biasa juga disebut Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (*HMETD*), artinya, hak yang melekat pada saham yang memungkinkan para pemegang saham yang ada (*existing*) untuk membeli efek baru, termasuk saham yang dapat dikonversi menjadi saham dan waran, sebelum hak tersebut ditawarkan kepada pihak lain.

Sejalan dengan semakin berkembangnya kegiatan di Bursa Efek Indonesia (BEI), upaya perusahaan untuk meningkatkan modal kerjanya melalui penerbitan saham baru dengan mekanisme *Right Issue* juga semakin marak. Dengan demikian, adanya regulasi dan penegakkan hukum yang memadai dari otoritas sangat diperlukan untuk menjamin kepastian hukum pihak-pihak yang melakukan kegiatan di pasar modal, serta melindungi kepentingan masyarakat pemodal dari praktik yang merugikan.

Fungsi dari *Pre-emptive Right/HMETD* adalah untuk melindungi pemegang saham dari kemungkinan berkurangnya persentase kepemilikan saham (dilusi) dan hak suaranya, yang akan berpengaruh juga kepada haknya atas dividen. Ketentuan tentang pelaksanaan *Right Issue* dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang pasar modal, dianggap belum cukup memadai untuk memberikan perlindungan bagi pemegang saham minoritas<sup>3</sup> pada suatu emiten di Bursa Efek Indonesia (BEI).

Perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas belum sepenuhnya mendapat dukungan dan jaminan yang memadai dari pihak otoritas, baik

<sup>3</sup> Secara eksplisit pengertian pemegang saham minoritas tidak begitu dapat didefinisikan, hal ini dikarenakan antara perusahaan yang satu dengan yang lain seringkali berbeda presentase antara pemegang saham minoritas dan mayoritasnya, sehingga definisi minoritas tiap perusahaan pun berbeda-beda, akan tetapi pengertian pemegang saham minoritas dapat kita simpulkan dari ketentuan Pasal 79 ayat (2) Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yaitu satu orang pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah, atau suatu jumlah yang lebih kecil sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar PT yang bersangkutan.

dari sisi peraturan perundang-undangan maupun kesiapan dari para penegak hukum. Selain itu, dalam pelaksanaan *Right Issue*, otoritas pasar modal juga belum menjamin adanya keterbukaan informasi secara cepat, akurat, dan adil.

Sebagai pengawas pelaksana kegiatan pasar modal, saat ini Otoritas Jasa Keuangan (OJK) masih menggunakan beberapa peraturan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) yang berkaitan dengan HMETD, antara lain:

1. Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.1, tentang HMETD;
2. Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.2, tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penerbitan HMETD; dan
3. Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.3, tentang Pedoman dan Isi Prospektus dalam Rangka Penerbitan HMETD.

Berdasarkan uraian pernyataan masalah di atas, untuk membatasi pembahasan, tesis ini mengajukan 3 (tiga) pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan *Right Issue* di Bursa Efek Indonesia?
2. Apakah konsekuensinya bagi para pemegang saham jika tidak menggunakan haknya dalam pelaksanaan *Right Issue*?
3. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas dalam pelaksanaan *Right Issue*?

## **PENDEKATAN TEORI**

Penelitian dalam tesis ini menggunakan dua jenis teori, yaitu teori perlindungan hukum dan teori efektivitas hukum. Kedua jenis teori tersebut akan menjadi dasar analisis untuk menemukan pemecahan masalah (*legal problem solving*) dari pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah diuraikan di atas. Untuk memperjelas pengertian teori perlindungan hukum dan teori efektivitas hukum, akan diuraikan sebagai berikut:

### **1. Teori Perlindungan Hukum**

Secara teoritis, “perlindungan hukum dibagi menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum yang bersifat preventif dan perlindungan hukum represif”.<sup>4</sup> Perlindungan hukum yang preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan

<sup>4</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

kepada masyarakat untuk mengajukan keberatan, sebelum suatu keputusan mendapat bentuk yang definitif. Sehingga perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Dengan adanya perlindungan hukum preventif, akan mendorong pemerintah untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan.

Sedangkan perlindungan hukum yang bersifat represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Di dalam peraturan perundang-undangan telah ditentukan bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan kepada masyarakat atas adanya kesewenang-wenangan dari pihak lainnya, baik itu penguasa, pengusaha, maupun orang yang mempunyai kemampuan ekonomi yang lebih baik dari pihak korban.

Dalam kaitannya dengan penelitian tesis ini, teori perlindungan hukum akan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku pada industri pasar modal, khususnya yang berkaitan dengan proses *Right Issue*, dan upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan otoritas pasar modal kepada para investor, terutama pemegang saham minoritas yang memiliki kemampuan ekonomi yang lebih lemah, dibandingkan dengan pemegang saham pengendali yang berkemampuan ekonomi dan posisi yang lebih kuat.

## 2. Teori Efektivitas Hukum

Peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparatur penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya.

Hans Kelsen mengarahkan konsep efektivitas pada subjek dan sanksi. Subjek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi norma hukum. Bagi orang-orang yang dikenakan sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak.

Dalam hal ini, hukum diartikan sebagai norma hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Norma hukum yang tertulis merupakan norma hukum yang ditetapkan oleh lembaga berwenang untuk itu, seperti misalnya DPR RI dengan persetujuan bersama Presiden, sedangkan norma hukum tidak tertulis merupakan norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dalam kaitannya dengan penelitian tesis ini, teori efektivitas hukum akan mengarahkan analisisnya pada harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam industri pasar modal di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan proses *Right Issue* dan perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas. Selain itu, penelitian ini juga akan membahas penegakkan hukum dan kepatuhan para pihak yang mencerminkan efektivitas hukum. Terlebih lagi, saat ini telah dibentuk OJK, sebagai lembaga independen yang mengintegrasikan pengawasan sektor jasa keuangan, termasuk di dalamnya pasar modal.

## METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian kepustakaan (*library research*).

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini, antara lain:

1. *Bahan hukum primer*, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mencakup Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, peraturan-peraturan Bapepam-LK, peraturan-peraturan OJK di bidang pasar modal, dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pasar Modal.
2. *Bahan hukum sekunder*, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer, yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya tulis dari para ahli hukum, dan lain-lain. Bahan hukum sekunder ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan pemahaman yang lebih baik terhadap industri pasar modal, melalui penelusuran karya-karya ilmiah terbaru di bidang ini.
3. *Bahan hukum tersier*, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang berupa kamus, abstrak, dan ensiklopedia. Bahan hukum ini sangat diperlukan untuk memberikan penjelasan berbagai istilah teknis yang digunakan pada sektor jasa keuangan, khususnya pasar modal. Dengan demikian dapat dipahami dengan lebih baik oleh pembaca yang lebih luas.

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, artinya bahan-bahan hasil penelitian dianalisis secara mendalam, utuh (*holistic*), dan menyeluruh (*comprehensive*). Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi dokumen atas data sekunder. Untuk

mendukung penelusuran bahan-bahan hukum dan bahan pustaka lain, peneliti melakukan wawancara dengan nara sumber atau informan, yang hasilnya berupa data kualitatif deskriptif, dalam bentuk tertulis atau lisan.

## HASIL PENELITIAN

Perusahaan yang telah beroperasi sebagai perusahaan terbuka (*go public*)<sup>5</sup> pada dasarnya harus siap dengan berbagai konsekuensinya, yaitu memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai perusahaan publik, para pemilik lama atau para pendiri harus menerima keterlibatan pihak-pihak lain dalam perusahaan yang didirikannya tersebut. Kenyataan ini harus diterima sebagai suatu upaya untuk melakukan kerjasama dengan para pemangku kepentingan lain untuk mencapai tujuan perusahaan.

*Right Issue* atau Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (HMETD) merupakan terjemahan dari ketentuan hukum yang mengatur adanya *Pre-emptive Right*<sup>6</sup> yang ada pada setiap pemegang saham lama di dalam perseroan terbatas, dimana setiap pemegang saham yang terdaftar di dalam daftar pemegang saham, berhak mendapatkan hak untuk membeli setiap saham baru atau yang dikeluarkan di dalam portepel perseroan<sup>7</sup>.

Sesuai dengan Peraturan Nomor IX.D.1 tentang HMETD, prosedur pelaksanaan *Right Issue* di Bursa Efek Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Perseroan menyampaikan pernyataan pendaftaran (*registration statement*) dalam penawaran umum untuk para pemegang saham/HMETD kepada Regulator/Otoritas Pasar Modal, dengan menyampaikan surat pengantar pendaftaran dalam rangka *Right Issue* disertai dengan dokumen-dokumen pendukung/penunjangnya. Pada saat yang sama perseroan juga

<sup>5</sup> *Go Public* merupakan langkah yang ditempuh oleh perusahaan untuk memperoleh dana dari masyarakat, dengan cara memperdagangkan sahamnya di pasar modal, dalam hal ini Bursa Efek Indonesia (BEI). Perusahaan yang telah melakukan *Go Public* disebut juga perusahaan terbuka atau perusahaan publik (di belakang nama perusahaan tersebut diikuti dengan singkatan Tbk). Pasal 1 butir (22) UUPM menyebutkan, Perseroan yang sahamnya telah dimiliki sekurang-kurangnya oleh 300 (tiga ratus) pemegang saham dan memiliki modal disetor sekurang-kurangnya Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) atau suatu jumlah pemegang saham dan modal disetor yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

<sup>6</sup> *Pre-emptive Right allow shareholders to maintain their constant percentage of company's outstanding stock by being given the first chance to purchase newly issued stock in proportion to their existing percentage ownership of stock*, lihat Esme Fareber, *All About Stock*, (New York: Mc Graw Hill, Third Edition, 2008), p. 14.

<sup>7</sup> Saham dalam portepel, merupakan modal yang masih dalam bentuk saham yang belum dijual atau modal dasar dikurangi modal yang ditempatkan.

wajib mengumumkan keterbukaan informasi mengenai HMETD dalam sekurang-kurangnya 1 (satu) surat kabar harian berbahasa Indonesia dan berperedaran nasional disamping itu juga wajib menyediakan prospektus dalam rangka *Right Issue* bagi masyarakat. Surat pengantar pernyataan pendaftaran dalam rangka *Right Issue* tersebut disampaikan kepada otoritas selambat-lambatnya 28 hari sebelum RUPS dilaksanakan.

2. Perseroan menunggu hasil penelaahan (*review*) dari otoritas atas seluruh surat pengantar pernyataan pendaftaran berikut dokumen pendukungnya, baik jenis dokumen maupun materi yang dimuat dalam dokumen tersebut. Pada umumnya hasil telaahan dari otoritas atas pernyataan pendaftaran dikelompokkan menjadi 3 (tiga) aspek, yakni: Penelaahan dari aspek keterbukaan Informasi, aspek hukum dan aspek Akuntansi. Tanggapan otoritas atas pernyataan pendaftaran tersebut disampaikan kepada perseroan sekitar 14 (empat belas) hari sejak pernyataan pendaftaran diterima.
3. Setelah menerima surat tanggapan dari otoritas, perseroan harus segera menjawab/memenuhi semua hal yang disampaikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Surat jawaban dari perseroan tersebut harus segera disampaikan kepada otoritas. Di samping itu, apabila terdapat perubahan dan/atau tambahan data atau informasi yang dimuat dalam keterbukaan informasi mengenai HMETD maka perubahan dan/atau tambahan tersebut wajib pula diiklankan dalam sekurang-kurangnya 1 (satu) surat kabar harian berbahasa Indonesia dan berperedaran nasional, minimum 2 (dua) hari kerja sebelum RUPS dilaksanakan. Setelah perseroan menyampaikan perubahan dan/atau tambahan informasi yang diminta otoritas, maka selanjutnya menunggu hasil telaahan kembali dari otoritas. Apabila jawaban perseroan sudah lengkap maka otoritas akan menyampaikan surat tanggapan yang menyatakan bahwa otoritas tidak akan meminta tanggapan lebih lanjut dan pernyataan pendaftaran menjadi efektif setelah rencana tersebut mendapatkan persetujuan dari RUPS.
4. Penyelenggaraan RUPS dalam rangka *Right Issue*, termasuk meminta persetujuan penambahan modal dapat dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari setengah bagian ( $1/2+$ ) saham yang memiliki suara sah dan disetujui oleh lebih dari setengah bagian ( $1/2+$ ) saham yang hadir. Apabila kuorum kehadiran RUPS tersebut tidak dapat dipenuhi, maka perseroan

dapat menyelenggarakan RUPS berikutnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun demikian, apabila dalam RUPS tersebut juga terdapat agenda-agenda lain yang dimintakan persetujuan dari pemegang saham, maka kuorum kehadiran dan keputusan RUPS sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>8</sup>

5. Setelah rencana *Right Issue* termasuk agenda-agenda lain yang berkaitan mendapatkan persetujuan dalam RUPS, maka langkah selanjutnya perseroan menentukan tanggal Daftar Pemegang Saham (DPS) yang akan mendapatkan *Right* (*DPS Right*), dengan kata lain setiap pemegang saham yang terdaftar pada tanggal tersebut (*recording date*) akan mendapatkan *Right* atau Sertifikat Bukti *Right* (SBR) secara cuma-cuma dari perseroan sesuai dengan perbandingan/ratio penambahan modal.<sup>9</sup>
6. Tanggal DPS *Right* ditentukan 8 (delapan) hari kerja setelah pelaksanaan RUPSLB, penentuan periode selama 8 (delapan) hari tersebut dimaksudkan agar saham yang tercatat di bursa efek (*listed share*) dapat ditentukan batasan masa perdagangan saham yang akan mendapatkan *Right* (*cum-right*) dan tanggal perdagangan dimana pembeli saham tersebut tidak memperoleh *Right* (*Ex-right*). Hal ini terjadi karena penyelesaian (*settlement*) transaksi jual-beli saham di bursa efek dalam pasar reguler ditentukan selama 3 (tiga) hari bursa (T+3) dan *settlement* perdagangan tunai diselesaikan pada hari itu juga (T+0). Di samping itu, periode 8 (delapan) hari tersebut selain untuk menentukan *cum* dan *ex-right* juga untuk mengakomodir atau memberi kesempatan kepada para investor/pemegang saham untuk melakukan transaksi jual-beli saham perseroan di bursa efek setelah

<sup>8</sup> Ketentuan mengenai kuorum ini adalah ketentuan yang minimal untuk dapat menggelar RUPS. Artinya, UU memberikan kebebasan untuk menentukan syarat kuorum dalam anggaran dasar perusahaan, yang lebih besar dari apa yang ditentukan dalam UU. Terhadap penetapan Ketua Pengadilan Negeri yang berisi penetapan mengenai kuorum untuk RUPS tidak dapat ditempuh upaya hukum banding, kasasi atau perlawanan/bantahan.

<sup>9</sup> Direksi Perseroan Terbatas wajib mengadakan dan menyimpan daftar pemegang saham (DPS), yang memuat sekurang-kurangnya: a) Nama dan alamat pemegang saham; b) Jumlah, nomor, tanggal perolehan saham yang dimiliki pemegang saham, dan klasifikasinya dalam hal dikeluarkan lebih dari satu klasifikasi saham; c) Jumlah yang disetor atas setiap saham; d) Nama dan alamat dari orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai hak gadai atas saham atau sebagai penerima jaminan fidusia saham dan tanggal perolehan hak gadai atau tanggal pendaftaran jaminan fidusia tersebut; dan e) Keterangan penyetoran saham dalam bentuk lain, yaitu dalam hal penyetoran saham bukan dalam bentuk uang tunai. Dalam DPS dan daftar khusus juga dicatat juga setiap perubahan kepemilikan saham. DPS dan daftar khusus disediakan di tempat kedudukan perseroan terbatas agar dapat dilihat oleh pemegang saham. Lihat Binoto Nadapdap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Penerbit Aksara, Cetakan Kedua, 2014), hlm. 63-64.

keputusan RUPSLB.

7. Setelah tanggal DPS *Right* ditentukan, maka hari berikutnya perseroan membagikan SBR yang diterbitkan kepada seluruh pemegang saham sesuai dengan jumlah saham lama dibandingkan dengan jumlah saham baru yang akan diterbitkan *Ratio Right Issue*.<sup>10</sup>
8. Pada hari pelaksanaan distribusi SBR sekaligus masa penawaran umum/ masa perdagangan *Right* dimulai dan ditentukan minimum 5 (lima) hari kerja dan maksimum 30 (tiga puluh) hari kerja. Para pemegang saham yang telah mendapatkan SBR dalam masa perdagangan *Right* memiliki beberapa alternatif pilihan. Pilihan *pertama*, langsung menukarkan atau mengkonversikan sebagian atau seluruh SBR nya menjadi saham baru sesuai dengan harga pelaksanaannya (*exercise price*). Di samping itu, setiap pemegang SBR dapat melaksanakan haknya secara langsung dan melakukan pemesanan saham tambahan. *Kedua*, menjual sebagian atau seluruhnya SBR tersebut kepada investor lain dengan harga sesuai dengan kesepakatan atau berdasarkan mekanisme pasar. *Ketiga*, tidak menjual atau tidak melaksanakan sebagian atau seluruh SBR yang dimilikinya. Pemegang SBR disamping dapat melaksanakan haknya juga dapat melakukan pesanan saham tambahan, hal tersebut dimaksudkan agar apabila terdapat pemegang saham yang tidak melaksanakan haknya dialokasikan kepada investor/pemegang saham yang melakukan pemesanan saham tambahan yang dialokasikan sesuai dengan hak yang telah dilaksanakan. Pembayaran pemesanan saham tambahan dapat dilakukan paling lama 2 (dua) hari kerja setelah masa perdagangan SBR berakhir.
9. Setelah masa pembayaran saham tambahan berakhir, maka akan diketahui jumlah SBR yang telah dikonversikan dan/atau jumlah SBR yang tidak dikonversikan menjadi saham baru. Apabila jumlah saham yang dipesan oleh pemegang SBR lebih kecil atau sama dengan jumlah sisa saham baru yang tidak konversikan oleh pemegang SBR lainnya, maka semua pesanan saham tambahan dapat dipenuhi. Namun apabila jumlah pemesanan saham tambahan lebih besar dari sisa saham baru yang tidak dikonversikan oleh pemegang SBR tersebut maka perseroan wajib melaksanakan penjatahan

---

<sup>10</sup> Rasio HMETD memberi informasi tentang jumlah saham lama yang berhak atas saham *Right Issue* dan berapa saham baru yang berhak dibeli dari satu saham *Right Issue*. Rasio ini bermanfaat untuk menghitung harga teoritis saham setelah pelaksanaan *Right Issue* dan berapa potensi *capital gain* yang bisa didapatkan dari pembelian saham baru.

saham secara proporsional sesuai dengan hak yang telah dilaksanakan dari masing-masing pemegang SBR yang melakukan pemesanan saham tambahan. Pelaksanaan penjatahan saham tambahan harus sudah diselesaikan paling lama 2 (dua) hari kerja setelah masa pemesanan saham tambahan berakhir. Berikutnya pembayaran uang pemesanan yang tidak mendapatkan/tidak memperoleh saham baru maka perseroan wajib mengembalikan uang pemesanan (*refund*) tersebut, paling lama 2 (dua) hari kerja setelah masa pemesanan saham tambahan berakhir.

10. Selanjutnya setelah masa penjatahan berakhir, perseroan wajib menunjuk Akuntan Publik untuk melakukan audit penjatahan termasuk pembagian SBR paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah penjatahan berakhir.

Salah satu tahapan penting dalam *Right Issue* adalah penerbitan prospektus oleh emiten. Prospektus yang dikeluarkan adalah prospektus pendahuluan mengenai penawaran *Right Issue*. Bentuk dan isi prospektus harus sesuai dengan Peraturan Bapepam Nomor XI.D.3, Lampiran Keputusan Ketua Bapepam No.Kep.09/PM/2000 tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Prospektus Dalam Rangka Penerbitan HMETD.<sup>11</sup>

Kebutuhan akan perangkat hukum dan peraturan pelaksanaannya sudah sangat mendesak, karena laju pertumbuhan ekonomi dan perkembangan pasar modal berjalan dengan pesat, serta adanya tuntutan agar pasar modal dapat bersaing di tingkat regional, maupun internasional. Keterbukaan dan ketersediaan informasi perusahaan emiten, hadirnya otoritas yang kuat, dan regulasi yang memadai, merupakan faktor pendukung bagi terlaksananya kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien. Keberadaan regulasi yang akomodatif dan memberikan perlindungan bagi investor, akan menumbuhkan kepercayaan pasar (*market confidence*). Dengan demikian, perusahaan memiliki beragam alternatif sumber pembiayaan dan masyarakat memiliki banyak pilihan

<sup>11</sup> Suatu prospektus harus mencakup semua rincian dan informasi atau fakta material mengenai penawaran umum dari emiten atau perusahaan publik, yang dapat memengaruhi keputusan pemodal, yang diketahui atau layak diketahui oleh emiten atau Perusahaan Publik. Prospektus harus dibuat sedemikian rupa sehingga jelas dan komunikatif. Fakta-fakta dan pertimbangan-pertimbangan yang paling penting harus dibuat ringkasannya dan diungkapkan pada bagian awal prospektus. Urutan penyampaian fakta pada prospektus ditentukan oleh relevansi fakta tersebut terhadap masalah tertentu. Emiten atau perusahaan publik harus berhati-hati apabila menggunakan foto, diagram, atau tabel pada prospektus, karena bahan-bahan tersebut dapat memberikan kesan yang menyesatkan kepada masyarakat. Emiten atau perusahaan publik juga harus menjaga agar penyampaian informasi penting tidak dikaburkan dengan informasi yang kurang penting yang mengakibatkan informasi penting tersebut terlepas dari perhatian pembaca. Lihat Peraturan Bapepam Nomor IX.D.3 tentang Pedoman Mengenai Bentuk Dan Isi Prospektus Dalam Rangka Penerbitan Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu.

untuk berinvestasi, serta basis investor pasar modal di masyarakat akan semakin luas.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, pelaksanaan *Right Issue* bagi perseroan akan meningkatkan jumlah modal perusahaan yang dapat digunakan untuk melakukan kegiatan operasional, seperti ekspansi usaha, membangun pabrik, melakukan akuisisi, atau merestrukturisasi utang. Sehingga dengan dilakukannya kebijakan ini, perusahaan dapat memperoleh tambahan dana yang bukan berasal dari luar (*ekstern*). Pada umumnya, perusahaan cenderung untuk menggunakan modal sendiri sebagai modal permanen, daripada modal dari luar yang hanya digunakan sebagai pelengkap apabila dana yang diperlukan kurang mencukupi. Selain itu, biaya yang lebih murah pada sumber pendanaan internal, mendorong perusahaan dalam membuat keputusan investasi lebih mempertimbangkan ketersediaan sumber pendanaan internal.

Di sisi lain, jika pemegang saham yang tidak melaksanakan haknya untuk membeli saham baru yang diterbitkan dan ditawarkan oleh emiten, dalam pelaksanaan *Right Issue* tersebut, maka persentase kepemilikan sahamnya akan berkurang sebagai akibat dari bertambahnya jumlah saham yang beredar, atau dengan kata lain, kepemilikan sahamnya terdilusi.

Pemegang saham memiliki bukti *Right* (emisi klaim) yang merupakan investasi turunan dari saham. Melalui bukti *Right*, pemegang saham berhak membeli saham baru, dengan harga tertentu, dan dalam jangka waktu tertentu. Hak yang juga disebut sebagai *Pre-emptive Right* ini, dapat digunakan oleh pemegang saham untuk mempertahankan proporsi kepemilikan saham di suatu perusahaan sehubungan dengan pengeluaran saham baru.

Dalam pelaksanaan *Right Issue*, dikenal juga istilah harga teoritis. Maksudnya, harga yang terbentuk dari penyesuaian antara harga saham lama dengan harga saham baru berdasarkan rasio yang ditentukan. Peraturan pencatatan PT Bursa Efek Indonesia Nomor I-A poin V, tentang Persyaratan Pencatatan Saham Tambahan menyatakan, harga teoritis saham hasil penerbitan saham baru sekurang-kurangnya Rp 100,00 (seratus rupiah), kecuali jika perusahaan tercatat dapat meyakinkan bursa bahwa dengan tidak dilakukannya tindakan korporasi dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap kelangsungan usaha tercatat.

Selain itu, diatur pula teknis perhitungan harga teoritis, yaitu, harga teoritis saham dihitung berdasarkan rata-rata harga penutupan saham perusahaan

yang bersangkutan selama 25 (dua puluh lima) hari bursa berturut-turut di pasar reguler, sebelum perusahaan tercatat melakukan pengumuman mengenai akan dilakukannya pemanggilan RUPS perusahaan tercatat yang mengagendakan pemecahan saham, penerbitan saham bonus dan atau saham dividen, atau penerbitan efek bersifat ekuitas selain saham. *Right Issue* (HMETD) termasuk kategori efek bersifat ekuitas selain saham sehingga ketentuan tersebut berlaku dalam penerbitan HMETD.

Risiko lain yang mungkin dialami oleh pemegang saham adalah penurunan *dividen per share* (DPS). Hal ini karena *Right Issue* menimbulkan jumlah saham yang beredar semakin besar, sehingga dividen yang terdistribusi semakin kecil. Penurunan dividen ini dapat memengaruhi psikologis pemegang saham, dan mengurangi minat untuk membeli atau mempertahankan saham. Dalam hal pemegang saham tidak menggunakan haknya untuk melakukan pembelian saham sesuai rasio yang ditentukan oleh emiten, maka terdapat potensi terjadinya dilusi kepemilikan saham baik secara persentase maupun nominal. Pada kondisi ini, terjadi harga pasar saham akan terus turun karena harga saham lebih rendah dari harga pasar.

Rencana *Right Issue* hanya dapat terlaksana jika telah disetujui oleh rapat umum pemegang saham luar biasa (RUPSLB). Dalam hal RUPSLB tetap menyetujui rencana *Right Issue*, meskipun pemegang saham minoritas menyatakan tidak setuju, karena menganggap bahwa rencana tersebut merugikan kepentingan mereka, maka secara hukum pemegang saham yang tidak setuju berhak menjual sahamnya dengan harga yang wajar sebagai ganti rugi atas pelaksanaan *Right Issue*.<sup>12</sup>

Keberadaan pemegang saham minoritas dalam sebuah perseroan terbatas (PT)<sup>13</sup> perlu dikaji lebih mendalam, karena kelompok ini secara ideal berhak memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang baik, untuk mengantisipasi jika terjadi benturan kepentingan dengan pemegang saham mayoritas.<sup>14</sup> Terhadap pemegang saham mayoritas pada prinsipnya perlindungan

<sup>12</sup> Lihat Pasal 61 UUPT.

<sup>13</sup> Pasal 1 butir 1 UUPT menyatakan, Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

<sup>14</sup> Dalam kerangka tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas mendapat tempat dan posisi yang proporsional. Dalam penerapan prinsip-prinsip GCG secara internasional, maka prinsip *fairness*, memberlakukan secara adil kepada seluruh pemegang saham.

an hukum kepadanya cukup terjamin terutama melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), yang jika tidak dapat diambil keputusan secara musyawarah, akan diambil dengan keputusan yang diterima oleh mayoritas. Dari sinilah awal masalah terjadi, yakni jika keputusan diambil secara mayoritas, bagaimana kedudukan suara minoritasnya. Padahal suara minoritas juga mesti mendapat perlindungan, meskipun tidak harus sampai menjadi pihak yang mengatur perusahaan.

Perselisihan dan penyelesaian sengketa dari setiap perselisihan yang terjadi di pasar modal, memerlukan adanya mekanisme penyelesaian yang efektif. Perkembangan penting lainnya adalah yang berhubungan dengan sistem arbitrase dan mediasi di pasar modal.<sup>15</sup> Fungsi arbitrase dan mediasi di dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan memerlukan suatu langkah dan komitmen setiap pelaku pasar. Sementara itu, baik dalam UUPM maupun UUPT definisi tentang pemegang saham minoritas tidak diatur secara jelas. Meskipun demikian, secara implisit dapat dipahami melalui beberapa ketentuan, bahwa pemegang saham minoritas adalah 1 (satu) pemegang saham atau lebih, yang masing-masing atau bersama-sama mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dalam perseroan.<sup>16</sup>

Hingga kuartal pertama tahun 2015, jumlah investor di pasar modal Indonesia masih sangat rendah, yaitu sebesar 484.688 (empat ratus delapan puluh empat ribu enam ratus delapan puluh delapan) pemegang rekening. Jumlah tersebut setara dengan 0,2% (nol koma dua persen) dari jumlah penduduk seluruh Indonesia.<sup>17</sup> Dari jumlah tersebut, investor domestik mencapai 97,4% (sembilan puluh tujuh koma empat persen) sementara sisanya sebesar 2,6% (dua koma enam persen) merupakan investor asing. Meski demikian, investor asing menguasai hampir 60% (enam puluh persen) kepemilikan saham di pasar modal Indonesia. Kondisi ini mengakibatkan kerentanan pasar modal Indonesia terhadap posisi jual atau lepas saham (*net sell*) oleh investor asing. Oleh sebab itu, peningkatan jumlah dan transaksi investor domestik perlu terus

---

<sup>15</sup> Mekanisme penyelesaian sengketa dan perselisihan di pasar modal dapat dilakukan melalui Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI), yang merupakan lembaga alternative penyelesaian sengketa yang didirikan oleh pelaku pasar modal.

<sup>16</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, Op. cit., Pasal 79 dan Pasal 144.

<sup>17</sup> <http://pusatis.com/investasi-saham/jumlah-investor-di-pasar-modal-indonesia/>, diakses pada 2 Mei 2015.

ditingkatkan.<sup>18</sup>

Berkembangnya suatu pasar modal juga sangat bergantung pada kemampuan lembaga-lembaga yang ada di pasar modal tersebut untuk memberikan keamanan investasi dan kualitas pelayanan yang baik. Penekanan untuk mencermati pelaksanaan prinsip keterbukaan dalam pasar modal merupakan langkah yang tepat dilakukan. Pencapaian tujuan prinsip keterbukaan untuk perlindungan investor hanya dapat diharapkan terpenuhi, sepanjang informasi yang disampaikan kepada investor mengandung kelengkapan data keuangan emiten dan informasi lainnya yang mengandung fakta material.<sup>19</sup>

Keterbukaan wajib terus berlangsung selama perusahaan memperdagangkan sahamnya di bursa Efek. Prinsip keterbukaan itu dilaksanakan melalui penyampaian laporan keuangan secara berkala kepada OJK dan mengumumkannya pada investor.<sup>20</sup> Laporan keuangan ini terdiri dari laporan tahunan dan laporan tiap semester.”<sup>21</sup> Melalui laporan keuangan berkala ini Bapepam melakukan fungsi pengawasan dengan terus memonitor kesehatan keuangan emiten.

Laporan keuangan secara berkala penting bagi investor, mengingat laporan ini terdiri dari neraca, laporan laba rugi, laporan saldo laba, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan dan lain-lain. Berdasarkan laporan-laporan tersebut dapat disusun evaluasi untuk *cash flow* yang akan datang dan selanjutnya membuat estimasi nilai saham. Meski demikian, pelaksanaan laporan keuangan secara berkala di pasar modal belum sebagaimana diharapkan, sebab masih banyak emiten yang terlambat dan belum menyampaikan laporan secara berkala kepada OJK.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Pidato Ketua Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Muliaman Hadad, pada acara Gerakan Nasional Cinta Pasar Modal, 12 November 2014, di Jakarta.

<sup>19</sup> Pasal 1 butir 7 UUPM menyatakan, Informasi atau Fakta Material adalah informasi atau fakta penting dan relevan mengenai peristiwa, kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga Efek pada Bursa Efek dan atau keputusan pemodal, calon pemodal, atau Pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut.

<sup>20</sup> Pasal 28 ayat 1 butir a, UUPM.

<sup>21</sup> Keputusan Ketua Bapepam Nomor: Kep-80/PM/1996 dan Lampiran Keputusan ini Nomor X.K.2.

<sup>22</sup> Hingga 1 April 2014, Dari 530 emiten yang wajib menyampaikan laporan keuangan tahun buku 2013, masih ada sekitar 57 emiten yang belum menyerahkan laporan keuangan. Artinya, sampai periode tersebut ada 473 perusahaan yang menyerahkan laporan keuangannya kepada BEI. Sesuai dengan ketentuan, para emiten pasar modal yang telat menyampaikan laporan keuangan akan di denda mulai Rp 100 hingga Rp 150 juta, bahkan bisa sampai Rp 500 juta. Denda tersebut dipercaya memberi efek jera kepada emiten yang telat menyerahkan laporan keuangannya.

Selama ini, penegakkan hukum oleh Bapepam didominasi sanksi administratif dibandingkan dengan sanksi lainnya, padahal dalam banyak kasus terdapat indikasi dugaan tindak pidana. Sejak berlakunya UUPM banyak kelemahan yang muncul dalam penegakkan hukum pasar modal. Beberapa kajian menunjukkan lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh Bapepam menjadi penyebab utamanya. Dengan terbentuknya OJK, diharapkan lembaga ini mampu mewujudkan sebuah sistem pengawasan sektor jasa keuangan, termasuk sub sektor pasar modal secara optimal.

Proses litigasi di bidang pasar modal memerlukan kemampuan analitis yang tinggi, bukan saja di bidang hukum, melainkan juga bidang ekonomi dan keuangan. Emiten yang telah lama berkecimpung di pasar modal pada umumnya memiliki keunggulan yang lebih baik dalam memahami hukum untuk melindungi kepentingannya dan memiliki dana yang lebih besar untuk menyewa konsultan hukum terbaik guna mematahkan gugatan dari penggugat individual. Sebaliknya, bagi pemegang saham individual, kemungkinannya kecil untuk memiliki dana dan pemahaman terhadap hukum yang mencukupi dalam mempertahankan haknya.

## KESIMPULAN

Dari uraian dan analisis pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Prosedur pelaksanaan *Right Issue* di Bursa Efek Indonesia saat ini masih menggunakan ketentuan Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.1, tentang HMETD; Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.2, tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penerbitan HMETD; dan Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.3, tentang Pedoman dan Isi Prospektus dalam Rangka Penerbitan HMETD. Ketentuan tersebut sampai saat ini juga masih dipergunakan oleh OJK sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan sektor jasa keuangan secara terpadu. Secara prosedural, ketentuan-ketentuan tersebut dapat diandalkan untuk menjamin keteraturan dan ketertiban pelaksanaan *Right Issue*, namun secara substansial belum memberikan jaminan terhadap praktik yang lebih adil bagi kepentingan pemegang saham minoritas. Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.1, tentang HMETD, khususnya pada Angka 9, yang mengatur berlakunya pernyataan pendaftaran menjadi efektif, di satu sisi sejalan

dengan kebutuhan hukum pasar modal yang dinamis dan menghendaki proses perizinan yang cepat, namun di sisi lain, jika tidak dicermati oleh penegak hukum OJK, ketentuan ini juga dapat mengabaikan aspirasi dan kepentingan pemegang saham minoritas, sebagai pihak yang berpotensi dirugikan dalam proses *Right Issue*.

2. Konsekuensi bagi pemegang saham minoritas jika tidak menggunakan haknya dalam pelaksanaan *Right Issue* dapat menyebabkan pengurangan persentase kepemilikan saham (dilusi saham) secara signifikan. Kondisi ini muncul sebagai akibat dari belum adanya ketentuan yang lebih adil dan lebih akomodatif terhadap kepentingan pemegang saham minoritas. Dengan demikian, kebijakan *Right Issue* sering ditanggapi secara negatif oleh pemegang saham minoritas. Terlebih jika emiten yang melaksanakan *Right Issue* beritikad tidak baik, dengan maksud meminggirkan atau mengeluarkan posisi pemegang saham tertentu dari komposisi kepemilikan saham.
3. Perlindungan hukum bagi pemegang saham minoritas dalam proses *Right Issue* masih kurang memadai. Kondisi ini disebabkan oleh belum lengkapnya kerangka hukum di pasar modal dan belum efektifnya penegakkan hukum bagi pelaku pelanggaran hukum. Selain itu, meskipun beberapa prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) sudah diserap dalam kerangka hukum pasar modal, tetapi prinsip-prinsip GCG, seperti keterbukaan informasi, pertanggungjawaban, kesetaraan dan kewajaran, serta akuntabilitas, masih lemah dalam implementasinya, yang mengakibatkan kepentingan pemegang saham minoritas kurang terakomodasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ang, Robert. *Buku Pintar Pasar Modal Indonesia*. Cet.1. Jakarta: Mediasoft Indonesia, Cetakan Pertama, 1997.
- Basir, Saleh dan Hendy M. Fakhruddin, *Aksi Korporasi: Strategi Untuk Meningkatkan Nilai Saham Melalui Tindakan Korporasi*. Jakarta: Salemba Empat, 2005.
- Chatamarrasjid, *Penerobosan Cadar Perseroan dan Soal-Soal Aktual Hukum Perusahaan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

- Fahmi, Irham. *Pengantar Pasar Modal*. Bandung: Penerbit Alfabeta, 2013.
- Hadi, Nor. *Pasar Modal, Acuan Teoritis dan Praktis Investasi di Instrumen Keuangan Pasar Modal*. Jakarta: Graha Ilmu, Cetakan Pertama, 2013.
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media, 2006.
- Koentjaraningrat. *Sejarah Teori Antropologi*. Jakarta: UI Press, 1987.
- Mamudji, Sri *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1999.
- M Friedman, Lawrence. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal Sistem, A Social Science Perspective)*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. Bandung: Nusa Media, 2009.
- M. Hadjon, Phillipus. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Nasution, Bismar. *Keterbukaan Dalam Pasar Modal*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakkan Hukum*. Bandung; Sinar Baru, 1983.
- \_\_\_\_\_, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rasyidi. *Lili Filsafat Hukum*. Bandung: Remadja Karya, 1988.
- Rokhmatussa'dyah, Ana dan Suratman. *Hukum Investasi dan Pasar Modal*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. *Hukum Dagang Surat-Surat Berharga*. Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1970.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, Cet. 8, 2004.
- \_\_\_\_\_, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1983.
- Sunariyah. *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*. Yogyakarta: Unit Penerbitan dan Percetakan STIM YKPN, Cetakan Keenam, 2011.
- Tanya, Bernard L. dkk. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Lintas Generasi*. Jakarta: Genta Publishing, 2013.
- Wignyosubroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Masalahnya*. Jakarta: EISAM dan HUMA, Cetakan Pertama, 2012.

Wilamarta, Misahardi. *Hak Pemegang Saham Minoritas Dalam Rangka Good Corporate Governance*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Pertama, 2002.

## **Makalah**

Prasetya, Rudhi. “*Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham dan Mekanisme Prakteknya*”, Makalah disampaikan dalam seminar Hubungan antara Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris: Hak, Wewenang dan Tanggung Jawabnya, Jakarta, Pusat Pengkajian Hukum, 1995.

## **Badan, Lembaga, atau Institusi**

Bursa Efek Indonesia

Otoritas Jasa Keuangan

PT. BW PLANTATION, Tbk (BWPT)

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, UU No. 21, LN No. 21 tahun 2011, TLN. No. 5253, Pasal 55 ayat (1).

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang Tentang Pasar Modal*, UU No. 8, LN No. 8 tahun 1995, TLN. No. 3608, Pasal 1 butir 13.

\_\_\_\_\_, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40, LN. 40 tahun 2007, TLN. 106. Pasal 1.

\_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.Hh-02.Ah.01.01 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan Badan Hukum Perseroan, Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar, Penyampaian Pemberitahuan Perubahan Anggaran Dasar, Dan Perubahan Data Perseroan.

\_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan Badan Hukum Dan Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar Serta Penyampaian Pemberitahuan Perubahan Anggaran Dasar Dan Perubahan Data Perseroan Terbatas.

\_\_\_\_\_, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1548/KMK.013/1990).

\_\_\_\_\_, Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.1, tentang HMETD.

\_\_\_\_\_, Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.2, tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penerbitan HMETD.

\_\_\_\_\_, Peraturan Bapepam-LK Nomor: IX.D.3, tentang Pedoman dan Isi Prospektus dalam Rangka Penerbitan HMETD.

\_\_\_\_\_, Keputusan Ketua Bapepam No. Kep-86/PM/1996. Peraturan No. X.K.I. mengenai Keterbukaan Informasi yang Harus Segera Diumumkan Kepada Publik.

\_\_\_\_\_, Peraturan Bapepam Nomor IX.E.1 tentang Benturan Kepentingan Transaksi Tertentu.

### Internet

<http://strategihukum.net/326>,

<http://www.investopedia.com/terms/d/dilution.asp#ixzz3YwCbfxdn>.

<http://pusatis.com/investasi-saham/jumlah-investor-di-pasar-modal-indonesia/>,

<http://www.artikata.com/arti-336920-kuorum.html>,

[www.tesishukum.com/perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/](http://www.tesishukum.com/perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/),

<http://www.sahamok.com/emiten/hmetd-right-issue/>,

<http://www.idx.co.id/id-id/beranda/beritadanpengumuman/berita.aspx>,

[www.tesishukum.com/perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/](http://www.tesishukum.com/perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/)

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fd56cf069398/prof-ramly-dan-inequality-before-the-law-i>,

### Jurnal

Aji Wijaya, G.P. “Sistem, Proses, dan Kelembagaan Litigasi Keuangan di Sektor Jasa Keuangan di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Pasar Modal*, Volume VII/Edisi 9, (Januari-Juni 2015).

A. Oktavinanda, Pramudya. “*Litigasi Keuangan di Bidang Pasar Modal dalam Perspektif Hukum dan Ekonomi: Studi Kasus Private Securities Litigation Reform Act of 1995*” *Jurnal Hukum dan Pasar Modal*, Volume VII/Edisi 9, (Januari-Juni 2015).

Ginting, Jamin. “*Kedudukan Pemegang Saham (Investor) dalam Kepailitan Perusahaan Go Public*”, *Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. IV, No. 3 (Maret 2005).

Wijaya, Gunawan. “Aspek Hukum Right Issue Sebagai Sumber Pembiayaan dalam Perspektif UU No. 8 Tahun 1995 dan Peraturan Perundang-undangan Lainnya”, (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis, Volume 31 No. 1, 2012).

### **Kamus**

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989).

Steven H Gifis, *Law Dictionary*, (New York: Baron’s Educational Series, 3<sup>rd</sup> ed, 1991).

### **Wawancara**

Wawancara dengan Pjs Kepala Divisi Operasional Perdagangan BEI Eko Siswanto dalam pengumuman tertulisnya, 2 Maret 2014.

Wawancara dengan Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal OJK, Nurhaida, pada 2 Maret 2014.

Wawancara dengan Ketua Masyarakat Investor Sekuritas Seluruh Indonesia (MISSI), Sanusi, disampaikan pada 2 Maret 2015.

Wawancara dengan Direktur Keuangan PT BW Plantation Tbk Kelik Irwantono, pada 9 Maret 2015.

Wawancara dengan Ketua OJK Muliaman Hadad pada Konferensi Pers Peringatan 37 Tahun Diaktifkannya Kembali Pasar Modal Indonesia, pada tanggal 14 Agustus 2014.

Wawancara dengan Direktur Penilaian Perusahaan Bursa Efek Indonesia (BEI), Hoesen, pada 2 Maret dan 14 Mei 2015.

Pidato Ketua Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Muliaman Hadad, pada acara Gerakan Nasional Cinta Pasar Modal, 12 November 2014, di Jakarta.

# MENINJAU KEMBALI HAK PENGELOLAAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERTANAHAN<sup>1</sup>

Myrna A. Safitri

## Abstract

*One of key legal issues in Indonesian Land Bill currently discussed in the Parliament is the management of land directly controlled by the state (known also as state land, tanah negara). A Right of Land Management (Hak Pengelolaan) is one of legal basis for the utilization of state land. Notwithstanding it is called ‘right’ or ‘hak’, the Right of Land Management is basically not a private land right but public authority of the state that is delegated to central or local governmental agencies to use the land for their own or other parties. The implementation of Right of Land Management has shifted, from public authority in nature to private land right of the governmental agencies. In this regard, the Right of Management is assumed as government’s land right. This article examines whether Indonesia needs the Right of Land Management, if so, the extent to which the Land Bill should provide legal provisions concerning this right. For this reason, this article discusses: (i) legal concept and instruments required to assess the implementation of state’s authority to control the land; (ii) shifting objective of Right of Land Management and political economic factors behind; (iii) legal provisions required for Right of Land Management in the Land Bill; (iv) recommendation concerning legal concepts and process to improve the quality of regulation of Right of Land Management in Indonesian Land Bill.*

## Keywords:

## Abstrak

Salah satu aspek hukum penting dalam RUU Pertanahan Indonesia yang saat ini tengah dibahas Dewan Perwakilan Rakyat adalah pengurusan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (dikenal sebagai tanah negara). Hak Pengelolaan adalah salah satu dasar hukum bagi pemanfaatan tanah

<sup>1</sup> Artikel ini dikembangkan dari makalah penulis berjudul “Meninjau Kembali Hak Pengelolaan” yang disampaikan pada Seminar bertema “Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional”, Fakultas Hukum Universitas Pancasila bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional pada 26 Agustus 2013.

negara. Meskipun disebut, ‘hak’, Hak Pengelolaan pada dasarnya bukan hak privat atas tanah tetapi kewenangan publik negara yang dilimpahkan kepada instansi Pemerintah atau pemerintah daerah untuk memanfaatkan tanah bagi dirinya atau pihak lain. Pelaksanaan Hak Pengelolaan telah bergeser, dari kewenangan publik menjadi aspek penguasaan privat instansi pemegangnya. Oleh sebab itu, Hak Pengelolaan ditafsirkan sama dengan hak atas tanah pemerintah. Artikel ini mendiskusikan apakah Indonesia masih memerlukan Hak Pengelolaan, jika ya seberapa jauh RUU Pertanahan harus mengatur ketentuan hukum bagi Hak Pengelolaan ini. Untuk menjawab hal itu maka artikel ini membahas: (i) konsep dan instrumen penilaian kewenangan menguasai negara atas tanah; (ii) pergeseran tujuan Hak Pengelolaan dan faktor ekonomi dan politik yang memengaruhinya; (iii) pengaturan HPL dalam RUU Pertanahan; (iv) rekomendasi mengenai konsep hukum dan langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kualitas pengaturan Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan.

**Kata Kunci:**

## 1. Pendahuluan

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menetapkan Rancangan Undang-Undang Tentang Pertanahan (selanjutnya disingkat RUU Pertanahan), sebagai salah satu rancangan undang-undang yang menjadi prioritas pada tahun 2015. Pembahasan ini sejatinya telah dilakukan pada masa bakti DPR-RI 2009-2014. Kendati demikian, di penghujung periode DPR-RI itu, tepatnya pada September 2014, pembahasan RUU ini dihentikan. Selanjutnya, RUU Pertanahan masuk kembali sebagai prioritas pada Prolegnas 2015 sebagai inisiatif DPR-RI. Di luar itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) juga mempersiapkan RUU Pertanahan mereka.

Salah satu aspek penting dalam RUU Pertanahan adalah ihwal pengurusan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, atau umumnya dikenal sebagai ‘tanah negara’. Pemanfaatan tanah negara salah satunya dilakukan melalui lembaga Hak Pengelolaan (HPL). Meskipun disebut sebagai ‘hak’, HPL ini bukanlah hak atas tanah, melainkan bagian dari kewenangan menguasai negara atas tanah, yang dilimpahkan kepada instansi Pemerintah atau pemerintah daerah. Hak Pengelolaan diberikan ketika instansi-instansi tersebut dalam melaksanakan tugasnya memerlukan tanah, baik yang akan digunakan

sendiri atau dapat digunakan oleh pihak lain.

Penjelasan Umum II (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Undang-undang Pokok Agraria, UUPA) menyatakan bahwa atas dasar kekuasaan negara atas tanah maka kepada sesuatu ‘Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra)’ dapat diberikan pengelolaan terhadap tanah untuk dipergunakan sebagai pelaksanaan tugasnya. HPL merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan: “Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”.

Jelaslah, HPL merupakan alat untuk menjalankan kewenangan publik bagi instansi pemerintah. Dalam perkembangannya kemudian, peraturan pertanahan memberikan peluang munculnya pergeseran watak Hak Pengelolaan kepada aspek keperdataan. HPL seakan-akan menjadi sama dengan hak atas tanah lainnya. Terlebih ketika terhadap tanah HPL juga diterbitkan sertipikat. Hal ini jelas berbeda dengan tujuan asal munculnya Hak Pengelolaan tersebut<sup>2</sup>. Akibatnya banyak pihak mengusulkan agar lembaga HPL ini tidak lagi ada dalam pengaturan mengenai tanah negara. Benarkah kita tidak lagi memerlukan lembaga semacam HPL?

Artikel ini dibuat untuk menjawab pertanyaan di atas. Argumentasi utama yang ingin disampaikan di sini bahwa permasalahan terkait dengan HPL itu salah satunya disebabkan karena pengabaian tujuan HPL sebagai instrumen pelaksanaan kewenangan negara untuk menguasai tanah sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Apakah yang sejatinya ada dalam pelaksanaan kewenangan negara menguasai tanah? Kita tidak dapat menilai HPL secara utuh tanpa kita menyepakati kerangka untuk menilai bagaimana tujuan HPL itu telah atau belum bersesuaian dengan indikator-indikator pelaksanaan kewenangan menguasai negara tersebut. Atas dasar pemikiran ini, maka setelah bagian yang memerikan tentang metode penelitian (bagian 2), artikel ini memaparkan secara ringkas mengenai cara menilai pelaksanaan kewenangan menguasai negara atas tanah (bagian 3). Setelah itu, saya menyampaikan bagaimana tujuan Hak Pengelolaan

---

<sup>2</sup> Sumardjono, M. 2008. **Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**. Jakarta: Kompas, Widodo, W. 2004. “Kajian Hukum terhadap Praktik Penyimpangan Hak Pengelolaan”. Dalam: **Arena Hukum** 23(7): 89-99, Kurniati, N. dkk. 2012. **Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Tanah Negara bagi Kesejahteraan Rakyat**. Jakarta: BPHN.

itu mengalami pergeseran dalam berbagai perundang-undangan pertanahan pada periode 1953 hingga 1999. Dengan mempelajari sejarah hukum ini kita dapat mengetahui konteks ekonomi dan politik yang memengaruhi pergeseran tujuan pemberian HPL (bagian 4). Pada bagian kelima, tulisan ini membahas mengenai pengaturan HPL yang terdapat dalam RUU Pertanahan yang ada pada DPR-RI dan RUU Pertanahan yang disiapkan oleh DPD-RI. Bercermin dari kondisi yang dipaparkan pada bagian-bagian sebelumnya. Tulisan ini akan diakhiri dengan rekomendasi saya mengenai konsep dan langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk meninjau kembali keberadaan Hak Pengelolaan ini dalam rumusan RUU Pertanahan.

## **2. Metode Penelitian**

Artikel ini berasal dari hasil penelitian yang saya lakukan pada tahun 2013, kemudian dilakukan pengkinian lagi pada tahun 2015, terutama ketika RUU Pertanahan masuk kembali menjadi prioritas dalam Prolegnas. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui prinsip-prinsip hukum umum yang ada dalam pengaturan tentang kewenangan negara menguasai tanah dan bagaimana kewenangan itu terwujud dalam pengaturan mengenai HPL. Selain itu, untuk memahami mengapa HPL terkesan dilaksanakan secara menyimpang dari tujuannya, penelitian ini menelusuri aspek ekonomi-politik yang mendasari perubahan pengaturan mengenai hak pengelolaan dan implikasinya pada aspek lingkungan.

Penelitian bersandar pada bahan-bahan peraturan perundang-undangan dan sejumlah tulisan mengenai tema HPL. Selain itu data juga berasal dari kumpulan berita di media cetak dan keterlibatan saya dalam sejumlah diskusi dan komunikasi personal dengan para pakar agraria dan pembuat kebijakan.

Masalah HPL dikaji dengan menemukan keterkaitan antara aspek hukum dan aspek politik-ekonomi. Sejak awal merumuskan masalah penelitian, saya menyadari bahwa pembahasan mengenai HPL tidak dapat dilakukan dengan mengisolir lembaga ini dari aspek-aspek non-hukum. Namun, demikian, saya membuat penelitian ini tidak berhenti hanya dengan memerikan persoalan. Lebih dari itu, penelitian ini bertujuan memberikan sumbangan pemikiran untuk pembentukan hukum, dalam hal ini RUU Pertanahan.

### 3. Kewenangan Menguasai Negara atas Tanah dan Implikasinya pada Hak Pengelolaan

UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam lainnya bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. UUPA kemudian menegaskan bahwa dalam penguasaannya itu, negara bukan pemilik tanah. Negara adalah organisasi kekuasaan yang memegang kewenangan untuk menguasai tanah (kemudian dikenal sebagai Hak Menguasai Negara<sup>3</sup>). Dengan demikian HMN, atau lebih tepatnya disebut Kewenangan Menguasai Negara (KMN) ini, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan kewenangan publik untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain UUPA, Mahkamah Konstitusi telah pula menafsirkan ketentuan mengenai KMN dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu sebagai kewenangan untuk:

- a. Merumuskan kebijakan;
- b. Melakukan pengurusan
- c. Melakukan pengaturan
- d. Melakukan pengelolaan
- e. Melakukan pengawasan

Dalam artikel saya yang dimuat dalam *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*,<sup>4</sup> saya mengidentifikasi bahwa salah satu persoalan yang kerap muncul dalam pelaksanaan KMN adalah terkait dengan sifat dan tujuan pengaturan atas tanah. Sering terdapat perbedaan pendapat tentang seberapa jauh peraturan yang ada mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketiadaan alat ukur untuk menilai hal ini adalah penyebab selisih pandangan tersebut.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan

<sup>3</sup> Lihat Pasal 2 ayat (2) UUPA.

<sup>4</sup> Safitri, M. A. 2014. "Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa indikator menilai pelaksanaannya", dalam: *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 1(2): 1-21.

Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil menyatakan bahwa kemakmuran rakyat dicapai melalui empat indikator berikut:

- a. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat
- b. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat
- c. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam
- d. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam

Hak Pengelolaan merupakan *salah satu elemen Kewenangan Menguasai Negara* yakni pengelolaan secara langsung instansi pemerintah atau pemerintah daerah terhadap tanah. Pelaksanaan pengelolaan tersebut harus memenuhi *empat indikator* kemakmuran rakyat sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, pemberian dan pelaksanaan HPL itu harus memberikan kemanfaatan bagi rakyat di sekitarnya. *Kedua*, pemberian HPL juga tidak menimbulkan kesenjangan struktur penguasaan tanah yang terlampau tinggi di wilayah tersebut. Pemberian HPL tidak menyebabkan rakyat di sekitarnya menjadi tuna kisma. *Ketiga*, pelaksanaan pembangunan di atas tanah HPL berdasarkan prinsip partisipasi yang hakiki. *Keempat*, pemberian HPL menghormati hak-hak rakyat termasuk hak masyarakat hukum adat.

Pemberian dan pelaksanaan HPL juga harus dipastikan mencapai tujuan perlindungan terhadap lingkungan dan memberikan keadilan bagi seluruh rakyat terutama pada mereka yang berada di sekitar lokasi tanah Hak Pengelolaan tersebut. Dengan tujuan ini maka tidak dapat dibenarkan jika pembangunan yang dijalankan di atas tanah Hak Pengelolaan melanggar prinsip-prinsip perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup serta menimbulkan pemiskinan pada warga di sekitarnya.

Orientasi komersial pada pelaksanaan HPL merupakan contoh nyata pengingkaran Hak Pengelolaan terhadap tujuan asali-nya sebagai elemen pelaksanaan Kewenangan Menguasai Negara. Atas dasar itu maka evaluasi terhadap pemberian HPL penting untuk dilakukan. Termasuk ke dalam evaluasi ini adalah pengkajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang menyebabkan perubahan watak Hak Pengelolaan tersebut. Bagian berikut menjelaskan mengenai beberapa peraturan yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan. Kita dapat melihat dimana pengingkaran terhadap tujuan Hak Pengelolaan ini bermuasal.

#### 4. Ekonomi-politik dibalik Pergeseran Tujuan Hak Pengelolaan dalam Regulasi Pertanahan 1953-1999

Pengaturan mengenai Hak Pengelolaan terdapat di berbagai peraturan selain yang disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA dan Pasal 2 ayat (4) UUPA. Di bawah ini dijelaskan bagaimana pengaturan mengenai HPL pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Pasca Orde Baru mengkonstruksikan tujuan pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan. Dijelaskan pula faktor ekonomi-politik yang memengaruhi pergeseran tujuan tersebut.

##### 4.1 Regulasi Periode Orde Lama (1953-1966)

###### a. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara

Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 1953 dapat dikatakan sebagai hukum nasional pertama yang terkait dengan lahirnya Hak Pengelolaan. PP ini sejatinya merupakan pengaturan terhadap lembaga penguasaan tanah negara oleh instansi pemerintah pada masa kolonial yang disebut sebagai *beheersrecht* yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah tentang penguasaan “Benda-benda yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik Negara” (Staatsblad 1911-110 jo. Staatsblad 1940-430). Pada Bab III Peraturan itu disebutkan bahwa benda-benda milik Negara yang tidak bergerak (termasuk tanah) dianggap ada di bawah penguasaan Departemen, yang menurut anggaran belanja, membiayai pemeliharannya. Tanah yang menjadi objek dari peraturan ini adalah tanah negara bebas (*vrij landsdomein*), yaitu tanah dimana tidak terdapat hak-hak baik atas dasar hukum barat atau hukum adat.

Di masa Hindia Belanda, ruang lingkup *vrij landsdomein* ini menjadi perdebatan yang tidak terselesaikan. Kelompok yang menganut penafsiran luas yang dikomandani oleh Nolst Trenite dari Universitas Utrecht memandang tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara intensif oleh penduduk pribumi sebagai tanah negara bebas, sedangkan kelompok yang menafsirkan *vrij landsdomein* secara sempit yang dipimpin oleh Cornelis Van Vollenhoven dari Universitas Leiden beranggapan bahwa tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara intensif itu termasuk ke dalam tanah-tanah pribumi, sebagai bagian dari *beschikkingrecht* (kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai hak ulayat) mereka.<sup>5</sup> Apa yang dilakukan oleh Trenite dan beberapa ahli hukum

<sup>5</sup> Lebih lanjut mengenai perdebatan ini dapat dibaca pada Termorshuizen-Arts, M. 2010. “Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia”, dalam: M. A. Safitri dan T. P. Moeliono (eds.), **Hukum Agraria dan**

dan praktisi pemerintahan kolonial itu dinyatakan oleh Keebet dan Franz von Benda-Beckmann<sup>6</sup> sebagai alat politik untuk pemerintahan Hindia Belanda untuk mengeksploitasi tanah-tanah negara bebas itu.

Kembali pada PP No. 8 Tahun 1953. Kelahiran Peraturan ini adalah untuk menertibkan praktik penguasaan tanah-tanah negara yang mengindikasikan penyimpangan, terutama pada saat pendudukan Jepang. Penyimpangan dimaksud dinyatakan dalam Penjelasan Umum I.5 PP No. 8 Tahun 1953 sebagai berikut:

...Untuk melancarkan usaha-usaha peperangan, berbagai-bagai Jawatan dari Pemerintahan pendudukan Jepang diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya ialah, bahwa dalam urusan tanah Jawatan-jawatan itu berbuat sekehendak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada. Banyaklah tanah-tanah Negara yang dengan begitu saja dipergunakan untuk keperluan yang menyimpang daripada tujuan yang telah ditentukan semula, atau yang dipindah-pindahkan dari tangan Jawatan yang satu ke tangan Jawatan lain, dengan tidak melalui acara penyerahan dan penerimaan yang resmi. Banyak pula tanah-tanah Negara yang dibiarkan pada itu sering juga terjadi pembelian-pembelian tanah dari penduduk yang tidak saja tidak dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ada, melainkan kemudiapun tidak diketahui Jawatan manakah yang menguasai.

*Beheersrecht* bukan hak keperdataan tetapi kewenangan publik mengurus dan merawat tanah milik negara sebagai harta benda kekayaan tetap negara Hindia Belanda.<sup>7</sup> PP No. 8 Tahun 1953 menyatakan bahwa subjek pemegang penguasaan atas tanah negara itu adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah (pemerintah swatantra).

Bagaimana penguasaan itu dilakukan, dijelaskan dalam Pasal 9 PP No. 8 Tahun 1953 sebagai berikut:

---

**Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi.** Jakarta: Huma, Van Vollenhoven Institute dan KITLV-Jakarta, hlm. 33-74.

<sup>6</sup> Von Benda-Beckmann, K. dan F. 2008. "Traditional law in a globalising world: Myths, stereotypes, and transforming traditions". **Van Vollenhoven Lecture**, Leiden University.

<sup>7</sup> Kurniati, *Op. cit*, hlm. 43.

1. Kementerian, Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara, yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek.
2. Perizinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 dari Pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali.
3. Tentang perizinan tersebut dalam ayat 2 di atas, Menteri Dalam Negeri perlu diberitahu.

Jelaslah, tujuan yang penting dari kewenangan menyerahkan penguasaan tanah itu kepada pihak lain adalah untuk menghindari penelantaran tanah-tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Karena itu maka penyerahan tanah kepada pihak lain itu *bersifat sementara*. Artinya penyerahan hanya dapat diterima selama instansi yang menguasai tanah itu belum mampu memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya (Penjelasan Pasal 9 PP No. 8 Tahun 1953).

**b. Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.VI/5/Ka, tanggal 20 Januari 1962 Tentang Pendaftaran Hak Penguasaan dan Hak Pakai dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan**

Setelah berlakunya UUPA, peraturan pertama mengenai penguasaan tanah-tanah negara adalah Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.VI/5/Ka tertanggal 20 Januari 1962. Widodo<sup>8</sup> menyatakan Keputusan ini merupakan peraturan pertama yang menerjemahkan *beheersrecht* sebagai hak penguasaan. Tidak banyak yang diatur dalam Keputusan ini kecuali menyatakan bahwa tanah-tanah yang sebelum UUPA dikuasai pemerintah daerah dengan hak *eigendom* harus dikonversi menjadi hak penguasaan. Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah yang belum diberikan hak akan diberikan hak penguasaan.<sup>9</sup> Keputusan ini tidak menjelaskan bagaimana hak penguasaan itu didefinisikan dan apa status hak dimaksud.

Keputusan Menteri Agraria ini kemudian dicabut oleh Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. Peraturan ini menegaskan bahwa hak pakai maupun hak pengelolaan harus didaftarkan.

---

<sup>8</sup> Widodo, *Op.cit*, hlm. 90.

<sup>9</sup> *Loc. cit.*

### **c. Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya**

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menegaskan bahwa hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yang selain digunakan untuk kepentingan instansi pemerintah dan pemerintah daerah juga dimaksudkan untuk digunakan pula oleh pihak lain, dikonversi menjadi hak pengelolaan (Pasal 2). Untuk selanjutnya instansi pemerintah dan pemerintah daerah akan memperoleh hak pengelolaan jika tanah negara yang dimohonkan juga akan digunakan oleh pihak lain (Pasal 5).

Meskipun menggunakan istilah ‘hak’, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ini menafsirkan tujuan Hak Pengelolaan sebagai pelaksanaan kewenangan publik. Pasal 6 Peraturan ini menjelaskan bahwa instansi dan pemerintah daerah pemegang hak pengelolaan mempunyai kewenangan sebagai berikut:

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- Menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh instansi pemegang hak tersebut dan pemberian hak tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang di bidang pertanahan.

Peraturan-peraturan terkait dengan Hak Pengelolaan pada masa Orde Lama ini membenarkan kesimpulan Nur Hasan Ismail<sup>10</sup> bahwa di masa ini peraturan mengenai Hak Pengelolaan lebih ditekankan pada fungsi untuk mendukung pelaksanaan tugas pemegang hak untuk melayani kepentingan warga masyarakat dan badan hukum Indonesia. Luasnya pun maksimal 1.000 meter persegi agar semakin banyak warga masyarakat dan badan hukum terlayani kepentingannya.

## **4.2 Regulasi Periode Orde Baru (1967-1998)**

### **a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah**

Peraturan Menteri ini menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan,

<sup>10</sup> Ismail, N. H. 2007. **Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik**. Jakarta: HuMA bekerjasama Magister Hukum UGM.

menerima pelepasan, izin pemindahan serta pembatalan beberapa jenis hak atas tanah, termasuk di dalamnya adalah hak pengelolaan (Pasal 12). Di sini, hak pengelolaan disetarakan kedudukannya dengan hak atas tanah.

**b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Pemberian Hak atas Tanah**

Ini adalah Peraturan pertama yang menyatakan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah. Pasal 28 Peraturan Menteri ini menyebutkan Hak Pengelolaan adalah *hak atas tanah Negara* seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk:

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun;
- Menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.

Peraturan ini juga menegaskan bahwa subjek Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah dan badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah (Pasal 29). Tidak dijelaskan apakah badan hukum itu merupakan badan hukum publik atau privat.

**c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya**

Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 dibentuk untuk memperlancar pembangunan ekonomi yang berbasis pada penanaman modal asing maupun dalam negeri. Kelahiran Peraturan Menteri ini tidak dapat dilepaskan dari tujuan instrumental hukum di masa awal Pemerintahan Orde Baru sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi. Diawali sejak tahun 1967, sejumlah undang-undang untuk tujuan ini diterbitkan, antara lain UU No. 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1967 Tentang Pokok-pokok Pertambangan. Pada periode inilah

UUPA juga mengalami peminggiran.

Terkait dengan pembahasan kita mengenai Hak Pengelolaan, saya ingin menegaskan bahwa Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 ini semakin menegaskan pergeseran tujuan pemberian Hak Pengelolaan. Pasal 2 dari Peraturan ini menyebutkan bahwa *perusahaan yang berbentuk badan hukum dapat memperoleh hak pengelolaan*. Dengan demikian, subjek hak pengelolaan tidak lagi sekedar instansi pemerintah dan pemerintah daerah tetapi juga sudah memasukkan badan hukum privat.

Peraturan ini juga memungkinkan badan hukum privat menjalankan kewenangan publik dengan menyatakan bahwa pemegang hak pengelolaan dapat merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah serta menyerahkan tanah kepada pihak lain (Pasal 3).

Selanjutnya Peraturan ini menyatakan bahwa hak pengelolaan dapat diberikan kepada BUMN/BUMD yang menjalankan usaha pembangunan perumahan (Pasal 5 ayat 3) atau *industrial estate* (Pasal 6 ayat 5) yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah/pemerintah daerah.<sup>11</sup>

Tanah-tanah perusahaan perumahan itu dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan hak milik selain hak-hak atas tanah lain (Pasal 5 ayat 7). Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya (Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4).<sup>12</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 juga memungkinkan pemberian hak pengelolaan pada BUMN/BUMD industri dan pelabuhan yang seluruh modalnya dimiliki negara (Pasal 11). Dengan pemberian hak milik maka sifat sementara dari penyerahan hak kepada pihak ketiga itu menjadi hilang. Pada sisi ini, Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 ini mengubah tujuan hak pengelolaan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya. Hal mana tidak terdapat pada Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1973 yang hanya memungkinkan pemberian Hak Pakai dalam jangka waktu enam tahun.

---

<sup>11</sup> Dengan ketentuan ini maka sesuai dengan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara maka badan usaha yang dapat memperoleh Hak Pengelolaan adalah yang berbentuk Perum, sedangkan yang berbentuk PT Persero harus diperiksa apakah seluruh modalnya dimiliki pemerintah atau tidak. Hal ini disebabkan menurut UU No. 19 Tahun 2003, pemilikan modal pemerintah dalam Persero dimungkinkan hanya sebesar 51%.

<sup>12</sup> Peraturan ini dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Kendati berkontribusi pada pergeseran tujuan pemberian hak pengelolaan dalam hal subjek hak dan sifat kesementaraan penyerahan hak pada pihak ketiga, Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 perlu diapresiasi dalam hal penentuan kriteria lokasi tanah-tanah yang dapat diberikan pada perusahaan itu. Dalam Pasal 7 ayat (3) disebutkan bahwa lokasi tersebut harus memenuhi syarat-syarat di bawah ini:

- Menghindari pengurangan areal tanah pertanian yang subur
- Memanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif
- Menghindari pemindahan penduduk dari tempat kediamannya
- Memperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran lingkungan

Meskipun ada kriteria penetapan lokasi yang disebutkan di atas, dalam praktiknya hal itu tidak banyak diindahkan. Akibatnya muncul masalah-masalah terkait dengan hak-hak masyarakat yang belum terselesaikan.<sup>13</sup>

Demikianlah, di masa Orde Baru, orientasi pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan bukan semata-mata untuk pelayanan publik dan menjalankan kewenangan publik. Ismail<sup>14</sup> (sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademis RUU Hak atas Tanah) menyimpulkan dua hal yang menjadikan watak Hak Pengelolaan di masa Orde Baru berubah. Pertama, Hak Pengelolaan tidak lagi menjadi sarana melaksanakan tugas tetapi sarana melaksanakan usaha dari pemegang haknya. Kedua, perubahan cara atau alas hak penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dari semula dalam bentuk hubungan hukum publik menjadi perjanjian yang merupakan hubungan hukum keperdataan menunjukkan bahwa pemegang hak menempatkan diri sebagai pihak yang berkedudukan sejajar dengan warga masyarakat yang akan menerima hak atas tanah tersebut. Pergeseran ini tidak terlepas dari politik pembangunan ekonomi yang dianut Pemerintah Orde Baru yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi dengan mensyaratkan watak hukum yang instrumentalis.

### **c. Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun yang diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011**

Undang-Undang mengenai rumah susun ini memandang HPL sama seperti hak atas tanah lain dimana rumah susun dapat dibangun. Rumah susun yang akan dibangun di atas Tanah HPL harus mempunyai status sebagai Hak Guna

<sup>13</sup> Erwiningsih, W. 2011. *Hak Pengelolaan atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, hlm. 109-112.

<sup>14</sup> Ismail, *Op.cit.*

Bangunan atau Hak Pakai di atas HPL. Pembangunan rumah susun berpotensi menghilangkan HPL. Hubungan hukum yang dimiliki pemegang HPL hanyalah hubungan dengan pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Ketika rumah susun sudah jadi dan diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas satuan rumah susun (SHM Sarusun) maka tidak ada lagi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai itu sehingga tidak ada hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pemegang SHM Sarusun.

**d. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai**

Peraturan ini menempatkan HPL sebagai sumber Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Posisi HPL di sini sama dengan tanah negara. Dalam Peraturan ini disebutkan bahwa terhadap Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang telah habis jangka waktunya maka pemegang hak mengembalikan tanah kepada pemegang HPL. Dengan demikian maka pengaturan yang ada dalam Peraturan Pemerintah ini masih mengakui aspek kewenangan publik dari pemegang HPL.

**e. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah**

Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa terhadap Hak Pengelolaan diterbitkan sertipikat. Dengan demikian maka Peraturan ini menyamakan HPL dengan hak atas tanah karena yang dimaksud dengan sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah.

**4.3 Regulasi Pasca Orde Baru**

**a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan**

Di masa Orde Baru, khususnya sejak 1973, Hak Pengelolaan yang sejatinya merupakan pelimpahan bagian dari hak menguasai negara kepada instansi pemerintah dan pemerintah daerah itu bergeser seakan-akan menjadi hak atas tanah. Aspek keperdataan lebih menonjol daripada aspek publik. Hak Pengelolaan tidak lagi untuk tujuan menjalankan tugas instansi pemerintah tetapi lebih ditujukan untuk menjalankan usaha BUMN/BUMD.

Pasca Orde Baru atau dikenal sebagai masa reformasi, regulasi mengenai Hak Pengelolaan belum mampu memberikan koreksi terhadap pergeseran tujuan ini. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 semakin memperteguh orientasi pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah. Alih-alih menyatakan Hak Pengelolaan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan menguasai negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, Peraturan ini memperlakukan Hak Pengelolaan sebagai pemberian hak atas tanah sama seperti hak atas tanah lainnya (lihat ketentuan dalam Pasal 2, Pasal 3 dan seluruh ketentuan dalam Bab III).

Sama dengan peraturan-peraturan sebelumnya, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 menyebutkan subjek Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. Seluruh badan ini dapat diberikan Hak Pengelolaan jika tugas dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Ketiadaan perbedaan yang signifikan dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 dengan regulasi mengenai Hak Pengelolaan pada masa Orde Baru menunjukkan bahwa faktor ekonomi-politik yang sama bekerja pula di masa reformasi. Dengan kata lain, penguasaan terhadap tanah-tanah negara melalui Hak Pengelolaan ini lebih banyak diabdikan untuk memfasilitasi perolehan keuntungan dari instansi pemegang haknya daripada untuk menjalankan pelayanan publik.

## 5. Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan

Dalam Naskah Akademik RUU Pertanahan DPR-RI maupun DPD-RI<sup>15</sup>, masalah hukum yang disoroti dalam pelaksanaan Hak Pengelolaan adalah pergeseran tujuannya. HPL tidak lagi mewujudkan sebagai pelaksanaan kewenangan publik dan pelayanan untuk masyarakat namun lebih menjadi urusan keperdataan dengan titik berat pada pemenuhan kepentingan ekonomi instansi pengembannya. Karena itu maka mengembalikan HPL pada tujuan awal adalah pesan sama yang disuarakan kedua dokumen naskah akademik ini.

Meskipun bertujuan sama, terdapat perbedaan rumusan materi muatan dalam RUU Pertanahan DPR-RI dan DPD-RI. Perbedaan pertama terletak dalam

---

<sup>15</sup> Dokumen Naskah Akademik yang digunakan dalam studi ini mengacu pada Naskah Akademik RUU Pertanahan DPD-RI tertanggal 8 Juni 2015 dan Naskah Akademik RUU Pertanahan versi DPR-RI tanpa tanggal.

hal mendefinisikan HPL. Naskah RUU Pertanahan DPR-RI mengartikan HPL sebagai HMN yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Sementara itu, RUU versi DPD-RI menambahkan bahwa HPL yang diartikan demikian itu penggunaannya adalah untuk pelayanan umum.

Perbedaan kedua adalah dalam menentukan subjek pemegang HPL. RUU versi DPR-RI menyebutkan bahwa HPL dipegang oleh instansi Pemerintah atau pemerintah daerah. Badan hukum dapat menjadi pemegang HPL jika memenuhi tiga syarat: (i) merupakan badan hukum milik negara atau milik daerah; (ii) seluruh modalnya dimiliki Pemerintah atau pemerintah daerah dan merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan; (iii) badan hukum dimaksud berorientasi pada pelayanan publik. RUU Pertanahan versi DPD-RI menetapkan subjek yang sama untuk pemegang HPL, namun menambahkannya dengan pemerintah desa. Selain itu, RUU Pertanahan yang disiapkan DPD-RI mempertegas bahwa tidak semua instansi Pemerintah dan pemerintah daerah dapat menjadi pemegang HPL. Hanya instansi yang mempunyai tugas dan fungsi pokok melakukan pengembangan suatu kawasan untuk tujuan-tujuan khusus seperti untuk pembangunan kawasan pelabuhan, kawasan industri, kawasan perdagangan bebas, kawasan hutan negara dan sebagainya yang dapat menjadi pemegang HPL. Dengan kata lain, instansi tersebut menjadi pemegang HPL karena dalam pelaksanaan tugasnya perlu menggunakan tanah untuk kepentingannya maupun kepentingan pihak lain.

Yang ketiga, perbedaan kedua naskah RUU dapat ditemukan dalam hal rumusan kewenangan pemegang HPL. Menurut RUU Pertanahan DPR-RI, kewenangan itu adalah untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan untuk menyerahkan pemanfaatan bagian tanah yang dibebani HPL kepada pihak ketiga. RUU Pertanahan versi DPD-RI menambahkan lagi kewenangan itu dengan penggunaan sebagian tanah HPL oleh instansi atau badan hukum pengembannya guna mendukung pelaksanaan tugasnya.

RUU Pertanahan DPD-RI lebih rinci dalam hal mengatur tentang apa yang harus dilakukan oleh pemegang HPL terkait rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Rencana itu harus memuat tentang bagian tanah yang diserahkan pemanfaatannya kepada warga masyarakat setempat dan bagian tanah yang akan digunakan sendiri oleh pemegang HPL. Rencana ini dilaporkan kepada Menteri yang berwenang dalam urusan agraria. RUU

Pertanahan DPD-RI juga mewajibkan pemegang HPL menyerahkan paling sedikit 60% luas tanah HPL kepada warga masyarakat setempat.

RUU Pertanahan DPR-RI tidak mengatur hal yang demikian namun hanya menyebutkan bahwa pihak ketiga yang dapat menerima tanah HPL adalah mereka yang kepentingannya menjadi ruang lingkup tugas dan fungsi pokok pemegang HPL. Terhadap pihak ketiga ini dapat diberikan hak atas tanah berjangka waktu berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Ditilik dari ketiga perbedaan di atas maka pengaturan HPL dalam RUU Pertanahan versi DPD-RI lebih rinci daripada RUU versi DPR-RI, terutama untuk memastikan agar pelaksanaan HPL benar-benar bertujuan untuk pelayanan publik serta menjamin ketiadaan ketimpangan struktur penguasaan tanah. Kewajiban pemegang HPL mengalokasikan 60% tanah HPL untuk masyarakat sekitarnya merupakan upaya menjamin ketiadaan tuna kisma di sekitar wilayah HPL. Pada sisi ini, rumusan HPL dalam RUU Pertanahan DPD-RI lebih banyak mengadopsi pemenuhan indikator kemakmuran rakyat dalam penguasaan tanah negara (lihat kembali bagian 3).

Meskipun demikian, ada hal-hal yang masih belum diatur dalam RUU Pertanahan versi DPR-RI maupun DPD-RI. Yang pertama terkait dengan pemenuhan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di atas tanah HPL baik yang dilakukan oleh pemegang HPL sendiri atau pihak ketiga yang bekerja sama dengannya. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, penguasaan negara hanya dapat disebut memenuhi sebesar-besar kemakmuran rakyat jika memasukkan aspek partisipasi masyarakat di dalamnya. Dalam hal ini, kedua RUU belum mengaturnya secara jelas. Yang kedua adalah terkait dengan penghormatan hak-hak rakyat termasuk hak masyarakat hukum adat dalam penerbitan HPL. Seyogianya, penerbitan HPL hanya dapat dilaksanakan di atas tanah-tanah dimana tidak ada penguasaan tanah oleh rakyat secara umum ataupun oleh masyarakat hukum adat. Hal ini dimaksudkan agar pemberian HPL tidak menimbulkan konflik atau sengketa pertanahan baru. Sayangnya kedua RUU belum mengatur mengenai hal ini. Yang terakhir adalah jaminan perlindungan lingkungan hidup dari pelaksanaan kegiatan di atas tanah HPL. Baik RUU Pertanahan DPR-RI maupun DPD-RI tidak menegaskan hal ini. Dalam hal menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah HPL, tidak dipersyaratkan dilakukannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan KLHS terhadap kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan yang dilakukannya. Dalam hal ini, penyusunan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah HPL sejatinya harus berdasarkan pada KLHS pula.

## 6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan pasca 1973 telah menggeser tujuan pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan. Politik pembangunan Orde Baru yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi dan menjadikan hukum sebagai instrumen pendukungnya merupakan faktor utama dari pergeseran ini. Mengingat pentingnya dasar hukum bagi instansi pemerintah untuk menguasai tanah mana lembaga Hak Pengelolaan ini perlu dipertahankan namun dengan sejumlah perubahan pada konsep dan implementasinya.

Hal pertama yang perlu dilakukan adalah mengembalikan konsep Hak Pengelolaan sebagai bagian dari elemen kewenangan menguasai negara, bukan sebagai hak atas tanah. Terhadap Hak Pengelolaan tidak perlu diterbitkan sertifikat namun cukup dicatat dalam peta dasar pendaftaran tanah.

Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah. Badan Usaha Milik Negara yang dapat menjadi pemegang hak ini semestinya hanyalah yang berbentuk Perum, bukan yang berbentuk PT Persero. Badan Usaha ini harus mendapatkan delegasi dari instansi yang berwenang dalam urusan yang terkait dengan bidang usahanya.

Tanah-tanah yang menjadi objek Hak Pengelolaan adalah tanah-tanah yang akan dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi yang akan memegang Hak Pengelolaan. Luasan dan lokasi tanah harus diatur dengan jelas, dengan mengacu pada kemampuannya mencapai tujuan melestarikan lingkungan dan mensejahterakan warga di sekitarnya. Pengaturan bahwa pemegang Hak Pengelolaan wajib mengalokasikan 60% tanah kepada warga di sekitarnya, sebagaimana terdapat dalam RUU Pertanahan versi DPD-RI, perlu didukung.

Terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan Hak Pengelolaan perlu segera dilakukan koreksi. Pertama, perlu dilakukan pengkajian ulang terhadap seluruh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan. Kedua, perlu merumuskan klausul yang tegas mengenai Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan. Klausul

dimaksud meliputi antara lain subjek, objek termasuk luas dan persyaratan pemberian Hak Pengelolaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Hak Pengelolaan. Ketiga, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan pendataan terhadap jumlah dan luas tanah dengan Hak Pengelolaan yang ada selama ini dan mempublikasikan hasil pendataan tersebut.

Secara khusus dalam rumusan materi muatan mengenai Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan, saya merekomendasikan dirumuskannya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dan penghormatan hak-hak rakyat dalam penerbitan Hak Pengelolaan. Kedua hal ini masih belum diatur dalam RUU Pertanahan versi DPR-RI maupun DPD-RI. Pelaksanaan pembangunan di atas tanah Hak Pengelolaan baik yang dilakukan oleh pemegang hak atau pihak ketiga yang bekerja sama dengannya perlu memperhatikan aspirasi masyarakat di sekitarnya dan mencegah kemungkinan terjadinya dampak lingkungan terburuk bagi mereka. Karena itu diperlukan pemberian informasi dan konsultasi dengan masyarakat yang ada di sekitar tanah Hak Pengelolaan itu. Selain itu, penerbitan Hak Pengelolaan bagi instansi Pemerintah, pemerintah daerah atau badan hukum sebaiknya dilaksanakan di atas tanah-tanah dimana tidak ada penguasaan tanah oleh rakyat secara umum ataupun oleh masyarakat hukum adat.

Untuk mendukung pembangunan di kawasan perdesaan maka penerbitan Hak Pengelolaan pada pemerintah desa penting dilakukan. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak merumuskan dengan jelas mengenai bentuk hak untuk penguasaan tanah oleh desa. Hal ini dapat dijawab dengan ketentuan dalam RUU Pertanahan yang memperbolehkan pemerintah desa menjadi subjek pemegang Hak Pengelolaan.

Terakhir, RUU Pertanahan yang ada masih belum mensyaratkan adanya Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam penyusunan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan. Jika hal ini tidak dilakukan maka akan sulit diantisipasi dampak kerusakan atau pencemaran lingkungan dari pembangunan di atas tanah Hak Pengelolaan. Karena itu, penting dimuat ketentuan yang mewajibkan KLHS dalam pengaturan Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan.

## Referensi

- Erwiningsih, W. 2011. **Hak Pengelolaan atas Tanah**. Yogyakarta: Total Media.
- Ismail, N. H. 2007. **Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik**. Jakarta: HuMA bekerjasama Magister Hukum UGM.
- Kurniati, N. dkk. 2012. **Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Tanah Negara bagi Kesejahteraan Rakyat**. Jakarta: BPHN.
- Safitri, M. A. 2013. "Meninjau Kembali Hak Pengelolaan" yang disampaikan pada Seminar bertema **Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional**, Fakultas Hukum Universitas Pancasila bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional pada 26 Agustus 2013.
- Safitri, M. A. 2014. "Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa indikator menilai pelaksanaannya", dalam: **Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia** 1(2): 1-21.
- Sumardjono, M. 2008. **Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**. Jakarta: KOMPAS.
- Termorshuizen-Arts, M. 2010. "Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia", dalam: M. A. Safitri dan T. P. Moeliono (eds.), **Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi**. Jakarta: Huma, Van Vollenhoven Institute dan KITLV-Jakarta, hlm. 33-74.
- Von Benda-Beckmann, K. dan F. 2008. "Traditional law in a globalising world: Myths, stereotypes, and transforming traditions". **Van Vollenhoven Lecture**, Leiden University.
- Widodo, W. 2004. "Kajian Hukum terhadap Praktik Penyimpangan Hak Pengelolaan". Dalam: **Arena Hukum** 23(7): 89-99.

## Wawancara: Tantangan Indonesia Menuju Negara Maritim

M Harjono Kartohadiprodjo

Pemerintahan Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla secara tegas menempatkan persoalan kemaritiman sebagai bagian integral dalam proses pembangunan nasional. Arah dan visi pemerintahan saat ini yang menjadikan maritim sebagai poros dalam pembangunan negara mengingatkan kesadaran bersama tentang modal geografis kelautan dan pulau-pulau yang dominan dibandingkan wilayah daratan.

2/3 wilayah kelautan Indonesia menyimpan banyak potensi yang dimiliki. Untuk itu sebuah tata kelola dan pemanfaatan sumber daya laut menjadi bagian penting untuk kedaulatan ekonomi, politik dan keamanan negara. Selain itu upaya pemerintah memanfaatkan laut sebagai jalur transportasi/pelayaran, yakni dengan konsep Tol Laut adalah sesuatu hal yang patut apresiasi. Karena kehadiran Tol Laut secara ekonomis akan membuat efisien jalur distribusi melalui laut.

Meskipun demikian, upaya membangun poros maritim bukan persoalan yang sederhana, belum tersedianya infrastruktur dan belum terciptanya sistem yang memadai dan banyak persoalan lain merupakan pekerjaan rumah yang terus-menerus untuk dicarikan solusinya. Dalam kerangka pemikiran tersebut, Redaksi Jurnal Selisik edisi ke 2 melakukan wawancara dengan M Harjono Kartohadiprodjo yang pernah menjadi *Perwakilan International Maritime Organization (IMO)* di Indonesia dan sebagai anggota *Shipping Conference Japan-Indonesia/Indonesia Europe /Europe Freight Conference* untuk melihat dan mengetahui lebih jauh mengenai pelbagai hal yang terkait persoalan maritim dengan segala potensi dan tantangannya. Berikut petikan wawancaranya;

### **Pandangan Bapak terhadap pembangunan maritim yang menjadi prioritas pemerintahan saat ini?**

Kami merasa bahagia Pemerintah dan masyarakat Indonesia saat ini telah menyadari bahwa masalah maritim penting menjadi salah satu *policy* kehidupan

bangsa dan negara. Karena di era Pemerintahan Orde Baru masalah maritim bukan topik yang diprioritaskan. Bahkan BAPPENAS tidak secara spesifik memasukkan pembangunan sektor maritim dalam Rencana Pembangunan Nasional yang merupakan penjabaran Garis Besar Haluan Negara/GBHN. Untuk itu perjuangan Bangsa Indonesia saat ini adalah menata kembali Pembangunan Nasionalnya disesuaikan dengan bentuk dan habitat geografinya yang merupakan 2/3 lautan terdiri dari 17.504 pulau

### **Bagaimana memaksimalkan modal geografis 2/3 lautan tersebut?**

Pengaruh secara geografis merupakan fenomena yang perlu diperhitungkan. Lautan Indonesia adalah sumber kekayaan alam, dengan keanekaan ragam flora yang sangat banyak jumlahnya di dunia, jauh lebih banyak dari keanekaan ragam flora di Amerika dan Afrika. Lautan sejak dahulu kala sebelum bangsa eropa memasuki wilayah Nusantara, adalah sebagai lambang perekat antar suku dan/atau kerajaan yang hidup di kawasan Nusantara. Laut merupakan prasarana angkutan laut, dalam menciptakan alur pelayaran yang merupakan urat nadi suatu wilayah, negara dan hubungan dengan dunia luar. Untuk itu masalah pelayaran dalam negeri merupakan alat yang ampuh dalam memberikan pemerataan kesejahteraan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu perlu ditata kembali, dimana pemerintah menyebut *policy*-nya dengan istilah Tol Laut.

### **Pandangan Bapak terhadap kebijakan pemerintah membuat Tol Laut sebagai bagian penting dalam menghadirkan moda transportasi yang diharapkan akan banyak memberikan dampak positif dalam bidang transportasi dan ekonomi?**

*Policy* Tol Laut adalah politik angkutan laut nasional dalam mewujudkan kedaulatan Negara dan Bangsa, berlandaskan wawasan nusantara dalam menyusun kekuatan ekonomi nasional dalam mencapai kesejahteraan yang berazaskan kekeluargaan dan kebersamaan sesuai budaya Indonesia yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD. Angkutan laut nasional yang merupakan urat nadi dari negara diperlukan bagi terlaksananya *distribusi nationale* dalam menunjang kehidupan warga yang sejahtera secara adil dan merata diseluruh pelosok Tanah Air. Sitem angkutan laut nasional yang tetap, teratur dan tepat waktu adalah prasarana angkutan yang sudah lama ditunggu masyarakat

seluruh Indonesia dalam membangkitkan industri dan perdagangan didaerah. Sehingga pemilik barang atau shipper bisa membuat jadwal yang tepat dalam melaksanakan pengapalan barang-barangnya.

### **Menurut Bapak tujuan pemerintah dengan Policy Tol Laut?**

*Pertama*, Membangkitkan kembali sistim angkutan laut nasional sebagai “urat nadi” Negara Indonesia dalam menunjang warganya hidup bernegara yang sejahtera di Negara Maritim. *Kedua*, Cara menyempurnakan pemerataan pembangunan nasional dengan tujuan mencegah kesenjangan sosial dan kesenjangan antar daerah. *Ketiga*, Mempererat ikatan pertalian antar daerah dan suku dalam mewujudkan kesatuan budaya sesuai motto: ”Bhineka Tunggal Ika:” *Keempat*, Menciptakan hubungan antar bangsa secara langsung, melalui pelayaran sebagai alat angkut perdagangan dalam melakukan export dan import, tanpa melalui pelabuhan transit.

### **Supaya angkutan laut bisa efisien dan tarif angkutan lebih ekonomis, Apa yang perlu diperhatikan?**

*Pertama*, Design kapal harus disesuaikan dengan lingkungan alam dari alur pelayaran dan pelabuhan yang disinggahi. Design kapal harus disesuaikan dengan lingkungan alam, seperti, lebar alur, kedalaman dan pasang surut air laut. Maka, panjang dan lebar kapal, draft kapal serta bentuk dari palka harus disesuaikan dengan barang yang secara tetap dan teratur diangkut. *Kedua*, Besar kapal harus disesuaikan dengan kebutuhan muatan yang diangkut kapal dalam *economic scale* harus mencapai “full in down”. *Ketiga*, Kecepatan bongkar dan muat di pelabuhan menentukan lamanya waktu kapal berada di pelabuhan. *Keempat*, Biaya Pelabuhan berikut peralatannya dan harga pembelian kapal merupakan biaya yang perlu diperhitungkan.

### **Apa dampak kegiatan pelayaran di masyarakat :**

Pelayaran adalah bagian dari *Strategic Socio Technical System Project*, yaitu jaringan teknologi yang berdampak luas di masyarakat. Sama fungsinya seperti komputer dan telekomunikasi, tetapi pelayaran memiliki dampak yang luas membangkitkan usaha yang padat karya di masyarakat dan sebagai urat nadi perekonomian. Korea Selatan, Jepang, Taiwan dan RRT tidak memiliki bahan baku yang cukup bagi kebutuhan industrinya seperti Indonesia, tetapi memiliki

armada laut yang kuat mengangkut kebutuhannya dan penjualan barang jadinya. Singapura tidak mengenakan pajak bagi perusahaan pelayarannya, karena Singapura sebagai pelabuhan transit terbesar di dunia menilai pelayaran adalah kegiatan yang menumbuhkan perekonomian dan pendapatan terbesar bagi negara kota tersebut.

### **Bagaimana dengan kekayaan laut Indonesia?**

UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 mengatakan: *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.* Laut Indonesia yang luasnya 3,8 juta km<sup>2</sup> (2/3 X 5,8 juta km<sup>2</sup>) merupakan kekayaan alam dunia memiliki banyak keuntungan, yaitu: *pertama*, mampu menyerap sekitar 44% dari seluruh *carbon dioxida* (CO<sub>2</sub>) di atmosfer. Lautan Indonesia merupakan wilayah dunia yang membantu mencegah pemanasan dunia akibat pembakaran bahan bakar *petro energy* dan batu bara. Kenaikan CO<sub>2</sub> di bumi diserap oleh tumbuh-tumbuhan laut yang tumbuh di wilayah lautan Indonesia. Bila tumbuh-tumbuhan laut di Indonesia tidak mampu menyerap CO<sub>2</sub>, maka suhu bumi akan naik. *Kedua*, Algae atau rumput laut yang banyak tumbuh di Lautan Indonesia, merupakan potensi dijadikan bio energy, seperti: Bio-diesel- Bio-hidrogen- Bio-mentana-Bio-oil, Bio-etanol dan Bio-metanol. *Ketiga*, Kekayaan ikan laut yang bisa ditangkap menurut perhitungan adalah 6,4 juta ton per tahun, berdasarkan peraturan internasional, penangkapan ikan tidak lebih dari 80% pertahun dari kapasitas produksinya atau 5,12 juta ton per tahun. Sedangkan kemampuan nelayan Indonesia masih jauh dibawah ketentuan tersebut. *Keempat*, Terumbu karang di Indonesia luasnya mencapai 284,3 ribu km<sup>2</sup> atau seluas 18% dari jumlah terumbu karang di dunia. Segitiga Terumbu Karang dunia, yang disebut sebagai: "*Amazone of the Sea*" mencakup perairan tengah dan timur Indonesia. Di dalamnya terdapat 2.500 jenis ikan, 2.500 moluska, 1.500 jenis udang dan 590 jenis karang.

### **Bagaimana menjaga kelestarian kekayaan alam laut Indonesia?**

Posisi Negara Indonesia yang terletak diantara Lautan Pacific dan Lautan Hindia, yang saat ini merupakan lintasan laut 60% perdagangan dunia mengakibatkan wilayah laut Indonesia merupakan lintasan laut terpadat di dunia. Tiba saatnya Pemerintah Indonesia harus membuat peraturan untuk menjaga kelestarian kekayaan laut dunia yang berada di Indonesia. Sebagaimana

juga berlaku pada kapal-kapal yang berlayar dikawasan laut di Amerika Serikat dan Eropa.

### **Apa yang diperlukan Pemerintah terkait sektor kemaritiman dalam menghadapi perdagangan Internasional?**

*Pertama*, Perlu Pelabuhan Pengumpul dijalur pelayaran Chockpoint, seperti Pelabuhan Makasar dijalur pelayaran Selat Makasar/Lombok sebagai Pelabuhan Pengumpul Wilayah Indonesia Timur, Perlu Pelabuhan Bojonagara dijalur pelayaran Selat Sunda sebagai Pelabuhan Pengumpul Wilayah Indonesia Tengah dan Barat (Sumatra Bagian Barat), Perlu Pelabuhan Kuala Namu dialur pelayaran di Selat Malaka sebagai Pelabuhan Pengumpul Wilayah Barat/Selat Malaka. *Kedua*, Membangun *Flag Carrier* untuk ikut serta dalam *World Shipping Consortium Opration* (hidupkan kembali PT Djakarta Loyd). *Ketiga*, Membangun Kembali Pelayaran Samudra Dekat dalam pelayaran antara Negara ASEAN, India, Australia, New Zealand, Hongkong, Taiwan dan lain sebagainya

### **Apa yang diperlukan untuk membangkitkan kegiatan ekonomi daerah dan pemerataan kesejahteraan pembangunan nasional dalam kaitannya dengan sektor kemaritiman?**

Perlu dibangun 4 Pusat *Regional Supply*, yaitu: Makasar untuk Indonesia Bagian Timur, Surabaya & Jakarta untuk Indonesia Bagian Tengah, Medan atau Kuala Namu (atau tempat yang strategis sepanjang Selat Malaka) untuk Indonesia Bagian Barat. Disemua Pusat *Regional Supply* perlu dibangun industri kebutuhan regional. Sehingga kebutuhan wilayah dapat di *supply* dari tempat tersebut.

### **Tanggapan Bapak tentang rencana penempatan Kapal 3000 TEU dan Pembangunan 24 Pelabuhan?**

Hendaknya perlu ditinjau kembali, karena, *Pertama*, Jumlah muatan yang diangkut oleh kapal sebesar kapasitas 3000 TEU atau lebih untuk operasi dari Barat ke Timur Indonesia dan sebaliknya disangsikan jumlah muatannya. *Kedua*, Tidak menunjukkan pembangunan “untuk peningkatan kemampuan Usaha Mikro Kecil Menengah sebagai landasan perekonomian Bangsa Indonesia”. *Ketiga*, Pembangunan pelabuhan baru perlu ditinjau kembali penggunaannya, karena kota yang merupakan pusat kehidupan dan ditunjang pelabuhan di Indonesia umumnya terletak di muara atau ditepi disungai.

## Bagaimana dengan masalah diplomasi maritim?

Sebagai negara yang berdaulat, terletak di antara Lautan Pacific dan lautan Hindia, antara Benua Asia dan Benua Australia yang merupakan lalu lintas perdagangan dunia dan diakui sebagai Negara Kepulauan oleh PBB dalam Konvensi Hukum Laut Internasional tahun 1982, maka munculah berbagai masalah kepentingan negara-negara asing yang menimbulkan masalah diplomatik bagi Negara Indonesia. Maka permasalahan diplomasi yang berpotensi timbul bagi Negara Indonesia adalah, *Pertama*, karena letaknya di antara Lautan Pacific dan Lautan Hindia, sejak berabad-abad merupakan lalu lintas tersingkat dari Asia Timur menuju Amerika, Eropa dan Afrika. *Kedua*, Memiliki perbatasan laut dengan 9 (sembilan) negara tetangga dan 3 (tiga) perbatasan darat. *Ketiga*, Perairan Indonesia memiliki 4 (empat) Checkpoint yang sangat bermanfaat bagi lalu lintas pelayaran internasional. *Keempat*, Wilayah perairan Indonesia saat ini merupakan lintasan 50%-60% perdagangan dunia dan lintasan 15 juta barrel/hari *petro product*. *Kelima*, Berbatasan dengan 7 negara yang sedang konflik memperebutkan P. Spreitley di Laut China Selatan yang kaya akan minyak bumi dan merupakan pintu masuk dari Asia Timur menuju perairan Indonesia menuju Afrika, Amerika dan Eropa.

# FENOMENA GERAKAN RADIKALISME ISIS DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Dian Purwaningrum Soemitro

## Abstract

*ISIS group movement phenomenon which increasingly spread, believed to be an action that aims at terrorizing the international community by trying to form an Islamic State to destroy religions or beliefs that are contrary to their own version of pure Islam. Ironically, they endorse violence to oppress the minorities and attacked the regimes or Governments which are not in line with the ideology of Islamic hard top and interpretation according to their group. ISIS itself was formerly a part of Al-Qaidah already declared as a forbidden terrorism organization in the world, but in its development then split up because it is considered contradictory and inconsistent with Al-Qaidah inasmuch has veered from its mission of national struggle by creating sectarian war in Iraq and Syria. Established in the year 2013, in a short span of this movement has led to much loss of life, property and attacked other countries territory. Because they made lots of huge problems, the ISIS gets a censure motion both from Western countries and other Islamic countries. The United Nations (UN) as an international organization whose primary task is to maintain international peace and security, through its main bodies i.e. the Security Council has made a Resolution to fight against the movement of ISIS. The purposes of writing of this article are to analyze and discuss about the imposition of sanctions of ISIS to the International Court, is it allowed to give the status of ISIS as a movement or systematic group, is it can be categorized under a subject of international law (Belligerent) or is it just the sheer movement of organized terrorism groups. This writing seeks review of the sources of international law and applicable up to this time, regarding the status of the ISIS, which in this article is also not only viewed in the perspective of international law, but also studied in exposure to the political paradigm in international relations between countries that are currently underway.*

**Keywords:** *ISIS, Terorism, Belligerent, International Peace And Security.*

## Abstrak

Fenomena gerakan kelompok ISIS yang kian menjalar, diyakini sebagai tindakan yang bertujuan menyorot masyarakat internasional dengan berusaha

membentuk Negara Islam untuk menghancurkan agama-agama atau keyakinan yang bertentangan dengan Islam murni versi mereka. Ironisnya, mereka mengabsahkan kekerasan untuk menindas kaum minoritas dan menyerang rezim atau pemerintahan yang tidak sejalan dengan ideologi dan interpretasi keras atas Islam menurut kelompok mereka. ISIS sendiri sebelumnya merupakan bagian dari Al-Qaidah yang sudah dinyatakan sebagai organisasi terorisme terlarang di dunia, namun dalam perkembangannya kemudian berpisah karena dianggap bertentangan dan tidak sejalan dengan Al-Qaidah lantaran telah berbelok dari misi perjuangan nasional dengan menciptakan perang sektarian di Irak dan Suriah. Didirikan pada tahun 2013, dalam kurun waktu singkat gerakan ini telah menimbulkan banyak korban jiwa, harta dan menyerang teritorial negara-negara lainnya. Oleh karena sangat meresahkan, gerakan ISIS tersebut mendapat kecaman baik negara-negara barat dan negara-negara Islam lainnya. PBB sendiri sebagai organisasi internasional yang tugas utamanya adalah menjaga perdamaian dan keamanan internasional, melalui badan utamanya yakni Dewan Keamanan telah mengeluarkan resolusi guna melawan pergerakan ISIS. Penulisan artikel ini bertujuan untuk menganalisa dan membahas mengenai pengenaan sanksi dan dapat dituntutnya ISIS ke forum Pengadilan Internasional, menilik status ISIS sebagai suatu gerakan atau kelompok tersistem, apakah dapat dikategorikan sebagai suatu subyek hukum internasional (Pemberontak/Belligerent) atau hanya gerakan kelompok terorisme terorganisir semata. Penulisan ini berusaha meninjau dari sumber-sumber hukum internasional yang ada dan berlaku sampai dengan saat ini, mengenai status ISIS tersebut, dimana dalam artikel ini juga tidak hanya melihat dalam perspektif hukum internasional saja, namun juga mengkaji dalam paparan hubungan internasional dalam paradigma politik antar negara yang tengah berlangsung saat ini.

**Kata Kunci:** ISIS, Terorisme, Pemberontak, Perdamaian dan Keamanan Internasional.

## PENDAHULUAN

Dunia kembali dikejutkan dengan peristiwa pengeboman yang terjadi pada tanggal 13 November 2015, Jumat malam di berbagai tempat di Paris. Peristiwa yang memakan korban jiwa sedikitnya 129 orang, menimbulkan kepanikan bukan hanya warga negara Perancis tapi juga seluruh masyarakat internasional lainnya. Dilansir oleh beberapa media internasional, para pelaku yang mengaku melakukan pengemboman tersebut berasal dari kelompok radikal bersenjata ISIS (*Islamic State of Suriah and Iraq*). Dalam pernyataannya, ISIS mengatakan

telah menerjukkan orang-orang yang disebut sebagai pelaku jihad. Disebutkan mereka mengenakan sabuk bom bunuh diri dan membawa senapan mesin untuk melancarkan serangkaian serangan hampir serentak di sejumlah lokasi di ibu kota Prancis, Paris. Lebih lanjut ISIS mengatakan Prancis dan pihak-pihak sekutunya tetap menjadi sasaran ISIS. Adapun alasan-alasan mengapa Prancis menjadi target meliputi karena telah berani menghina Nabi Muhammad, karena telah berbangga diri memerangi Islam di Prancis dan karena menyerang Muslim di khilafah dengan pesawat-pesawatnya.<sup>1</sup>

Pasca serangan bom tersebut, Presiden Perancis Francois Hollande mengumumkan keadaan darurat, menutup perbatasan dan memobilisasi tentara. Ibu kota Paris berada dalam kondisi mencekam setelah pria bersenjata dan pelaku bom bunuh diri menyerang sebuah restoran, gedung pertunjukan dan lokasi dekat stadion olahraga di beberapa lokasi berbeda di Paris. Hollande juga menyatakan menutup perbatasan untuk mencegah agar kelompok penyerang lainnya tidak bisa melarikan diri. Seluruh layangan kereta api bawah tanah Paris, sekolah, kampus serta gedung pemerintah ditutup. “Ini sangat mengerikan”, kata Hollande dengan suara bergetar saat menyampaikan pernyataan melalui stasiun televisi, sebelum memimpin rapat darurat bersama kabinetnya. Hollande kemudian segera mengunjungi lokasi serangan bom, termasuk gedung pertunjukan Bataclan dan bersumpah bahwa pemerintah Perancis akan menumpas tanpa ampun aksi teroris.<sup>2</sup>

Semua layanan darurat juga dimobilisasi dan polisi yang sedang cuti dipanggil untuk bertugas, sekitar 1.500 tentara dikerahkan untuk membantu evakuasi para korban di rumah sakit. Tidak diketahui secara pasti apakah kelompok bersenjata yang lain masih berkeliaran. Siaran radio mengimbau warga Kota Paris agar tetap di rumah dan menjauh dari jalan-jalan. Warga juga diimbau agar memberikan tempat perlindungan bagi siapa pun yang berada di jalan.<sup>3</sup>

Setelah peristiwa pengeboman yang terjadi di Perancis tersebut, Perancis akhirnya melaksanakan serangan bertubi-tubi ke Suriah. Gempuran yang terjadi dua hari setelah rangkaian insiden serangan di Kota Paris itu ialah yang terbesar sejak Prancis memperpanjang masa pengeboman melawan kelompok ekstremis

---

<sup>1</sup> [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151114\\_dunia\\_paris\\_isis](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151114_dunia_paris_isis), *ISIS Mengaku Sebagai Pelaku Serangan Paris*, (14 November 2015).

<sup>2</sup> <http://sp.beritasatu.com/home/prancis-nyatakan-keadaan-darurat-menyusul-serangan-bom-paris/101594>, *Prancis Nyatakan Keadaan Darurat Menyusul Serangan Bom Paris*, (14 November 2015).

<sup>3</sup> *Ibid.*

di Suriah pada September lalu, sebut Kementerian Pertahanan Prancis. Dalam gempuran tersebut, armada pesawat Prancis dikerahkan secara bersamaan dari Uni Emirat Arab dan Jordania. Mereka menjatuhkan sebanyak 20 bom ke Kota Raqqa yang dianggap sebagai kantong kekuatan kelompok ISIS. Kementerian Pertahanan mengklaim bom-bom itu menghantam sejumlah target, termasuk pusat komando, depot amunisi, dan kamp pelatihan milisi. Kepada BBC di sela-sela pertemuan G20, Menteri Luar Negeri Prancis Laurent Fabius menegaskan serangan ke Kota Raqqa ialah sesuatu yang lumrah. “Mengingat Prancis tidak hanya diancam, tapi juga diserang Daesh (akronim untuk ISIS), lumrah baginya (Prancis) untuk melangkah maju. Dalam konteks pertahanan diri, perlu bagi Prancis untuk mengambil aksi. Kami telah melakukannya pada masa lalu, dan kami melakukannya hari ini lantaran Raqqa adalah pusat komando Daesh. Kami tidak bisa berdiam diri saat diserang, seperti yang Anda lihat dalam tragedi di Paris,” kata Fabius.<sup>4</sup>

Kita sebagai bagian dari masyarakat internasional menyaksikan bahwa di sini terjadi tindakan pembalasan atas perbuatan teror yang dilancarkan oleh kelompok radikal ISIS. Pemerintah Prancis atas nama bela diri (*self defence*) yang didukung oleh para sekutunya berupaya menumpas kelompok tersebut, langsung di wilayah kelompok tersebut ditenggarai berasal. Namun tentu saja tindakan represif yang dilakukan oleh negara-negara aliansi barat tersebut, tidak hanya menyerang kepada gerombolan-gerombolan ISIS yang bermukim di Suriah, tetapi juga berakibat kepada rakyat sipil Suriah lainnya yang tidak berdosa dalam hal ini anak-anak dan wanita yang turut menjadi korban serangan balasan dari Prancis.

Sudah sejak lama tindakan hak bela diri negara (*the right to self defence*) diakui secara hukum internasional bukan saja sebagai dasar untuk melakukan intervensi, akan tetapi penggunaan kekerasan yang dilakukan dalam rangka bela diri juga dibenarkan hanya jika dianggap perlu untuk mempertahankan diri (*self preservation*). Piagam PBB sendiri telah mencantumkan ketentuan mengenai hak negara untuk membela diri baik secara individual maupun kolektif. Pasal 51 yang mempunyai kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Telah terjadi suatu serangan bersenjata terhadap negara anggota PBB.
2. Hak bela diri itu ada sampai Dewan Keamanan mengambil sesuatu tindakan-  
\_\_\_\_\_ tindakan yang diperlukan untuk memelihara perdamaian dan keamanan

<sup>4</sup> [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151116\\_dunia\\_prancis\\_raqqa](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151116_dunia_prancis_raqqa), Prancis Lancarkan Serangan Besar-Besaran Ke Suriah, (16 November 2015).

internasional.

3. Tindakan yang dilakukan dalam rangka hak bela diri itu harus dilaporkan segera kepada Dewan Keamanan.
4. Bagaimanapun juga hal itu tergantung pada kekuasaan Dewan Keamanan untuk meninjau lagi.
5. Hak semacam itu juga tidak akan mempengaruhi tanggung jawab Dewan Keamanan terhadap pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional.<sup>5</sup>

Memperhatikan keadaan konflik yang kian meruncing antar Negara yang disebabkan oleh tindakan teror yang dilakukan oleh kelompok radikal yang mengatas-namakan agama seperti ISIS tersebut di atas, tentu sangat memprihatinkan bagi keselamatan seluruh umat manusia di belahan dunia manapun, serta tindakan-tindakan yang dapat mengancam kedaulatan baik yurisdiksi atau territorial. Penulisan artikel ini tidak akan membahas secara detil mengenai konflik ideologi Islam yang menjadi dasar haluannya, namun lebih untuk membahas secara umum mengenai dapat dituntutnya ISIS ke forum Pengadilan Internasional, dengan menelaah apakah status ISIS sebagai suatu gerakan atau kelompok yang tersistem, dapat dikategorikan sebagai suatu subyek hukum internasional (*Pemberontak/Belligerent*) atau hanya merupakan gerakan kelompok terorisme terorganisir semata, dimana berusaha mengacaukan perdamaian dan keamanan internasional kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Internasional di dunia. Pembahasan tidak hanya melihat dalam perspektif hukum internasional saja, namun juga mengkaji dalam paparan hubungan internasional dalam paradigma politik antar negara yang tengah berlangsung saat ini.

## **PEMBAHASAN.**

Terlalu sering kita menyaksikan bahwa tindakan terorisme terus menimbulkan rasa sakit dan penderitaan pada kehidupan masyarakat seluruh dunia. Hampir tidak ada minggu berlalu tanpa tindakan terorisme yang mengambil tempat di suatu tempat di dunia, tanpa pandang bulu mempengaruhi orang-orang tak berdosa yang hanya kebetulan berada di tempat yang salah pada waktu yang salah. Negara anggota melalui Majelis Umum PBB telah berusaha meningkatkan upaya kerja sama untuk menumpas pelaku teror dan melanjutkan

<sup>5</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional*, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2007), hlm. 141-142.

kerangka kerja di bidang hukum. Dewan Keamanan PBB juga melakukan upaya aktif untuk pecegahan terorisme melalui putusan-putusan resolusi yang dikeluarkannya, serta menetapkan beberapa badan subsider di bawahnya. Dalam waktu yang bersamaan badan-badan khusus dan perwakilan khusus PBB telah melaksanakan rencana kerja untuk melawan teroris, demi membantu lebih lanjut kinerja yang dirancang oleh para negara anggota PBB.<sup>6</sup>

Terorisme sendiri bukan merupakan suatu hal yang baru. Kegiatan terorisme yang pernah terjadi selama ini telah terekam dalam catatan sejarah yang kelam. Xenophon (seorang ahli sejarah Yunani yang hidup pada tahun 431-350 SM), menuliskan tentang keefektifan dari serangan secara psikologis menciptakan ketakutan dalam peperangan, sebagaimana melakukan propaganda, dimana hal ini dilakukan pada masa kini oleh para teroris. Beberapa Kekaisaran Roma kuno, yakni Tiberius (sekitar tahun 14-37 M) dan Kaligula (sekitar tahun 37-41 M) juga menggunakan metode penghancuran secara masal, pengrusakan bangunan-bangunan, dan eksekusi mati sebagai cara untuk mengintimidasi lawan politik. Kegiatan terorisme secara terbuka didukung oleh Robespierre sebagai cara untuk menggerakkan revolusi Perancis, dimana pada masa ini terkenal sebagai Pemerintahan Teror (*the Reign of Terror* tahun 1793-1794).<sup>7</sup> Tujuan utama dari terorisme bukanlah melaksanakan pembunuhan atau pembantaian, akan tetapi untuk membentuk suasana penuh dengan ancaman dan ketakutan bagi masyarakat yang menyakikan atau menjadi korbannya, yang tentu saja pegeboman, pembunuhan massa melalui berondongan senjata api, penganiayaan fisik terhadap orang-orang yang dianggap musuh menjadi jalan yang sangat efektif dalam menciptakan histeria atas rasa ketakutan tersebut.

Dampak yang relatif besar diberikan akibat permasalahan terorisme ini, masalah ini bukan hanya menarik perhatian bagi masing pemerintah negara-negara yang berusaha menjaga keutuhan dan keamanan kedaulatan teritorial dan legitimasi yurisdiksi di wilayahnya, namun juga dunia internasional secara global. Isu ini juga mendapat perhatian penuh dari organisasi internasional PBB, yang telah mengeluarkan beberapa konvensi internasional mengenai penanga-

<sup>6</sup> Dian Purwaningrum Soemitro & Indra Wahyu Pratama, *Scope Of State Responsibility Against Terrorism In International Law Perspective; Indonesian Cases*, (Bandung: International Conference at Parahyangan University, 10 May 2013), hlm. 2. Lihat juga United Nations, *UN Action To Counter Terrorism*, <<http://www.un.org/terrorism/index.shtml>>.

<sup>7</sup> *Ibid.* Lihat juga Irene Hadiprayitno, *Terorisme dan Teori Konspirasi: Tinjauan Terhadap Peran PBB*, *Jurnal Politik Internasional GLOBAL*, Vol. 5, No. 2, (Depok: Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI, Mei 2003), hlm. 49.

nan terhadap kasus-kasus teror. Pada tanggal 15 Desember tahun 1997, Majelis Umum PBB, tanpa melalui proses pemungutan suara (*voting*) mengeluarkan suatu konvensi internasional tentang PemberantasanPengeboman Oleh Teroris (Resolusi No. A/RES/52/164). Di dalam Pasal 2 Ayat (1) Konvensi ini, terdapat aturan mengenai apa yang dimaksudkan dengan Teroris, adalah:

*“... person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device in, into or against a place or public use, a State or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility:*

- a). with the intent to cause death or serious bodily injury, or*
- b). with the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic loss.”<sup>8</sup>*

ISIS sebagai pelaku aksi teror yang terus memakan korban jiwa, memicu ketakutan masyarakat internasional baik secara individu perorangan maupun pemerintah negara-negara dimana ISIS pernah dan sedang melaksanakan aksinya. ISIS sendiri sebelumnya merupakan bagian dari Al-Qaidah yang sudah dinyatakan sebagai organisasi terorisme terlarang di dunia, namun dalam perkembangannya kemudian berpisah karena dianggap bertentangan dan tidak sejalan dengan Al-Qaidah lantaran telah berbelok dari misi perjuangan nasional dengan menciptakan perang sektarian di Irak dan Suriah. ISIS berusaha membentuk Negara Islam untuk menghancurkan agama-agama atau keyakinan yang bertentangan dengan Islam murni versi mereka. Ironisnya, mereka mengabsahkan kekerasan untuk menindas kaum minoritas dan menyerang rezim atau pemerintahan yang tidak sejalan dengan ideologi dan interpretasi keras atas Islam menurut kelompok mereka.

---

<sup>8</sup> Indonesia, *Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman Oleh Teroris, 1997)*, No. 3 tentang Isi Pokok-Pokok Konvensi: “Konvensi ini menetapkan bahwa setiap orang dianggap telah melakukan tindak pidana apabila orang tersebut secara melawan hukum dan sengaja mengirimkan, menempatkan, melepaskan atau meledakkan suatu bahan peledak atau alat mematikan lainnya di, ke dalam, atau terhadap tempat umum, fasilitas negara atau pemerintah, sistem transportasi masyarakat, atau fasilitas infrastruktur yang dilakukan dengan tujuan untuk menyebabkan kematian, luka berat atau dengan tujuan untuk menghancurkan tempat, fasilitas atau sistem yang mengakibatkan kerugian ekonomi yang besar. Ketentuan ini berlaku juga bagi orang yang melakukan percobaan atas tindak pidana tersebut dan bagi mereka yang turut serta dalam terjadinya tindak pidana tersebut”. Lihat juga Dian Purwaningrum Soemitro & Indra Wahyu Pratama, *Op. Cit*, hlm. 3.

Sementara itu, beberapa pakar Hukum Internasional memiliki pendapat bahwa gerakan radikal ISIS ini bukan hanya merupakan tindakan teror semata namun sudah dapat dikategorikan sebagai gerakan makar dan memberontak kepada Pemerintahan yang sah. Salah seorang Guru Besar Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hikmahanto Juwono dalam penjelasannya di tengah-tengah acara penataran dan pertemuan Asosiasi Pengajar Hukum Internasional, mengatakan bahwa dengan membuat keonaran menggunakan kekerasan senjata di dalam wilayah negara yang berdaulat dan berusaha menggulingkan pemerintah yang sah dari Negara Suriah yang tengah dipimpin oleh Presiden Assad, maka pada hakekatnya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh kelompok radikal ISIS adalah usaha pemberontakan, yang oleh beberapa negara dikategorikan ke dalam pemberontak *belligerent* (*fighting against the legitimate government*).<sup>9</sup>

Membahas *belligerent* atau kaum pemberontak dalam hukum internasional sendiri tidak akan bisa terpisahkan dari masalah separatisme, hukum internasional tidak mengatur masalah pemberontakan. Kejadian-kejadian dalam suatu negara, termasuk di dalamnya pemberontakan dari kaum separatis merupakan urusan internal negara yang bersangkutan. Hukum yang berlaku terhadap peristiwa pemberontakan tersebut adalah hukum nasional negara yang bersangkutan. Hukum internasional melarang negara lain untuk tidak melakukan intervensi tanpa persetujuan negara yang bersangkutan. Negara-negara lain berkewajiban menghormati kedaulatan negara tersebut, termasuk menghormati hak negara dalam menerapkan hukum nasionalnya atas peristiwa pemberontakan yang terjadi.<sup>10</sup> Namun demikian, apabila pemberontakan dalam suatu negara telah mengambil porsi sedemikian rupa, sehingga negara-negara lain tidak mungkin lagi menutup mata terhadap kejadian tersebut, terpaksa negara-negara lain dengan sesuatu cara menunjukkan perhatian mereka dengan pengakuan (*recognition of insurgency*) dan bukan dengan penghukuman.<sup>11</sup>

Sebelum meningkat menjadi *belligerent*, suatu kelompok separatis memulainya dengan pemberontakan dan kemudian meningkat tarafnya menjadi *insurgent*. Pada tahap awal ini yang dikenal dengan *rebellion*, merupakan kelompok yang melakukan perlawanan, tetapi dengan mudah

<sup>9</sup> Penataran Mengenai Perkembangan Terbaru Dalam Hukum Trans-nasional Bagi Dosen-Dosen Fakultas Hukum Se-Indonesia, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25-26 November 2015).

<sup>10</sup> Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 177.

<sup>11</sup> *Ibid.*

dapat dipadamkan oleh aparat keamanan dari Pemerintah yang sah. Sedangkan *insurgent*, dalam melakukan perlawanan sudah meluas dan instensif serta berkepanjangan. Menurut hukum internasional, untuk dapat dikategorikan sebagai *insurgent* maka kelompok separatis tersebut sudah harus memenuhi kategori sebagai berikut:

1. Kelompok itu telah menguasai bagian wilayah yang cukup dari negara induk.
2. Ada dukungan yang luas dari mayoritas rakyat di wilayah tersebut.
3. Mempunyai kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kewajiban internasional.

*Belligerent* sendiri, jika kelompok *insurgent* itu sudah terorganisir dengan baik dan dalam melakukan perlawanan terhadap pemerintah yang sah sudah sesuai dengan hukum perang dan sudah memiliki wilayah tertentu yang dikuasainya, tidak peduli diakui oleh negara induk atau tidak. Perlu diketahui bahwa dalam Konvensi Jenewa IV tahun 1949 disebutkan dalam Pasal 3, suatu konflik non internasional hanya disebut *party to the conflict* (pihak yang bersengketa) dan bukan *insurgent* ataupun *belligerent*. Sedangkan dalam protokol tambahan II tahun 1977, khususnya dalam Pasal 1 Ayat (1) diberikan nama *dissident armed group* (pasukan pembangkang) atau *other organized armed group* (kelompok bersenjata lainnya) dan bukan dengan istilah *insurgent* ataupun *belligerent*.<sup>12</sup>

Dan jika memang ISIS sebagai kelompok radikal ‘dilabeli’ sebagai subyek hukum internasional yaitu *belligerent*, maka pemerintahan Assad sebagai pemerintah negara Suriah yang sah dan berdaulat saat ini yang dapat mengajukan tuntutan ke Mahkamah Internasional atas tindakan makar yang terjadi di dalam wilayah teritorial dan yurisdiksinya. Dengan demikian segala tindakan serangan secara sepihak yang dilakukan oleh negara-negara seperti Rusia, perancis sebagaimana dilansir oleh media massa tidak dapat dibenarkan. Penggunaan kekerasan terhadap wilayah lain suatu negara yang berdaulat menurut Piagam PBB tidak dapat dibenarkan. Pasal 2 Ayat (4) Piagam PBB menyatakan:

*“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the*

---

<sup>12</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Pengantar Hukum Internasional (Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Internasional Untuk Lingkungan Terbatas)*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Cetakan 2015), hlm. 34.

*Purposes of the United Nations”.*

Dimana pada intinya menyatakan seluruh negara anggota dalam hubungan internasional mereka menjauhkan diri dari tindakan mengancam atau menggunakan kekerasan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik suatu negara lain atau dengan cara apapun yang bertentangan dengan tujuan PBB, yang ditegaskan dengan Resolusi Majelis Umum PBB No. 2625 (XXV) 24 Oktober 1970 tentang *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, suatu resolusi yang mengatur mengenai prinsip-prinsip hubungan luar negeri dan kerja sama antar negara sesuai dengan tujuan Piagam PBB.<sup>13</sup>

Namun ada faktor penting yang patut menjadi pertimbangan dalam kaitannya dengan pergolakan atau perlawanan senjata yang dilakukan oleh kelompok separatis yang terjadi di suatu negara. Jika negara lain menganggap bahwa dampak dari pergolakan tersebut dapat membahayakan kehidupan aatau warga negaranya, maka negara tersebut dibenarkan kemungkinannya mengambil sikap untuk melakukan campur tangan (*foreign intervention*) dalam rangka melindungi warga negaranya termasuk kepentingannya di negara yang tengah bergolak itu. Sebaliknya negara lain dapat juga memberikan bantuan terhadap pemerintah yang sah jika memang dikendaki untuk melakukan hal itu, tanpa mengurangi pembatasan-pembatasan sesuai dengan hukum internasional dan Piagam PBB.<sup>14</sup>

Masalah pergolakan perlawanan senjata untuk tujuan-tujuan politik seperti yang dilakukan oleh gerakan separatisme merupakan masalah dalam negeri suatu negara. Oleh karena itu, campur tangan negara asing termasuk pula PBB atau organisasi-organisasi internasional lainnya adalah bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional dan Piagam PBB. Tindakan represif semacam itu menurut hukum internasional dapat didasari oleh empat prinsip:

1. Hak negara berdaulat untuk melindungi dan mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, dan keutuhan wilayahnya (*the right to protect and defend the independent, sovereignty, and territorial integrity of state*).

<sup>13</sup> Di dalam hukum internasional terdapat suatu prinsip yang berbunyi: “*Non Imperum Par Imparem Hebet*’ (*there is not a sovereign country can conquer any other sovereign State*)”. Prinsip ini menekankan persamaan kedudukan antar negara-negara berdaulat di dalam hukum internasional.

<sup>14</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional*, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2007), hlm. 145-146.

2. Prinsip yang tidak diganggu gugatnya wilayah suatu negara (*the principle of inviolability of the territory of state*).
3. Prinsip untuk tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup negara (*the right of national existence of state*).
4. Negara dalam mempertahankan keutuhan wilayahnya baik ancaman dari luar maupun dari dalam jika dianggap perlu dapat melakukan tindakan represif berupa kekerasan militer atas dasar hak bela diri (*the right to self defense*) yang dijamin oleh Piagam PBB dan prinsip hukum internasional lainnya.

Namun tindakan-tindakan represif semacam itu hanya dilakukan dalam batas-batas tidak melanggar prinsip-prinsip hak azasi manusia yang fundamental dan hukum humaniter.<sup>15</sup> Diperlukan suatu pengaturan hukum yang formal yang ditetapkan dan disepakati bersama mengenai kedudukan ISIS di mata masyarakat internasional. Mengambil tindakan-tindakan represif secara sepihak dari negara lain justru akan menimbulkan konflik antar negara yang justru tidak menyelesaikan akar permasalahan yang ada yakni meredam dan menghilangkan teror terhadap rakyat sipil yang tidak berdosa.

## KESIMPULAN

Dari hasil uraian pembahasan di atas, kita tidak dapat begitu saja mengategorikan suatu kelompok gerakan radikal (apapun itu dalam mengatasmakan tindakannya) sebagai suatu subyek hukum internasional dalam hal ini sebagai suatu tindakan makar melawan pemerintah yang sah (pemberontak). Untuk dapat dikategorikan sebagai kelompok belligerent maka gerakan pemberontak harus sudah mampu memenuhi unsur-unsur yang sudah dijelaskan dalam Bab Pembahasan di atas, dan dalam menumpas pemberontakan yang terjadi di dalam wilayah suatu negara tidak dapat dengan mudahnya negara-negara lain ikut campur tangan urusan dalam negeri negara lain. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 2 Ayat (4) Piagam PBB dan Resolusi Majelis Umum PBB No. 2625 (XXV) 24 Oktober 1970, bahwa negara-negara menjauhkan diri dari tindakan mengancam dan menggunakan kekerasan terhadap negara lain demi menjaga kelangsungan perdamaian dan keamanan internasional.

Namun memang tidak dapat disangkal meninjau dari pergerakan ISIS yang kian meresahkan, terutama ketika melakukan aksinya di negara-negara

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

lain di luar dari dimana ISIS berdiri, menyebabkan negara-negara yang menjadi 'korban' akhirnya melaksanakan 'balas dendam', dimana tindakan tersebut akhirnya banyak mengorbankan rakyat sipil. Sehingga menutup pembahasan artikel ini, Penulis mengambil suatu kesimpulan bahwa perlu diadakannya suatu kesepakatan internasional secara tegas di bawah pengaturan Dewan Keamanan PBB mengenai status yang akan dikenakan terhadap kelompok radikal ISIS tersebut. Tentunya, semua pengaturan ini harus sejalan dengan kebijakan politik dan kewenangan dari Pemerintah Suriah yang kini masih berkuasa baik secara *de facto* dan *de jure*. PBB juga harus mampu menghimbau negara-negara adi daya untuk dapat menahan diri melakukan penyerangan membabi buta ke daerah-daerah yang diduga merupakan sarang dari kelompok radikal tersebut berada.

Dalam memerangi terorisme, juga tidak dapat hanya dilakukan oleh PBB semata. Negara-negara juga harus aktif berperan serta dalam meningkatkan dan menjalin kerja sama dalam menjaga keamanan wilayah teritorial dan yurisdiksinya baik di level bilateral, regional dan multilateral. Organisasi-organisasi regional juga harus mampu mendukung dan membentuk suatu pengaturan tertulis bersama yang dapat memberikan sanksi terhadap pelaku terorisme. Penghukuman terhadap kelompok radikal yang melakukan aksi teror ini tidak dapat dilakukan secara parsial namun harus melalui kerja sama dan tanggung jawab semua negara, dimana tidak boleh lagi mengorbankan kedaulatan suatu wilayah negara dan rakyat sipil, sehingga tujuan bersama untuk menegakkan dan menjaga perdamaian dan keamanan internasional dapat selalu terjaga dan terlaksana demi kehidupan bernegara seluruh bangsa.

#### **DAFTAR PUSTAKA:**

- Hadiprayitno, Irene. *Terorisme dan Teori Konspirasi: Tinjauan Terhadap Peran PBB*. Jurnal Politik Internasional GLOBAL. Vol. 5. No. 2. (Depok: Departemen Ilmu Hubungan Internasional FISIP UI, Mei 2003).  
[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151114\\_dunia\\_paris\\_isis.ISIS](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151114_dunia_paris_isis.ISIS)  
*Mengaku Sebagai Pelaku Serangan Paris.*
- <http://sp.beritasatu.com/home/prancis-nyatakan-keadaan-darurat-menyusul-serangan-bom-paris/101594>. Prancis Nyatakan Keadaan Darurat Menyusul Serangan Bom Paris.

<http://www.manupatra.co.in/newsline/articles/Upload/9E421587-72AB-4936-9CB9-2A9ECA0E93EA.pdf>. *Insurgency and International Law & Its Legal Consequences*.

<http://skyjack.co.il/pdf/Terrorism-as-a-strategy-of-insurgency.pdf>. *Terrorism as a Strategy of Insurgency*.

[http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151116\\_dunia\\_prancis\\_raqqa](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151116_dunia_prancis_raqqa). *Prancis Lancarkan Serangan Besar-Besaran Ke Suriah*.

<http://www.un.org/terrorism/index.shtml>. *UN Action To Counter Terrorism*.

Indonesia. *Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman Oleh Teroris, 1997)*.

*Penataran Mengenai Perkembangan Terbaru Dalam Hukum Trans-nasional Bagi Dosen-Dosen Fakultas Hukum Se-Indonesia*. (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 25-26 November 2015).

Sefriani. *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Soemitro, Dian Purwaningrum & Indra Wahyu Pratama. *Scope Of State Responsibility Against Terrorism In International Law Perspective; Indonesian Cases*. (Bandung: International Conference at Parahyangan University, 10 May 2013).

Suryokusumo, Sumaryo. *Studi Kasus Hukum Internasional*. (Jakarta: PT. Tatanusa, 2007).

---

\_\_\_\_\_. *Pengantar Hukum Internasional (Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Internasional Untuk Lingkungan Terbatas)*. (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Cetakan 2015).

## BIODATA PENULIS

**Ade Saptomo**, Lahir di Klaten, 2 Desember 1957. Pendidikan Sarjana Hukum diperoleh di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada (UGM) tahun 1984. Menyelesaikan Program Pasca Sarjana pada Antropologi Hukum 1995 di Universitas Indonesia (UI). Dan menuntaskan Sekolah Doktoral pada bidang Budaya Hukum di Universitas Gajah Mada (UGM) tahun 2002. Pengalaman Pengelolaan Institusi: Koordinator Program Magister Pascasarjana Universitas Andalas tahun 2004, Asesor BAN PT untuk Program Studi Ilmu Hukum S1, S2, S3 Prodi Ilmu Hukum pada Perguruan Tinggi di Indonesia tahun 2004-sekarang, Detaser (tenaga ahli pengelolaan Perguruan Tinggi) Direktorat Ketenagaan Dikti Universitas Trunojoyo Bangkalan Madura tahun 2007, Detaser (tenaga ahli pengelolaan Perguruan Tinggi) Direktorat Ketenagaan Dikti Universitas Panca Budi Medan Sumatera Selatan tahun 2007. Karya Tulis: *“Kematian Ilmu Hukum” Dalam Revitalisasi Hak Ulayat*, Pustaka Riau Press Pekanbaru, *“Potensi Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam” dalam Tanah Masih Di Langit*, Yayasan Kemala Press Jakarta, *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Unesa Press Surabaya, *Hukum dan Kearifan Lokal*, Grasindo Press Jakarta, *Akomodasi Keberagaman Kedalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Editor) Rajawali Press Jakarta, *Perkawinan Antar Adat Jurnal Budaya*, Pusat Studi Asia Apsifik, UGM Yogyakarta. Prestasi Organisasi: Dosen teladan utama Fakultas Hukum Universitas Andalas Pada Tahun 2006, Anggota Dewan Pimpinan Nasional Lembaga Pemantau Penyelenggara Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (DPN-LP3 NKRI) tahun 2009-sekarang, Anggota Asesor Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Tahun 2004-sekarang, Ketua Jaminan Mutu Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta tahun 2009-sekarang

**M Ilham F Putuhena**: Tempat, Tanggal Lahir: Ujung Pandang, 02 Februari 1982. Pendidikan Formal Ilmu Hukumnya diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang pada tahun 2000– 2006. Pascasarjana di bidang Hukum diselesaikan di Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2008–2011. Aktifitas saat ini bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Aktifitas lainnya adalah sebagai peneliti di Pusat Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP). E-mail: [ilham.pushep@gmail.com](mailto:ilham.pushep@gmail.com).

**M. Harjono Kartohadiprodjo**, Tempat & Tanggal Lahir: Semarang, 26 Desember 1938, Pendidikan: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Pendidikan Tambahan: Setiap tahun mengikuti seminar Sea Trade Academy of London, Kursus singkat di Norwegian Shipping Academy, Oslo, Norway, Kursus singkat mengenai Anatomy of

Shipping di Seatrade Academy of London UK. Pengalaman Kerja: Perguruan Tinggi: Asisten Lembaga Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Indonesia 1962-1967. Bidang Maritim & Pelayaran Board Of Director & CEO: PT Minapaya Fishery Company (Penangkapan Ikan) 1967-1969, Joint Venture dengan Gulf Fishery of Kuwait; PT Karana Line (Pelayaran Samudera) 1967-1983. Bidang Industri Anggota Board Of Director: PT BHP Steel Indonesia (Industri Besi) 1993-1998, PT Kapurindo Sentana Baja (Industri Pengolahan Kapur) 1989-1998, PT Dynaplast (Plastic Packaging) 1994-2002. Organisasi Provesi: Anggota Pengurus KADIN mewakili INSA, Perwakilan International Maritime Organization (IMO) di Indonesia. Kegiatan Dalam Gerakan Reformasi Nasional: Wakil Ketua Harian Gerakan Reformasi Nasional 1998, Sek. Jen. Barisan Nasional (BARNAS) 2005. Sebagai Anggota Shipping Conference: Japan-Indonesia /Indonesia -Japan Freight Conference, Indonesia – Europe /Europe Freight Conference, Indonesia – Korea/Korea Freight Conference, Indonesia-Taiwan/ Hongkong Freight Conference. Pengalaman Membentuk Shipping Consortium-Joint Service & Market : Consortium Angkutan Biji Besi/Pallet sebanyak 1.5 juta ton/tahun dengan kenaikan 15%/tahun antara : *Showa Line (Japan) - Salen Shipping (Sweden) - Norman Bulk (Norway) Norman-PT Karana Line (Indonesia)*, Joint Service & Opration: *PT Karana Line Indonesia Overseas Orient Container Line (OOCL Hongkong)*. Route: Taiwan-Hongkong-Jakarta-Surabaya vv. Sebagai pionir container opration

**Achmad Haris Januariansyah:** Tempat, Tanggal Lahir: Banyuwangi, 31 Januari 1987. Pendidikan: Tahun 2010 Lulus Sarjana Hukum di Universitas Jember. Tahun 2013 Lulus Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. **Pekerjaan:** Sebagai Dosen luar biasa program S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Pancasila. Saat ini juga bekerja sebagai Tenaga Ahli di DPR RI (2014-2019). Email: [achmadharisjr@gmail.com](mailto:achmadharisjr@gmail.com).

**TB Eddy Mangkuprawira,** Lahir di Serang 16 Agustus 1941. Pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Indonesia tahun 1967, Magister di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia tahun 2011. Pekerjaan dan aktifitas saat ini adalah sebagai Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia (UI), Dosen di Sekolah Tinggi Perpajakan Indonesia (STPI), Dosen di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia (STIAM), Dosen di Universitas Jayabaya Program S-2 Hukum, Dosen di Universitas Pancasila Program S2 Hukum. Selain itu juga menjabat sebagai Ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), Anggota BPSP/Hakim Pengadilan Pajak tahun 1998-2003, Sekretaris Majelis Pertimbangan Pajak tahun 1997-1998, Ka. Kanwil Direktorat Jenderal Pajak tahun 1993-1997, Ka. Sub.Dit/Kabag Direktorat Jenderal Pajak 1989-1993, Kepala Inspeksi Pajak/kantor Pelayanan Pajak tahun 1985-1989. Berhenti dari Jabatan Hakim Pengadilan Pajak: 4 Oktober 2003 (masa Jabatan Berakhir).

**Sugeng:** Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Bung Karno Jakarta. Kemudian menamatkan Magister Hukum di Universitas Pancasila Jakarta. Pekerjaan: Sejak mahasiswa sudah aktif menjadi wartawan di beberapa surat kabar dan majalah. Saat ini tercatat sebagai wartawan aktif di Majalah Financeroll. Di luar aktivitasnya sebagai wartawan juga menjabat sebagai Pengurus Koperasi Pedagang Pasar Tradisional Jakarta selatan.

**Utji Sri Wulan Wuryandari,** Tempat dan Tanggal Lahir, Jakarta, 27 September 1966. Sarjana Ilmu Hukum diperoleh di Universitas Pancasila Jakarta tahun 1990, Magister Ilmu Hukum diselesaikan di Universitas Pancasila tahun 2005. Hasil Penelitian: *Kerangka hukum "Privat Equity" di Indonesia (UU Pasar Modal) 2014, Nasionalisasi PT Inalum Pro dan Kontra Indonesia Jepang (menurut UU No. 25 Tahun 2007 2013, Sustainable Development and Ecotourism in Setu Babakan Betawi Cultural Village 2012, Peran Serta Publik Dlm Pembentukan Perda, Perbandingan antara UU No.10/2004 dgn Perda No.7/2001 2011.* Karya Ilmiah: *Ekotourism and Sustainable Development in Setu Babakan Betawi Cultural Village*, Eleven International Publishing, in The Netherlands (ISBN 978-94-6236-092-1/ ISBN 978-94-6094-860-2 (e-book), 2014. Kegiatan Profesional: Pengawas Tingkat Satuan Pendidikan SMATahun Ajaran 2011/2012 Provinsi DKI Jakarta tahun 2012, Ketua Organisasi Sosial PERSARI RAHARJA Cabang Sulawesi Tenggara Kendari tahun 2012. Jabatan Institusi: Kepala Bagian Akademik Fakultas Hukum Universitas Pancasila tahun 2008-2009, Sekretaris Persiapan Akreditasi BAN PT untuk Fakultas Hukum UP 2008 Sekretaris Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum UP2011- sekarang. Alamat e-mail: utjisriwulan@yahoo.co.id

**Myrna Asnawati Safitri,** Lahir: 8 Oktober 1969. Menyelesaikan Sarjana Hukum di Universitas Brawijaya Malang tahun 1992. Magister di Universitas Indonesia pada Jurusan Antropologi tahun 1997. Sementara PhD ditamatkan di Universitas Leiden Belanda pada tahun 2010. Sekarang menjabat direktur Eksekutif Epistema Institute. Sejak September 2013 menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Pancasila. **Publikasi:** "Keniscayaan Transdisiplinartitas dalam Studi Sosio-legal terhadap Hukum, Hukum dan Masyarakat", dalam Kartodihardjo, H. (ed), 2012, *Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan ilmu dan praktik kehutanan Indonesia*. Bogor: Forci-IPB, Pp. 12-18. "Negara dan Pluralisme Hukum: Kebijakan pluralisme hukum di Indonesia pada masa kolonial dan masa kini", Introductory chapter in Marcus Colchester and Sophie Chao (eds), *Beragam jalur menuju Keadilan: Pluralisme hukum dan hak-hak masyarakat adat di Asia Tenggara*. Jakarta: AIPP, Forest Peoples Programme, ReCOFT, Right and Resources Intitiative, 2012, Pp. Ix-xxiv. "Bersikap Kritis terhadap Pluralisme Hukum", in: Myrna A. Safitri (ed), *Untuk Apa Pluralisme Hukum? Konsep, regulasi, negosiasi dalam konflik agraria di Indonesia (2011)*. Jakarta: Epistema Institute,

HuMa, Forest Peoples Program, Pp. 1-18. Karya Buku: *Forest Tenure in Indonesia: the socio-legal challenges of securing communities'right*. Leiden: Leiden University, 2010. Indigenous Peoples and Poverty Reduction: Indonesia. (2002). Manila. Asian Development Bank. *Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan: Refleksi Kebijakan dan Praktik* (2000). Jakarta. ELSAM. *Kelembagaan Kehutanan Masyarakat* (2000). Yogyakarta. Pustaka Kehutanan Masyarakat. Email: myrna\_safitri@yahoo.com.

**Dian Purwaningrum Soemitro**, Lahir, Jakarta, 14 September 1979. Sarjana Hukum diperoleh di Fakultas Hukum Universitas Pancasila tahun 1997-2001, Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2003-2005, Doktorat di bidang Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2013-masih berlangsung). Pekerjaan: Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila (Bagian Hukum Internasional tahun 2006-sekarang, Dosen Tidak Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Nasional tahun 2013-sekarang. Publikasi: Jurnal Hukum Ilmu Hukum Themis, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Vol. 3, Nomor, 1, Maret 2009, ISSN 1907-8307, Judul: “*Persetujuan New York Tanggal 5 Mei 1999 Sebagai Hasil Atas Pelaksanaan Hak Penentuan Nasib Sendiri Rakyat Timor Timur Dalam Kerangka PBB dan Dampaknya Terhadap Sistem Perundang-Undangan Nasional di Indonesia*” tahun 2009. Jurnal Hukum Internasional *Opinio Juris*, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Vol. 2, Mei-Agustus 2011, ISSN 2088-1371, Judul: “*Ketentuan Hukum Internasional tentang Perlindungan Terhadap Warga Negara Asing (Kasus TKW Kartini Di Uni Emirat Arab Dan Ruhyati Di Arab Saudi)*” tahun 2011. Jurnal Ilmu Hukum *Amanna Gappa*, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Vol. 20, Nomor 2, Juni 2012, ISSN 0853-1609, Judul: “*Mekanisme Pemberhentian Presiden (Impeachment) Dan Kritik Substansi Pengaturannya Di Indonesia*” tahun 2012. Hasil Penelitian: Penelitian Internal Dosen Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Judul: “*Alasan Ditolaknya Permohonan Judicial Review Atas Penjelasan Pasal 39 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Oleh Mahkamah Konstitusi*” tahun 2014. Penelitian Hibah Bersaing DIKTI (DP2M Ditjen DIKTI), Judul: “*Cita Hukum Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Analisis Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Pada Bidang Politik, Ekonomi, Agama, Pendidikan, Dan Kebudayaan)*” Tahun 2014. Aktifitas lainnya tercatat sebagai Anggota Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia (AFHI), Epistema Institute tahun 2012 s/d sekarang, Anggota Tim Editor Jurnal Ilmu Hukum Themis pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila tahun 2007 s/d 2014, Bendahara Pusat Kajian Ilmu Hukum (PKIH) pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila tahun 2009 s/d 2012. E-Mail: [arum.dps@gmail.com](mailto:arum.dps@gmail.com)

## PEDOMAN PENULISAN JURNAL SELISIK PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM UNIVERSITAS PANCASILA

Jurnal Selisik merupakan media yang diterbitkan oleh Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila. Secara khusus Jurnal Selisik dimaksudkan untuk menyemaikan pelbagai pemikiran, kajian dan hasil-hasil penelitian diantara bidang Hukum dan Bisnis. Persoalan Hukum dan Bisnis menjadi tema sentral dari Jurnal Selisik, terutama mengenai hubungan hukum dan bisnis dengan ragam cabangnya. Sementara secara umum Jurnal Selisik juga memfasilitasi beragam persoalan hukum lainnya, seperti persoalan ketatanegaraan, konstitusi dan disiplin ilmu hukum lainnya. Jurnal Selisik ditujukan kepada pelbagai pemangku kepentingan, antara lain akademisi, praktisi, penyelenggara negara, LSM dan lain sebagainya yang memiliki perhatian yang sama dengan Jurnal Selisik.

### Syarat dan Pedoman Tulisan dapat dilihat dibawah ini:

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah asli (*original*) dan tidak mengandung unsur plagiarisme
2. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia sepanjang 10-20 halaman, kertas ukuran A4, jenis huruf Times New Roman dengan font 12, spasi 1,5. Menggunakan bahasa baku, baik dan benar.
3. Sistematika penulisan artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi, latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi, hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), Daftar Pustaka, dan terakhir Curriculum Vitae penulis.
4. Untuk sistematika artikel **Kajian Konseptual** terdiri: Judul Artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), Daftar Pustaka, dan terakhir *curriculum vitae* penulis.
5. Judul dibuat dengan spesifik, lugas, tidak lebih dari 12 kata dan menggambarkan isi artikel secara menyeluruh.
6. Abstrak ditulis secara gamblang, utuh, dan lengkap yang menggambarkan substansi isi keseluruhan artikel dalam dua bahasa, yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, masing-masing satu paragraf.
7. Kata kunci (*key word*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel sejumlah 3-5 istilah.
8. Cara pengacuan dan pengutipan menggunakan model catatan kaki (*footnotes*)
9. Daftar pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah, baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, disusun secara alfabetis (a-to z) dengan susunan: Nama Penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, judul, tempat penerbitan: penerbit, dst.
10. Naskah diketik dalam bentuk *file document (doc)* dikirim melalui email: [jurnalselisik@gmail.com](mailto:jurnalselisik@gmail.com) atau melalui pos kepada: **Redaksi Jurnal Selisik Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila, Jl. Borobudur no. 07 Jakarta 10320 Telp (021) 3919013 Fak. (021) 31922267.**

Jurnal Selisik merupakan media yang diterbitkan oleh Program Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila. Dengan ragam gagasan di bidang hukum dan bisnis yang menjadi semacam core Jurnal Selisik, maka Jurnal Selisik bermaksud menjadi informasi mengenai persoalan-persoalan Hukum yang bertalian dengan Bisnis, maupun kajian hukum dan bisnis yang memiliki disiplin dan cabangnya masing-masing Jurnal Selisik juga diharapkan dapat menyemaikan pemikiran-pemikiran kritis, segar dan menjadi alternatif yang mendorong semangat keilmuwan dengan paradigma kemajuan dan kebaruan. Jurnal Selisik di proyeksikan menjadi kanalisasi dari hasil-hasil penelitian dan gagasan orisinil dalam bidang hukum dan bisnis

2015                      Program Magister Ilmu Hukum                      Terbit dua kali setahun  
ISSN                      Universitas Pancasila                      Harga: Rp .....

## FORM BERLANGGANAN

Kepada Yth.

**Sekretariat Redaksi Jurnal Selisik**

Jl. Borobudur No. 7 Jakarta 10320

Telp (021) 391913, Fax (021) 31922267

Email: fhups2@univpancasila.ac.id; jurnalselisik@gmail.com

Saya ingin berlangganan Jurnal Selisike edisi No ..... Tahun .....

Harga Jurnal Selisik untuk 1 edisi      Rp.....

(Harga belum termasuk ongkos kirim)

Akan saya transfer ke Rekening Jurnal selisik

Nama pelanggan      : .....

Umur                      : .....

Pekerjaan                : .....

Alamat pengiriman    : .....

Kota/Propinsi         : ..... Kode Pos .....

Telp.                      : .....

Fax.                        : .....

E-mail                    : .....

