



LOCAL CHAPTERS' WRITING

SUBMITTED BY :

ALSA LC

UNIVERSITAS

BRAWIJAYA

2ND QUARTER EDITION

DAFTAR ISI

Analisis Yuridis Kekosongan Kelembagaan Pengawas dalam Implementasi UU Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Perlindungan Data Pribadi

4

ALSA LC UB: Izzudin Adl Ramadlan

Tinjauan Terhadap Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

14

ALSA LC UB: Putu Adela Claudya, *et.al.*

Analisis Hukum Terhadap Penggunaan *Nominee Shareholder* oleh *Beneficial Owner* dalam Praktik Investasi Saham di Indonesia

23

ALSA LC UB: Sabilla Ghelifra Az-Zahra

Analisis Legalitas Praktik Thrifting Berdasarkan Hukum Perdagangan di Indonesia

36

ALSA LC UB: Dwi Astuti

Analisis Legitimasi Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Terhadap Praktik Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha: Studi Kasus Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019

42

ALSA LC UB: Nesya Qasya Isyana

Analisis Yuridis Terhadap *Abusive Self Preferencing Act* Dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia

54

ALSA LC UB: Gracia Khairana Manggala

Implikasi Hukum Dari Kompleksitas Regulasi Perdagangan Terhadap Daya Saing Indonesia

64

ALSA LC UB: Naira Rayyana Firdaus

Kontroversi Pembayaran QRIS dan GPN Oleh Amerika Serikat Perspektif Dalam Hukum Persaingan Usaha Dan Perdagangan Internasional

76

ALSA LC UB: Cheryl Ailish Salsabila

KPPU v. Google LLC.: Mengulas Monopoli Jasa Pembayaran dan Dampaknya kepada Konsumen

86

ALSA LC UB: Putramarhaeny Laurence Edyth Tamod

Perbandingan Hukum Kepailitan Indonesia Dan Singapura Dalam Menangani Insolvensi Perusahaan Multinasional

95

ALSA LC UB: Izzudin Adl Ramadlam

Tinjauan Hukum Pencegahan Kejahatan *Insider Trading* oleh Perseroan Terbuka di Indonesia Berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/ POJK.04/2015

107

ALSA LC UB: Putu Adela Claudya

Tinjauan Yuridis Dinamika Pasca-Akuisisi Terhadap Keberlangsungan Perjanjian Kerja: Studi Kasus Mako Cake and Bakery Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja

122

ALSA LC UB: Nabila Putri Manda

Urgensi Perlindungan Hak Cipta Terhadap Karya Desain Tata Busana Dalam Arus Tren Fast Fashion

132

ALSA LC UB: Azzahra Anindyah Purnawan

ANALISIS YURIDIS KEKOSONGAN KELEMBAGAAN PENGAWAS DALAM IMPLEMENTASI UU NOMOR 27 TAHUN 2022 TENTANG PERLINDUNGAN DATA PRIBADI

Izzudin Adl Ramadhan¹

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis kekosongan kelembagaan pengawas dalam implementasi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi dari perspektif yuridis normatif. UU PDP mengamanatkan pembentukan lembaga independen yang berfungsi merumuskan kebijakan, mengawasi kepatuhan, menegakkan sanksi administratif, dan memfasilitasi penyelesaian sengketa. Namun hingga akhir 2025 lembaga pengawas belum terbentuk, menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara berbagai instansi, lemahnya penegakan hukum, serta rendahnya kepatuhan pengendali dan prosesor data. Bagian rekomendasi mencakup percepatan penerbitan Perpres kelembagaan, jaminan independensi aktual melalui mekanisme seleksi komisioner yang transparan, pembiayaan terpisah, serta penyusunan peraturan turunan untuk standar teknis, prosedur aduan, dan mekanisme sanksi. Dengan demikian, kelembagaan pengawas independen diharapkan memperkuat efektivitas perlindungan data pribadi, memenuhi *adequacy principle* internasional, dan mendukung pertumbuhan ekonomi digital nasional.

Kata Kunci: Perlindungan Data Pribadi, Kekosongan Kelembagaan, Lembaga Pengawas Data Pribadi

Abstract

This study aims to analyze the institutional vacuum of the supervisory authority in the implementation of Law No. 27 of 2022 on Personal Data Protection from a normative juridical perspective. The PDP Law mandates the establishment of an independent authority to formulate policy, supervise compliance, enforce administrative sanctions, and facilitate dispute resolution. However, by late 2025 the supervisory body has not been established, resulting in overlapping mandates among agencies, weak law enforcement, and low compliance by data controllers and processors. Recommendations include expediting a Presidential Regulation on institutional formation, ensuring actual independence through transparent commissioner selection, separate funding, and drafting implementing regulations for technical standards, complaint procedures, and sanction mechanisms. An independent supervisory authority is thus expected to strengthen personal data protection effectiveness,

¹ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | izzushimaa@student.ub.ac.id

satisfy international adequacy principles, and support national digital economic growth.

Keyword: *Personal Data Protection, Institutional Vacuum, Personal Data Supervisory Authority*

A. PENDAHULUAN

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi di era digital telah mengubah cara manusia dalam berinteraksi, bertransaksi, dan mengelola informasi pribadi. Data pribadi kini menjadi aset bernilai tinggi yang rentan terhadap risiko kebocoran, penyalahgunaan, dan eksploitasi oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Kondisi ini menimbulkan urgensi perlindungan terhadap hak privasi warga negara sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi. Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.² Perlindungan data pribadi dengan demikian bukan hanya menjadi kewajiban moral negara, tetapi juga kewajiban konstitusional yang harus dipenuhi melalui instrumen hukum yang memadai.

Sebagai respons terhadap kebutuhan tersebut, pada tanggal 17 Oktober 2022, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP).³ UU PDP hadir sebagai kerangka hukum komprehensif yang mengatur prinsip-prinsip dasar pemrosesan data pribadi, hak-hak subjek data pribadi, kewajiban pengendali data pribadi dan prosesor data pribadi, serta sanksi administratif dan pidana bagi pelanggar ketentuan perlindungan data pribadi. Salah satu amanat krusial dalam UU PDP adalah pembentukan Lembaga Pelindungan Data Pribadi sebagai otoritas independen yang memiliki fungsi pengawasan, penegakan hukum administratif, dan penyelesaian sengketa terkait perlindungan data pribadi.⁴ Pasal 58 ayat (2) UU PDP dengan tegas menyatakan bahwa lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan memiliki kewenangan luas dalam memastikan implementasi UU PDP berjalan efektif.⁵

Namun, sejak UU PDP disahkan hingga Oktober 2025 dan hampir tiga tahun sejak berlakunya masa transisi undang-undang, lembaga perlindungan data pribadi

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28G ayat (1).

³ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

⁴ Gunawan Widjaja dan Fransiska Milenia Cesarianti, (2024). Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas Pelindungan Data Pribadi di Indonesia Berdasarkan Pasal 58 Juncto Pasal 59 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi, *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 1, No. 4, hlm. 235.

⁵ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Pasal 58 ayat (2) dan ayat (4).

tersebut belum juga terbentuk.⁶ Kekosongan kelembagaan ini menciptakan celah hukum yang signifikan dalam implementasi perlindungan data pribadi di Indonesia. Tanpa adanya lembaga pengawas yang independen dan fungsional, mekanisme pengawasan, penegakan sanksi administratif, serta penyelesaian sengketa data pribadi menjadi tidak efektif bahkan terhambat secara struktural.⁷ Kondisi ini semakin mengkhawatirkan mengingat berdasarkan data Surfshark yang dirilis pada tahun 2024, Indonesia menempati peringkat ke-8 sebagai negara dengan jumlah kebocoran data terbanyak di dunia selama periode 2020–2024, dengan total sekitar 94,22 juta data penduduk yang terekspos.⁸

Beberapa kasus kebocoran data berskala besar turut membuktikan kerentanan sistem perlindungan data pribadi Indonesia. Pada Juni 2024, Pusat Data Nasional Sementara (PDNS) di Surabaya mengalami serangan ransomware oleh kelompok Brain Cipher yang mengakibatkan gangguan layanan publik masif termasuk sistem imigrasi dan perpajakan.⁹ Kasus lainnya melibatkan kebocoran data nasabah Bank Syariah Indonesia (BSI) pada Mei 2023, di mana kelompok ransomware Lockbit mencuri 1,5 TB data pribadi nasabah dan meminta tebusan sebesar Rp29G miliar.¹⁰ Selain itu, pada September 2024, sebanyak G juta data Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dilaporkan diretas dan diperjualbelikan di dark web, termasuk data Presiden dan sejumlah pejabat publik.¹¹ Rangkaian insiden ini menunjukkan bahwa tanpa lembaga pengawas yang berfungsi, pengendali dan prosesor data pribadi tidak memiliki tekanan institusional untuk mematuhi kewajiban hukum yang diatur dalam UU PDP.

Kekosongan kelembagaan pengawas data pribadi bukan hanya berdampak pada lemahnya penegakan hukum di dalam negeri, tetapi juga menghambat transfer data pribadi lintas negara yang mensyaratkan tingkat perlindungan yang memadai

⁶ "UU PDP Belum Optimal: 3 Tahun Berjalan, Lembaga Pengawas Tak Kunjung Muncul", *Bisnis.com*, 24 September 2025,

<https://teknologi.bisnis.com/read/20250924/84/1914316/uu-pdp-belum-optimal-3-tahun-berjalan-lembaga-pengawas-tak-kunjung-muncul>, diakses pada 17 Oktober 2025.

⁷ "Ketiadaan Lembaga PDP: Celah Hukum dalam Pelindungan Data Pribadi", *Hukumonline*, 7 Juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ketiadaan-lembaga-pdp--celah-hukum-dalam-pelindungan-data-pribadi-lt686d4f5817d73/>, diakses pada 17 Oktober 2025.

⁸ "Indonesia Masuk 10 Negara dengan Kebocoran Data Terbesar", *Databoks Katadata*, 2 Juli 2024, <https://databoks.katadata.co.id/infografik/2024/07/02/indonesia-masuk-10-negara-dengan-kebocoran-data-terbesar>, diakses pada 17 Oktober 2025.

⁹ "Krisis Kebocoran Data Pribadi: Tata Kelola yang Buruk di Indonesia", *Sibermate*, 5 Desember 2024, <https://sibermate.com/hrmi/krisis-kebocoran-data-pribadi-tata-kelola-yang-buruk-di-indonesia>, diakses pada 18 Oktober 2025.

¹⁰ "5 Kasus Kebocoran Data di Indonesia Selama 2023-2024", *Tempo.co*, 30 Juli 2025, <https://www.tempo.co/digital/polemik-data-pribadi-5-kasus-kebocoran-data-di-indonesia-selama-2023-2024-2052924>, diakses pada 20 Oktober 2025.

¹¹ *Ibid*

(adequacy principle).¹² Prinsip kecukupan perlindungan (adequacy decision) yang dianut oleh General Data Protection Regulation (GDPR) Uni Eropa mensyaratkan bahwa negara penerima data pribadi harus memiliki standar perlindungan yang setara atau lebih tinggi, termasuk keberadaan otoritas pengawas independen.¹³ Tanpa lembaga pengawas yang independen dan fungsional, Indonesia akan kesulitan untuk memenuhi standar internasional dalam transfer data lintas batas, yang pada akhirnya dapat menghambat kerja sama ekonomi digital dengan negara-negara lain.

UU PDP telah mengamanatkan bahwa lembaga pengawas memiliki fungsi dan kewenangan yang luas, sebagaimana diatur dalam Pasal 59 dan Pasal 60 UU PDP. Pasal 59 menyatakan bahwa lembaga tersebut melaksanakan perumusan dan penetapan kebijakan serta strategi perlindungan data pribadi, pengawasan penyelenggaraan perlindungan data pribadi, penegakan hukum administratif terhadap pelanggaran UU PDP, dan fasilitasi penyelesaian sengketa di luar pengadilan.¹⁴ Sementara itu, Pasal 60 memberikan kewenangan kepada lembaga untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidang perlindungan data pribadi, mengawasi kepatuhan pengendali dan prosesor data pribadi, menjatuhkan sanksi administratif hingga 2 persen dari pendapatan tahunan, serta menjalin kerja sama internasional untuk perlindungan data pribadi lintas negara.¹⁵ Namun, tanpa pembentukan lembaga tersebut, seluruh amanat hukum ini menjadi norma kosong yang tidak dapat diimplementasikan secara operasional. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kekosongan kelembagaan pengawas dalam implementasi UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi dari perspektif yuridis normatif. Fokus penelitian akan diarahkan pada implikasi hukum dari keterlambatan pembentukan lembaga pengawas terhadap efektivitas perlindungan data pribadi di Indonesia, serta urgensi pembentukan lembaga tersebut berdasarkan konsep Independent Regulatory Agencies (IRAs) untuk menjamin independensi dan akuntabilitas dalam pengawasan dan penegakan hukum.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan hukum yuridis normatif. Sebuah pendekatan yang berfokus pada aturan-aturan hukum tertulis seperti perundang-undangan, putusan, dan dokumen

¹² Fanisa Mayda Ayiliani dan Elfia Farida, (2024). Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas Data Pribadi sebagai Upaya Pelindungan Hukum terhadap Transfer Data Pribadi Lintas Negara, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 6, No. 3, hlm. 433-434.

¹³ "Regulasi dan Prosedur Transfer Data Pribadi Lintas Batas", *Alchemist Group*, 19 Agustus 2024, <https://alchemistgroup.co/melintasi-batas-negara-regulasi-dan-prosedur-transfer-data-pribadi-lintas-batas/>, diakses pada 20 Oktober 2025.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Pasal 59 huruf a sampai dengan huruf d.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Pasal 60 huruf a sampai dengan huruf p.

lainnya. Istilah penelitian hukum normatif berasal dari bahasa Inggris, *normatif legal research*, dan bahasa Belanda yaitu *normatif juridisch onderzoek*. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum *doctrinal* atau penelitian hukum *dogmatik* atau penelitian *legistis* yang dalam kepustakaan *Anglo America* disebut sebagai *legal research* merupakan penelitian internal dalam disiplin ilmu hukum.¹⁶ Menurut Peter Mahmud Marzuki, Penelitian hukum (*pen. normatif*) adalah:

“...suatu proses untuk menemukan suatu hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.

...Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi....”¹⁷

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji¹⁸, menjelaskan penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder). Dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (di samping adanya penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer)”.

Berdasarkan uraian pendapat para ahli di atas, dapat diartikan bahwa penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Oleh karena itu, berdasarkan pendapat di atas, penelitian hukum normatif biasanya “hanya” merupakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, kontrak/ perjanjian/ akad, asas dan prinsip hukum, teori hukum, dan doktrin/pendapat para ahli hukum.¹⁹

C. PEMBAHASAN

Dasar Yuridis dan Konstruksi Normatif Pembentukan Lembaga Pengawas dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Pembentukan lembaga pengawas pelindungan data pribadi sebagai otoritas

¹⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip, 1999, hlm. 15.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005) hlm. 35

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1995) hlm. 15.

¹⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020) hlm. 48.

independen merupakan amanat konstitusional yang secara eksplisit termaktub dalam ketentuan Pasal 58, Pasal 59, dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi. Pasal 58 ayat (1) UU PDP menegaskan bahwa untuk menjamin penyelenggaraan pelindungan data pribadi, pemerintah membentuk lembaga yang bertanggung jawab di bidang pelindungan data pribadi. Lembaga ini berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagaimana diatur dalam ayat (2) dan ayat (4) pasal yang sama. Lebih lanjut, Pasal 59 UU PDP mengatur fungsi lembaga tersebut yang mencakup perumusan dan penetapan kebijakan serta strategi pelindungan data pribadi, pengawasan penyelenggaraan pelindungan data pribadi, penegakan hukum administratif terhadap pelanggaran ketentuan UU PDP, serta fasilitasi penyelesaian sengketa di luar pengadilan terkait pelindungan data pribadi. Sementara itu, Pasal 60 UU PDP memberikan kewenangan luas kepada lembaga tersebut yang meliputi perumusan kebijakan teknis, pengawasan kepatuhan pengendali data pribadi dan prosesor data pribadi, penjatuan sanksi administratif hingga dua persen dari pendapatan atau penerimaan tahunan, serta menjalin kerja sama internasional untuk pelindungan data pribadi lintas negara.

Konstruksi normatif yang dirumuskan dalam ketentuan pasal-pasal tersebut sejalan dengan praktik internasional yang menganut prinsip *independent regulatory agencies* sebagai fondasi utama tata kelola pelindungan data pribadi yang efektif.²⁰ Sebagaimana dijelaskan dalam *General Data Protection Regulation* (GDPR) Uni Eropa, keberadaan otoritas pengawas independen menjadi syarat mutlak bagi efektivitas implementasi hukum perlindungan data pribadi serta menjadi penentu adequacy principle dalam transfer data lintas negara. Prinsip independensi struktural ini mengharuskan lembaga pengawas memiliki kewenangan penegakan hukum yang kuat, perlindungan dari intervensi politik, serta kapasitas kelembagaan yang memadai agar perlindungan data pribadi dapat berjalan secara optimal tanpa dipengaruhi oleh kepentingan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Konsep otoritas independen perlindungan data pribadi pada dasarnya bukanlah hal baru dalam sistem hukum internasional. *UN Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files* 1990 yang merupakan kesepakatan Perserikatan Bangsa-Bangsa telah memasukkan pembentukan lembaga pengawas independen sebagai salah satu prinsip jaminan minimum dalam perlindungan data pribadi.²¹ Prinsip ini menekankan bahwa otoritas pengawas harus menawarkan jaminan imparialitas, independensi dari pihak atau lembaga yang bertanggung jawab memproses dan menetapkan data, serta memiliki kompetensi teknis yang memadai. Demikian pula dengan *European Modernised Convention for the Protection of*

²⁰ M. Raosyid Ridho dan Hidayat C. Putra, Lembaga Negara Independen dalam Ketatanegaraan Indonesia, *JDIH DPRD Kota Bandung*, hlm. 6.

²¹ Juan Matheus dan Ariawan Gunadi, (2024). Pembentukan Lembaga Pengawas Perlindungan Data Pribadi Di Era Ekonomi Digital : Kajian Perbandingan Dengan KPPU, *Jurnal Justisi*, Vol. 10, No. 1, hlm. 32.

Individuals with Regard to the Processing of Personal Data yang mengamanatkan pembentukan satu atau lebih lembaga yang memiliki tanggung jawab untuk penegakan dan kepatuhan materi konvensi dengan kewenangan melakukan investigasi dan pemberian sanksi.

Implikasi Yuridis Kekosongan Kelembagaan Pengawas terhadap Efektivitas Implementasi Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi.

Kekosongan kelembagaan pengawas pelindungan data pribadi sejak disahkannya UU PDP pada Oktober 2022 hingga akhir 2025 telah menimbulkan implikasi yuridis yang serius terhadap efektivitas implementasi perlindungan data pribadi di Indonesia.²² Ketidadaan lembaga yang berfungsi sebagai otoritas tunggal dalam pengawasan dan penegakan hukum administratif menyebabkan tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Komunikasi dan Informatika, Badan Siber dan Sandi Negara, serta aparat penegak hukum lainnya dalam menangani kasus pelanggaran data pribadi. Kondisi ini mengakibatkan lemahnya pelaksanaan penanganan pelanggaran dan sanksi administratif, serta menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pengendali dan prosesor data pribadi yang seharusnya tunduk pada pengawasan lembaga independen. Tanpa keberadaan lembaga pengawas yang fungsional, pelaksanaan fungsi pengawasan berjalan secara pasif dan bergantung semata-mata pada inisiatif individu atau kelompok yang dirugikan untuk melaporkan pelanggaran, sementara mekanisme investigasi, sanksi, dan pemulihan hak subjek data berjalan lamban.²³

Studi Perbandingan Kelembagaan Pengawas Data Pribadi: Pengalaman Eropa dan Desain Ideal Berdasarkan Prinsip Independent Supervisory Authority.

Studi komparatif dengan regulasi *General Data Protection Regulation* (GDPR) Uni Eropa menunjukkan bahwa keberadaan otoritas pengawas independen seperti *European Data Protection Supervisor* dan *European Data Protection Board* menjadi kunci utama dalam menjamin standar perlindungan data tinggi, harmonisasi praktik, serta keberhasilan penegakan sanksi administratif terhadap pelaku pelanggaran. Otoritas ini memiliki mandat yang jelas untuk melakukan investigasi, penetapan kebijakan,²⁴ pengawasan kepatuhan, serta wewenang menjatuhkan denda hingga empat persen dari omzet tahunan perusahaan pelanggar. Prinsip independensi

²² Nurhabibah, dkk. (2023). Tanggung Jawab Pengendali Data Dalam Memberikan Pelindungan Data Pribadi Anak di Indonesia: Studi Komparasi Negara Inggris, *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 2, hlm. 207-223.

²³ Silawati Dayang, dkk. (2025). Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas dalam Pembaharuan Hukum Perlindungan Data Pribadi Menurut Undang-Undang PDP, *Locus Journal of Academic Literature Review*, Vol. 4, No. 2, hlm. 106-113.

²⁴ “Menelaah GDPR Uni Eropa”, *Kata publik*, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://katapublik.id/k1-rj-20200701-114454-7688/&ved=2ahUKEwiXn7L8vrOQAxViRmwGHWXfLBcQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw2hNGN NrIR8iFQk wWBAbAGv>, diakses pada 20 Oktober 2025.

yang dianut oleh GDPR mencakup lima prasyarat fundamental yang harus dipenuhi oleh setiap negara anggota Uni Eropa, yaitu independensi kelembagaan yang mengharuskan otoritas pengawas bertindak dengan independensi penuh dalam melakukan tugas-tugasnya tanpa pengaruh eksternal; independensi komisioner yang menjamin bahwa anggota otoritas pengawas bebas dari pengaruh langsung maupun tidak langsung dan tidak menjalankan instruksi dari pihak manapun; independensi organisasi yang memastikan setiap otoritas pengawas dilengkapi dengan sumber daya manusia, teknis, dan keuangan yang memadai; independensi sumber daya manusia yang memberikan kebebasan kepada otoritas pengawas untuk memilih stafnya sendiri; serta jaminan bahwa kontrol keuangan tidak boleh mempengaruhi independensi lembaga tersebut.

Pembentukan lembaga pengawas independen juga menjadi syarat mutlak bagi pengakuan *equivalency* atau *adequacy decision* yang diperlukan untuk transfer data pribadi lintas negara. Prinsip *adequacy principle* yang dianut oleh GDPR mensyaratkan bahwa negara penerima data pribadi harus memiliki standar perlindungan yang setara atau lebih tinggi, termasuk keberadaan otoritas pengawas independen yang mampu menegakkan hukum perlindungan data pribadi secara efektif. Tanpa pengakuan ini, potensi kerja sama digital Indonesia di pentas global dapat terhambat dan berujung pada isolasi digital yang merugikan kepentingan ekonomi nasional. Indonesia saat ini sangat tertinggal karena belum mampu menjamin hal serupa, sehingga posisinya dalam percaturan ekonomi digital global menjadi lemah dan kurang kompetitif dibandingkan dengan negara-negara lain yang telah memiliki lembaga pengawas independen.

D. PENUTUP

Kesimpulan

Urgensi pembentukan lembaga pengawas independen dalam konteks perlindungan data pribadi di Indonesia sangat mendesak mengingat posisi Indonesia sebagai negara dengan jumlah pengguna internet terbesar keempat di dunia. Lembaga ini tidak boleh sekadar formalitas struktural, melainkan harus diberi otoritas penuh yang meliputi pengawasan kepatuhan pengendali dan prosesor data pribadi, investigasi pelanggaran dengan kewenangan meminta informasi dan melakukan audit perlindungan data, penegakan sanksi administratif berupa teguran hingga denda maksimal dua persen dari pendapatan atau penerimaan tahunan, penerimaan dan penanganan aduan dari subjek data pribadi, fasilitasi penyelesaian sengketa di luar pengadilan, serta menjalin kerja sama internasional dengan otoritas pengawas negara lain untuk memastikan perlindungan data pribadi lintas batas. Penekanan perlu diberikan pada jaminan independensi aktual dan pembiayaan yang memadai melalui anggaran tahunan publik yang terpisah, pola rekrutmen komisioner yang transparan melalui mekanisme usulan Presiden dan seleksi oleh DPR dengan uji kepatutan dan

kelayakan, serta penerapan sistem pengawasan checks and balances melalui pembentukan komisi banding atau mekanisme peninjauan yudisial untuk memastikan akuntabilitas lembaga.

Saran dan Rekomendasi

Rekomendasi reformasi hukum yang perlu dilakukan mencakup percepatan penerbitan Peraturan Presiden tentang pembentukan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga perlindungan data pribadi yang mengatur secara rinci kedudukan lembaga sebagai *state auxiliary organ* yang setingkat dengan kementerian, komposisi komisioner dengan jumlah ganjil untuk memudahkan pengambilan keputusan, masa jabatan komisioner yang tidak habis secara bersamaan untuk menjaga kontinuitas kebijakan, serta mekanisme pemberhentian komisioner yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, perlu pula ditetapkan peraturan turunan yang mengatur standar teknis perlindungan data pribadi, mekanisme sertifikasi kepatuhan pengendali dan prosesor data pribadi, prosedur penanganan aduan dan penyelesaian sengketa, serta tata cara penjatuhan sanksi administratif yang proporsional dan memberikan efek jera. Hanya dengan demikian, perlindungan data pribadi di Indonesia dapat berjalan efektif, setara dengan standar internasional, dan diakui secara global sebagai negara yang memiliki tingkat perlindungan data pribadi yang memadai untuk mendukung pertumbuhan ekonomi digital yang berkelanjutan.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

Marzuki, Peter. Penelitian Hukum: Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Muhaimin. Metode Penelitian Hukum. Mataram: Mataram University Press, 2020.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo, 1995.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Jurnal

Fanisa Mayda Ayiliani, dkk. "Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas Data Pribadi sebagai Upaya Pelindungan Hukum terhadap Transfer Data Pribadi Lintas Negara", Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. Vol. G, No. 3, hlm. 433-434. (2024).

- Gunawan Widjaja, dkk. "Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas Pelindungan Data Pribadi di Indonesia Berdasarkan Pasal 58 Juncto Pasal 59 dan Pasal G0 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi", *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*. Vol. 1, No. 4, hlm. 235. (2024).
- Juan Matheus dan Ariawan Gunadi. "Pembentukan Lembaga Pengawas Perlindungan Data Pribadi Di Era Ekonomi Digital : Kajian Perbandingan Dengan KPPU", *Jurnal Justisi*. Vol. 10, No. 1, hlm. 32. (2024).
- M. Raosyid Ridho dan Hidayat C. Putra. "Lembaga Negara Independen dalam Ketatanegaraan Indonesia", *JDIH DPRD Kota Bandung*. hlm. G.
- Nurhabibah, dkk. "Tanggung Jawab Pengendali Data Dalam Memberikan Pelindungan Data Pribadi Anak di Indonesia: Studi Komparasi Negara Inggris", *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 9, No. 2, hlm. 207-223. (2023).
- Silawati Dayang, dkk. "Urgensi Pembentukan Lembaga Pengawas dalam Pembaharuan Hukum Perlindungan Data Pribadi Menurut Undang-Undang PDP", *Locus Journal of Academic Literature Review*. Vol. 4, No. 2, hlm. 10G-113. (2025).

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum), Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip*, hlm. 15. (1999).

Situs Web

- "UU PDP Belum Optimal: 3 Tahun Berjalan, Lembaga Pengawas Tak Kunjung Muncul", *Bisnis.com*, 24 September 2025,
<https://teknologi.bisnis.com/read/20250924/84/191431G/uu-pdp-belum-optimal-3-tahun-berjalan-lembaga-pengawas-tak-kunjung-muncul>, diakses pada 17 Oktober 2025.
- "Ketiadaan Lembaga PDP: Celah Hukum dalam Pelindungan Data Pribadi", *Hukumonline*, 7 Juli 2025,
<https://www.hukumonline.com/berita/a/ketiadaan-lembaga-pdp--celah-hukum-dalam-pelindungan-data-pribadi-ltG8Gd4f5817d73/>, diakses pada 17 Oktober 2025.

**TINJAUAN TERHADAP PUTUSAN MK NOMOR 37/PUU-XIX/2021 PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2020 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG
PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**

**Putu Adela Claudya¹, Nabila Putri Manda², Sharlene Belinda Wihardjo³ Annisaa Julia
Rahma⁴**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Abstrak

Salah satu kegiatan manusia yang menghasilkan gas polutan berlebihan adalah pertambangan. Pertambangan merupakan sektor yang memiliki dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup dan masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah pertambangan karena berpotensi untuk mengubah bentang alam, menyebabkan terjadinya pencemaran, hingga kerusakan lingkungan hidup. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Penelitian ini menggunakan pendekatan sosiolegal untuk mengeksplorasi hak-hak konstitusional dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia dari perspektif hukum dan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 mencerminkan keberpihakan terhadap kepentingan rakyat dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya terkait hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Kata Kunci: *UU Minerba, MK, hak atas lingkungan yang sehat*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Meningkatnya kegiatan manusia di Bumi telah menghasilkan gas-gas CO₂ dan metana berlebihan menyebabkan kenaikan permukaan air laut secara perlahan. Praktik ini telah sejak adanya Revolusi Industri pada abad ke-17, ditandai dengan kenaikan temperatur Bumi akibat konsentrasi gas CO₂ telah meningkat sebanyak 35% lebih tinggi.⁵ Untuk kembali membelokkan arah Bumi menuju kestabilan (*stabilized earth*), para ilmuwan

¹ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | adelacaudya@student.ub.ac.id

² Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | nabilamanda@student.ub.ac.id

³ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | sharlenewihardjo@student.ub.ac.id

⁴ Fakultas Hukum Universitas Brawijaya | annisajrahma@student.ub.ac.id

⁵ R. Desrina, "Pemanasan Global Akibat Kegiatan di Sektor Minyak dan Gas Bumi", Jakarta: Kementerian ESDM, 2014, hlm. 5.

menyadari bahwa penting untuk memperjuangkan keberlanjutan lingkungan hidup dan keselamatan manusia di tengah berbagai pelanggaran berlanjut terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁶ Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat diakui UN Human Rights Council melalui Resolusi 48/13.⁷ Di Indonesia sendiri, diakui pula konstitusionalisme lingkungan (*environmental constitutionalism*) yang diatur dalam UUD NRI 1945.⁸ Pada prinsipnya, kualitas lingkungan hidup merupakan *conditio sine qua non* bagi kehidupan manusia yang bermartabat dan sejahtera.⁹

Namun artikulasi yang tegas di tataran normatif (*law in the books*) ini tentu saja masih menyisakan pertanyaan tentang implementasi dalam kenyataan (*law in action*). Salah satunya adalah Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Salah satu kegiatan manusia yang menghasilkan gas polutan berlebihan adalah pertambangan. Pertambangan merupakan sektor yang memiliki dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup dan masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah pertambangan karena berpotensi untuk mengubah bentang alam, menyebabkan terjadinya pencemaran, hingga kerusakan lingkungan hidup.

Apabila kita merujuk pada Naskah Akademik UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, partisipasi hanya dimaknai sebatas pada keikutsertaan untuk “*bekerja pada perusahaan tambang, menjadi pengusaha dan distributor*” sedangkan mereka yang bermaksud untuk menyuarakan kekhawatiran atas dampak buruk dari pertambangan mineral dan batubara tidak dinilai sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Alhasil, suara mereka tidak akan pernah didengarkan. Berdasarkan asumsi ini pula, pembuat undang-undang merasa tidak perlu untuk membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang ditunjukkan dengan mudah pemerintah menarik pengambilan keputusan bidang pertambangan mineral kembali ke pusat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 merupakan hasil pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Permohonan ini diajukan oleh sejumlah pemohon, termasuk Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Perkumpulan jaringan Advokasi Tambang Kalimantan Timur, yang mempersoalkan sejumlah ketentuan dalam UU Minerba yang dinilai merugikan hak konstitusional warga negara, khususnya terkait partisipasi masyarakat, perlindungan lingkungan, dan kewenangan pemerintah daerah.

⁶ Linda Hajjar Leib, “*Theorisation Of The Various Human Rights Approaches To Environmental Issues*”, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, hlm. 102.

⁷ Dalam Resolusi 48/13 UN Human Rights Council, dinyatakan bahwa “*mengakui hak atas lingkungan hidup yang aman, bersih, sehat dan berkelanjutan sebagai hak asasi manusia yang penting bagi penikmatan hak asasi manusia lainnya*”.

⁸ Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyatakan “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*”

⁹ Linda Hajjar Leib, “*Theorisation Of The Various Human Rights Approaches To Environmental Issues*”, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, hlm. 102.

Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan sosiolegal untuk mengeksplorasi hak-hak konstitusional dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia dari perspektif hukum dan kebijakan. Langkah awal penelitian ini adalah studi literatur, yang mencakup analisis dokumen hukum seperti UUD 1945 dan Putusan MK Nomor Nomor 37/PUU-XIX/2021, serta peraturan-peraturan terkait. Literatur akademis, buku-buku teks, dan penelitian terbaru juga ditinjau untuk memahami secara komprehensif pengakuan dan penerapan hak-hak konstitusional dalam sistem hukum Indonesia. Setelah studi literatur, penelitian dilanjutkan dengan analisis mendalam terhadap dokumen-dokumen hukum dan kebijakan publik yang terkait dengan perlindungan lingkungan.

PEMBAHASAN

Menyoal Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 dalam Aspek Normatif

Suatu putusan pengadilan pada hakikatnya harus secara teliti dan benar dalam menerapkan hukum materiil dan hukum formil. Di samping itu, suatu putusan pengadilan juga sudah seharusnya mencerminkan nilai-nilai keadilan sebagai tujuan ditegakkannya hukum. Akan tetapi, dalam perkara *a quo*, Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* belum dapat mewujudkan keadilan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Hal ini dapat tercermin melalui ketidaksesuaian terhadap penerapan hukum materiil oleh para hakim dalam melakukan pengujian terhadap perkara *a quo*.

Pada Kamis, 29 September 2022, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menggelar sidangpembacaan putusan. Adapun dalam sidang tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menolak tiga dari empat pokok permohonan *judicial review* UU Minerba yang dimohonkan, dan hanya mengabulkan sebagian pokok perkara.

Pertama, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menolak permohonan untuk menyatakan Pasal 4 ayat (2) dan frasa "kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan" dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah". Adapun Pasal 4 ayat (2) UU Minerba berbunyi: "*Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.*" Sebagai kelanjutan dan kesatuan makna Pasal 4 ayat (2), pada Pasal 4 ayat (3) UU Minerba dinyatakan: "*Penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan*

pengawasan.”

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) yang baru tersebut menghilangkan frasa *“dan/atau pemerintah daerah dalam penguasaan pertambangan mineral dan batubara”* yang sebelumnya diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Maka, dengan melihat ketentuan dalam ayat (3), penghapusan peran pemerintah daerah dalam penguasaan pertambangan mineral dan batubara ini termasuk pada peran pemerintah daerah pada seluruh aspek kekuasaan, yang juga mencakup kebijakan (*beleid*), pengurusan (*bestuursraad*), pengelolaan (*beheersbaar*), dan tindakan pengawasan (*toezicht houden daad*). Implikasinya, pemerintah daerah yang telah kehilangan kewenangannya dalam penguasaan pertambangan mineral dan batubara, tidak dapat lagi menjadi wadah perjuangan dan aspirasi masyarakat terhadap hak kolektif untuk lingkungan hidup yang baik dan sehat. Artinya, ketentuan baru dalam Pasal 4 ayat (2) UU Minerba tersebut menyebabkan menjauhnya akses partisipasi dan layanan publik terkait pertambangan, sebab tanpa kehadiran pemerintah daerah, perjuangan itu harus disalurkan langsung kepada pemerintah pusat yang lebih susah, jauh secara jarak, dan membutuhkan biaya yang jauh lebih mahal.

Hambatan bagi masyarakat dalam memperjuangkan haknya untuk lingkungan hidup yang baik dan sehat ini bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*, yang turut ditegaskan melalui Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyebutkan bahwa *“Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”* Padahal, berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, Indonesia adalah negara hukum, dan salah satu aspek yang dimiliki negara hukum menurut Stahl yakni terdapatnya perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi seolah tidak prihatin akan suara masyarakat dalam rangka memperjuangkan hak asasinya.

Kedua, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menolak permohonan untuk menyatakan frasa *“Setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR, atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85F huruf b dan Pasal 135 ayat (2)”* pada Pasal 162 UU Minerba bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai *“Setiap orang yang telah menerima kompensasi atas tanah hak miliknya yang dialihkan menjadi area pertambangan mineral dan batubara dengan sengaja merintang atau mengganggu kegiatan Usaha Pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR, atau SIPB yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85F huruf b dan Pasal 135 ayat (2) yang mengakibatkan kerugian materiil”*;

Penilaian terhadap sesuatu yang dianggap *“merintang atau mengganggu kegiatan usaha Pertambangan...”* merupakan penilaian yang subjektif, yang tidak memiliki tolak ukur

tetap. Dengan kata lain, tidak dapat diukur sejauh mana aktivitas yang dilakukan oleh warga dapat merintang atau mengganggu suatu kegiatan usaha pertambangan. Di samping itu, sudut pandang yang dimiliki oleh pemegang usaha dan masyarakat umum, terkhusus oleh masyarakat yang tinggal di sekitar daerah pertambangan akan berbeda. Pemegang usaha tentu akan lebih menitikberatkan pada aspek kelancaran dan keuntungan usaha. Dapat saja masyarakat yang merasa dirugikan kemudian melakukan upaya-upaya atas lingkungannya yang terdampak kegiatan pertambangan, tetapi justru dianggap sebagai “gangguan” oleh para pemegang usaha. Padahal, berdasarkan ketentuan Pasal 28C Ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan, *“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”* Adapun Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”* Oleh karena itu, tidak sepatutnya dicantumkan frasa yang terkesan berupa sebuah ancaman, yang membatasi hak-hak asasi dari kelompok masyarakat dalam melakukan upaya-upaya agar mendapatkan kembali lingkungan hidup yang bersih, sehat, dan layak.

Ketiga, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menolak pokok permohonan untuk menyatakan Pasal 1G9A dan Pasal 1G9B UU Minerba bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bahwa pada hakikatnya KK dan PKP2B tidak sesuai dengan semangat nasionalisme dalam rangka pengelolaan sumber daya pertambangan. Perusahaan pemegang KK dan PKP2B bertanggung jawab atas pengelolaan pengusahaan pertambangan mineral dan batubara, yang pelaksanaannya didasarkan pada kontrak/perjanjian. Adapun mekanisme kontrak/perjanjian ini berimplikasi pada ditempatkannya negara dalam posisi yang sejajar hak dan kewajibannya dengan entitas bisnis pertambangan mineral dan batubara. Sehingga, apabila terjadi sengketa hukum, makayang menjadi sumber hukum adalah perjanjian itu sendiri. Dengan kata lain, kearifan sistem KK dan PKP2B lebih menguntungkan kepada entitas bisnis pertambangan mineral dan batubara.

Adapun bagi pokok permohonan yang dikabulkan sebagian, adalah pokok permohonan yang menyatakan Pasal 17A ayat (2) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada WIUP Mineral logam dan WIUP Batubara yang telah ditetapkan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pada hakikatnya, pemanfaatan ruang tidak dapat bersifat statis dan perlu untuk disesuaikan dengan kondisi lingkungan strategisnya, termasuk pemanfaatan ruang untuk kawasan budidaya, seperti dalam wilayah pertambangan. Hal ini dikarenakan lingkungan hidup dan penataan ruang tidak terpisahkan, sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik RUU Penataan Ruang Tahun 2005 bahwa *“pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan karena kesatuan ruang itu*

sendiri merupakan salah satu unsur dari lingkungan hidup.” Telah menjadi sebuah fakta yang ada di lapangan, bahwa kawasan yang dijadikan tempat usaha pertambangan akan mengalami pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan pada lokasi yang menjadi wilayah pertambangan tersebut. Sebagai akibatnya, terjadi penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Selain itu, faktor lain yang mempengaruhi penurunan daya dukung adalah perubahan lingkungan hidup yang bersifat strategis, seperti adanya bencana alam, juga berdampak pada menurunnya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup suatu wilayah. Dengan tidak adanya perubahan pemanfaatan ruang, sebagaimana yang diberikan dalam ketentuan terbaru pada UU Pertambangan Mineral dan Batubara bagi WIUP, WIUPK, dan WPR justru merupakan bentuk pembekuan atas pola ruang kawasan budidaya, khususnya pertambangan, yang bersifat permanen dan mutlak.

Dari pokok-pokok permohonan yang diterima sebagian maupun yang ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dan kemudian diadili, putusan yang diberikan oleh para Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi masih belum dapat mencerminkan putusan yang *pro* terhadap kebutuhan rakyat. Hak Asasi Manusia yang dimiliki oleh masyarakat atas lingkungan hidupnya yang bersih dan sehat malah tidak dijunjung tinggi oleh sang *guardian angel of the constitution*.

Dampak Sosial dalam Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) memiliki dampak sosial yang mendalam, terutama bagi masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah pertambangan. Namun, naasnya dampak sosial yang terjadi masih sangat banyak. Kegiatan pertambangan yang tidak terkontrol menyebabkan kerusakan lingkungan, serta perusahaan dapat terus beroperasi meskipun menyebabkan kerusakan lingkungan dan merugikan masyarakat, sementara warga yang menolak pertambangan justru berpotensi dikriminalisasi.

Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 tampaknya memihak pada kepentingan tertentu dan menghancurkan rakyat. Dalam sidang pembacaan putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menolak tiga dari empat pokok permohonan Judicial Review UU Minerba. Selain itu, Majelis Hakim mengabulkan sebagian dari pokok perkara terkait jaminan tidak ada perubahan pemanfaatan ruang yang diberikan pada pemegang WIUP, WIUPK, dan WPR, dengan memberikan penafsiran “sepanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Jika dicermati pertimbangan hakim mahkamah konstitusi lebih banyak menggunakan dalil yang diajukan pemerintah upaya pembelaan daripada dalil yang dikabulkan sebagian. Majelis hakim terlihat seperti mengabaikan argumentasi pemenuhan hak partisipasi masyarakat dan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tentu saja keputusan mahkamah konstitusi ini sangat bertentangan dengan HAM dan lingkungan hidup.

Indikasi *Judicial Corruption* di Balik Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 37/PUU-XIX/2021 yang menguji Pasal 1G9A UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Minerba menimbulkan kontroversi dan dugaan kuat adanya praktik *judicial corruption*. Indikasi ini terlihat dari lemahnya argumentasi hukum dalam putusan dan tidak adanya transparansi dalam proses pengambilan keputusan. Kritik keras datang dari berbagai kalangan, yang menilai bahwa keputusan ini syarat kepentingan politik dan ekonomi, terutama dari kelompok yang memiliki kekuasaan dalam industri pertambangan.

Pasal 1G9A menjadi sorotan karena memungkinkan perpanjangan izin tambang tanpa melalui proses lelang, yang semestinya menjadi prosedur standar. Meskipun MK menolak pembatalan pasal tersebut, frasa “dijamin” dalam Pasal 1G9A ayat (1) diubah menjadi “dapat diberikan”. Dengan demikian, perpanjangan izin secara hukum tetap diperbolehkan, namun tidak otomatis dan harus melalui evaluasi berbasis kriteria tertentu seperti kepatuhan lingkungan dan kontribusi terhadap penerimaan negara. MK juga memerintahkan revisi terhadap UU Minerba, terutama dalam aspek partisipasi publik dan prinsip keadilan lingkungan.

Putusan ini menimbulkan kekhawatiran serius tentang independensi MK sebagai lembaga peradilan. Ketiadaan transparansi dan substansi hukum yang lemah memperkuat persepsi bahwa Mahkamah tidak sepenuhnya netral. Kritik mengarah pada kekhawatiran tentang potensi monopoli, minimnya pengawasan terhadap perpanjangan izin, serta pembiaran terhadap kepentingan segelintir elite. Dalam konteks ini, publik menilai bahwa MK telah gagal menjalankan perannya sebagai penjaga konstitusi.

Fenomena ini mencerminkan gejala mafia peradilan, yang mengancam prinsip negara hukum. Ketika kepercayaan publik terhadap lembaga yudisial menurun, supremasi hukum ikut tergerus. Akibatnya, tidak hanya legitimasi Mahkamah Konstitusi yang dipertaruhkan, tetapi juga kredibilitas sistem hukum secara keseluruhan, yang pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum dan menghambat iklim investasi serta pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

KESIMPULAN

Pertama, dari pokok-pokok permohonan yang diterima sebagian maupun yang ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dan kemudian diadili, putusan yang diberikan oleh para Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi masih belum dapat mencerminkan putusan yang *pro* terhadap kebutuhan rakyat. Hak asasi manusia yang dimiliki oleh masyarakat atas lingkungan hidupnya yang bersih dan sehat malah tidak dijunjung tinggi oleh sang *guardian angel of the constitution*. Putusan *judicial review* atas UU Minerba malah tidak mencerminkan keberpihakan pada kepentingan masyarakat dan kesejahteraan umum.

Kedua, Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 tampaknya memihak pada kepentingan tertentu dan menghancurkan rakyat. Dalam sidang pembacaan putusan Majelis

Hakim Mahkamah Konstitusi menolak tiga dari empat pokok permohonan Judicial Review UU Minerba. Selain itu, Majelis Hakim mengabulkan sebagian dari pokok perkara terkait jaminan tidak ada perubahan pemanfaatan ruang yang diberikan pada pemegang WIUP, WIUPK, dan WPR, dengan memberikan penafsiran “sepanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Jika dicermati pertimbangan hakim mahkamah konstitusi lebih banyak menggunakan dalil yang diajukan pemerintah upaya pembelaan daripada dalil yang dikabulkan sebagian.

Ketiga, Pasal 1G9A menimbulkan banyak sorotan karena memberi celah perpanjangan izintambang tanpa lelang, yang dianggap tidak adil. Mahkamah Konstitusi memang mencoba memberi batasan makna pasal ini, tapi tetap menolak permohonan pembatalan. Putusan tersebut memunculkan kritik tajam dan kekhawatiran soal netralitas MK. Namun demikian, langkah ini setidaknya membuka peluang untuk memperbaiki aturan melalui revisi undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. (2020). *Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba)*. Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.
- R. Desrina, “Pemanasan Global Akibat Kegiatan di Sektor Minyak dan Gas Bumi”, Jakarta: Kementerian ESDM, 2014.
- Linda Hajar Leib, “Theorisation Of The Various Human Rights Approaches To Environmental Issues”, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

Jurnal

- “Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.” Jurnal Konstitusi, Vol. 18, No. 2, 2021.
- Muhammad Nur. “Independensi Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pengujian UU yang Memuat Conflict of Interest.” Jurnal Nusantara, Vol. 2, No. 1, 2024.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 431G.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 522G.

Perjanjian Internasional

Resolusi 48/13 UN Human Rights Council

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021.

Situs Web

“Putusan MK Memperkokoh Kepentingan Oligarki Tambang dan Mengancam Hidup Rakyat.” WALHI, Siaran Pers, 29 September 2022.

“MK Putuskan KK-PKP2B Tidak Otomatis Perpanjangan Menjadi IUPK.” Hukumonline, 27 Oktober 2021.

“Perubahan UU Minerba Langkah Mundur Tata Kelola Pertambangan.” Hijauku.com, 20 Januari 2025.

Hamdan Zoelva. “Eks Ketua MK: Tahun 2020, Mafia Peradilan Fakta Tak Terbantahkan.” Detiknews, 30 Desember 2020.

ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGGUNAAN *NOMINEE SHAREHOLDER* OLEH *BENEFICIAL OWNER* DALAM PRAKTIK INVESTASI SAHAM DI INDONESIA

Sabilla Ghefira Az-Zahra

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. *Issue*

Investas, atau yang juga dikenal sebagai penanaman modal, merupakan aktivitas ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan nilai kekayaan melalui pengalokasian sumber daya yang dimiliki oleh individu maupun korporasi. Bentuk modal yang diinvestasikan dapat berupa uang tunai, peralatan, aset tidak bergerak, kekayaan intelektual, maupun aset lainnya yang bernilai ekonomi. Pada prinsipnya, investasi melibatkan proses penggunaan modal saat ini untuk memperoleh keuntungan di masa mendatang. Bagi investor, kegiatan ini dilakukan untuk mendapatkan imbal hasil (*return on investment*), sedangkan bagi penerima investasi, dana yang diterima berfungsi sebagai katalisator untuk mendorong pertumbuhan bisnis, perluasan pasar, serta peningkatan produktivitas. Dalam hubungan hukumnya, investor sebagai subjek hukum memiliki hak atas keuntungan ekonomi yang dihasilkan, sementara pihak penerima investasi berkewajiban mengelola dana tersebut secara produktif dan memberikan manfaat sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati.

Di Indonesia, salah satu instrumen investasi yang berkembang pesat adalah saham. Berdasarkan data dari PT Kustodian Sentral Efek Indonesia (KSEI) per Desember 2024, jumlah investor saham dan surat berharga lainnya mencapai 6,38 juta *Single Investor Identification* (SID), mengalami peningkatan sebesar 21,42% dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu 5,25 juta SID.¹ Pertumbuhan ini semakin terlihat signifikan jika dibandingkan dengan data tahun 2021, di mana jumlah investor saham baru mencapai 3,45 juta SID.² Artinya, dalam kurun waktu tiga tahun, jumlah investor saham di Indonesia telah meningkat hampir dua kali lipat, sehingga mencerminkan semakin tingginya minat masyarakat terhadap investasi saham.

Saham sendiri merupakan bukti kepemilikan atas suatu perusahaan dalam bentuk penyertaan modal oleh investor. Dengan demikian, investasi saham adalah kegiatan di mana investor menanamkan modal ke dalam suatu perusahaan untuk memperoleh hak kepemilikan serta keuntungan finansial dalam bentuk *dividen* maupun *capital gain*. *Dividen* adalah pembagian laba perusahaan kepada para

¹ PT Kustodian Efek Indonesia, "Statistik Pasar Modal Indonesia", ksei.co.id, 2024, <https://www.ksei.co.id/files>.

² *Ibid*.

pemegang saham yang ditetapkan melalui keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), sedangkan *capital gain* merupakan keuntungan yang diperoleh dari selisih antara harga jual dan harga beli saham di pasar modal.³

Dalam praktiknya, investasi saham tidak selalu dilakukan secara langsung oleh investor sebagai pemilik manfaat yang sebenarnya. Salah satu skema kepemilikan yang kerap digunakan adalah melalui *nominee shareholder*, yaitu pihak yang secara formal dan legal tercatat sebagai pemegang saham dalam dokumen resmi perusahaan, tetapi sejatinya bertindak atas nama dan berdasarkan instruksi dari pihak lain yang merupakan pemilik manfaat sesungguhnya (*beneficial owner*).⁴ Penggunaan *nominee shareholder* umumnya bertujuan untuk menyembunyikan identitas pemilik asli saham dari publik. Skema ini biasanya dituangkan dalam suatu perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) yang mengatur hak dan kewajiban pihak *nominee*, pembatasan kewenangannya, serta penegasan bahwa seluruh manfaat dari kepemilikan saham menjadi hak *beneficial owner*.⁵

Penggunaan *nominee shareholder* dalam praktik investasi saham di Indonesia telah menunjukkan kerugian nyata serta menciptakan celah besar dalam transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan hukum di pasar modal Indonesia. Salah satu kasus paling menonjol adalah kasus PT Asuransi Jiwasraya pada tahun 2020. PT Asuransi Jiwasraya mengalami gagal bayar klaim polis sebesar Rp1G,1 triliun yang sebagian besar disebabkan oleh investasi pada saham-saham bermasalah melalui skema *nominee shareholder*.⁶ Para terdakwa sebagai *beneficial owner* menggunakan nama orang lain sebagai *nominee shareholder* untuk membuka rekening efek dan melakukan transaksi saham bernilai ratusan miliar rupiah.⁷ *Nominee* menerima imbalan bulanan hanya untuk meminjamkan nama tanpa kontrol atas transaksi yang dijalankan. Skema ini bertujuan menyamarkan kepemilikan asli dan menghindari pengawasan otoritas pasar modal, sehingga menciptakan portofolio investasi palsu yang merugikan negara, nasabah, dan merusak reputasi pasar modal nasional.

Kasus serupa juga terjadi pada sengketa PT Bangun Tjipta Sarana tahun 201G. Sengketa ini bermula dari upaya investor asing menguasai saham PT Bangun Tjipta Sarana melalui perjanjian *nominee* dengan mencatat nama pemegang saham secara resmi atas nama pihak lokal, sementara investor asing sebagai *beneficial owner* tidak

³ Bursa Efek Indonesia, "Saham," idx.co.id, 2021, <https://www.idx.co.id/id/produk/saham>.

⁴ Muh. Afdal Yanuar, "Tinjauan Hukum terhadap *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan *Joint Venture*," *Majalah Hukum Nasional* 51, 1 (2021): 113.

⁵ Maulana Reyza Alfaris, "Validitas Penggunaan *Nominee Agreement* dalam Kepemilikan Saham di Indonesia," *Journal Economic M Business Law Review* 2, 1 (2022): G7.

⁶ Nidya Waras Sayekti, "Permasalahan PT Asuransi Jiwasraya: Pembubaran atau Penyelamatan", *Info Singkat* 7, 2 (2020): 21.

⁷ Bambang Noroyono, "Sidang Jiwasraya Ungkap Penggunaan *Nominee* Para Terdakwa", [news.republika.co.id](https://news.republika.co.id/berita/sidang-jiwasraya-ungkap-penggunaan-nomine-para-terdakwa), 2020, <https://news.republika.co.id/berita/sidang-jiwasraya-ungkap-penggunaan-nomine-para-terdakwa>.

tercatat secara langsung. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 3041 K/PDT/201G membatalkan perjanjian *nominee* tersebut karena bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM), yang mengatur bahwa penanaman modal asing harus dilakukan secara langsung dengan mencantumkan nama investor asing sebagai pemegang saham. Mahkamah Agung menilai praktik *nominee shareholder* merupakan upaya mengelabui hukum dan menghindari batasan kepemilikan asing yang diatur perundang-undangan, sehingga perjanjian *nominee* dinyatakan batal demi hukum dan segala tindakan yang didasarkan pada perjanjian tersebut tidak sah.

Selain itu, dalam Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018/PT DKI, kasus antara Rami Sadek M. Kuwatly dan PT Cakra Mineral Tbk menunjukkan bahwa *nominee shareholder* juga berpotensi menimbulkan ketidakadilan pajak. Rami Sadek yang bertindak sebagai *nominee shareholder* untuk investor asing menjual saham titipan tanpa keuntungan pribadi, namun tetap dikenakan kewajiban pajak atas transaksi tersebut.⁸ Pengadilan menolak memberikan perlindungan hukum terhadap Rami dan menegaskan bahwa perjanjian *nominee* bertentangan dengan hukum positif Indonesia, khususnya Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU PM serta Pasal 48 Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT). Dengan demikian, perjanjian *nominee* dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum karena tidak mencerminkan kepemilikan saham yang sebenarnya dan tidak dapat menjadi dasar hukum dalam kepemilikan maupun tanggung jawab perpajakan.

Skema *nominee shareholder*, meskipun secara praktik masih lazim digunakan dalam dunia investasi, pada dasarnya menyimpan potensi besar untuk disalahgunakan sebagai instrumen penyamaran kepemilikan, penghindaran regulasi, manipulasi pasar, dan bahkan tindak pidana pencucian uang. Berbagai putusan pengadilan telah menunjukkan bahwa perjanjian *nominee* kerap kali bertentangan dengan prinsip hukum positif Indonesia, khususnya dalam konteks transparansi kepemilikan, pembatasan kepemilikan asing, dan kepatuhan terhadap peraturan perpajakan serta tata kelola perusahaan yang baik. Di sisi lain, belum adanya pengaturan yang eksplisit dan komprehensif dalam peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai legalitas penggunaan *nominee shareholder* menimbulkan ambiguitas hukum dan celah untuk praktik-praktik yang berisiko. Oleh karena itu, kajian ini menjadi penting untuk menganalisis secara kritis aspek hukum penggunaan *nominee shareholder* oleh *beneficial owner* dalam praktik investasi saham di Indonesia.

⁸ Lita Paromita Siregar, "Saham Titipan Dijual oleh *Nominee*, Bagaimana Perlindungan terhadap *Beneficial Owner*?" litaparomitasiregar.id, 2024,
<https://litaparomitasiregar.id/saham-titipan-dijual-oleh-nominee-bagaimana-perlindungan-terhadap-beneficial-owner>

2. Fact

a. Hubungan antara *Nominee Shareholder* dan *Beneficial Owner*

Dalam praktik investasi saham, hubungan antara *nominee shareholder* dan *beneficial owner* bersifat representatif. *Nominee shareholder* adalah pihak yang secara formal dan legal tercatat sebagai pemegang saham dalam dokumen resmi perusahaan, seperti daftar pemegang saham, anggaran dasar, atau laporan tahunan perusahaan. Namun, *nominee shareholder* tidak bertindak untuk kepentingan sendiri, melainkan mewakili dan bertindak atas nama *beneficial owner*. *Beneficial owner* sendiri adalah pihak yang secara substansial memperoleh manfaat dan kendali atas saham tersebut. Dengan demikian, terdapat dua jenis kepemilikan yang lahir dari praktik ini, yaitu pemilik yang tercatat dan diakui secara hukum (*legal owner/juridische eigendom*) dan pemilik sebenarnya yang menikmati keuntungan (*beneficial owner/economische eigendom*).⁹

b. Kedudukan Hukum *Nominee Shareholder* dan *Beneficial Owner*

Secara hukum, *nominee shareholder* selaku *legal owner* adalah pemegang hak yang sah atas saham tersebut. *Legal owner* memiliki hak untuk mengalihkan, menjual, membebani, menjaminkan, serta melakukan tindakan apapun atas saham yang bersangkutan.¹⁰ Sebaliknya, *beneficial owner* tidak diakui sebagai pemilik atas saham secara hukum, meskipun secara *de facto* memperoleh manfaat dan kendali atas saham tersebut. Dengan demikian, secara *de jure*, *nominee shareholder* adalah pemilik sah atas saham, sedangkan *beneficial owner* hanya memiliki kepemilikan secara substansial tanpa pengakuan hukum formal.¹¹

c. Mekanisme Pembentukan *Nominee Shareholder*

Pada dasarnya, pembentukan suatu *nominee shareholder* dapat dilakukan dengan 2 (dua) mekanisme, antara lain:

1) *Nominee Langsung (Direct Nominee)*

Pembentukan *nominee shareholder* secara langsung dilakukan melalui perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) antara *beneficial owner* dan *nominee*.¹² Dalam perjanjian ini, diatur secara tegas

⁹ Lucky Suryo Wicaksono, "Kepastian Hukum *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23, 1 (2016): 48.

¹⁰ Muh. Afdal Yanuar, *Op.Cit.*, 114.

¹¹ Syahril Syakur, *Urgensi Pengaturan Nominee Agreement dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang* (Jakarta: PPATK, 2020): 27.

¹² Muhammad Daffa Fakhri dan Muhammad Fajri Mekka Putra, "Keabsahan Perjanjian *Nominee* dalam Kaitannya dengan Kepemilikan Saham pada Perseroan Terbatas," *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* 6, 4 (2022): 2528.

pemberian kepercayaan dan kewenangan dari *beneficial owner* kepada *nominee* untuk melakukan kegiatan tertentu atas perintah dan kepentingan *beneficial owner*. Dalam praktiknya, hanya nama dan identitas *nominee* yang tercatat sebagai pemilik sah dalam daftar pemegang saham perusahaan, sedangkan identitas *beneficial owner* tidak muncul dalam dokumen resmi perusahaan. Atas penggunaan nama *nominee*, biasanya *beneficial owner* memberikan kompensasi berupa *nominee fee* sesuai kesepakatan.¹³

2) Nominee Langsung (*Indirect Nominee*)

Nominee tidak langsung dibentuk bukan hanya melalui satu perjanjian *nominee*, melainkan melalui rangkaian beberapa perjanjian yang saling terkait.¹⁴ Perjanjian-perjanjian tersebut dapat berupa akta perjanjian kredit (*loan agreement*), perjanjian gadai saham (*pledge of share agreement*), perjanjian penggantian kerugian (*indemnity agreement*), surat kuasa untuk bersuara (*power of attorney to vote*), serta perjanjian jual beli saham dan kuasa menjual (*sale and purchase of and attorney to sell shares*).¹⁵ Rangkaian perjanjian ini, baik yang dibuat secara notariil maupun di bawah tangan, pada akhirnya menghasilkan hubungan *nominee* saham.

d. Kasus Penggunaan *Nominee Shareholder* oleh *Beneficial Owner* dalam Praktik Investasi Saham di Indonesia

Dalam sejumlah kasus besar di Indonesia, penggunaan skema *nominee shareholder* oleh *beneficial owner* telah terbukti menimbulkan pelanggaran terhadap berbagai ketentuan hukum, termasuk penyalahgunaan kepemilikan saham, manipulasi pasar, penghindaran pajak, dan pelanggaran terhadap aturan penanaman modal asing. Berikut beberapa kasus penting yang menggarisbawahi modus, skema, dan pelanggaran yang dilakukan melalui skema *nominee shareholder* antara lain:

1) Kasus PT Asuransi Jiwasraya (2020)

Dalam perkara ini, skema *nominee shareholder* dipergunakan sebagai sarana untuk menyamarkan kepemilikan saham sekaligus melakukan manipulasi pasar secara terstruktur dan sistematis. Para *beneficial owner* memanfaatkan sejumlah individu sebagai *nominee*

¹³ Fitri Riani Baharuddin, Lastuti Abu Bakar, dan Tri Handayani, “*Nominee Agreement* dalam Pengalihan Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas Ditinjau dari Aspek Hukum Perjanjian dan Hukum Perseroan Terbatas,” *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial* 2, 2 (2024): 110.

¹⁴ Muhammad Daffa Fakhri dan Muhammad Fajri Mekka Putra, *Loc.Cit.*

¹⁵ Nivia, “Dualisme Pengaturan *Beneficial Ownership* di Indonesia,” *Mimbar Hukum* 35, 1 (2023): 3G.

shareholder yang secara formal membuka rekening efek dan menjalankan transaksi saham dalam volume besar. Rekening-rekening tersebut digunakan untuk mengendalikan pergerakan harga saham tertentu yang telah dikondisikan. Para *nominee shareholder* hanya meminjamkan nama tanpa memiliki keterlibatan operasional maupun pengendalian terhadap keputusan investasi. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengungkapkan bahwa sebanyak 800 hingga 1.440 rekening *nominee* diduga digunakan dalam praktik manipulasi seperti *wash trading*, yang menyebabkan kerugian negara dan masyarakat hingga mencapai Rp16,1 triliun.¹⁶

2) Kasus PT Bangun Tjipta Sarana (2016)

Dalam sengketa ini, skema *nominee shareholder* digunakan oleh investor asing untuk mengelabui ketentuan batasan kepemilikan asing pada sektor usaha tertentu yang termasuk dalam Daftar Negatif Investasi (DNI). Perjanjian *nominee* dibuat antara investor asing sebagai *beneficial owner* dan WNI yang bertindak sebagai *nominee shareholder*. Dalam dokumen resmi, saham tercatat atas nama pihak lokal, sementara seluruh manfaat ekonomi dan kendali perusahaan tetap berada pada investor asing. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 3041 K/Pdt/201G menyatakan bahwa perjanjian *nominee* tersebut batal demi hukum karena bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang mensyaratkan penanaman modal asing dilakukan secara langsung dan transparan.

3) Kasus Rami Sadek M. Kuwatly dan PT Cakra Mineral TBK (2018)

Rami Sadek, yang bertindak sebagai *nominee shareholder* untuk investor asing, melakukan penjualan saham titipan atas namanya tanpa memperoleh keuntungan pribadi. Namun demikian, ia tetap dibebani kewajiban perpajakan atas transaksi tersebut oleh otoritas pajak. Dalam Putusan Nomor 375/PDT/2018/PT DKI, pengadilan menegaskan bahwa perjanjian *nominee* yang dibuat tidak memiliki kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 48 UU PT dan prinsip keterbukaan identitas pemilik saham sesungguhnya. Putusan ini menegaskan bahwa kepemilikan saham yang tidak mencerminkan kondisi sebenarnya dapat menimbulkan risiko hukum yang signifikan

¹⁶ Fajar Pebrianto, "Skandal Jiwasraya dan Dugaan Praktik Manipulasi di Pasar Modal," *tempo.com*, 2020, <https://www.tempo.co/ekonomi/skandal-jiwasraya-dan-dugaan-praktik-manipulasi-di-pasar-modal>.

bagi *nominee shareholder* maupun *beneficial owner*.

3. Rules and Regulation

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU Pasar Modal);
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM);
- c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT);
- d. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- e. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

4. Analysis

a. Pengaturan Hukum Penggunaan *Nominee Shareholder* oleh *Beneficial Owner* dalam Praktik Investasi Saham di Indonesia

Pengaturan hukum terhadap penggunaan *nominee shareholder* dalam praktik investasi saham di Indonesia merupakan isu penting dalam perkembangan hukum investasi. Penggunaan *nominee shareholder* di Indonesia umumnya muncul sebagai respons atas pembatasan kepemilikan saham oleh peraturan Perundang-undangan, khususnya di sektor-sektor yang tertutup atau terbatas bagi penanaman modal asing. Dalam Praktiknya, penggunaan *nominee shareholder* kerap dimanfaatkan oleh pihak asing yang ingin mengendalikan perusahaan di bidang usaha yang secara hukum tertutup bagi kepemilikan asing, dengan menunjuk Warga Negara Indonesia (WNI) sebagai pemegang saham formal. Namun, penggunaan *nominee shareholder* pada dasarnya merupakan bentuk penyelundupan hukum (*legal smuggling*) karena bertujuan menghindari ketentuan pembatasan kepemilikan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.¹⁷

Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip utama yang berlaku adalah bahwa kepemilikan saham harus mencerminkan kepemilikan substansial atau riil oleh pihak yang bersangkutan. Ketentuan ini secara tegas diatur dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT), yang menyatakan bahwa:

“Saham dalam suatu perseroan terbatas harus diterbitkan atas nama pemiliknya”.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa penggunaan *nominee shareholder* tidak diakui oleh sistem hukum Indonesia. Lebih lanjut, Pasal 50 ayat (4) UU PT

¹⁷ Reza Adikara, Rachmadi Usman, dan Lena Hanifah, “Akibat Hukum Kepemilikan Saham Perhotelan yang Dimiliki Warga Negara Asing di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah* 8, 4 (2023): G0G3.

menyatakan bahwa:

“Daftar Pemegang Saham harus disediakan di tempat kedudukan Perseroan sehingga dapat dilihat oleh pemegang saham.”

Kemudian, Pasal 52 ayat (1) UU PT menyatakan bahwa:

“Setiap saham memberikan kepada pemiliknya hak yang tidak dapat dibagi atas saham tersebut, termasuk hak untuk:

- a. menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS;*
- b. menerima pembayaran dividen dan sisa kekayaan hasil likuidasi; dan*
- c. melaksanakan hak lainnya berdasarkan Undang-Undang ini.”*

Dari ketentuan-ketentuan tersebut, jelas bahwa hanya pihak yang tercatat dalam Daftar Pemegang Saham yang diakui secara hukum sebagai pemilik saham dan berhak menjalankan hak-haknya. Dengan demikian, apabila pemilik manfaat asli saham, dalam hal ini *beneficial owner*, tidak tercatat secara resmi, maka ia tidak memiliki kedudukan hukum sebagai pemegang saham dan hak-haknya dapat diperdebatkan atau bahkan tidak diakui.

Selanjutnya, larangan yang lebih tegas terhadap penggunaan *nominee shareholder* diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM). Pasal 33 ayat (1) UU PM menyatakan:

“Penanam modal dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menyatakan bahwa kepemilikan saham dalam suatu perseroan adalah untuk dan atas nama orang lain.”

Penjelasan pasal ini secara eksplisit menegaskan bahwa perjanjian semacam itu adalah batal demi hukum. Artinya, penggunaan *nominee shareholder* yang dimaksudkan untuk menyembunyikan kepemilikan substantif dianggap tidak sah sejak awal dan tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi klaim kepemilikan saham maupun hak-hak yang melekat padanya.

Dari perspektif hukum perdata, penggunaan *nominee shareholder* pada dasarnya melibatkan perjanjian *nominee (nominee agreement)* antara *nominee shareholder* dan *beneficial owner*. Menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), suatu perjanjian dianggap sah apabila memenuhi 4 (empat) syarat, antara lain:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu;

4) Suatu sebab yang halal.

Maksud dari ketentuan ini adalah bahwa setiap perjanjian yang dibuat harus memenuhi keempat unsur tersebut agar dapat dianggap sah dan mengikat secara hukum. Namun, dalam konteks perjanjian *nominee*, syarat keempat, yaitu “sebab yang halal”, menjadi hal yang krusial. Jika tujuan perjanjian *nominee* adalah untuk menghindari atau menyelundupkan hukum, khususnya ketentuan pembatasan kepemilikan saham oleh pihak asing, maka perjanjian tersebut mengandung sebab yang tidak halal dan dengan demikian batal demi hukum. Selanjutnya, Pasal 1335 KUHPerdara menyatakan:

“Suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan.”

Kemudian, Pasal 1337 KUHPerdara menyatakan:

“Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.”

Maksud dari kedua ketentuan ini adalah bahwa perjanjian yang dibuat dengan tujuan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, atau ketertiban umum, tidak dapat diakui dan tidak memiliki kekuatan hukum.

Dengan demikian, penggunaan *nominee shareholder* dalam investasi saham di Indonesia sudah jelas dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Praktik ini bertentangan dengan prinsip kepemilikan saham yang harus tercatat secara riil dan sah, serta melanggar ketentuan hukum perdata terkait sebab perjanjian yang halal. Oleh karena itu, praktik penggunaan *nominee shareholder* ini tidak diakui secara hukum.

b. Implikasi Penggunaan *Nominee Shareholder* oleh *Beneficial Owner* dalam Praktik Investasi Saham di Indonesia

Penggunaan *nominee shareholder* oleh *beneficial owner* dalam praktik investasi saham di Indonesia memiliki implikasi yang serius dan kompleks. Secara hukum, praktik ini secara tegas bertentangan dengan hukum positif di Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) mengatur dengan jelas bahwa saham harus diterbitkan atas nama pemiliknya, dan hanya pemegang saham yang tercatat dalam Daftar Pemegang Saham (DPS) yang memiliki legitimasi hukum untuk menjalankan hak-haknya, seperti menghadiri Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), menerima dividen, serta mengklaim kepemilikan saham secara sah. Oleh karena itu, ketika *beneficial owner* menunjuk *nominee shareholder* sebagai pihak yang tercatat secara resmi, posisi hukum *beneficial owner* tidak diakui

dan kehilangan hak formal atas saham tersebut.¹⁸

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU PM) secara tegas melarang perjanjian yang menyatakan bahwa kepemilikan saham dilakukan untuk dan atas nama orang lain (*nominee agreement*), serta menyatakan bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum. Hal ini berarti seluruh hubungan hukum yang dibangun melalui skema *nominee shareholder* tidak memiliki kekuatan hukum sejak awal dan tidak dapat dipertahankan dalam sengketa hukum. *Beneficial owner* juga berada dalam posisi yang sangat rentan karena tidak tercatat secara resmi sebagai pemegang saham. *Beneficial owner* tidak memperoleh perlindungan hukum atas kepemilikannya dan tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan dalam kapasitasnya sebagai pemegang saham apabila terjadi sengketa. Risiko ini membuka peluang bagi *nominee shareholder* untuk menyalahgunakan kedudukannya, misalnya dengan mengklaim kepemilikan saham secara sepihak, menjual atau mengalihkan saham tanpa persetujuan *beneficial owner*, atau melakukan tindakan merugikan lainnya.¹⁹

Selain itu, praktik penggunaan *nominee shareholder* mengganggu tatanan sistem hukum dan kelembagaan investasi di Indonesia. Skema ini membuka celah bagi praktik penyelundupan hukum (*legal smuggling*), penghindaran pajak, hingga pencucian uang, karena kepemilikan sebenarnya disembunyikan dari otoritas pengawas seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Direktorat Jenderal Pajak. Akibatnya, tercipta ilusi legalitas formal, sementara substansi kepemilikan dan pengendalian berada di tangan pihak yang secara hukum tidak sah.

Praktik ini juga mengaburkan struktur kepemilikan lintas sektor, terutama di bidang usaha yang secara tegas dibatasi atau tertutup bagi investor asing, seperti sektor pertahanan, sumber daya alam, dan telekomunikasi. Jika dibiarkan, fenomena penggunaan *nominee shareholder* dapat merusak kredibilitas sistem hukum investasi nasional, memperburuk iklim kepastian hukum, serta menciptakan ketimpangan dalam persaingan usaha. Investor yang mematuhi regulasi menjadi dirugikan karena harus bersaing dengan pihak yang menggunakan skema *nominee shareholder* untuk menghindari pembatasan hukum.

5. Conclusion

¹⁸ Arkam Djauhari dan Burhanudin, “Analisis Yuridis Perjanjian *Nominee* di Indonesia”, *Jurnal Pilar Keadilan* 3, 1 (2023): G9.

¹⁹ *Ibid.*

Penggunaan *nominee shareholder* oleh *beneficial owner* dalam praktik investasi saham di Indonesia merupakan tindakan yang secara tegas dilarang dan tidak diakui oleh sistem hukum nasional. Larangan ini didasarkan pada prinsip bahwa kepemilikan saham harus tercatat atas nama pemilik yang sebenarnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang menyatakan bahwa perjanjian *nominee* adalah batal demi hukum dan tidak dapat dijadikan dasar klaim kepemilikan maupun hak-hak atas saham. Dari perspektif hukum perdata, perjanjian *nominee* dianggap tidak sah karena bertentangan dengan syarat sebab yang halal sebagaimana diatur dalam KUHPerdota.

Implikasi dari praktik ini sangat serius, di mana *beneficial owner* kehilangan perlindungan hukum dan hak formal atas saham, serta sangat rentan terhadap penyalahgunaan oleh *nominee shareholder*. Selain itu, penggunaan *nominee shareholder* membuka peluang terjadinya penyelundupan hukum, penghindaran pajak, dan pencucian uang, serta mengaburkan struktur kepemilikan di sektor-sektor yang dibatasi bagi investor asing. Secara lebih luas, praktik ini merusak kredibilitas dan integritas sistem hukum investasi nasional, menciptakan ketidakpastian hukum, dan menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, sehingga tidak hanya merugikan pelaku yang terlibat, tetapi juga mengganggu tatanan dan kepastian hukum dalam dunia investasi di Indonesia.

6. References

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdota).
Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3041 K/PDT/201G.
Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018/PT DKI

Buku

Syakur, Syahriral. 2020. *Urgensi Pengaturan Nominee Agreement dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang*. Jakarta: PPAK.

Jurnal

- Adikara, R., Usman, R. dan Hanifah, L. 2023. “Akibat Hukum Kepemilikan Saham Perhotelan yang Dimiliki Warga Negara Asing di Indonesia”. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah* 8, 4.
- Alfaris, Maulana Reyza. 2022. “Validitas Penggunaan *Nominee Agreement* dalam Kepemilikan Saham di Indonesia”. *Journal Economic M Business Law Review* 2, 1.
- Baharuddin, Fitri R., Bakar, Lastuti A., dan Handayani, T. 2024. “*Nominee Agreement* dalam Pengalihan Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas Ditinjau dari Aspek Hukum Perjanjian dan Hukum Perseroan Terbatas”. *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial* 2, 2.
- Djauhari, A. dan Burhanudin. 2023. “Analisis Yuridis Perjanjian *Nominee* di Indonesia”. *Jurnal Pilar Keadilan* 3, 1.
- Darmawan, K., Diar, E. dan Panjaitan, Marcella A. “Praktik *Beneficial Ownership* dengan *Nominee Structure* pada Daftar Negatif Investasi (DNI) dalam Penanaman Modal Asing terhadap Iklim Bisnis dan Legalitas Operasi Perusahaan ditinjau dari Hukum Positif di Indonesia”. *Padjadjaran Law Review* 12, 1 (2024): 97.
- Fakhri, Muhammad D. dan Putra, Muhammad F. M. 2022. “Keabsahan Perjanjian *Nominee* dalam Kaitannya dengan Kepemilikan Saham pada Perseroan Terbatas”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan* G, 4.
- Fitria, Annisa. 2022. “Kedudukan *Beneficial Owner* dalam Perseroan Terbatas dalam Hukum Positif di Indonesia”. *Lex Jurnalica* 19, 1.
- Nivia. 2023. “Dualisme Pengaturan *Beneficial Ownership* di Indonesia”. *Mimbar Hukum* 35, 1.
- Sayekti, Nidya Waras. 2020. “Permasalahan PT Asuransi Jiwasraya: Pembubaran atau Penyelamatan”, *Info Singkat* 7, 2.
- Wicaksono, Lucky Suryo. 201G. “Kepastian Hukum *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23, 1.
- Yanuar, Muh. Afdal. 2021. “Tinjauan Hukum terhadap *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan *Joint Venture*,” *Majalah Hukum Nasional* 51, 1.

Situs Web

- Bursa Efek Indonesia. 2021. “Saham”. [idx.co.id](https://www.idx.co.id/id/produk/saham), <https://www.idx.co.id/id/produk/saham>. Noroyono, Bambang. 2020. “Sidang Jiwasraya Ungkap

Penggunaan *Nominee* Para Terdakwa”.
news.republika.com, <https://news.republika.co.id/berita/sidang-jiwasraya-ungkap-penggunaan-nomine-para-terdakwa>.
Pebrianto, Fajar. 2020. “Skandal Jiwasraya dan Dugaan Praktik Manipulasi di Pasar Modal,”
tempo.com,
<https://www.tempo.co/ekonomi/skandal-jiwasraya-dan-dugaan-praktik-manipulasi-di-pasar-modal>.
PT Kustodian Efek Indonesia. 2024. “Statistik Pasar Modal Indonesia”. ksei.co.id,
<https://www.ksei.co.id/files>.
Siregar, Lita Paromita. 2024. “Saham Titipan Dijual oleh *Nominee*, Bagaimana
Perlindungan terhadap *Beneficial Owner*?” litaparomitasiregar.id,
<https://litaparomitasiregar.id/saham-titipan-dijual-oleh-nominee-bagaimana-perindungan-terhadap-beneficial-owner>

ANALISIS LEGALITAS PRAKTIK THRIFTING BERDASARKAN HUKUM PERDAGANGAN DI INDONESIA

Dwi Astuti

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Impor adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam Daerah Pabean.¹ Beberapa tujuan dilakukannya impor adalah untuk memenuhi barang yang belum dapat dipenuhi dari sumber dalam negeri, guna memajukan perekonomian nasional serta meningkatkan penggunaan dan perdagangan produk dalam negeri.² Impor pakaian bekas dilarang oleh pemerintah Indonesia, karena dinilai merugikan dan membahayakan industri tekstil dalam negeri dan memberikan dampak nyata bagi pelaku UKM yang diatur dalam beberapa peraturan seperti Pasal 4G angka 15 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, dan Lampiran II angka IV Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 40 Tahun 2022 yang menyatakan tegas bahwa barang yang dilarang impor berupa jenis kantong bekas, karung bekas, dan pakaian bekas.³

Pada dasarnya, bisnis *thrift*ing tidak dilarang oleh pemerintah sepanjang tidak termasuk dalam KBLI 47742. Dari perspektif kepabeanan, impor barang *thrift* tanpa dokumen resmi dapat dikategorikan dalam pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang kepabeanan, bahkan berpotensi diklasifikasikan sebagai tindak pidana penyelundupan jika masuk tanpa melalui prosedur bea cukai yang sah. Tren *thrift*ing atau berburu pakaian bekas kini berkembang pesat di kalangan anak muda Indonesia, khususnya di kota-kota besar seperti Jakarta. Pasar Senen menjadi salah satu pusat kegiatan *thrift*ing yang paling populer, di mana para pemburu pakaian bekas dapat menemukan berbagai jenis pakaian dan aksesoris bermerek dengan harga yang sangat terjangkau. Fenomena ini berkembang karena dua alasan utama, yakni keinginan untuk tampil gaya dengan anggaran terbatas, serta meningkatnya kesadaran akan konsumsi fesyen berkelanjutan. Kaum muda melihat *thrift*ing sebagai alternatif untuk mendapatkan produk *fashion* berkualitas, seperti jaket, celana, hingga sepatu yang seringkali berasal dari luar negeri, dengan harga yang hanya berkisar antara Rp 20.000 hingga Rp 35.000. Aktivitas ini pun tidak

¹ Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

² Pasal 3 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

³ Siaran Pers MenKopUKM 77/Press/SM.3.1/III/2023.

hanya menjadi gaya hidup, tetapi juga bagian dari identitas sosial generasi muda urban yang mengedepankan gaya unik dan nilai ekonomis.⁴

Namun, praktik *thrifting* di Pasar Senen juga menimbulkan dilema hukum dan sosial. Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 51/M-DAG/PER/7/2015 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, impor pakaian bekas secara tegas dilarang oleh pemerintah karena dianggap merugikan industri tekstil dalam negeri serta dapat membawa risiko kesehatan. Barang-barang bekas impor yang beredar seharusnya dimusnahkan, bukan diperjualbelikan kembali. Meski begitu, para pedagang di Pasar Senen tetap menjual pakaian bekas impor sebagai upaya bertahan hidup di tengah tekanan ekonomi. Mereka sadar akan pelanggaran yang dilakukan, namun keterbatasan ekonomi menjadi alasan utama untuk terus menjalankan usaha ini. Kekhawatiran terhadap razia dari aparat kerap menghantui, tetapi karena penegakan hukum yang belum konsisten dan lemahnya pengawasan, aktivitas ini tetap berlangsung relatif aman. Kondisi ini mencerminkan kompleksitas antara kebutuhan ekonomi masyarakat kelas bawah dan kebijakan perdagangan yang bertujuan melindungi pasar domestik serta kesehatan konsumen.

2. Fact

- a. Bahwa impor pakaian bekas dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- b. Bahwa larangan impor pakaian bekas ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, khususnya dalam upaya perlindungan terhadap industri dalam negeri.
- c. Bahwa pakaian bekas yang telah masuk wilayah Indonesia seharusnya dimusnahkan dan tidak diperjualbelikan kembali kepada masyarakat.
- d. Bahwa pedagang di Pasar Senen mengetahui adanya larangan impor pakaian bekas, namun tetap menjalankan praktik penjualan demi memenuhi kebutuhan ekonomi.
- e. Bahwa aparat penegak hukum sesekali melakukan pengecekan ke lokasi pasar, namun sampai saat ini para pedagang menyatakan bahwa belum ada tindakan penyitaan atau penindakan tegas.
- f. Bahwa keberadaan dan peredaran pakaian bekas impor secara terbuka menunjukkan adanya celah dalam penegakan hukum dan pengawasan terhadap pelaksanaan regulasi terkait larangan impor barang bekas.

⁴ Fadilah, Ilyas. *Mengintip Pasar Senen, Pusat Thrift Store Paling Diburu Anak Gaul Jakarta*. DetikFinance, June 13, 2022.
<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-G124580/mengintip-pasar-senen-pusat-thrift-store-paling-diburu-anak-gaul-jakarta>.

3. Rules and Regulation

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
- b. Undang-Undang Nomor G Tahun Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- c. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 40 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 tentang Barang Dilarang Ekspor dan Barang Dilarang Impor.

4. Analysis

Bahwa pakaian bekas termasuk dalam kategori barang yang secara tegas dilarang untuk diimpor ke wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) huruf d Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 serta diperkuat melalui Lampiran II Permendag Nomor 40 Tahun 2022, yang mencantumkan pakaian bekas bersama dengan kantong bekas dan karung bekas sebagai barang yang dilarang impornya. Barang-barang ini secara klasifikasi masuk dalam pos tarif atau *Harmonized System* (HS) G309.00.00 yang digunakan sebagai acuan penetapan tarif bea masuk dan identifikasi jenis barang. Meskipun larangan ini telah diatur secara normatif dan memiliki dasar hukum yang jelas, pelaksanaannya di lapangan menunjukkan ketidaksesuaian karena praktik impor dan penjualan pakaian bekas masih berlangsung secara terbuka di sejumlah lokasi, seperti di Pasar Senen, Jakarta Pusat, yang dikenal sebagai pusat perdagangan pakaian bekas impor. Para pedagang tetap beroperasi dan menjual barang-barang tersebut dengan alasan ekonomi, meskipun secara hukum mereka berpotensi melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan dapat dikenakan sanksi administratif hingga pidana sesuai dengan peraturan terkait.

Bahwa berdasarkan Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,⁵ serta diperkuat oleh ketentuan dalam Pasal 111 Undang-Undang Perdagangan, ditegaskan bahwa setiap importir wajib mengimpor barang dalam keadaan baru. Apabila ketentuan ini dilanggar, misalnya dengan mengimpor barang dalam kondisi bekas seperti pakaian bekas, maka importir dapat dikenai sanksi pidana. Sanksi tersebut berupa pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak sebesar Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah).⁶ Ketentuan ini menunjukkan adanya ancaman hukum yang serius bagi pelaku impor barang bekas, guna melindungi pasar dalam negeri, kesehatan dan keselamatan

⁵ Haris Sanjaya, U., and A. N. Hernan Saputra. "The Application of Import Used Clothing Buying and Selling Transactions in Indonesia Under the Review of Article 47 Paragraph (1) of Law Number 7 of 2014 Concerning Trade." *Veteran Law Review* 7, no. 1 (2024): 34–45. <https://doi.org/10.3558G/velrev.v7i1.G724>.

⁶ Kolamban, Cindy. "Tindak Pidana Perdagangan yang Dapat Dilakukan oleh Penyidik Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan." *Lex Crimen* 8, no. 8 (2019): 11G–125.

konsumen, serta ketertiban dalam praktik perdagangan sesuai dengan regulasi nasional.

Fenomena *thrift* yang berkembang pesat di kalangan anak muda Indonesia, khususnya di Pasar Senen Jakarta, memperlihatkan adanya tarik-menarik antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan kewajiban kepatuhan terhadap hukum. Di satu sisi, generasi muda dan pedagang melihat *thrift* sebagai alternatif konsumsi fesyen yang terjangkau, berkelanjutan, dan mendukung ekonomi rakyat kecil, namun di sisi lain praktik ini jelas bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (3) huruf d Permendag Nomor 18 Tahun 2021 yang diperbarui melalui Lampiran II Permendag Nomor 40 Tahun 2022, impor pakaian bekas secara tegas dilarang karena termasuk dalam barang yang dilarang masuk ke wilayah Indonesia, mengingat potensi bahayanya terhadap kesehatan serta dampaknya terhadap industri tekstil dalam negeri. Selain itu, Pasal 47 ayat (1) juncto Pasal 111 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja, menyatakan bahwa pelaku usaha yang mengimpor barang dalam kondisi tidak baru dapat dijerat pidana dengan ancaman hukuman penjara hingga lima tahun dan/atau denda hingga lima miliar rupiah.

Namun kenyataannya, praktik penjualan pakaian bekas impor tetap berlangsung di lapangan secara terang-terangan, yang menunjukkan lemahnya pengawasan dan tidak konsistennya penegakan hukum. Pedagang tetap menjual pakaian bekas impor secara sadar sebagai strategi bertahan hidup di tengah keterbatasan ekonomi, dan aparat penegak hukum pun belum menunjukkan tindakan represif yang tegas meskipun telah ada ketentuan normatif yang melarang kegiatan tersebut. Kondisi ini mencerminkan bahwa regulasi yang telah ditetapkan belum sepenuhnya efektif mengatasi realitas sosial dan ekonomi di lapangan, serta menimbulkan dilema antara penegakan hukum dan perlindungan atas hak ekonomi masyarakat kecil. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi pendekatan dari “*law enforcement oriented*” menuju “*social policy oriented*” yang mengintegrasikan aspek penegakan hukum dengan perlindungan sosial-ekonomi masyarakat, sehingga tercipta keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan sosial.

5. Conclusion

Berdasarkan analisis terhadap aspek hukum dan regulasi perdagangan barang thrift di Pasar Senen, dapat disimpulkan bahwa praktik penjualan pakaian bekas impor di lokasi tersebut secara nyata melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Pasal 47 ayat (1) juncto Pasal 111 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mewajibkan barang impor dalam kondisi baru dan mengatur sanksi pidana bagi pelanggarnya berupa pidana penjara

paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah). Selain itu, larangan tegas atas impor pakaian bekas juga diatur dalam Pasal 2 ayat (3) huruf d Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 tentang Barang Dilarang Ekspor dan Barang Dilarang Impor, yang diperkuat melalui Lampiran II Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 40 Tahun 2022, dengan mencantumkan pakaian bekas sebagai barang dilarang impor berdasarkan klasifikasi HS Code G309.00.00. Kendati demikian, praktik penjualan pakaian bekas impor tetap berlangsung secara terbuka di Pasar Senen karena lemahnya pengawasan serta tidak konsistennya penegakan hukum oleh aparat, sementara para pedagang tetap beroperasi dengan alasan keterpaksaan ekonomi. Kondisi ini mencerminkan ketidaksesuaian antara ketentuan hukum dan kenyataan di lapangan, serta menimbulkan dilema antara perlindungan hukum terhadap industri dan konsumen dengan perlindungan sosial-ekonomi masyarakat kecil. Oleh karena itu, dibutuhkan evaluasi mendalam terhadap kebijakan dan mekanisme pengawasan agar pendekatan yang digunakan tidak semata bersifat represif, tetapi juga mempertimbangkan solusi transisional yang memperhatikan keadilan sosial dan keberlanjutan ekonomi bagi masyarakat terdampak.

6. *References*

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 40 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 18 Tahun 2021 tentang Barang Dilarang Ekspor dan Barang Dilarang Impor.

Jurnal

Haris Sanjaya, U., and A. N. Hernan Saputra. "The Application of Import Used Clothing Buying and Selling Transactions in Indonesia Under the Review of Article 47

Paragraph (1) of Law Number 7 of 2014 Concerning Trade." *Veteran Law Review* 7, no. 1 (2024): 34–45. <https://doi.org/10.3558G/velrev.v7i1.G724> Kolamban, Cindy. "Tindak Pidana Perdagangan yang Dapat Dilakukan oleh Penyidik Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan." *Lex Crimen* 8, no. 8 (2019): 11G–125.

Situs Web

Fadilah, Ilyas. Mengintip Pasar Senen, Pusat Thrift Store Paling Diburu Anak Gaul

Jakarta. DetikFinance, June 13, 2022.
<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-G124580/mengintip-pasar-sene-n-pusat-thrift-store-paling-diburu-anak-gaul-jakarta>.

ANALISIS LEGITIMASI BUKTI TIDAK LANGSUNG (INDIRECT EVIDENCE) TERHADAP PRAKTIK KARTEL DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA: STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 15/KPPU-I/2019

Neysa Qasya Ivana

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Kartel (*cartel*) menurut Kamus Hukum Ekonomi adalah sebagai persengkokolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan dimaksud untuk mengontrol produksi harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi monopoli.¹ Oleh karena itu, kartel dikategorikan sebagai salah satu bentuk monopoli, di mana beberapa pelaku usaha (produsen) bersatu untuk mengendalikan produksi, menentukan harga dan/atau jasa sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan.² Larangan praktik kartel ini telah disebutkan dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), *bahwa Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha saingannya yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.*

Kartel dibentuk oleh para pelaku usaha dengan maksud untuk menekan persaingan dan/atau meniadakan persaingan di antara mereka, guna memperoleh keuntungan yang besar dan mempertahankan posisinya di dalam pasar.³ UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa kartel dilakukan melalui sebuah perjanjian yang dilarang. Hal ini disebabkan karena kartel tidak memenuhi salah satu syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu 'klausa yang halal'.⁴ Merujuk pada Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, pembuktian adanya kartel

¹ Sinar A dan Arya Putra. 2025. Eksaminasi Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-1/2022 Tentang Kelangkaan Minyak Goreng Tahun 2022 di Indonesia (Studi Kasus Putusan Perkara No. 15/KPPU-I/2022). *Unes Law Review* Volume 7: 1285-1294.

² Murni dan Djulaeka. 2022. *Perkembangan Hukum Dagang Dalam Perspektif Globalisasi*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka

³ Kuskridho A. 2009. *Mengungkap Politik Kartel*. Kepustakaan Populer Gramedia dengan Lembaga Survei Indonesia. Jakarta.

⁴ Nur Fajri dan Rismawati. Eksistensi Kartel Sebagai Perjanjian yang Dilarang Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

memerlukan suatu cara dalam melihat dampak dari perjanjian tertentu, guna menetapkan apakah suatu perjanjian itu menghalangi atau mendukung persaingan (yang disebut dengan *rule of reason*).⁵

Lembaga penegak hukum di bidang persaingan usaha yang menangani praktik kartel ini adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam menangani kartel, KPPU merujuk pada Keputusan KPPU Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat (selanjutnya disebut KepKPPU4/2010). Menurut Lampiran KepKPPU4/2010, penegak hukum persaingan usaha perlu melihat apakah alasan-alasan pengusaha dalam melaksanakan perjanjian kartel ini bisa diterima ataupun tidak.⁶ Praktik kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha umumnya bersifat lisan dan tidak pernah diformalkan, dengan tujuan untuk menghilangkan kemungkinan adanya barang bukti berupa perjanjian tertulis.⁷

Hal ini kemudian menyebabkan sulit membuktikan pelanggaran pada praktik kartel oleh KPPU. Sejauh ini, UU No. 5 Tahun 1999 belum mengatur bukti tidak langsung atau *indirect evidence*.⁸ Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 secara umum hanya menentukan yang dapat dijadikan sebagai alat bukti berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha. Dalam *Policy Brief June 2007, Prosecuting Cartels Without Direct Evidence Agreement* oleh Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), dijelaskan bahwa dalam membuktikan terjadinya perjanjian kartel pada persaingan usaha, membagi alat bukti menjadi, alat bukti langsung dan tidak langsung.⁹

Pande Radja Silalahi, mantan Komisioner KPPU, menjelaskan bahwa penggunaan *indirect evidence* dalam praktik didasarkan pada pertimbangan sulitnya bukti langsung atas praktik kartel, seperti kesepakatan yang tidak tertulis.¹⁰ Pada proses pembuktian, *indirect evidence* meliputi bukti komunikasi dan bukti ekonomi, Bukti komunikasi berupa hasil komunikasi diantara pesaing usaha yang ditulis dalam notulensi rapat (*minutes of meeting*).¹¹ Bukti ekonomi meliputi analisis struktural dan

Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Volume G: 48G-49G

⁵ Andi Fahmi dkk. 2009. *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*. Jakarta: GTZ .

⁶ Nur Fajri dan Rismawati, *Loc. Cit.*

⁷ Casey, Carlo, dan Meiske. 2024. Penggunaan Circumstantial Evidence oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Upaya Pemberantasan Kartel. *Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT* Volume 14 Nomor 3

⁸ Wahyu Dwi dan Arrisman. 2021. Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel. *Jurnal Supremasi* Volume 11 Nomor 2: 33.

⁹ Ayu dan Putu Edgar. Penerapan Bukti Ekonomi dalam Praktik Kartel. *Jurnal Kertha Desa* Volume 10 Nomor 9: 805-813.

¹⁰ Nanda Narendra. 2017. Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence. <https://www.hukumonline.com/berita/a/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence-lt598aba978d57c/> (Diakses pada 24 Mei 2025).

¹¹ Siti Aminah. 2023. Kedudukan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia. *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia* Volume 2: Article 34.

perilaku pasar seperti:

- a. Struktur Pasar Oligopoli: Adanya beberapa pelaku usaha yang menguasai pasar secara bersama-sama, sehingga memudahkan terjadinya koordinasi harga dan produksi.¹²
- b. Perilaku Ekonomi: Misalnya, adanya *price parallelism* (gerakan harga yang seragam), koordinasi produksi, atau keuntungan berlebihan (*excessive profit*) di antara pelaku usaha.¹³
- c. Analisis Ekonomi: Mendeteksi pola perilaku mencurigakan seperti kenaikan harga yang tidak wajar atau distribusi keuntungan yang merugikan konsumen.¹⁴

Dalam PerKPPU 1/2019 telah tercantum dan mengakui adanya bukti komunikasi dan bukti ekonomi sebagai indirect evidence.¹⁵ Namun pada beberapa kasus, pengadilan menilai bahwa bukti tidak langsung tidak bisa dijadikan satu-satunya dasar untuk memutus pelanggaran persaingan usaha karena hukum Indonesia belum secara tegas mengakui bukti ini sebagai alat bukti utama (UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 1G4 HIR dan Pasal 184 KUHAP).. Berdasarkan penjelasan diatas, masalah utama yang diangkat dalam tulisan ini adalah analisis terkait legitimasi yuridis terhadap penggunaan alat bukti tidak langsung dalam pembuktian praktik kartel, yang menimbulkan persoalan terhadap efektivitas penegakan hukum dan prinsip keadilan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.

2. Fact

a. Mekanisme Penanganan Praktik Kartel oleh KPPU

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menangani dugaan praktik kartel diawali dengan penerimaan laporan dan penelitian pendahuluan. KPPU menerima laporan dari masyarakat, pelaku usaha, atau instansi terkait dugaan praktik kartel. Setelah menerima laporan, KPPU melakukan penelitian pendahuluan untuk menilai apakah terdapat indikasi pelanggaran UU No. 5 tahun 1999.¹⁶ Namun, KPPU dapat melakukan laporan dan penelitian secara inisiatif berdasarkan informasi dan data yang ada atas dugaan praktik kartel.

¹² Yuniar Hayu. 2020. Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng di Indonesia. *Lex Renaissance* Volume 5 Nomor 4: 895-911.

¹³ Earlinda Yessica. 2019. Pembuktian Adanya Perjanjian Kartel Antara YMH dan HND oleh KPPU. *Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan* Volume 7 Nomor 3: 153-15G.

¹⁴ Ayu dan Putu Edgar, *Loc. Cit.*

¹⁵ Moch Januar. 2020. Mengenal Penerapan Indirect Evidence dalam Penanganan Kasus Kartel. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-penerapan-i-indirect-evidence-i-dalam-penanganan-kasus-kartel-lt5f197e29bcb3/> (Diakses pada 24 Mei 2025).

¹⁶ Nabilla, et.al. 2023. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Praktik Kartel Minyak Goreng. *Jurnal Publikasi Ilmu Hukum* Volume 1 Nomor 2: 1G7-1G9.

Penelitian ini bertujuan memastikan adanya dugaan pelanggaran sebelum melanjutkan ke tahap berikutnya. Laporan tersebut harus berisi identitas lengkap pelapor, identitas pihak yang dilaporkan, kronologi, dan bukti pendukung.¹⁷ Persyaratan ini sebagai pertimbangan apakah laporan layak untuk ditindaklanjuti.

Kemudian, KPPU akan melakukan penyidikan dan pemeriksaan dengan mengumpulkan bukti-bukti baik bukti langsung (*direct evidence*) dan bukti tidak langsung (*indirect evidence*).¹⁸ KPPU juga berwenang memanggil saksi dan ahli untuk memberikan keterangan. Setelah proses pemeriksaan selesai, KPPU akan mengeluarkan putusan yang menentukan apakah terlapor terbukti melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan. Jika pelanggaran tersebut terbukti, KPPU memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi, seperti pengenaan denda atau perintah penghentian atas kegiatan yang bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Kelompok anggota KPPU yang diberi wewenang untuk memeriksa dan memutus suatu dugaan pelanggaran persaingan usaha disebut dengan Majelis Komisi.¹⁹ Majelis Komisi terdiri atas 1 (satu) orang Ketua Majelis Komisi dan 2 (dua) orang anggota Majelis Komisi.

Adapun upaya hukum keberatan dan kasasi yang dapat dilakukan oleh Pihak Terlapor. Pihak terlapor dapat mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 hari. Selain itu, pihak terlapor yang merasa keberatan atas putusan pengadilan negeri dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan keberatan diterima.

b. Studi Kasus Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang Praktik Kartel Penerbangan

Awal tahun 2019, pasar persaingan Indonesia mengalami permasalahan terkhususnya di dunia transportasi pesawat terbang dengan adanya lonjakan tarif tiket pesawat yang tidak mengalami penurunan setelah berakhirnya masa *peak season*.²⁰ *Peak season* adalah periode ketika permintaan terhadap suatu produk atau jasa mencapai tingkat tertinggi dalam kurun waktu tertentu.²¹ Menanggapi hal tersebut, timbul dugaan indikasi praktik kartel dan perjanjian

¹⁷ Aisyah, Paramita, dan Irawati. 2023. Analisa Yuridis Penerapan Prinsip Rule of Reason oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kasus-Kasus Dugaan Kartel. *Diponegoro Law Journal* Volume 12 Nomor 3.

¹⁸ Rafika Sari dan Dewi Restu. 2019. Upaya Mengatasi Praktik Kartel Di Indonesia. *Kajian* Volume 24 Nomor 4: 223-23G.

¹⁹ Pasal 1 angka 15 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan.

²⁰ Aisyah, Paramita, dan Irawati, *Loc.Cit.*

²¹ Rahmawati F dan Wibisono H. 2020. Strategi Penetapan Harga pada Peak Season: Studi Kasus Penerbangan di Indonesia. *Jurnal Manajemen Pemasaran* Volume 14 Nomor 2: 123-134.

penetapan harga oleh beberapa maskapai penerbangan. KPPU melakukan penelitian inisiatif atas layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi penerbangan dalam negeri yang dilanjutkan dengan penyelidikan kepada 7 (tujuh) maskapai penerbangan. Hal tersebut berkaitan dengan dugaan ‘praktik kartel’ (Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999) dan/atau ‘perjanjian penetapan harga’ yang dilakukan oleh para maskapai penerbangan domestik sebagai terlapor (Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999). Tujuh maskapai tersebut antara lain PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk, PT Citilink Indonesia, PT Sriwijaya Air, PT NAM Air, PT Batik Air, PT Lion Mentari, dan PT Wings Abadi.

Selama proses persidangan, Majelis KPPU menilai bahwa telah terdapat *concerted action* atau *parallelism* oleh para maskapai, sehingga telah terjadi kesepakatan antar para pelaku usaha (*meeting of minds*) dalam bentuk kesepakatan untuk meniadakan diskon, membuat keseragaman diskon, dan meniadakan produk yang ditawarkan dengan harga murah di pasar.²² Tindakan bersama (*concerted action*) adalah suatu tindakan yang direncanakan, diatur, dan disepakati oleh para pihak secara bersama-sama dengan tujuan yang sama di mana pelaku usaha pesaing mengikatkan diri terhadap pelaku usaha lain secara tidak tertulis yang dibuktikan dengan perilaku para pelaku usaha yang diduga melakukan praktik kartel penetapan harga dan diperkuat dengan bukti ekonomi adanya implementasi penetapan harga.²³

Pada 23 Juni 2020, melalui putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, para terlapor terbukti melakukan perjanjian penetapan harga sebagaimana dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 dan tidak terbukti melakukan kartel sebagaimana dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Pada putusan ini, KPPU mengembangkan alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*) berupa petunjuk yang meliputi alat bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Biaya produksi terdiri dari biaya operasional langsung dan tidak langsung antara lain biaya avtur, biaya kebandarudaraan (*ground handling*), *maintenance*, biaya sewa pesawat, SDM, biaya asuransi, biaya navigasi, catering, dan lain-lain. Biaya produksi inilah yang digunakan untuk bukti ekonomi bagi Majelis Komisi.²⁴ Sanksi yang dijatuhkan berupa perintah untuk memberitahukan secara tertulis kepada KPPU setiap kebijakan yang akan berpengaruh terhadap peta persaingan usaha

²² CNN Indonesia. 2020. KPPU Putuskan 7 Maskapai Bersalah Kasus Kartel Pesawat.

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200623215457-92-51GG90/kppu-putuskan-7-maskapai-bersalah-ka-sus-ka-rtel-tiket-pesawat> (Diakses pada 25 Mei 2025).

²³ Lunita Jawani. 2022. Prinsip Rule of Reason Terhadap Praktik Dugaan Kartel di Indonesia. Jurnal Renaissance Volume 7 Nomor 1: 31-40.

²⁴ Emya, et.al. 2022. Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Tiket Pada Sektor Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri (Studi Kasus Putusan KPPU No. 15/KPPU-I/2019). Locus Journal of Academic Literature Review Volume 1 Issue 1: 4G-58.

dan harga tiket yang dibayar oleh konsumen selama 2 tahun, setelah penetapan putusan.

Pada 11 Juli 2020, Lion Air Group mengajukan keberatan atas putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019 ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan nomor perkara 3G5/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst. Dalam keberatan tersebut, Lion Air Group melalui PT Batik Air Indonesia, PT Lion Mentari, dan PT Wings Abadi menyatakan bahwa, mereka tidak melakukan pelanggaran sebagaimana yang telah dituduhkan oleh KPPU.²⁵ Putusan PN Jakarta Pusat mengabulkan keberatan Lion Air Group dan membatalkan putusan KPPU Nomor 15/KPPU-I/2019. Menanggapi hal tersebut, KPPU mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung atas Putusan PN Jakarta 3G5/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst.

Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi pada September 2023 melalui Putusan Nomor 1811K/Pdt.Sus-KPPU/2022. Dengan begitu, putusan sidang KPPU atas perkara nomor Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang melibatkan tujuh maskapai udara nasional kembali berkekuatan hukum tetap. Melalui putusan kasasi tersebut, telah berlaku kembali Putusan KPPU No.15/KPPU-I/2019 tentang kartel harga tiket pesawat selama 2 tahun sejak tanggal 18 September 2023.²⁶ Selain itu, ketujuh maskapai telah terbukti melakukan 'praktik kartel' (Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999) dan 'perjanjian penetapan harga' (Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999).

3. Rules and Regulation

Adapun peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang digunakan dalam analisis sebagai berikut:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- b. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- c. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- d. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan;
- e. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010

²⁵ CNN Indonesia. 2020. Lion Air Gugat KPPU Usai Putusan Kartel Tiket. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200713192810-92-524199/lion-air-gugat-kppu-usai-putusan-kartel-tiket-pesawat> (Diakses pada 25 Mei 2025).

²⁶ Tempo. 2024. Dugaan Kartel Harga Tiket Pesawat, G Maskapai Penuhi Panggilan KPPU. <https://www.tempo.co/ekonomi/dugaan-kartel-harga-tiket-pesawat-G-maskapai-penuhi-panggilan-kppu-70431> (Diakses pada 25 Mei 2025).

- tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat;
- f. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-1/2019.
 - g. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 3G5/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst;
 - h. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1811K/Pdt.Sus-KPPU/2022.

4. Analysis

a. Pengaturan Eksplisit tentang Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Hukum Positif Indonesia

UU No. 5 Tahun 1999 telah menyebutkan jenis alat bukti yang digunakan pada penanganan kartel. Pada Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan lima jenis bukti yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha. Dapat disimpulkan bahwa Hukum Indonesia hanya mengenal alat buktinya seperti yang sudah tercantum pada Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999.²⁷ Dalam perkara kartel, penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) berperan sangat penting sebab praktik kartel dilakukan dengan perjanjian tidak tertulis atau diam-diam. Menyusul kekosongan terkait alat bukti tidak langsung pada UU No. 5 Tahun 1999, KPPU mengeluarkan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa ada jenis alat bukti tidak langsung.

Alat bukti tidak langsung tersebut meliputi (i) alat bukti komunikasi dan (ii) alat bukti ekonomi. Bukti ekonomi menggunakan metode analisis data kuantitatif dan kualitatif, sedangkan bukti komunikasi berupa data atau dokumen yang menunjukkan tukar-menukar informasi antar pelaku usaha.²⁸ Melalui studi kasus Putusan Nomor 15/KPPU-I/2019, KPPU telah membuktikan legitimasi dari adanya alat bukti tidak langsung tersebut. Bukti-bukti yang menjadi pertimbangan putusan KPPU meliputi:

- a. Bukti komunikasi: kesamaan kebijakan penghapusan diskon dan pembatasan produk antar maskapai serta bukti ekonomi berupa keseragaman tarif yang tidak mencerminkan biaya operasional masing-masing pelaku usaha²⁹
- b. Bukti ekonomi: keseragaman tarif yang tidak mencerminkan biaya operasional masing-masing pelaku usaha, bahkan setelah masa *peak season* berakhir dan harga avtur menurun.

²⁷ Moch Januar. 2020. Mengenal Penerapan Indirect Evidence dalam Penanganan Kasus Kartel. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-penerapan-i-indirect-evidence-i-dalam-penanganan-kasus-kartel-el-lt-5f197e29bcb3/> (Diakses pada 25 Mei 2025).

²⁸ Shidarta. 2019. Catatan Kecil Untuk Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019. <https://business-law.binus.ac.id/2019/0G/01/catatan-kecil-untuk-peraturan-kppu-no-1-tahun-2019/> (Diakses pada 25 Mei 2025).

²⁹ Rizka Mutiara. 2024. Analisis Yuridis Perjanjian Penetapan Harga dalam Praktek Kartel Harga Tiket Pesawat oleh Beberapa Maskapai di Indonesia (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 15/KPPU-I/2019). Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan Al-Hikmah Volume 5 Nomor 1: 30-3G

KPPU menyimpulkan bahwa terjadi *concerted action* atau *meeting of minds*, di mana para pelaku usaha bertindak secara kolektif untuk mengatur harga, tanpa harus menunjukkan dokumen tertulis sebagai dasar kesepakatan. Namun, penerapan *indirect evidence* oleh KPPU sempat diuji dalam tingkat keberatan di PN Jakarta Pusat. Dalam konteks pembuktian perkara kartel, pendekatan prinsip yang digunakan mengacu pada dua konsep utama, yaitu *illegal per se* dan *rule of reason*. Prinsip *illegal per se* menganggap bahwa perbuatan kartel sudah otomatis melanggar hukum tanpa perlu membuktikan dampak negatifnya secara rinci, sehingga bukti tidak langsung dapat digunakan untuk menunjukkan adanya perjanjian terlarang tersebut.³⁰ Sebaliknya, prinsip *rule of reason* menuntut analisis lebih mendalam terhadap bukti dan fakta untuk menilai apakah tindakan pelaku usaha benar-benar merugikan persaingan usaha secara substansial.³¹

Bukti tidak langsung berperan sebagai bukti pendukung (*plus factors*) yang harus dikombinasikan dengan alat bukti lain seperti keterangan saksi, dokumen, atau keterangan pelaku usaha agar dapat membangun keyakinan hakim atau majelis pemeriksa.³² Bukti komunikasi harus dianalisis secara kritis karena tidak semua komunikasi mencerminkan kesepakatan kartel, sehingga bukti ini perlu dipadukan dengan bukti ekonomi yang menunjukkan pola perilaku pasar yang mencurigakan. Pendekatan prinsip ini memungkinkan penegak hukum untuk menyesuaikan metode pembuktian dengan karakteristik perkara kartel yang sulit dibuktikan secara langsung, sekaligus menjaga keseimbangan antara efektivitas penegakan hukum dan perlindungan hak-hak para pelaku usaha. Oleh karena itu, meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum secara eksplisit mengatur bukti tidak langsung, perkembangan regulasi dan praktik KPPU serta putusan pengadilan mulai mengakui pentingnya bukti tidak langsung dalam pembuktian perkara kartel.

b. Legitimasi Yuridis Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) oleh Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Agung No. 1811K/Pdt.Sus-KPPU/2022 merupakan tonggak penting dalam dinamika pembuktian praktik kartel di Indonesia. Dengan mengabulkan kasasi yang diajukan oleh KPPU, Mahkamah Agung secara implisit memberikan pengakuan yuridis terhadap validitas bukti

³⁰Udin dan Isabella. 2022. Pembuktian Perkara Kartel di Indonesia dengan Bukti Tidak Langsung. Jurnal Yudisial Volume 10 Nomor 3.

³¹Tri Harnowo. 2021. Begini Pembuktian dalam Praktik Kartel dan Monopoli. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/begini-pembuktian-dalam-praktik-kartel-dan-monopoli-ltG0eGcebc82fb4/> (Diakses pada 25 Mei 2025).

³²Siti Aminah, Loc., Cit.

tidak langsung (*indirect evidence*) dalam perkara persaingan usaha. Mahkamah Agung mengoreksi pendekatan formalistik Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang dalam Putusan No. 3G5/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst menolak legitimasi bukti tidak langsung sebagai alat bukti yang cukup kuat.³³ Dalam putusan kasasi ini, Mahkamah Agung menilai bukti-bukti yang diajukan KPPU, seperti:³⁴

1. Perubahan tarif penerbangan seragam dan tidak berdasar pada biaya operasional masing-masing maskapai;
2. Tarif tetap tinggi meskipun masa peak season telah berakhir dan harga bahan bakar (avtur) menurun; dan
3. Mahkamah Agung menilai tidak terdapat alasan sah yang membenarkan klaim para pemohon bahwa tarif ditentukan secara independen oleh masing-masing operator. Fakta di persidangan justru menunjukkan adanya pola keseragaman yang mengarah pada kesepakatan (*concerted action*).

Secara yuridis, Putusan Mahkamah Agung ini juga dapat dipandang sebagai reinterpretasi terhadap Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999. Meski norma tersebut tidak menyebut istilah *indirect evidence* secara eksplisit, frasa “petunjuk” dan “keterangan pelaku usaha” dapat diberi makna luas selama disertai justifikasi logis dan rasional. Dengan demikian, Mahkamah Agung telah membuka ruang interpretatif yang memungkinkan bukti ekonomi (*economic evidence*) dan pola komunikasi sebagai bentuk petunjuk hukum yang sah, sekaligus menyelaraskan hukum nasional dengan prinsip efektivitas penegakan hukum. Dari sudut pandang sistem hukum, putusan ini juga memperkuat posisi KPPU sebagai *quasi-judicial body* yang tidak hanya berfungsi administratif, tetapi juga berperan sebagai penegak hukum substantif. Lembaga quasi-judicial body adalah lembaga yang memiliki kewenangan menyerupai pengadilan dalam hal memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara, tetapi secara formal bukan merupakan pengadilan dalam sistem peradilan negara.³⁵

5. Conclusion

³³ Sonavilla, Yvetta Valerine. 2022. Analisis Plus Factors Dalam Menentukan Adanya Concerted Action Pada Proses Pembuktian Menggunakan Alat Bukti Tidak Langsung (Studi Putusan Nomor 3G5/Pdt.Sus-Kppu/2020/Pn.Jkt.Pst. Tentang Pembatalan Putusan Nomor 15/Kppu-I/2019). Sarjana thesis, Universitas Brawijaya.

³⁴ Andi Saputra. 2023. MA Menangkan KPPU Soal Kartel Tiket Pesawat, Ini Isi Putusannya. detikNews <https://news.detik.com/berita/d-G844010/ma-menangkan-kppu-soal-kartel-tiket-pesawat-ini-isi-putusannya> (Diakses pada 25 Mei 2025).

³⁵ Muh Risnain. 2014. Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 3 Nomor 1: 49-58.

Legitimasi yuridis atas penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam pembuktian praktik kartel di Indonesia kini telah memperoleh pengakuan yang semakin jelas, baik secara normatif maupun praktik. Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum mengatur secara eksplisit mengenai *indirect evidence*, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PerKPPU) No. 1 Tahun 2019 telah menegaskan validitas bukti tidak langsung dengan mengklasifikasikan dua jenis utama: bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Pengaturan ini memberi dasar operasional bagi KPPU untuk menggunakan *indirect evidence* sebagai alat bukti sah dalam proses penegakan hukum persaingan usaha, sekaligus mengisi kekosongan dalam peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang.

Validitas ini diperkuat melalui Putusan Mahkamah Agung No. 1811K/Pdt.Sus-KPPU/2022, di mana Mahkamah tidak hanya menerima bukti tidak langsung sebagai alat bukti yang sah, tetapi juga menjadikannya sebagai dasar utama dalam mengabulkan permohonan kasasi KPPU. Putusan tersebut menegaskan bahwa *concerted action* dapat dibuktikan melalui keseragaman perilaku pasar yang tidak rasional secara ekonomi, bahkan tanpa adanya bukti perjanjian tertulis. Hal ini menunjukkan bahwa *indirect evidence* tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga efektif secara fungsional dalam membongkar praktik kolusi terselubung dalam pasar oligopolistik. Pengakuan terhadap *indirect evidence* membuka ruang bagi penegakan hukum persaingan yang lebih adaptif dan kontekstual, di tengah tantangan pembuktian praktik kartel yang sering kali berlangsung tanpa dokumentasi eksplisit. KPPU kini memiliki dasar hukum internal yang kuat melalui PerKPPU No. 1 Tahun 2019, serta preseden yudisial dari Mahkamah Agung, untuk menjustifikasi penggunaan bukti tidak langsung secara mandiri maupun komplementer.

Namun demikian, untuk menjamin kepastian hukum dan menghindari fragmentasi interpretasi, perlu dilakukan reformulasi dalam UU No. 5 Tahun 1999 melalui amandemen yang mengakui *indirect evidence* secara eksplisit sebagai bagian dari alat bukti sah. Penguatan ini akan menyelaraskan norma hukum dengan praktik penegakan yang telah terbukti efektif, serta memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara kepentingan penegakan hukum dan hak-hak pelaku usaha. Dengan demikian, sistem hukum persaingan Indonesia akan lebih mampu menjawab dinamika pasar modern dan menegakkan keadilan ekonomi secara lebih substantif.

6. References

Buku

- Murni dan Djulaeka. 2022. *Perkembangan Hukum Dagang Dalam Perspektif Globalisasi*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka.
- Kuskridho A. 2009. *Mengungkap Politik Kartel*. Kepustakaan Populer Gramedia dengan Lembaga Survei Indonesia. Jakarta. Andi Fahmi dkk. 2009.

Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks. Jakarta: GTZ.

Jurnal

- Nur Fajri dan Rismawati. Eksistensi Kartel Sebagai Pejanjian yang Dilarang Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jrunal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Volume G: 48G-49G
- Sinar A dan Arya Putra. 2025. Eksaminasi Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-1/2022 Tentang Kelangkaan Minyak Goreng Tahun 2022 di Indonesia (Studi Kasus Putusan Perkara No. 15/KPPU-I/2022). Unes Law Review Volume 7: 1285-1294.
- Casey, Carlo, dan Meiske. 2024. Penggunaan Circumstantial Evidence oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Upaya Pemberantasan Kartel. Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT Volume 14 Nomor 3
- Rahmawati F dan Wibisono H. 2020. Strategi Penetapan Harga pada Peak Season: Studi Kasus Penerbangan di Indonesia. Jurnal Manajemen Pemasaran Volume 14 Nomor 2: 123-134.
- Muh Risnain. 2014. Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 3 Nomor 1: 49-58.
- Sonavilla, Yveta Valerine. 2022. Analisis Plus Factors Dalam Menentukan Adanya Concerted Action Pada Proses Pembuktian Menggunakan Alat Bukti Tidak Langsung (Studi Putusan Nomor 3G5/Pdt.Sus-Kppu/2020/Pn.Jkt.Pst. Tentang Pembatalan Putusan Nomor 15/Kppu-I/2019). Sarjana thesis, Universitas Brawijaya
- Wahyu Dwi dan Arrisman. 2021. Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel. Jurnal Supremasi Volume 11 Nomor 2: 33. 10 Ayu dan Putu Edgar. Penerapan Bukti Ekonomi dalam Praktik Kartel. Jurnal Kertha Desa Volume 10 Nomer 9: 805-813.
- Siti Aminah. 2023. Kedudukan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia Volume 2: Article 34.
- Yuniar Hayu. 2020. Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng di Indonesia. Lex Renaissance Volume 5 Nomoer 4: 895-911.
- Earlinda Yessica. 2019. Pembuktian Adanya Perjanjian Kartel Antara YMH dan HND oleh KPPU. Jurnal Education and Development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan Volume 7 Nomor 3: 153-15G.
- Nabilla, et.al. 2023. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Praktik Kartel Minyak Goreng. Jurnal Publikasi Ilmu Hukum Volume 1 Nomor 2: 1G7-1G9.

Aisyah, Paramita, dan Irawati. 2023. Analisa Yuridis Penerapan Prinsip Rule of Reason oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kasus-Kasus Dugaan Kartel. Diponegoro Law Journal Volume 12 Nomor 3.

Rafika Sari dan Dewi Restu. 2019. Upaya Mengatasi Praktik Kartel Di Indonesia. Kajian Volume 24 Nomor 4: 223-23G.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Internet

Nanda Narendra. 2017. Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence-lt598aba978d57c/> (Diakses pada 24 Mei 2025).

Moch Januar. 2020. Mengenal Penerapan Indirect Evidence dalam Penanganan Kasus

Kartel.<https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-penerapan-indirect-evidence-i-dalam-penanganan-kasus-kartel-lt5f197e29bcb3/> (Diakses pada 24 Mei 2025).

A&CO Law Office. 2024. Cartel Activities in Indonesia: The Role of Indirect Evidence in Proving Illegal Cartel Activities.

<https://aco-law.com/articles/cartel-activities-in-indonesia-the-role-of-indirect-evidence-in-proving-illegal-cartel-activities/> (Diakses pada 23 Mei 2025).

CNN Indonesia. 2020. KPPU Putuskan 7 Maskapai Bersalah Kasus Kartel Pesawat.

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200G23215457-92-51GG90/kppu-putuskan-7-maskapai-bersalah-kasus-kartel-tiket-pesawat> (Diakses pada 25 Mei 2025).

ANALISIS YURIDIS TERHADAP *ABUSIVE SELF PREFERENCING ACT* DARI PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA di INDONESIA

Gracia Khairana Manggala

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Praktik *abusive self-preferencing* merupakan strategi yang digunakan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan untuk mengutamakan produk atau layanan miliknya sendiri dalam platform yang mereka kendalikan, sehingga meminggirkan pesaing dan mendistorsi persaingan yang sehat.¹ Sebagai contoh, dalam kasus Google Shopping, *European Commission* menemukan bahwa sejak tahun 2008, Google secara sistematis memprioritaskan hasil pencarian untuk layanan Google Shopping di halaman teratas Google Search, sementara layanan perbandingan harga pesaing seperti Kelkoo, Foundem, dan lainnya didorong ke posisi bawah yang kurang terlihat pengguna.² Hal ini menyebabkan penurunan drastis lalu lintas (*traffic*) ke situs pesaing, penurunan klik, serta kehilangan pendapatan iklan secara signifikan. Konsumen dirugikan karena tidak mendapatkan hasil pencarian berdasarkan kualitas atau harga terbaik, tetapi berdasarkan kontrol struktural Google terhadap algoritma pencarian. Atas tindakan tersebut, *European Commission* menjatuhkan sanksi sebesar €2,42 miliar kepada Google pada tahun 2017, karena dinilai telah melanggar Pasal 102 *Treaty on the Functioning of the European Union*, khususnya mengenai larangan penyalahgunaan posisi dominan dalam pasar internal. Selain itu, praktik tersebut kini secara eksplisit diatur dalam Pasal G ayat (1) huruf d *Digital Markets Act* Uni Eropa, yang melarang *gatekeeper* untuk memberikan perlakuan preferensial kepada produk atau layanan mereka sendiri dalam sistem pemeringkatan.

Apabila praktik ini diuji menurut hukum persaingan usaha di Indonesia, maka tindakan Google dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan berdasarkan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 25/1999). Google memenuhi unsur posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) UU No. 25 Tahun 1999 karena menguasai lebih dari 90% pangsa pasar global untuk layanan mesin pencari, melampaui ambang batas 50% yang diatur

¹ Sufrin, Alison. 2019. *EU Competition Law : Text, Cases, and Materials*. S.L.: Oxford Univ Press.

² Deutscher, Elias. 2022. "Google Shopping and the Quest for a Legal Test for Self-Preferencing under Article 102 TFEU." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2021 G (3): 1345–G1.
<https://doi.org/10.151GG/2499-8249/528>.

dalam undang-undang tersebut. Dalam hal penggunaan posisi dominan, Google menggunakan kekuatannya untuk menentukan hasil pencarian yang memihak produknya sendiri, yang menyebabkan pesaing kehilangan kesempatan bersaing secara adil. Hal ini memenuhi unsur menetapkan syarat perdagangan yang tidak wajar dan menghambat pelaku usaha lain untuk bersaing dalam pasar bersangkutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b UU No. 25 Tahun 1999.

Di Indonesia, praktik serupa dapat diamati pada *marketplace* digital seperti Tokopedia dan Shopee, di mana sistem pencarian pada platform cenderung memprioritaskan produk-produk dari official store atau mitra strategis internal. Produk dari penjual independen, termasuk pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), sering kali tidak memperoleh posisi strategis di hasil pencarian meskipun menawarkan harga dan kualitas yang bersaing. Ini menimbulkan keluhan dari penjual lokal karena mereka merasa tidak mendapatkan akses visibilitas yang setara dalam platform yang seharusnya netral. Meskipun belum pernah ditangani secara formal oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), praktik ini dapat dinilai menyerupai *self-preferencing*, terutama apabila algoritma secara aktif dikendalikan oleh penyedia platform untuk mengutamakan produk internalnya sendiri. Hal ini berpotensi melanggar semangat persaingan usaha sehat, serta membatasi ruang tumbuh pelaku usaha kecil dalam ekosistem digital nasional.

Dengan demikian, praktik *abusive self-preferencing* seperti yang dilakukan oleh Google di Uni Eropa tidak hanya memenuhi unsur penyalahgunaan posisi dominan dalam hukum Eropa, tetapi juga dapat diuji secara yuridis berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 di Indonesia. Namun, karena tidak adanya ketentuan eksplisit yang mengatur praktik *abusive self-preferencing* dalam konteks digital, serta belum adanya pedoman teknis dari KPPU, maka hal ini menimbulkan kekosongan norma yang menyulitkan penegakan secara pasti. Oleh sebab itu, akan dilakukan tinjauan yuridis mengenai *abusive self-preferencing* dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia, serta bagaimana hukum persaingan usaha di Indonesia memberikan perlindungan hukum bagi korban dan sanksi untuk pelaku *abusive self-preferencing*.

2. Fact

Berdasarkan fakta hukum yang terjadi dan diamati secara cermat dan teliti, bermula dari tindakan Google selaku pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dalam pasar mesin pencari global, dengan penguasaan pangsa pasar mencapai lebih dari 90%. Sejak tahun 2008, Google melakukan praktik *self-preferencing* melalui layanan Google Shopping, yaitu dengan mengubah hasil pencarian umum di Google Search untuk memberikan peringkat teratas hanya kepada layanan perbandingan

harga milik Google, dan menurunkan atau mengecualikan layanan pesaing dari posisi strategis di halaman pertama hasil pencarian.³ Dengan kontrol penuh terhadap algoritma pencarian, Google secara langsung mengarahkan trafik pengguna ke layanannya sendiri, sehingga mengurangi visibilitas pesaing, menurunkan kunjungan (*traffic*) ke situs pesaing, dan mengurangi potensi pendapatan mereka. Hal ini secara nyata memengaruhi struktur pasar dan menciptakan penghalang bagi pelaku usaha lain untuk bersaing secara sehat di sektor digital.⁴

Peristiwa tersebut kemudian direspons oleh *European Commission*, yang melalui hasil investigasi selama tujuh tahun memutuskan bahwa Google melanggar Pasal 102 *Treaty on the Functioning of the European Union*, karena terbukti telah menyalahgunakan posisi dominannya di pasar mesin pencari untuk memonopoli pasar layanan perbandingan harga secara tidak sah. Atas dasar pelanggaran tersebut, Komisi Eropa menjatuhkan sanksi administratif sebesar €2,42 miliar pada tahun 2017. Lebih lanjut, *Digital Markets Act* sebagai regulasi lanjutan di Uni Eropa secara eksplisit melarang praktik seperti itu dalam Pasal G ayat (1) huruf d, yang mengatur bahwa *gatekeeper* dilarang memperlakukan produk atau layanan internalnya secara lebih menguntungkan dibandingkan pesaing di sistem tampilan atau pemeringkatan digital.

Jika praktik tersebut dianalisis dari perspektif hukum persaingan usaha Indonesia, khususnya berdasarkan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 25/1999, maka dapat dinilai bahwa tindakan Google telah memenuhi unsur penyalahgunaan posisi dominan. Dalam konteks Pasal 25 ayat (2) UU No. 25/1999, dominasi Google atas lebih dari 50% pangsa pasar mesin pencari sudah cukup untuk mengklasifikasikannya sebagai pelaku usaha yang dominan. Sedangkan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b, tindakan Google yang mengatur hasil pencarian untuk menguntungkan produk sendiri dan menghambat pesaing dapat diartikan sebagai bentuk penggunaan posisi dominan yang menghambat persaingan dan menetapkan syarat perdagangan yang tidak wajar.

Sebagai perbandingan, praktik serupa juga mulai tampak di ekosistem digital Indonesia. Beberapa platform *marketplace* seperti Tokopedia dan Shopee ditengarai melakukan praktik preferensi algoritmik, dimana produk dari mitra resmi, *official store*, atau bahkan produk dari afiliasi internal lebih sering ditampilkan di peringkat teratas hasil pencarian, sementara pelaku UMKM atau penjual individu berada di bawah. Meskipun belum terdapat putusan KPPU yang menegaskan pelanggaran atas tindakan ini, beberapa fitur dalam platform digital lokal mengindikasikan adanya praktik *self-preferencing*. Misalnya, penempatan produk *private label* atau produk

³“Google Shopping: Self-Preferencing Can Be Abusive.” 2024. Stibbe. October 2024.

<https://www.stibbe.com/publications-and-insights/google-shopping-self-preferencing-can-be-abusive>

⁴Noerr. 2024. “ECJ’s Google Shopping Judgment and Its Impact on Private Enforcement.” Noerr.com. 2024.

<https://www.noerr.com/en/insights/ecjs-google-shopping-judgement-and-its-impact-on-private-enforcement>.

dari penjual yang bermitra eksklusif di posisi teratas hasil pencarian, pemberian label khusus seperti “*official store*” atau “*best choice*” pada produk internal, algoritma rekomendasi yang lebih sering menampilkan produk milik atau afiliasi platform, serta promosi khusus di halaman utama yang hanya diberikan kepada layanan internal. Fitur-fitur ini, meskipun tidak secara eksplisit dilarang, menunjukkan kecenderungan platform untuk memberikan perlakuan istimewa terhadap ekosistemnya sendiri dibandingkan produk pesaing.

Oleh karena itu, fakta hukum utama dalam kajian ini adalah bahwa praktik *abusive self-preferencing* oleh Google telah menimbulkan kerugian nyata bagi pelaku usaha pesaing dan konsumen, dan secara struktural merupakan bentuk penyalahgunaan dominasi pasar yang dapat dianalisis melalui instrumen hukum persaingan Indonesia.

3. Rules and Regulation

Pada kasus ini, terdapat beberapa peraturan-perundang-undangan maupun yurisprudensi yang digunakan untuk bisa melakukan analisis terhadap kasus tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- c. *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU);
- d. *Digital Markets Act* (DMA) – *Regulation* (EU) 2022/1925;
- e. Putusan *European Commission* tentang Kasus Google Shopping (2017).

4. Analysis

Praktik *abusive self-preferencing* dalam lanskap ekonomi digital menjadi salah satu tantangan serius dalam penegakan hukum persaingan usaha modern. Tindakan ini merujuk pada perlakuan istimewa yang diberikan oleh pelaku usaha yang dominan terhadap produk atau layanan miliknya sendiri dalam suatu platform digital, sehingga mengurangi peluang pelaku usaha lain untuk bersaing secara adil. Dalam konteks internasional, praktik ini secara jelas tergambar dalam kasus Google Shopping, di mana Google menggunakan algoritma hasil pencariannya untuk menempatkan produk Google Shopping di posisi teratas, sekaligus menurunkan layanan pesaing. *Eropa Commissions* memandang hal ini sebagai pelanggaran terhadap Pasal 102 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) karena merugikan pesaing dan membatasi pilihan konsumen. Kasus ini kemudian menjadi landasan pengaturan eksplisit dalam Pasal G ayat (1) huruf d Digital Markets Act (DMA) Uni Eropa, yang melarang platform digital sebagai *gatekeeper* untuk memperlakukan produknya lebih unggul dibanding produk pesaing dalam sistem pemeringkatan.

Dalam konteks Indonesia, praktik *self-preferencing* secara eksplisit belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun demikian, jika dianalisis secara substantif, praktik ini dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999, apabila terbukti bahwa Google memiliki posisi dominan dalam pasar bersangkutan. Penentuan posisi dominan ini harus melalui analisis struktur pasar yang meliputi pangsa pasar, hambatan masuk (*barriers to entry*)⁵, dan ketergantungan pelaku usaha lain terhadap platform Google. Dalam konteks mesin pencari dan layanan pendukung seperti peta, belanja daring, dan perbandingan harga, Google menguasai pangsa pasar global yang signifikan. Bahkan di Indonesia, dominasi mesin pencari Google mencapai lebih dari 90% pengguna internet. Ketergantungan pelaku usaha pada ekosistem Google untuk distribusi informasi dan akses konsumen menunjukkan adanya *market power* yang memungkinkan Google untuk bertindak secara independen dari pesaing maupun konsumen.⁶

Dengan posisi seperti ini, praktik *self preferencing* yang memprioritaskan produk atau layanannya sendiri di atas produk pesaing dapat menghambat akses pasar bagi pelaku usaha lain karena algoritma pencarian yang dikendalikan Google berpotensi menurunkan visibilitas pesaing serta mengganggu efisiensi pasar melalui distorsi persaingan.⁷ Distorsi ini terjadi karena penentuan peringkat produk atau layanan tidak lagi didasarkan murni pada relevansi atau kualitas, melainkan pada afiliasi kepemilikan, sehingga mengurangi kompetisi berbasis merit (*merit-based competition*) yang menjadi inti dari hukum persaingan usaha yang sehat. Pasal 25 ayat (2) menetapkan ambang batas dominasi atas penguasaan lebih dari 50% pangsa pasar, dan dalam konteks platform digital, dominasi ini tidak hanya terbaca dari kuantitas pengguna, tetapi dari kontrol penuh terhadap algoritma, data pengguna, dan sistem distribusi informasi.

Fenomena yang terjadi di Indonesia menunjukkan adanya gejala awal dari praktik *self-preferencing* yang dilakukan oleh platform *e-commerce* besar seperti Tokopedia dan Shopee, yang terlihat dari fitur promosi internal dan penempatan prioritas produk milik atau berafiliasi dengan platform tersebut.⁸ Misalnya, Tokopedia melalui program Tokopedia Official Store dan Power Merchant memberikan algoritma pencarian yang cenderung memunculkan produk-produk dari toko resmi

⁵ Bougette, Patrice, Oliver Budzinski, and Frédéric Marty. "Self-preferencing and competitive damages: a focus on exploitative abuses." *The Antitrust Bulletin* G7, no. 2 (2022): 190-207.

⁶ Ganesh, A., and G. Pathak. 2024. "Self-Preferencing as a New Theory of Harm: The CJEU's Confirmation in Google Shopping." *European Competition and Regulatory Law Review* 8 (4): 281–84.

⁷ Fischer, Eva, Lena Hornkohl, and Nils Imgarten. 2025. "Discriminatory Leveraging Plus: The Standard for Independent Self-Preferencing Abuses after Google Shopping (C-48/22 P)." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2025 10 (1): 25–44

⁸ Etro, Federico. "e-Commerce platforms and self-preferencing." *Journal of Economic Surveys* 38, no. 4 (2024): 151G-1543.

atau mitra tertentu di halaman teratas hasil pencarian, sehingga menurunkan visibilitas penjual independen yang tidak tergabung dalam program tersebut. Shopee pun menerapkan strategi serupa dengan menampilkan produk Shopee Mall atau Star Seller di peringkat teratas hasil pencarian serta memberikan highlight khusus pada halaman utama aplikasi.⁹ Pola ini memiliki kemiripan dengan tindakan Google dalam kasus Google Shopping, dimana produk atau layanan internal diprioritaskan dibandingkan hasil dari penyedia lain pada platform yang sama. Dalam konteks persaingan usaha di Indonesia, apabila Tokopedia atau Shopee terbukti memiliki posisi dominan di pasar *e-commerce* misalnya melalui pangsa pasar yang signifikan, kontrol atas data pengguna, dan tingginya hambatan masuk bagi pesaing maka pengutamaan produk internal atau mitra eksklusif ini berpotensi menghambat akses pasar bagi penjual independen, mengurangi pilihan konsumen, dan menggeser persaingan dari berbasis kualitas menjadi berbasis kedekatan dengan platform. Kondisi tersebut dapat mengarah pada bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999.

Dalam praktiknya, produk dari official store, mitra strategis, atau bahkan brand milik platform sendiri sering kali mendapat tempat yang lebih tinggi dalam sistem pencarian atau halaman utama. Ini menimbulkan kekhawatiran dari pelaku UMKM dan pedagang independen karena visibilitas mereka berkurang secara signifikan, meskipun menawarkan harga atau kualitas yang kompetitif. Praktik ini memperlihatkan pola dominasi dan pengendalian platform yang menyerupai apa yang dilakukan oleh Google di pasar Eropa. Meskipun belum ada putusan atau tindakan tegas dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), struktur praktik tersebut secara substansi menunjukkan bentuk penyalahgunaan dominasi pasar digital.

Hukum persaingan usaha Indonesia dalam bentuknya saat ini belum cukup responsif terhadap tantangan digital, termasuk dalam menangani praktik *self-preferencing* pada platform *e-commerce* seperti Tokopedia. Mengingat UU No. 5 Tahun 1999 belum mengatur secara eksplisit mengenai *self-preferencing*, maka penentuan apakah tindakan Tokopedia melanggar hukum persaingan perlu dilakukan melalui pendekatan analisis hukum yang tepat. Jika mengacu pada Pasal 25, yang mengatur larangan penyalahgunaan posisi dominan, pendekatan yang digunakan cenderung bersifat *per se illegal* apabila unsur posisi dominan dan tindakan menghambat persaingan telah terbukti. Namun, karena Tokopedia beroperasi sebagai pasar multisisi (*multi-sided market*) yang menghubungkan penjual dan pembeli dengan model bisnis berbasis algoritma, maka penilaian yang lebih tepat adalah menggunakan pendekatan *rule of reason* sebagaimana diatur dalam Pasal 19. Pendekatan ini memungkinkan analisis yang lebih mendalam terhadap dampak ekonomi dari kebijakan algoritma Tokopedia, termasuk apakah preferensi terhadap

⁹ Fischer, Eva, Lena Hornkohl, and Nils Imgarten. 2025. "Discriminatory Leveraging Plus: The Standard for Independent Self-Preferencing Abuses after Google Shopping (C-48/22 P)." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2025 10 (1): 25-44.

mitra eksklusif benar-benar menimbulkan efek anti persaingan atau justru memiliki manfaat efisiensi yang signifikan. Dengan demikian, dalam konteks ini, *rule of reason* memberikan kerangka analisis yang lebih komprehensif untuk menilai potensi pelanggaran.

Dari sudut pandang konstitusional, praktik ini juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja maupun kegiatan ekonomi. Apabila platform digital memperlakukan produk internal secara lebih unggul, maka pelaku usaha lain tidak memiliki peluang yang adil dalam berkompetisi, sehingga bertentangan dengan prinsip keadilan ekonomi. Di sisi lain, asas *fairness*, *equal treatment*, dan *freedom of access to the market* yang menjadi prinsip fundamental dalam hukum persaingan global tidak dapat berjalan jika *self-preferencing* terus dibiarkan tanpa pengawasan.¹⁰

Dengan demikian, praktik *abusive self-preferencing* di Indonesia, baik dilakukan oleh platform global seperti Google maupun oleh entitas lokal seperti Tokopedia atau Shopee, dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan jika mengacu pada Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999. Namun, ketiadaan norma eksplisit dan pedoman teknis yang relevan menciptakan celah hukum yang dapat menghambat penegakan dan perlindungan terhadap pelaku usaha kecil serta konsumen. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum yang mencakup: (1) revisi terhadap UU No. 5 Tahun 1999 untuk mengakomodasi kompleksitas pasar digital, dan (2) penyusunan pedoman atau regulasi turunan oleh KPPU yang secara khusus menangani praktik preferensi algoritmik dan dominasi digital. Tanpa pembaruan tersebut, Indonesia berisiko tertinggal dalam menjamin keadilan dan kompetisi yang sehat di era ekonomi digital.

5. Conclusion

Berdasarkan uraian dan analisis yuridis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa praktik *abusive self-preferencing* merupakan bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh pelaku usaha di dunia digital dengan memberikan perlakuan preferensial terhadap produk atau layanan mereka sendiri dalam platform yang mereka kuasai. Praktik ini terbukti menimbulkan kerugian terhadap pesaing, menutup akses pasar secara tidak wajar, mengganggu efisiensi pasar, dan mengurangi hak konsumen untuk memperoleh pilihan yang objektif serta kompetitif. Dalam konteks internasional, tindakan Google melalui layanan Google Shopping telah dijatuhi sanksi oleh Komisi Eropa karena melanggar Pasal 102 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), serta secara eksplisit dilarang dalam Pasal G ayat (1) huruf d Digital Markets Act (DMA) Uni

¹⁰ Padilla, Jorge, Joe Perkins, and Salvatore Piccolo. "Self-Preferencing in Markets with Vertically Integrated Gatekeeper Platforms." *The Journal of Industrial Economics* 70, no. 2 (2022): 371-395.

Eropa – Regulation (EU) 2022/1925.

Dalam perspektif hukum Indonesia, praktik *self-preferencing* sebagaimana dilakukan oleh Google atau indikasinya yang terlihat pada platform lokal seperti Tokopedia dan Shopee, dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf a dan b serta ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Unsur posisi dominan dapat terpenuhi apabila pelaku usaha menguasai pangsa pasar signifikan, memiliki kendali atas akses data dan algoritma, serta menjadi pintu masuk utama konsumen di pasar bersangkutan. Di Indonesia, indikasi perilaku *self-preferencing* pada Tokopedia dan Shopee misalnya berupa penempatan produk-produk *private label* atau mitra eksklusif di peringkat teratas hasil pencarian, pemberian *highlight* promosi yang lebih menonjol bagi produk internal, serta pengaturan algoritma rekomendasi yang mengarahkan konsumen pada pilihan yang menguntungkan pihak platform, yang pada gilirannya dapat menghambat visibilitas dan akses pasar bagi penjual independen.

Jika dianalisis dari sudut pendekatan hukum persaingan, penentuan pelanggaran dapat menggunakan dua pendekatan, yakni *per se illegal* atau *rule of reason*. Pada Pasal 25, apabila posisi dominan dan tindakan diskriminatif telah terbukti, pelanggaran dapat langsung dinyatakan (*per se illegal*) tanpa perlu membuktikan dampak ekonominya. Namun, mengingat Tokopedia dan Shopee merupakan pasar multisisi yang memiliki dinamika khusus, pendekatan *rule of reason* melalui Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 dapat lebih tepat digunakan, agar analisis juga mempertimbangkan justifikasi efisiensi dan manfaat bagi konsumen.

Kendati demikian, hukum persaingan usaha Indonesia saat ini belum memiliki ketentuan yang secara eksplisit mengatur larangan terhadap praktik *self-preferencing* berbasis algoritma, berbeda dengan Uni Eropa yang telah mengaturnya dalam DMA. Kekosongan pengaturan ini menimbulkan celah ketidakpastian hukum dan berpotensi melemahkan efektivitas penegakan, terutama dalam sektor ekonomi digital yang berkembang pesat.

Dengan demikian, jawaban final terhadap isu hukum ini adalah bahwa praktik *abusive self-preferencing* dapat dianggap sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan menurut hukum Indonesia, khususnya Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999, dengan kemungkinan analisis *rule of reason* untuk platform multisisi. Untuk memastikan efektivitas penegakan, diperlukan pembaruan regulasi yang secara tegas mengatur praktik ini, termasuk pedoman penilaian di pasar digital, sehingga hukum persaingan di Indonesia mampu beradaptasi dan memberikan perlindungan optimal bagi persaingan yang sehat dan konsumen.

6. References

Buku

Salinger, Michael. "Self-preferencing." *Direito Público* (2023).

Nugroho, S. A. (2014). *Hukum persaingan usaha di Indonesia*. Prenada Media.

Jurnal

Bougette, Patrice, Oliver Budzinski, and Frédéric Marty. "Self-preferencing and competitive damages: a focus on exploitative abuses." *The Antitrust Bulletin* G7, no. 2 (2022): 190-207.

Deutscher, Elias. 2022. "Google Shopping and the Quest for a Legal Test for Self-Preferencing under Article 102 TFEU." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2021 G (3): 1345–G1.

Etro, Federico. "e-Commerce platforms and self-preferencing." *Journal of Economic Surveys* 38, no. 4 (2024): 151G-1543.

Fischer, Eva, Lena Hornkohl, and Nils Imgarten. 2025. "Discriminatory Leveraging Plus: The Standard for Independent Self-Preferencing Abuses after Google Shopping (C-48/22 P)." *European Papers - a Journal on Law and Integration* 2025 10 (1): 25–44.

Ganesh, A., and G. Pathak. 2024. "Self-Preferencing as a New Theory of Harm: The CJEU's Confirmation in Google Shopping." *European Competition and Regulatory Law Review* 8 (4): 281–84.

Padilla, Jorge, Joe Perkins, and Salvatore Piccolo. "Self-Preferencing in Markets with Vertically Integrated Gatekeeper Platforms." *The Journal of Industrial Economics* 70, no. 2 (2022): 371-395.

Peitz, Martin. "How to apply the self-preferencing prohibition in the DMA." *Journal of European Competition Law & Practice* 14, no. 5 (2023): 310-315.

Sufrin, Alison. 2019. *EU COMPETITION LAW : Text, Cases, and Materials*. S.L.: Oxford Univ Press.

Peraturan Perundanag-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)
Digital Markets Act (DMA) – Regulation (EU) 2022/1925
Putusan European Commission tentang Kasus Google Shopping (2017)

Internet

- “Google Shopping: Self-Preferencing Can Be Abusive.” 2024. Stibbe. October 2024.
<https://www.stibbe.com/publications-and-insights/google-shopping-self-preferencing-can-be-abusive>
- Noerr. 2024. “ECJ’s Google Shopping Judgment and Its Impact on Private Enforcement.” Noerr.com. 2024.
<https://www.noerr.com/en/insights/ecjs-google-shopping-judgement-and-its-impact-on-private-enforcement>.

IMPLIKASI HUKUM DARI KOMPLEKSITAS REGULASI PERDAGANGAN TERHADAP DAYA SAING INDONESIA

Naira Rayyana Firdaus

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. *Issue*

Kompleksitas regulasi perdagangan di Indonesia telah menciptakan hambatan struktural yang signifikan terhadap daya saing ekonomi nasional, sebagaimana tercermin dalam posisi Indonesia di peringkat 122 *Trade Barrier Index*.¹ Hal ini menunjukkan adanya permasalahan mendasar dalam sistem regulasi perdagangan Indonesia yang berimplikasi pada lemahnya posisi kompetitif Indonesia di pasar global.

Kompleksitas regulasi ini termanifestasi dalam tiga bentuk utama. Pertama, kompleksitas dalam aspek perizinan yang ditandai dengan proses perizinan berlapis dan tidak terintegrasi. Contohnya, untuk ekspor produk kelapa sawit, pelaku usaha harus mengurus izin di Kementerian Perdagangan melalui Permendag No. 2 Tahun 2025², kemudian harus memenuhi ketentuan Neraca Komoditas di Kementerian Koordinator Perekonomian berdasarkan Perpres No. 32 Tahun 2022³, serta mendapat persetujuan dari Kementerian Pertanian untuk sertifikat fitosanitari. Kedua, kompleksitas dalam penegakan hukum yang tercermin dari inkonsistensi penerapan standar, seperti kasus pengamanan produk senilai Rp15 miliar pada triwulan I 2025 yang tidak memenuhi SNI, menunjukkan lemahnya pengawasan preventif namun ketatnya sanksi represif. Ketiga, kompleksitas dalam substansi regulasi yang ditunjukkan dengan adanya lebih dari GG0 regulasi perdagangan yang saling tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah.

Tumpang tindih antar lembaga terjadi secara konkret dalam beberapa area. Dalam regulasi impor gula, terdapat konflik kewenangan antara Kementerian Perdagangan⁴ dengan Kementerian Pertanian dalam penetapan standar kualitas, yang berujung pada Putusan MA No. G0 P/HUM/2020 yang menyatakan inkonsistensi dengan UU No. 7 Tahun 2014. Dalam pengaturan ekspor, Kementerian Perdagangan

¹Trade Barrier Index, "Indonesia Country Profile," Trade Barrier Index, <https://www.tradebarrierindex.org/country/indonesia>.

²Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 2G Tahun 2024 tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit.

³Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2022 tentang Neraca Komoditas.

⁴Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 27/M-DAG/PER/5/2017 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian Di Petani Dan Harga Acuan Penjualan Di Konsumen.

mengeluarkan Permendag No. 22 dan 23 Tahun 2023 yang mengatur larangan dan ketentuan ekspor, namun Kementerian ESDM juga memiliki kewenangan serupa melalui regulasi tersendiri untuk komoditas tambang. Dalam pengawasan produk impor, terjadi duplikasi fungsi antara Kementerian Perdagangan, BPOM, dan Kementerian Perindustrian dalam penetapan dan pengawasan SNI untuk 1G8 jenis produk.

Regulasi yang tumpang tindih serta birokrasi yang tidak efisien menjadi hambatan utama dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif. Terdapat lebih dari GG0 regulasi perdagangan⁵ dan banyak di antaranya yang saling tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah, seperti yang tercermin dalam Permendag No. 3G Tahun 2023 tentang Kebijakan dan Pengaturan Impor yang perlu diubah hingga tiga kali karena peraturan di dalamnya menghambat kegiatan ekonomi dalam bidang ekspor-impor.^{6 7} Kondisi ini bertentangan dengan semangat UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, khususnya Bab III tentang Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha, terutama pada Pasal G hingga Pasal 10 yang menekankan pentingnya penyederhanaan perizinan usaha demi kemudahan berusaha (*ease of doing business*). Namun dalam praktiknya, pelaku usaha justru dihadapkan pada perizinan yang berbelit-belit, tumpang tindih antara pemerintah pusat dan daerah, serta ketidaksinkronan antara peraturan teknis pelaksana di lapangan dengan kebijakan di tingkat kementerian. Akibatnya, biaya kepatuhan meningkat secara signifikan, waktu proses izin usaha menjadi tidak efisien, dan daya saing usaha, terutama UMKM dan sektor industri ekspor, mengalami penurunan yang berdampak luas terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Situasi ini juga menurunkan peringkat Indonesia dalam berbagai indeks kemudahan berusaha dan perdagangan internasional, serta menimbulkan persepsi negatif terhadap kredibilitas hukum dan kebijakan ekonomi negara.

Kompleksitas regulasi ini turut berdampak terhadap daya tarik investasi dan performa perdagangan internasional Indonesia. Dalam *International Trade Barrier Index 2025* yang diterbitkan oleh Tholos Foundation, Indonesia menempati peringkat ke-122 dari 122 negara, menandakan bahwa hambatan non-tarif di Indonesia berada pada tingkat yang sangat tinggi. Beberapa contoh hambatan tersebut mencakup kewajiban Standar Nasional Indonesia (SNI) bagi 1G8 jenis produk⁸, penggunaan sistem *National Commodity Accounts* sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2022, serta pembatasan kuota impor dalam Permendag No. 3G Tahun

⁵ Kementerian Perdagangan, "Regulasi Lembaga," *Regulasi.id*, <https://www.regulasip.id/lembaga/22/regulasi>.

⁶ Andria Kusumarni, "Implikasi Hukum Permendag No. 3 Tahun 2024 terhadap Bisnis Jastip Barang Impor di Indonesia," *Jurnal Globalisasi Hukum* 1, no. 1 (2024).

⁷ Venti Eka Satya, "Dampak Pengetatan Kebijakan Impor Barang," *Isu Sepekan*, no. 3 (2024), https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---III-PUSLIT-Mei-2024-249.pdf

⁸ Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, "List SNI Wajib," Pustan Kemenperin, http://pustan.kemenperin.go.id/List_SNI_Wajib.

2023. Tingginya hambatan ini bahkan telah menimbulkan sengketa hukum di tingkat internasional, seperti kasus DS477 dan DS478 di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang berkaitan dengan kebijakan larangan impor produk hortikultura dan syarat kandungan lokal (*local content requirement*).⁹

Meskipun pemerintah telah mengeluarkan UU Cipta Kerja dengan semangat meningkatkan ekosistem investasi melalui Pasal G-10 yang menekankan penyederhanaan perizinan, implementasinya belum efektif mengatasi kompleksitas regulasi perdagangan karena beberapa faktor. Pertama, UU Cipta Kerja lebih fokus pada perizinan investasi umum, bukan spesifik pada regulasi perdagangan yang memiliki karakteristik khusus seperti standar teknis, kuota, dan pembatasan ekspor-impor. Kedua, implementasi UU Cipta Kerja masih bergantung pada peraturan pelaksana yang justru kembali menciptakan kompleksitas, seperti terlihat dalam Permendag No. 3G Tahun 2023 yang harus diubah tiga kali karena menghambat kegiatan ekspor-impor. Ketiga, koordinasi antar kementerian dalam implementasi UU Cipta Kerja belum optimal, terbukti dari masih adanya MoU yang harus ditandatangani antara Kementerian Perdagangan dan Kemenkumham untuk sinkronisasi 122 regulasi sektor perdagangan.

Kompleksitas regulasi ini juga memunculkan konflik hukum dalam implementasi kebijakan perdagangan. Misalnya dalam Putusan Mahkamah Agung No. 60 P/HUM/2020, dinyatakan terdapat inkonsistensi antara Permendag No. 27 Tahun 2017 tentang Impor Gula dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.¹⁰ Sebagai respons terhadap tantangan ini, pemerintah telah melakukan berbagai upaya harmonisasi regulasi. Salah satunya adalah melalui penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) antara Kementerian Perdagangan dan Kementerian Hukum dan HAM guna menyinkronkan 122 regulasi sektor perdagangan. Di samping itu, penerapan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) juga mulai dilakukan secara lebih sistematis sesuai amanat Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2023. Pemerintah juga menyempurnakan sistem perizinan melalui *Online Single Submission Risk-Based Approach* (OSS RBA) untuk menyatukan proses perizinan berbasis risiko dalam satu platform digital yang lebih transparan dan efisien.

Sistem OSS RBA yang dimaksudkan untuk mengatasi kompleksitas perizinan juga belum efektif karena beberapa keterbatasan. Pertama, OSS RBA belum mengintegrasikan seluruh proses perizinan perdagangan, terutama yang melibatkan standar teknis dan pengawasan lintas kementerian. Kedua, sistem ini masih menghadapi kendala koordinasi data antar lembaga, sebagaimana terlihat dalam

⁹ Bella Oktaviani, "Kasus Ds-477 Dan Ds-478 Indonesia-New Zealand-America Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Product Dikaitkan dengan Prinsip Penghapusan Hambatan Kuantitatif," *Dharmasisya Journal* 1, no. 3 (2021),

<https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=dharmasisya>.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

implementasi Neraca Komoditas yang mengalami ketidakkonsistenan data antar kementerian. Ketiga, OSS RBA belum mengatasi masalah substansial berupa tumpang tindih regulasi, melainkan hanya menyederhanakan proses administratif tanpa menyelesaikan konflik normatif antar peraturan.

Keseluruhan kompleksitas regulasi ini tidak hanya menyebabkan ketidakpastian hukum dan menurunkan daya saing nasional, tetapi juga bertentangan secara substantif dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menekankan pentingnya efisiensi dan keadilan dalam pengelolaan ekonomi nasional. Hal ini turut menghambat pencapaian target pertumbuhan ekspor sebesar 5,7% pada tahun 2025 sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

2. *Fact*

Peringkat Indonesia dalam International Trade Barriers Index 2025 yang dirilis oleh Tholos Foundation menunjukkan tingginya tingkat hambatan perdagangan yang bersumber dari kompleksitas regulasi nasional. Posisi ini menegaskan bahwa regulasi perdagangan Indonesia, baik dalam substansi maupun dalam pelaksanaannya, belum memenuhi prinsip efektivitas, efisiensi, dan kepastian hukum sebagaimana diidealkan dalam sistem hukum ekonomi yang sehat. Negara-negara ASEAN lain seperti Singapura (peringkat ke-2)¹¹ dan Malaysia (peringkat ke-37)¹² secara signifikan menunjukkan tata kelola regulasi perdagangan yang lebih kompetitif. Kondisi ini diperparah oleh adanya lebih dari GG0 regulasi perdagangan yang di antaranya saling tumpang tindih, termasuk Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3 Tahun 2024 tentang Ketentuan Impor Melalui Mekanisme Jasa Titipan, yang secara normatif menimbulkan ketidakpastian hukum serta memberatkan pelaku usaha.

Secara administratif, proses perizinan perdagangan tidak hanya memakan waktu yang panjang, tetapi juga kerap kali tidak transparan dan tidak akuntabel, khususnya dalam sektor komoditas strategis seperti beras, gula, dan daging. Keadaan ini berimplikasi langsung terhadap sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), di mana para pelaku UMKM terhambat baik secara biaya maupun ketersediaan bahan. Meskipun pemerintah telah mengadopsi kebijakan afirmatif melalui Peraturan Presiden Nomor 4G Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 1G Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah guna memperkuat keberpihakan terhadap industri dalam negeri, efektivitas kebijakan tersebut belum mampu mengurai permasalahan struktural dalam sistem birokrasi perdagangan.

Upaya penyusunan dan penerapan sistem Neraca Komoditas sebagai

¹¹ Trade Barrier Index, "Singapore Country Profile," Trade Barrier Index, <https://www.tradebarrierindex.org/country/singapore>.

¹² Trade Barrier Index, "Malaysia Country Profile," Trade Barrier Index, <https://www.tradebarrierindex.org/country/malaysia>.

instrumen integrasi data pasokan dan permintaan juga belum berjalan optimal karena ketidakonsistenan antar kementerian/lembaga dalam proses pengumpulan dan validasi data, yang pada akhirnya menghambat rasionalisasi kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Apabila dibandingkan dengan negara lain seperti Tiongkok dan India yang masing-masing memiliki lebih dari 2.500 hambatan dan kebijakan non-tarif (*Non-Tariff Barriers/NTB* dan *Non-Tariff Measures/NTM*), Indonesia secara kuantitatif hanya mencatatkan 370 NTB/NTM, seperti dalam pernyataan juru Bicara Kemenperin, Febri Hendri Antoni Arief.¹³ Namun demikian, rendahnya jumlah hambatan tersebut tidak berkorelasi positif dengan peningkatan daya saing nasional, mengingat lemahnya implementasi regulasi serta fragmentasi kewenangan antarlembaga yang mengakibatkan disparitas kebijakan dan ketidakpastian hukum.

Kritik terhadap metodologi indeks yang digunakan oleh Tholos Foundation, sebagaimana disampaikan oleh Kementerian Perindustrian, menunjukkan adanya polemik mengenai transparansi dan validitas data. Pemerintah merujuk pada data World Trade Organization (WTO) yang menyatakan bahwa NTB/NTM Indonesia berada di bawah rata-rata negara-negara maju. Kendati demikian, dalam perspektif hukum internasional, kompleksitas regulasi domestik tetap memiliki potensi menimbulkan sengketa dalam forum penyelesaian sengketa WTO, seperti dalam preseden kasus gugatan Amerika Serikat terhadap kebijakan larangan impor produk tertentu oleh Indonesia. Dengan demikian, kompleksitas regulasi perdagangan nasional secara yuridis menimbulkan implikasi serius terhadap kepatuhan Indonesia terhadap norma-norma hukum internasional di bidang perdagangan, sekaligus menjadi penghambat utama terhadap peningkatan daya saing ekonomi nasional. Urgensi penyederhanaan regulasi, harmonisasi kebijakan antarlembaga, serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan regulasi merupakan keniscayaan dalam rangka memperkuat sistem hukum perdagangan nasional yang kompetitif dan selaras dengan rezim hukum perdagangan internasional.

3. Rules and Regulation

Pada kasus ini, terdapat beberapa peraturan-perundang-undangan maupun yurisprudensi yang digunakan untuk bisa melakukan analisis terhadap kasus tersebut, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- c. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2023

¹³Nadia Amila, "Kemenperin Klaim Hambatan Dagang Indonesia Sangat Kecil Dibanding Negara Maju," Pajak.com, (2025), <https://www.pajak.com/ekonomi/kemenperin-klaim-hambatan-dagang-indonesia-sangat-kecil-dibanding-negara-maju>.

- tentang Kebijakan dan Pengaturan Ekspor;
- d. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2023 tentang Barang yang Dilarang untuk Diekspor;
 - e. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3G Tahun 2023 tentang Kebijakan dan Pengaturan Impor;
 - f. Permendag No. 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 2G Tahun 2024 Tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit;
 - g. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 32 Tahun 2022 tentang Neraca Komoditas;
 - h. Peraturan Presiden Nomor 4G Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 1G Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah;
 - i. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3 Tahun 2024 tentang Ketentuan Impor Melalui Mekanisme Jasa Titipan.

4. *Analysis*

Dari sisi norma hukum positif, sejumlah peraturan terbaru seperti Permendag No. 2 Tahun 2025 tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit serta berbagai Keputusan Menteri Perdagangan terkait penetapan harga patokan ekspor produk pertambangan dan pertanian merupakan bentuk konkret upaya pemerintah dalam mengatur tata kelola perdagangan. Namun demikian, secara praktis, keberadaan berbagai regulasi tersebut justru kerap menimbulkan kompleksitas yang tinggi, baik dari segi substansi maupun teknis administratif. Hal ini diperparah dengan rendahnya harmonisasi antar lembaga, inkonsistensi regulasi, dan perubahan aturan yang bersifat sporadis. Sebagai contoh, pada triwulan I tahun 2025, Kementerian Perdagangan mengamankan produk senilai Rp15 miliar yang tidak memenuhi ketentuan, seperti tidak memiliki Standar Nasional Indonesia (SNI), label berbahasa Indonesia, dan Nomor Registrasi K3L. Fakta ini mengindikasikan lemahnya penegakan hukum serta masih belum optimalnya kepastian hukum bagi pelaku usaha di pasar domestik.¹⁴

kompleksitas regulasi perdagangan Indonesia termanifestasi dalam tiga dimensi konkret yang saling berkaitan. Pertama, kompleksitas struktural dalam perizinan yang ditandai dengan adanya *multi-level approval system*. Sebagai ilustrasi, untuk ekspor CPO (Crude Palm Oil), pelaku usaha harus memenuhi ketentuan dalam Permendag No. 2 Tahun 2025 yang mengharuskan pendaftaran di sistem monitoring, kemudian memperoleh rekomendasi dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit

¹⁴ Hukumonline, "Kemendag Amankan Produk Tak Sesuai Ketentuan Senilai Rp15 Miliar di Triwulan I 2025," Hukumonline, (2025), <https://www.hukumonline.com/berita/a/kemendag-amankan-produk-tak-sesuai-ketentuan-senilai-rp15-miliar-di-triwulan-i-2025-ltG800dddb98ffa/>.

Indonesia (GAPKI), serta mendapat persetujuan dari Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri. Proses ini memerlukan waktu minimal 21 hari kerja dan melibatkan minimal 4 instansi berbeda. Kedua, kompleksitas implementatif dalam penegakan hukum yang tercermin dari ketidakkonsistenan penerapan standar. Data Kementerian Perdagangan menunjukkan bahwa pada triwulan I 2025, produk senilai Rp15 miliar diamankan karena tidak memenuhi ketentuan SNI, label bahasa Indonesia, dan Nomor Registrasi K3L, mengindikasikan lemahnya sistem pengawasan preventif namun ketatnya sanksi represif. Ketiga, kompleksitas normatif dalam substansi regulasi yang ditunjukkan dengan adanya inkonsistensi antara peraturan, seperti dalam Putusan MA No. G0 P/HUM/2020 yang menyatakan pertentangan antara Permendag No. 27 Tahun 2017 tentang Impor Gula dengan UU No. 7 Tahun 2014.

Tumpang tindih antar lembaga terjadi secara sistematis dalam beberapa area kewenangan. Dalam pengaturan ekspor-impor komoditas pertanian, Kementerian Perdagangan memiliki kewenangan melalui Permendag No. 22 dan 23 Tahun 2023, sementara Kementerian Pertanian juga mengeluarkan regulasi serupa melalui Permentan tentang standar mutu dan keamanan pangan. Hal ini menciptakan dual regulation yang membingungkan pelaku usaha. Dalam pengawasan produk manufaktur, terjadi tumpang tindih antara Kementerian Perdagangan yang mengatur SNI wajib untuk 1G8 jenis produk, Kementerian Perindustrian yang menetapkan standar industri, dan BPOM yang mengawasi keamanan produk. Dalam pengaturan jasa titipan (jastip), Permendag No. 3 Tahun 2024 berpotensi bertentangan dengan kewenangan Kementerian Komunikasi dan Informatika dalam mengatur platform digital serta Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam pengawasan barang kiriman.

UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja belum efektif mengatasi kompleksitas regulasi perdagangan karena beberapa faktor struktural. Pertama, fokus UU Cipta Kerja lebih pada deregulasi investasi umum (Pasal G-10) daripada regulasi perdagangan spesifik yang memiliki karakteristik teknis khusus seperti standar mutu, pembatasan kuota, dan persyaratan ekspor-impor. Kedua, implementasi UU Cipta Kerja masih bergantung pada peraturan pelaksana yang justru menciptakan kompleksitas baru, sebagaimana terlihat dalam Permendag No. 3G Tahun 2023 yang harus direvisi tiga kali karena menghambat aktivitas perdagangan. Ketiga, UU Cipta Kerja tidak mengatasi masalah fragmentasi kewenangan antar kementerian dalam bidang perdagangan, terbukti dari perlunya MoU antara Kementerian Perdagangan dan Kemenkumham untuk sinkronisasi 122 regulasi sektor perdagangan.

Sistem OSS RBA juga belum efektif mengatasi kompleksitas regulasi karena keterbatasan cakupan dan implementasi. Pertama, OSS RBA hanya mengintegrasikan aspek administratif perizinan namun belum mengatasi konflik substansi antar regulasi. Misalnya, meskipun izin usaha sudah terintegrasi dalam OSS, pelaku usaha ekspor kelapa sawit tetap harus memenuhi persyaratan terpisah dalam sistem Neraca Komoditas yang dikelola Kementerian Koordinator Perekonomian. Kedua, sistem

risk-based approach dalam OSS RBA belum sinkron dengan sistem pengawasan perdagangan yang masih menerapkan pendekatan compliance-based, sehingga menciptakan double standard dalam penilaian risiko usaha. Ketiga, OSS RBA belum mengatasi permasalahan koordinasi data antar lembaga, sebagaimana terlihat dalam implementasi Neraca Komoditas yang mengalami ketidakkonsistenan data antara Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan BPS.

Dalam perspektif perbandingan hukum, negara-negara yang menempati peringkat atas dalam indeks hambatan perdagangan seperti Singapura dan Selandia Baru cenderung mengadopsi sistem regulasi yang lebih sederhana, berbasis teknologi, dan berorientasi pada pelayanan terpadu yang efisien. Regulasi yang diterapkan bersifat proaktif dan responsif terhadap dinamika global, sehingga mampu menciptakan ekosistem perdagangan yang kompetitif. Kondisi ini sangat kontras dengan situasi di Indonesia, yang masih dibebani oleh birokrasi berlapis serta regulasi yang kerap mengalami perubahan tanpa mekanisme evaluasi dampak kebijakan (*regulatory impact assessment*) yang memadai. Akibatnya, tercipta ketidakpastian hukum yang signifikan dan menurunnya minat investor serta pelaku usaha dalam berpartisipasi secara produktif dalam aktivitas ekonomi.

Selain itu, dari sudut pandang hukum internasional, kompleksitas regulasi domestik juga membawa implikasi terhadap hubungan dagang Indonesia dengan negara mitra. Laporan *United States Trade Representative* (USTR) tahun 2025 secara eksplisit menyoroti sejumlah hambatan perdagangan yang ditimbulkan oleh kebijakan Indonesia, termasuk proteksi terhadap pasar domestik dan pembatasan ekspor yang dinilai diskriminatif.¹⁵ Hal ini berpotensi menimbulkan sengketa perdagangan di forum WTO, yang tidak hanya merugikan posisi hukum Indonesia di ranah global, tetapi juga dapat menimbulkan tindakan balasan dari negara-negara mitra dagang.¹⁶ Oleh karena itu, regulasi perdagangan yang tidak harmonis dan tidak selaras dengan ketentuan hukum internasional dapat menjadi faktor penghambat utama dalam integrasi ekonomi global Indonesia.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa kompleksitas regulasi perdagangan di Indonesia menimbulkan implikasi hukum yang serius, yakni berupa ketidakpastian hukum, beban administratif yang tinggi, serta lemahnya daya saing nasional di pasar internasional. Untuk menjawab tantangan ini, diperlukan reformasi hukum yang menyeluruh melalui pendekatan *regulatory reform* yang mencakup penyederhanaan regulasi, penguatan koordinasi antar lembaga, penerapan prinsip *regulatory impact assessment*, dan peningkatan kepatuhan terhadap

¹⁵ Hukumonline, "Indonesia Tekankan Diplomasi dan Solidaritas ASEAN atas Kebijakan Tarif Unilateral AS," Hukumonline, (2025), <https://www.hukumonline.com/berita/a/kemendag-amankan-produk-tak-sesuai-ketentuan-senilai-rp15-miliar-di-triwulan-i-2025-ltG800dddb98ffa/>

¹⁶ Green Berryl, "Analisis Komprehensif atas Laporan AS 2025 tentang Hambatan Perdagangan Global dan Sorotan terhadap Indonesia," Jiwa Mudaindo, (2025), <https://www.jiwamudaindo.com/analisis-komprehensif-atas-laporan-as-2025-tentang-hambatan-perdagangan-global-dan-sorotan-terhadap-indonesia/>.

norma-norma hukum internasional. Harmonisasi peraturan serta konsistensi dalam implementasi hukum menjadi prasyarat utama dalam membangun sistem perdagangan yang inklusif, kompetitif, dan berbasis kepastian hukum.

5. Conclusion

Berdasarkan analisis terhadap kompleksitas regulasi perdagangan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa sistem regulasi saat ini menghadapi masalah struktural serius yang berdampak negatif terhadap daya saing ekonomi nasional. Kompleksitas ini termanifestasi dalam tiga bentuk konkret: kompleksitas perizinan berlapis (seperti dalam ekspor CPO yang memerlukan approval dari 4 instansi), kompleksitas penegakan hukum yang inkonsisten (terlihat dari kasus pengamanan produk Rp15 miliar), dan kompleksitas substansi regulasi dengan lebih dari GG0 peraturan yang tidak terkoordinasi.

Dengan menempati peringkat 122 dalam *International Trade Barriers Index* 2025, Indonesia menunjukkan tingginya hambatan non-tarif akibat regulasi yang tumpang tindih dan birokrasi yang tidak efisien. Lebih dari GG0 peraturan perdagangan yang tidak terkoordinasi telah menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya bagi UMKM dan pelaku ekspor, serta bertentangan dengan semangat deregulasi dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan amanat Pasal 33 UUD 1945. Fragmentasi kewenangan antarlembaga, lemahnya koordinasi pusat-daerah, serta inkonsistensi implementasi regulasi turut menyebabkan tingginya biaya kepatuhan dan lambatnya proses perizinan. Dari perspektif hukum internasional, kondisi ini juga berpotensi menimbulkan sengketa, seperti dalam kasus DS477 dan DS478 di WTO, serta kritik dari USTR, yang menunjukkan belum selarasnya regulasi domestik Indonesia dengan norma perdagangan global.

Tumpang tindih kewenangan antar lembaga terjadi secara sistematis, khususnya antara Kementerian Perdagangan dengan Kementerian Pertanian dalam regulasi komoditas pertanian, antara Kementerian Perdagangan dengan Kementerian Perindustrian dalam penetapan SNI, dan antara berbagai kementerian dalam pengawasan produk impor. Kondisi ini diperparah dengan konflik normatif antar regulasi, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan MA No. G0 P/HUM/2020 mengenai inkonsistensi Permendag No. 27 Tahun 2017 dengan UU No. 7 Tahun 2014.

Upaya reformasi melalui UU Cipta Kerja dan sistem OSS RBA belum efektif mengatasi akar permasalahan karena fokus yang terbatas pada aspek administratif tanpa menyelesaikan konflik substantif antar regulasi dan fragmentasi kewenangan antar lembaga. UU Cipta Kerja lebih berorientasi pada perizinan investasi umum dan masih bergantung pada peraturan pelaksana yang justru menciptakan kompleksitas baru. Sementara itu, OSS RBA hanya mengintegrasikan proses administratif tanpa mengatasi ketidakkonsistenan data antar lembaga dan konflik normatif antar peraturan.

Reformasi hukum perdagangan yang menyeluruh menjadi sangat mendesak dengan fokus pada tiga aspek utama: penyederhanaan dan harmonisasi regulasi melalui kodifikasi peraturan perdagangan, penguatan koordinasi kelembagaan melalui pembentukan otoritas tunggal perdagangan, dan konsistensi penerapan regulatory impact assessment untuk seluruh kebijakan perdagangan baru. Tanpa reformasi ini, Indonesia akan terus tertinggal dalam persaingan global dan kesulitan mencapai target pertumbuhan ekspor 5,7% pada tahun 2025, serta berisiko menghadapi sengketa perdagangan internasional yang merugikan posisi hukum dan ekonomi nasional.

6. *References*

Buku

- Kusumarini, Andria. "Implikasi Hukum Permendag No. 3 Tahun 2024 terhadap Bisnis Jastip Barang Impor di Indonesia." *Jurnal Globalisasi Hukum* 1, no. 1 (2024).
- Oktaviani, Bella. "Kasus Ds-477 Dan Ds-478 Indonesia-New Zealand-America Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Product Dikaitkan dengan Prinsip Penghapusan Hambatan Kuantitatif." *Dharmasisya Journal* 1, no. 3 (2021).
- Satya, Venti Eka. "Dampak Pengetatan Kebijakan Impor Barang." *Isu Sepekan*, no. 3 (2024).

Peraturan Perundangan-Undangan

- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3 Tahun 2024 tentang Ketentuan Impor Melalui Mekanisme Jasa Titipan.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Barang yang Dilarang untuk Diekspor.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23 Tahun 2023 tentang Kebijakan dan Pengaturan Ekspor.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 2G Tahun 2024 tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 27/M-DAG/PER/5/2017 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian Di Petani Dan Harga Acuan Penjualan Di Konsumen.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 3G Tahun 2023 tentang Kebijakan dan Pengaturan Impor.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 2G Tahun 2024 Tentang Ketentuan Ekspor Produk Turunan Kelapa Sawit.
- Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2022 tentang Neraca Komoditas.
- Peraturan Presiden Nomor 4G Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan

Presiden Nomor 1G Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Internet

- Amila, Nadia. "Kemenperin Klaim Hambatan Dagang Indonesia Sangat Kecil Dibanding Negara Maju." Pajak.com, 2025.
<https://www.pajak.com/ekonomi/kemenperin-klaim-hambatan-dagang-indonesia-sangat-kecil-dibanding-negara-maju>.
- Berryl, Green. "Analisis Komprehensif atas Laporan AS 2025 tentang Hambatan Perdagangan Global dan Sorotan terhadap Indonesia." Jiwa Mudaindo, 2025.
<https://www.jiwamudaindo.com/analisis-komprehensif-atas-laporan-as-2025-tentang-hambatan-perdagangan-global-dan-sorotan-terhadap-indonesia>.
- Hukumonline. "Indonesia Tekankan Diplomasi dan Solidaritas ASEAN atas Kebijakan Tarif Unilateral AS." Hukumonline, 2025.
<https://www.hukumonline.com/>

KONTROVERSI PEMBAYARAN QRIS DAN GPN OLEH AMERIKA SERIKAT PERSPEKTIF DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA DAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Cheryl Ailish Salsabila

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Pembayaran digital di Indonesia seperti QRIS dan GPN menjadi sorotan dalam negosiasi dagang terbaru antara Amerika Serikat dan Indonesia di tahun 2025. Kedua inovasi pembayaran tersebut oleh Amerika Serikat dianggap dapat merugikan, padahal proyek nasional karya anak bangsa kita merupakan proyek yang sangat sukses. QRIS atau *Quick Response Code Indonesia Standard* adalah standar nasional untuk pembayaran digital menggunakan kode QR di Indonesia yang dikembangkan oleh Bank Indonesia (BI) bersama Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia (ASPI) pada tahun 2020. Kode QR yang sering kita lihat di warung, pedagang kaki lima, supermarket, toko, *cafe*, dan *merchant* lainnya, dianggap dapat menyaingi pembayaran internasional terbesar di dunia seperti Visa dan Mastercard. Padahal sistem QRIS sendiri hanya dengan menaruh satu kode QR yang nantinya dapat di scan melalui hp dan setelah itu uang tersebut telah masuk ke kantong penjual. Selain itu, dapat dengan cara memindai kode QR melalui gambar tanpa harus tatap muka atau pergi ke tempat (secara *online*). Selain itu, pembayaran menggunakan QRIS tidak dikenakan biaya tambahan apapun, sehingga banyak masyarakat yang beralih menggunakan sistem pembayaran ini. Namun, mengapa hal tersebut dirasa dapat mengancam sistem pembayaran sekelas Visa dan Mastercard?

Berdasarkan data yang dirilis oleh BI dan ASPI, tercatat jumlah transaksi yang menggunakan QRIS pada tahun 2020 mencapai 124 Juta transaksi dengan nilainya 8,2 Triliun. Jumlah transaksi kian meningkat di tahun 2024 dengan jumlah transaksi mencapai 6,2 Miliar dengan nilai transaksinya 659,9 Triliun. Berapa banyak pemakai? Sekitar 55 Juta pengguna dan 36 Juta *merchant*.¹ Selain dari angka, kita juga harus melihat manfaatnya dari segi UMKM yang telah menggunakan QRIS secara luas. Meskipun banyak dari mereka tidak terlalu melek teknologi, sistem ini tetap dapat digunakan secara efisien, jarang mengalami *error*, dan telah diterapkan secara nasional dari kota, desa, hingga pelosok. Sehingga tak heran, proyek ini

¹ Amanda Zi, "Maraknya Tren Pembayaran Qris di Indonesia," RRI, 2025,
<https://rri.co.id/biak/lain-lain/1511848/maraknya-tren-pembayaran-qr-is-di-indonesia>

dianggap berjalan sangat sukses.

Latar belakang adanya QRIS ini dapat dilihat melalui visi misi Sistem Pembayaran Indonesia 2025 yang dirancang oleh Bank Indonesia sejak Mei 2019. QRIS resmi diluncurkan pada 17 Agustus 2019, bertepatan dengan Hari Ulang Tahun ke-74 Republik Indonesia, dan mulai diberlakukan secara wajib oleh seluruh penyelenggara jasa sistem pembayaran pada 1 Januari 2020. Sebelum QRIS ada, banyak *merchant* memasang 5 - 10 kode QR berbeda, yang merepotkan bagi pedagang dan konsumen karena harus menggunakan banyak aplikasi. Solusinya adalah dengan membuat standar tunggal kode QR yang sederhana dan universal. Bank Indonesia menggandeng ASPI dan berbagai pelaku industri, termasuk *startup fintech* serta bank besar seperti Mandiri, BCA, BRI, dan lainnya untuk mengembangkan QRIS. Pembuatannya juga mengadopsi spesifikasi internasional EMVCo, sehingga kompatibel dengan standar dunia. Selain itu juga melibatkan kolaborasi erat antara regulator, pelaku industri, dan pemerintah yang didukung regulasi PADG Nomor 21/18.PADG/2019 dari OJK dan Kementerian Keuangan.² Keberhasilan QRIS terletak pada prinsip budaya gotong-royong kita, dimana semua pihak bekerja sama tanpa dominasi satu pihak pun. Bank Indonesia menetapkan standar dan infrastruktur utama, sementara pelaksanaan harian didukung oleh sektor swasta. Meskipun konsepnya belajar dari negara lain, kedepannya QRIS dapat berpotensi terintegrasi dengan layanan pembayaran global seperti Apple Pay dan PayPal yang memperkuat posisi Indonesia dalam ekosistem pembayaran digital dunia.

Selanjutnya ada GPN atau Gerbang Pembayaran Nasional merupakan sistem yang mengintegrasikan seluruh jaringan pembayaran elektronik di Indonesia, mulai dari ATM, kartu debit hingga kartu kredit, ke dalam satu sistem domestik yang saling terhubung dan *interoperable*.³ Dengan adanya GPN, masyarakat tidak perlu lagi mencari mesin EDC atau ATM dari bank tertentu karena satu sistem dapat digunakan untuk semua transaksi. Sejak 2019, aturan GPN mewajibkan seluruh transaksi domestik diproses melalui *switching provider* lokal yang sahamnya mayoritas dimiliki oleh Indonesia. Hal ini membuat Visa dan Mastercard harus bekerja sama dengan mitra lokal untuk memproses transaksi di Indonesia, sehingga mereka tidak bisa lagi langsung memproses transaksi dari luar negeri seperti sebelumnya. Kebijakan ini berdampak pada potensi kerugian besar bagi kedua sistem pembayaran tersebut karena kehilangan sebagian pendapatan dari biaya transaksi. Pemerintah AS bahkan sempat meminta agar aturan GPN dilonggarkan sebagai syarat agar Indonesia bisa kembali menikmati fasilitas tarif rendah ekspor ke AS melalui *Generalized*

² Bank Indonesia, "Blueprint Sistem Pembayaran Indonesia," Bank Indonesia, <https://www.bi.go.id/id/publikasi/kajian/Documents/Blueprint-Sistem-Pembayaran-Indonesia-2030.pdf>

³ Strategi Nasional Keuangan Inklusif, "Bank Indonesia Luncurkan Gerbang Pembayaran Nasional," SNKI, 2017, <https://snki.go.id/bank-indonesia-luncurkan-gerbang-pembayaran-nasional>.

System of Preferences (GSP), yang sudah ditangguhkan sejak 2022. Setiap tahun, bank-bank di Indonesia mengeluarkan sekitar 2 Miliar US dolar untuk biaya transaksi ke sistem pembayaran luar negeri, dan GPN hadir untuk menekan biaya ini agar transaksi dalam negeri menjadi lebih murah dan dana tidak bocor ke luar negeri. Biaya transaksi menggunakan GPN hanya sekitar 1%, jauh lebih rendah dibandingkan 2-3% yang dikenakan oleh Visa dan Mastercard. Sistem serupa GPN juga sudah diterapkan di beberapa negara lain, seperti Malaysia dengan METS yang mengenakan biaya 0,53% per transaksi, Tiongkok melalui UnionPay yang bahkan menetapkan biaya Rp0 di beberapa merchant, serta Singapura dengan Nets yang mengenakan biaya 0,8%.

Oleh karena itu, protes Amerika Serikat melalui USTR (*United States Trade Representative*) menganggap sistem pembayaran nasional Indonesia ini dapat menekan Visa dan Mastercard. Seperti yang telah diuraikan diatas, hal ini membuat posisi Visa dan Mastercard di Indonesia menurun signifikan; pangsa pasar Visa turun dari 57% menjadi sekitar 38%, dan Mastercard dari 26% menjadi 24%. Pada saat yang sama, volume transaksi QRIS pada 2024 mencapai sekitar 43 miliar dolar AS. Skema biaya QRIS juga lebih murah, terutama untuk UMKM dengan transaksi kecil, yang bisa mendapatkan biaya 0%, sementara Visa dan Mastercard mengenakan biaya hampir 2% per transaksi.⁴ Protes ini bukan hanya soal kehilangan pendapatan bagi perusahaan Amerika, tetapi juga soal kontrol data dan dominasi sistem keuangan global yang selama ini dikuasai oleh Visa dan Mastercard. Keberhasilan QRIS dan GPN menunjukkan bahwa Indonesia mampu membangun ekosistem pembayaran digital mandiri yang inklusif dan efisien, mengurangi ketergantungan pada perusahaan asing, dan memperkuat kedaulatan sistem pembayaran nasional. Jika kebijakan ini membuat rakyat Indonesia lebih sejahtera, maka hal tersebut menjadi alasan kuat untuk terus mendukung pengembangan sistem pembayaran nasional ini.

Namun, melihat keberhasilan QRIS dan GPN baik di dalam negeri maupun global dan menyikapi protes dari Amerika Serikat. Dalam aspek legalitas, kebijakan pengembangan QRIS dan GPN yang diinisiasi oleh BI apakah telah sejalan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999. Selain itu, apakah kebijakan ini dianggap melanggar prinsip perdagangan bebas yang dijunjung dalam perjanjian internasional, khususnya Indonesia merupakan anggota dari *World Trade Organization* (WTO) dan mitra dagang AS yang menilai hal ini sebagai hambatan terhadap *digital trade barrier*.

⁴ Farhan Mutaqin dan Lukas Andri Surya Singarimbun. "US Labels QRIS a Trade Barrier – What's next for Indonesia's Digital Payment System?" The Conversation, n.d. <https://theconversation.com/us-labels-qr-is-a-trade-barrier-whats-next-for-indonesias-digital-payment-%20system-257616>.

2. *Fact*

Keberhasilan QRIS dan GPN sebagai sistem pembayaran digital di Indonesia telah menciptakan perubahan signifikan dalam struktur pasar sistem pembayaran dalam negeri. Bank Indonesia, melalui regulasi seperti PADG No. 21/18/PADG/2019 memberlakukan kewajiban penggunaan QRIS untuk seluruh penyelenggara jasa sistem pembayaran sejak 1 Januari 2020. Selain itu, GPN secara khusus mewajibkan seluruh transaksi domestik diproses melalui *switching provider* lokal yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh entitas dalam negeri. Kebijakan yang dikeluarkan ini mengandung konsekuensi hukum yang erat kaitannya dengan prinsip persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Undang-undang tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menjaga agar setiap pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama dalam berkompetisi secara sehat, serta mencegah praktik monopoli atau persaingan tidak sehat yang dapat merugikan pelaku usaha lain atau konsumen. Dalam konteks ini, langkah BI yang menetapkan QRIS dan GPN menimbulkan pertanyaan mengenai potensi dominasi pasar oleh sistem pembayaran domestik, serta kemungkinan terjadinya penghambatan terhadap pelaku usaha asing untuk bersaing secara adil di Indonesia.

Kondisi pasar yang tercipta akibat kebijakan tersebut setelah ditetapkan memang membawa dampak positif bagi negara kita. Namun, juga menunjukkan dampak langsung terhadap Visa dan Mastercard, sebagai dua pemain utama dalam sistem pembayaran global. Seiring meningkatnya adopsi QRIS dengan lebih dari 6,2 Miliar transaksi dan nilai transaksi sebesar Rp659,9 Triliun pada tahun 2024, pangsa pasar Visa dan Mastercard mengalami penurunan drastis. Visa turun dari 57% menjadi 38%, sementara Mastercard dari 20% menjadi 24%. Fakta ini menimbulkan keadaan di mana dominasi sistem pembayaran lokal berpotensi menggeser sistem asing secara struktural. Sehingga, dapat dikatakan sebagai bentuk penguasaan pasar secara tidak wajar apabila terbukti bahwa kebijakan tersebut mengakibatkan hambatan masuk bagi pelaku usaha asing dalam pasar yang terbuka.

Secara hukum, Pasal 19 dan Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha untuk melakukan praktik yang bertujuan menguasai pasar dengan cara yang merugikan pesaing. Dalam hal ini, meskipun kebijakan QRIS dan GPN lahir dari semangat kemandirian dan efisiensi ekonomi nasional, jika keadaan yang ditimbulkannya yakni menurunnya akses dan posisi sistem asing tanpa adanya mekanisme kompetisi yang seimbang dapat mengarah pada potensi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar persaingan usaha. Terlebih, jika nantinya Indonesia dan AS bersengketa terkait pelanggaran perjanjian perdagangan internasional. Oleh karena itu, diperlukan adanya kajian mengenai hal ini walaupun memang proyek karya anak bangsa kita dianggap sangat sukses dalam memajukan sistem pembayaran nasional di Indonesia.

3. *Rules and Regulation*

Dalam menganalisis kontroversi Amerika Serikat terhadap sistem pembayaran nasional yaitu QRIS dan GPN, diperlukan landasan hukum yang mencakup norma hukum nasional yang berlaku (hukum positif Indonesia) maupun prinsip hukum internasional dalam konteks perdagangan secara global.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU PPSK);
3. Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG) Bank Indonesia No. 21/18/PADG/2019 tentang Implementasi QRIS;
4. Peraturan Bank Indonesia No. 19/8/PBI/2017 tentang Gerbang Pembayaran Nasional (GPN);
5. Perjanjian *World Trade Organization* (WTO), khususnya *General Agreement on Trade in Services* (GATS);
6. Perjanjian Perdagangan Bilateral antara Indonesia dan Amerika Serikat dalam ketentuan terkait *Generalized System of Preferences* (GSP).

4. *Analysis*

Protes Amerika Serikat terhadap kebijakan QRIS dan GPN melalui *United States Trade Representative* (USTR) memicu perang tarif dan ketegangan dalam negosiasi perdagangan bilateral antara Indonesia dan AS. Kritik ini muncul ketika AS merasa ia tidak dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan, sehingga menganggapnya sebagai bentuk proteksionisme yang merugikan kepentingan bisnis mereka. Namun, secara hukum, penyusunan kebijakan nasional seperti QRIS dan GPN ini merupakan bagian dari kedaulatan suatu negara dalam mengatur urusan dalam negerinya, terutama yang berkaitan dengan sistem pembayaran dan *financial security*. Dalam hukum internasional, tidak ada kewajiban yang mengharuskan suatu negara melibatkan negara lain dalam menyusun kebijakan internalnya. Kecuali, jika terdapat perjanjian internasional antar kedua negara tersebut. Oleh karena itu, intervensi atas kebijakan domestik dapat dianggap melanggar prinsip non-intervensi dalam hukum internasional dan kedaulatan negara.

Di tahun 2025, negara di seluruh dunia juga menghadapi negosiasi tarif resiprokal yang dikeluarkan oleh AS. Tarif resiprokal adalah kebijakan tarif impor yang bersifat timbal balik, dimana AS mengenakan tarif impor yang disesuaikan dengan tarif yang diberlakukan oleh negara mitra terhadap produk asal AS. Singkatnya, jika suatu negara mengenakan tarif tinggi terhadap barang impor dari AS,

maka AS akan membalas dengan tarif yang sebanding atau lebih tinggi terhadap barang impor dari negara tersebut. Kebijakan ini mulai berlaku sejak 9 April 2025 sebagai upaya dari AS untuk menyeimbangkan neraca perdagangan dan mengatasi hambatan perdagangan yang dianggap tidak adil oleh AS.⁵

Menurut pandangan dari beberapa pakar dan ekonom di Indonesia, kebijakan ini sebenarnya merupakan peluang bagi AS untuk menekan Indonesia dalam negosiasi perdagangan. Indonesia sebagai negara berkembang tentu tidak ingin menaikkan tarif impor AS secara drastis karena dapat merugikan ekspor dan hubungan dagang bilateral. Namun, tekanan dari tarif resiprokal serta protes atas QRIS dan GPN di tahun ini membuat Indonesia mau tidak mau terdorong untuk bernegosiasi dan mencari solusi yang dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Kemudian, apakah sebenarnya QRIS dan GPN ini menggeser dominasi perusahaan pembayaran asing seperti Visa dan Mastercard? Ya, sistem pembayaran nasional kita telah menggeser kedua pembayaran besar tersebut di pasar domestik Indonesia. QRIS yang diadopsi secara luas oleh UMKM dan masyarakat telah menurunkan penggunaan kartu debit yang sebagian besar merupakan jaringan Visa dan Mastercard, alasannya tak lain karena tidak ada tambahan biaya apapun ketika transaksi menggunakan QRIS. QRIS dan GPN diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia yang terakhir diubah dengan UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU PPSK). BI sebagai bank sentral memiliki kewenangan untuk mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran nasional demi mencapai stabilitas nilai rupiah dan sistem keuangan (UU No. 23/1999 jo. UU No. 4/2023). Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG) BI No. 21/18/PADG/2019 mengatur implementasi QRIS sebagai standar nasional pembayaran digital, sedangkan Peraturan BI No. 19/8/PBI/2017 mengatur Gerbang Pembayaran Nasional (GPN) yang bertujuan mengintegrasikan berbagai instrumen pembayaran secara nasional melalui infrastruktur *switching* lokal. Gubernur Indonesia menyatakan bahwa QRIS dan GPN adalah bagian dari strategi nasional untuk mengurangi dominasi asing di pasar pembayaran Indonesia yang sebelumnya dikuasai sekitar 80% oleh Visa dan Mastercard. Tujuan utama kebijakan ini adalah mewujudkan interoperabilitas sistem pembayaran yang efisien, aman, dan andal, sekaligus memperkuat kedaulatan ekonomi digital Indonesia.

Jika menarik kasus Google yang dianggap memonopoli sistem pembayaran Play Store, “kuat-kuatan” dalam sistem pembayaran digital yang mengarah monopoli pasar memang bisa terjadi ketika pelaku usaha menggunakan posisi dominan untuk membatasi persaingan dan pilihan konsumen secara tidak sehat. Namun, kita perlu

⁵ Susi Wijono Moegiarso, “Indonesia Siapkan Langkah Strategis Merespons Kebijakan Tarif Resiprokal dan Terus Berkomunikasi Intensif dengan Pihak Amerika Serikat”, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2025, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/6284/indonesia-siapkan-langkah-strategis-merespons-kebijakan-tarif-resiprokal-dan-terus-berkomunikasi-intensif-dengan-pihak-amerika-serikat>

membedakan antara monopoli ilegal seperti yang dilakukan Google dengan kebijakan pemerintah terkait QRIS dan GPN yang merupakan kebijakan regulasi untuk memperkuat kedaulatan sistem pembayaran nasional yang bersifat terbuka dan mendorong interoperabilitas serta inklusi keuangan. Kebijakan ini tidak melarang partisipasi negara asing, melainkan mengatur agar transaksi domestik diproses melalui infrastruktur lokal demi efisiensi dan keamanan nasional, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai monopoli pasar yang melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha. Karena didalam Undang-Undang tersebut pada Pasal 50 yang berbunyi “Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

- a. *perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau*
- b. *perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau*
- c. *perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau*
- d. *perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; atau*
- e. *perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau*
- f. *perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau*
- g. *perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau*
- h. *pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau*
- i. *kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.”*

Mengenai pengecualian tersebut, maka kebijakan pemerintah terkait QRIS dan GPN yang merupakan sistem pembayaran digital asli buatan Indonesia bukanlah praktik monopoli pasar yang melanggar undang-undang diatas. Sebab, kebijakan pemerintah ini termasuk dalam pengecualian Pasal 50 huruf f, yang menunjukkan bahwa keberadaan QRIS dan GPN mengedepankan kedaulatan dan interoperabilitas tetap dalam hukum persaingan usaha Indonesia.

Dalam perdagangan internasional, Indonesia sebagai anggota WTO tunduk

pada ketentuan *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Meskipun demikian, Article XIV GATS “*General Exceptions*” memberikan ruang bagi negara anggota untuk menerapkan kebijakan yang melindungi kepentingan nasional, termasuk stabilitas sistem keuangan dan keamanan data melalui pengecualian tertentu yang mungkin bertentangan dengan kewajiban mereka dibawah GATS.

“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

- (a) necessary to protect public morals or to maintain public order;*
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;*
- (c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement including those relating to:*
 - i. the prevention of deceptive and fraudulent practices;*
 - ii. the protection of privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;*
 - iii. Safety;*
- (d) necessary to protect national treasures of artistic, historic or archaeological value;*
- (e) necessary to secure compliance with laws or regulations relating to customs enforcement, enforcement of quarantine laws and regulations, prevention of deceptive practices, protection of privacy and safety.”⁶*

Dalam hal ini, kebijakan QRIS dan GPN yang mewajibkan pemrosesan transaksi domestik melalui infrastruktur lokal dan kerja sama penyelenggara asing dengan penyelenggara domestik dapat dikategorikan sebagai “*measures necessary to secure compliance with laws or regulations*” yang bertujuan menjaga kedaulatan ekonomi digital dan keamanan nasional. Sehingga, kebijakan tersebut dapat dibenarkan di bawah Article XIV GATS sebagai pengecualian yang sah.

Regulasi terkait *Generalized System of Preferences* (GSP) antara Indonesia dan Amerika Serikat terutama diatur dalam perjanjian bilateral yang mengacu pada kebijakan perdagangan AS yang memberikan fasilitas pembebasan atau pengurangan

⁶General Agreement on Trade in Service.

tarif bea masuk bagi produk-produk tertentu dari negara berkembang, termasuk Indonesia. GSP sendiri merupakan program yang diatur oleh Undang-Undang Perdagangan Amerika Serikat tahun 1974 (*Trade Act 1974*) dan diimplementasikan oleh *United States Trade Representative* (USTR). Dalam konteks hubungan bilateral Indonesia dan AS, GSP menjadi salah satu instrumen penting yang memungkinkan Indonesia mendapatkan kemudahan akses pasar AS dengan tarif preferensial, sehingga mendukung ekspor dan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Namun, fasilitas ini bersyarat, misalnya negara penerima harus memenuhi standar perlindungan Hak Kekayaan Intelektual (HKI), hak-hak pekerja, dan tidak melakukan praktik perdagangan yang merugikan AS. Evaluasi kelayakan Indonesia sebagai negara penerima fasilitas GSP dilakukan secara berkala oleh USTR berdasarkan neraca perdagangan dan kebijakan ekonomi Indonesia yang berdampak pada AS. Oleh karena itu, Indonesia harus memastikan bahwa kebijakan nasionalnya, termasuk kebijakan sistem pembayaran seperti QRIS dan GPN tidak secara eksplisit melanggar komitmen bilateral yang tercantum dalam GSP, terutama terkait prinsip perlakuan non-diskriminasi dan keterbukaan pasar. Kebijakan QRIS dan GPN yang mengatur pemrosesan transaksi domestik melalui infrastruktur lokal bukanlah hambatan perdagangan diskriminatif, melainkan mekanisme regulasi domestik yang bertujuan memperkuat sistem pembayaran nasional tanpa menutup akses bagi penyelenggara asing selama mereka memenuhi aturan yang berlaku.

5. Conclusion

Berdasarkan analisis diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan QRIS dan GPN merupakan langkah strategis yang sah secara hukum nasional maupun internasional. Dari sisi hukum nasional, kebijakan ini didasarkan pada kewenangan Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. UU Nomor 4 Tahun 2023, serta didukung oleh regulasi teknis seperti PADG BI No. 21/18/PADG/2019 untuk QRIS dan PBI No. 19/8/PBI/2017 untuk GPN. Tujuan utama kebijakan ini adalah menciptakan sistem pembayaran yang efisien, inklusif, berdaulat, dan mengurangi biaya transaksi yang selama ini dinikmati oleh perusahaan asing (Visa dan Mastercard). Dari perspektif hukum persaingan usaha, QRIS dan GPN tidak dapat dikategorikan sebagai praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Kedua sistem ini justru mendorong efisiensi, transparansi, dan keterbukaan akses bagi pelaku usaha nasional maupun asing yang memenuhi standar regulasi. Penurunan pangsa pasar Visa dan Mastercard di Indonesia lebih disebabkan oleh preferensi masyarakat terhadap sistem pembayaran yang lebih murah dan mudah, bukan karena adanya hambatan yang diskriminatif. Dalam konteks perdagangan internasional, baik *General Agreement on Trade in Services* (GATS) memberikan ruang bagi negara anggota WTO untuk menerapkan kebijakan yang melindungi kepentingan nasional,

termasuk stabilitas sistem keuangan dan keamanan data, melalui pengecualian tertentu (Article XIV GATS). Kebijakan QRIS dan GPN juga tidak melanggar komitmen bilateral dalam *Generalized System of Preferences* (GSP) antara Indonesia dan Amerika Serikat, karena tetap membuka akses bagi penyelenggara asing selama memenuhi persyaratan yang berlaku dan tidak bersifat diskriminatif. Jika kebijakan ini membuat rakyat Indonesia lebih sejahtera, maka hal tersebut menjadi alasan kuat untuk terus mendukung pengembangan sistem pembayaran nasional ini. Baik GPN dan QRIS bukanlah sistem yang diskriminatif, melainkan langkah strategis Indonesia untuk meningkatkan efisiensi ekonomi, memperkuat kedaulatan sistem pembayaran nasional, dan mengurangi ketergantungan pada dominasi sistem pembayaran asing.

6. References

Jurnal

Jeihan, J., Loijens, T. E. dan Ekaningtyas, I.. 2020. “Analisis Penetapan Evaluasi GSP Amerika Serikat Terhadap Indonesia Dan Pengaruhnya Terhadap Kesepakatan Perdagangan Di Bawah WTO.” *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis* 1.

Peraturan Perundanag-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

General Agreement on Trade in Service.

Internet

Moegiarso, Susiwijono. “Indonesia Siapkan Langkah Strategis Merespons Kebijakan Tarif Resiprokal dan Terus Berkomunikasi Intensif dengan Pihak Amerika Serikat.” Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2025.

[https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/G284/indonesia-siapkan-langkah-s](https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/G284/indonesia-siapkan-langkah-strate)

[gis-merespons-kebijakan-tarif-resiprokal-dan-terus-berkomunikasi-intensif-dengan-pihak-amerika-serikat](https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/G284/indonesia-siapkan-langkah-strategis-merespons-kebijakan-tarif-resiprokal-dan-terus-berkomunikasi-intensif-dengan-pihak-amerika-serikat)

Mutaqin, Farhan, dan Singarimbun, Lukas Andri Surya. “US Labels QRIS a Trade Barrier – What’s next for Indonesia’s Digital Payment System?” *The Conversation*,

<https://theconversation.com/us-labels-qr-is-a-trade-barrier-whats-next-for-indonesias-digital-payment-system-257616>.

Strategi Nasional Keuangan Inklusif. “Bank Indonesia Luncurkan Gerbang Pembayaran Nasional.” SNKI, 2017.

[https://snki.go.id/bank-indonesia-luncurkan-gerbang-pembayaran-](https://snki.go.id/bank-indonesia-luncurkan-gerbang-pembayaran-nasional/)

Zi, nasional.
Amanda. “Maraknya Tren Pembayaran Qris di Indonesia.” RRI,
2025.
<https://rri.co.id/biak/lain-lain/1511848/maraknya-tren-pembayaran-qris-di-indonesia>

KPPU V. GOOGLE LLC.:

**MENGULAS MONOPOLI JASA PEMBAYARAN DAN DAMPAKNYA
KEPADA KONSUMEN**

Putramarhaeny Laurence Edyth Tamod

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Kerangka ekonomi seluruh dunia di awal abad 21 telah mengalami kemajuan yang sangat progresif, di momen ini pengadaan aktivitas-aktivitas untuk menunjang motif ekonomi manusia semakin bertumbuh dan berkembang dengan pesat. Hal ini didukung dengan perkembangan teknologi yang semakin marak dan tidak dapat terhindarkan—salah satunya, transaksi elektronik.¹

Pengadaan aktivitas ekonomi yang mengandalkan konsep transaksi elektronik semakin memperjelas dan memperkuat parameter operasional bisnis di abad sekarang; parameter tersebut “memaksa” setiap pelaku usaha yang berpartisipasi dalam dunia bisnis untuk menggunakan dan mengembangkan teknologi-teknologi guna menunjang efisiensi pengadaan aktivitas ekonomi mereka. Hal ini menjadi tantangan baru bagi negara untuk mengawasi seluk beluk aktivitas dalam ekonomi yang bebas yang tetap memegang teguh nilai-nilai anti monopoli.

Menurut ketentuan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Perbuatan monopoli dapat mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat—salah satunya, menghambat persaingan usaha—dan merugikan kepentingan umum, sebab, dalam konsep monopoli: suatu produsen akan memusatkan kekuatan ekonomi dan menguasai pemasaran yang tidak seimbang antar seluruh produsen—korbannya jelas adalah konsumen. Terhubung dengan konsep aktivitas ekonomi yang berbasis elektronik, perbuatan monopoli sangat memungkinkan untuk terjadi, hal ini karena kebebasan suatu produsen untuk menciptakan program pemasaran yang hanya dimiliki dan dikuasai oleh mereka; hal ini dapat didukung dengan keterbatasan pengimplementasian program komputer bagi setiap orang atau perusahaan.

Maka, secara definitif, kemungkinan di era sekarang untuk menguasai

¹ Munaldi, M., & Tyas, T. T. M. (2022). Analisis Kendala Pemanfaatan E-Commerce dalam Pengembangan Produktivitas Usaha Perbelanjaan. *Jurnal Manajemen, Ekonomi, Hukum, Kewirausahaan, Kesehatan, Pendidikan Dan Informatika (MANEKIN)*, 1(2), 46.

produksi dan pemasaran di dunia digital terbuka dan akan selalu dimanfaatkan oleh golongan-golongan produsen, termasuk di Indonesia. Salah satu bentuk nyata yang terimplementasi dan telah diputus bersalah oleh ketentuan hukum di Indonesia adalah kasus Google LLC.

Google baru-baru ini diputus bersalah dan terbukti melakukan praktek monopoli yang disebabkan oleh kebijakan kewajiban Google Play Billing system pada pasar bersangkutan; kebijakan tersebut memberikan dampak kerugian kepada pengembang aplikasi yang bernaung di Google Playstore dan Pengguna Jasa.² Kerangka perkara dan kasus yang dialami oleh Google memberikan gambaran jelas terhadap perilaku hukum untuk menanggapi kebaruan era digital. Akan tetapi, untuk menunjang konsistensi penerapan hukum; diperlukan tinjauan terkait dengan makna praktek monopoli yang berkemungkinan terjadi bagi pelaku usaha yang menjalankan aktivitas ekonomi digital.

Atas hal tersebut, tulisan ini akan mengulas bentuk monopoli Google LLC dalam era digitalisasi berdasarkan Pasal 17 Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan tahun 1999—sebelum perkembangan digitalisasi tahun 2025. Ulasan ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan pencerahan bentuk perbuatan monopoli berdasarkan Undang-undang tahun 1999 terhadap situasi aktivitas ekonomi yang berbasis digital.

2. *Fact*

21 Januari 2025, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) menjatuhkan putusan kepada Google LLC atas perilaku dan perbuatan praktek monopoli yang mengakibatkan persaingan tidak sehat dalam ekosistem bisnis digital di Indonesia. Dalam putusannya, KPPU menyatakan bahwa Google LLC terbukti bersalah dan melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selain itu, KPPU memerintahkan kepada Google LLC untuk menghentikan kewajiban penggunaan Google Play Billing System dalam Google Play Store dan menghukum Google LLC dengan membayar denda sebesar Rp202.500.000.000,00 (dua ratus dua miliar lima ratus juta rupiah).

3. *Rules and Regulation*

Ulasan ini dibuat dan disusun menggunakan dasar hukum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Putusan KPPU RI Nomor 3/KPPU-I/2024.

4. *Analysis*

² Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2024.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah lama dirumuskan; hingga saat ini, garis-garis norma dalam undang-undang tersebutlah yang menjadi acuan utama untuk menegakan kepentingan hukum persaingan pasar bebas di Indonesia. Mengusung prinsip demokrasi ekonomi,³ diharapkan Indonesia dapat memperjelas arah dan tujuan pelaksanaan pasar yang tetap mengedepankan nilai-nilai kerakyatan dan kepentingan konsumen.

Melalui garis Undang-undang tersebut, Indonesia mendefinisikan monopoli sebagai tindakan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.⁴ Kemudian, persaingan usaha tidak sehat didefinisikan sebagai situasi persaingan antar pelaku usaha dalam hal pelaksanaan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁵ Wijaya melalui tulisannya yang dimuat dalam Keadaban: Jurnal Sosial dan Humaniora mengungkapkan bahwa monopoli diperistilahkan untuk menggambarkan suatu keadaan dimana seseorang menguasai pasar yang mengakibatkan tidak adanya alternatif atau substitusi yang potensial dan memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan harga tanpa mempertimbangkan asas persaingan usaha; dan asas permintaan dan penawaran.⁶

Sehingga dapat terlihat bahwa sebenarnya larangan pelaksanaan monopoli ditujukan untuk membuka peluang dan sebagai pintu masuk pengadaan aktivitas ekonomi yang inklusif bagi masyarakat. Selaras dengan itu, Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ikut secara spesifik mengatur perihal monopoli:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.*
- (2) *Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila:*
 - a. *barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau*

³ Asas ini ditujukan untuk mengantarkan aktivitas ekonomi Indonesia yang memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Lihat Djaka, M. (2023). Tinjauan Asas Demokrasi Ekonomi atas Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Membatasi Pengembang Teknologi di Era Industri Kreatif: Studi Atas Tarif Layanan Google Play Store. Jurnal Hukum & Pembangunan, 53(2), 241.

⁴ Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁵ Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁶ Wijaya, T. (2020). Hukum Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KEADABAN: Jurnal Sosial dan Humaniora, 2(1), 24.

- b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.⁷

Akan tetapi, dalam norma Pasal 17 tersebut, dispesifikasikan kembali perbuatan yang dikualifikasikan sebagai monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat: penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa. Penguasaan yang dimaksud ikut pula dikualifikasikan dalam Undang-undang tersebut: barang dan jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dirumuskan dengan pendekatan *rule of reason*, Pasal 17 dapat diartikan mengandung jiwa untuk menilai apakah suatu tindakan tertentu dari pelaku bisnis bersifat anti persaingan dan merugikan masyarakat atau tidak.⁸ Pendekatan ini menuntut adanya pembuktian lanjutan terkait dengan dampak yang ditimbulkan oleh Google LLC: kerugian kepada pengguna dan menghasilkan terhambatnya jasa dari pihak lain untuk masuk dalam pasar. Sehingga, untuk dapat menilai perbuatan monopoli dalam konteks ini, perlu diuraikan karakter pasar: digital dan dampak: produsen serupa dan pengguna.

Meninjau kronologi monopoli Google LLC artinya meninjau dasar pertimbangan penerapan pertimbangan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang digunakan untuk memutus bersalah Google LLC atas kebijakan kewajiban Google Play Billing System. Dalam memutus perkara Google LLC, KPPU menjabarkan setidaknya terdapat 4 (empat) unsur yang dipertimbangkan: *pelaku usaha, penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran, barang dan/atau jasa, dan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat*. Akan tetapi, ulasan ini hanya akan mengulas 2 (dua) unsur utama untuk membatasi inti analisis: *penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran, dan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat*.⁹

⁷ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁸ Supianto, S. (2013). Pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule Of Reason* dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. Jurnal Rechtsens, 2(1), 51.

⁹ Pembatasan titik analisis terhadap unsur dalam Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dilakukan untuk menyederhanakan dan memusatkan analisis terhadap unsur inti tentang pemaknaan monopoli sesuai dengan kerangka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

a. Penguasaan atas Produksi dan/atau Pemasaran Jasa¹⁰

Berdasarkan pertimbangan Majelis Komisi, Google sebagai pengembang aplikasi Google Play Store dalam sistem operasi Android memiliki posisi strategis untuk memasarkan dan mendistribusikan aplikasi dan konten digital karena telah memiliki basis pengguna yang masif. Melalui hal tersebut, para pengembang aplikasi menjadikan Google Play Store sebagai sarana atau media untuk mendistribusikan aplikasinya—hingga berada dalam tahap “ketergantungan” kepada Google Play Store.¹¹ Kondisi tersebut didukung pula dengan karakter Google Play Store: dalam penilaian Majelis Komisi, Google Play Store sebagai satu-satunya media distribusi aplikasi yang dapat dipra-instalasi pada seluruh perangkat seluler yang berbasis Android dengan penguasaan lebih dari 50% dengan sendirinya memiliki posisi dominan. Dalam kapasitas posisi tersebut, Google LLC sebagai pengembang Google Play Store dinilai dapat menerbitkan kebijakan-kebijakan bagi para pengembang aplikasi tanpa khawatir kehilangan pelanggan Google Play Store—ditambah, Google LLC juga memiliki kemampuan koneksi yang kuat terhadap pasar sehingga dapat mengurangi atau meniadakan tekanan persaingan yang menciptakan ketergantungan dari para pengembang aplikasi kepada Google LLC sebagai pengembang Google Play Store.

Dalam pemaknaan kerangka hukum yang dibentuk dalam membuktikan bahwa badan hukum telah melakukan penguasaan atas produksi jasa, salah satunya ketika badan hukum sebagaimana dimaksud telah mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha jasa yang sama.¹² Konsepsi tersebut kerap dikenal: *barrier to entry*.

Dalam posisi tersebut, Google menerapkan sebuah kebijakan: mewajibkan kepada para pengembang aplikasi yang bernaung di Google Play Store untuk menggunakan Google Play Billing System sebagai metode pembayaran dalam layanan Google Play Store—jika tidak mematuhi kewajiban tersebut, maka aplikasi yang dikelola oleh para pengembang akan dihapus dari Google Play Store.¹³

Adanya *barrier to entry* dalam isu ini, dapat dipastikan bahwa pengembang aplikasi dan pengguna aplikasi tidak dapat memilih produk jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha lain, dikarenakan pembatasan penggunaan

¹⁰ Mempertimbangkan bahwa suatu bentuk penguasaan dikualifikasikan lebih lanjut dalam Pasal 17 ayat (2), Majelis Komisi memusatkan dasar penerapan norma dalam kualifikasi mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Lihat Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.2, hal. 584—585.

¹¹ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.3, hal. 585.; PT Gramedia Asri Media merupakan salah satu pemilik aplikasi yang sempat dihapus oleh Google Play Store selama 4 (empat) bulan sampai akhirnya patuh terhadap kebijakan Google LLC. Selain itu, ada pula Aplikasi Sakuku milik PT Bank Central Asia Tbk dan Aplikasi Motionpay milik PT MNC Teknologi Nusantara merupakan deretan aplikasi yang dihapus dari daftar aplikasi yang didistribusikan di Google Play Store—hal tersebut terjadi sebagai imbas ketidakpatuhan kepada kebijakan Google Play Billing System. Lihat di Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. 9.1.5, hal. 571.

¹² Pasal 17 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹³ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.4, hal. 585.

jasa pembayaran lainnya dalam Google Play Store.¹⁴

Kebijakan Google tersebut memberikan dampak pada tutupnya alternatif pemrosesan pembayaran lain yang sebelumnya dapat dimanfaatkan oleh para pengembang atau pengguna sebelum adanya kebijakan tersebut.¹⁵

Majelis Komisi sebagai pengadil memberikan ungkapan atas kebijakan tersebut: para pengembang aplikasi yang menjadikan Google Play Store sebagai media distribusi aplikasi—terlebih bagi pengembang yang memiliki mayoritas pengguna di Google Play Store, sulit untuk berpindah ke media distribusi aplikasi lainnya. Penilaian tersebut didasarkan atas beberapa hal yaitu memerlukan biaya perpindahan dan menimbulkan kerugian bagi para pengembang aplikasi: berkurangnya pelanggan, kehilangan reputasi, keterikatan pengguna dengan ekosistem Google, dan kompleksitas memindahkan data pengguna (*switching cost*).¹⁶ Keadaan tersebut dinilai oleh Majelis Komisi sebagai kondisi ketergantungan para pengembang kepada Google LLC—dalam hal ini mengakibatkan para pengembang tidak dapat keluar dari pasar yang bersangkutan.¹⁷

b. Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pelaksanaan kebijakan yang mewajibkan pengembang aplikasi yang bernaung dalam aplikasi Google Play Store pada akhirnya menimbulkan kerugian, baik bagi pengembang aplikasi maupun bagi pengguna.¹⁸ Selain itu, dalam pertimbangannya, Majelis Komisi menilai: penerapan kewajiban penggunaan Google Play Billing System yang mengakibatkan terbatasnya pilihan metode pembayaran yang digunakan para pengembang merupakan bentuk perilaku praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.¹⁹

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024, KPPU menyatakan bahwa Google LLC terbukti melanggar ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat—artinya seluruh pasal tersebut terpenuhi.

Mengurai analisis pertimbangan hukum dalam Putusan No. 3/KPPU-I/2024, KPPU menggunakan analisis pasar digital dan pengaruhnya dalam menentukan perbuatan monopoli Google di pasar Indonesia. Sebagai

¹⁴ Aditya Pratama, Y. O. G. I. (2023). Analisis *Barrier To Entry* Dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Persaingan Usaha Perspektif Hukum Ekonomi Syariah. (Doctoral dissertation, UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu), hal. 7.

¹⁵ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.6, hal. 586; penerapan metode pembayaran via Google Play Billing System mengurangi pilihan metode pembayaran dalam aplikasi milik pengembang yang menggunakan jasa Google Play Store, lihat di Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶9.1.3, hal. 568.

¹⁶ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.7, hal. 586.

¹⁷ Majelis Komisi menggunakan istilah *locked in* untuk menggambarkan situasi yang dialami oleh para pengembang aplikasi. Dalam hal ini, situasi *locked in* dapat terjadi karena adanya efek jaringan, ketergantungan, dan potensi kerugian yang dapat dialami oleh para pengembang ketika mereka beralih dari Google Play Store ke media distribusi aplikasi lain. Lihat di Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.4.8, hal. 58G.

¹⁸ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.G.4, hal. 588. Lihat juga dalam Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024.

¶9—¶9.8, hal. 565—581 tentang dampak.

¹⁹ Putusan KPPU No. 3/KPPU-I/2024. ¶10.G.5, hal. 588.

perusahaan yang terkemuka dalam dunia bisnis digital, Google telah dipercaya oleh lebih 50% lebih sistem Android sebagai media pra-instal untuk mendistribusikan aplikasi—kedudukan dan posisi tersebut memberikan implikasi status bagi Google sebagai perusahaan yang memiliki posisi dominan dalam pasar.

Meninjau dari prinsipnya, monopoli menekankan situasi penguasaan atas jasa oleh satu pelaku usaha—pernyataan ini mengikuti konteks kasus Google LLC dalam ulasan—termasuk pula dalam karakter bisnis digital. Monopoli secara normatif menekankan analisis setidaknya dalam beberapa bagian: penguasaan jasa dan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Terhadap penguasaan jasa, Google LLC dianggap melakukan monopoli karena membatasi jasa layanan pembayaran lain untuk masuk dalam pasar yang sama²⁰—dengan posisi dominan yang dimiliki oleh Google; Google mengikat²¹ para pengembang dalam aplikasinya dengan layanan Google Play Billings System pengikatan tersebut tampak dalam kebijakan penghapusan aplikasi dalam Google Play Store ketika para pengembang menolak untuk mematuhi kebijakan yang dibuat oleh Google.

Kemudian, terhadap mengakibatkan terjadi praktek monopoli²² dan atau persaingan usaha tidak sehat secara prinsip perlu diperjelas pemusatan ekonomi yang mengakibatkan penguasaan sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat²³—atau persaingan usaha tidak sehat itu sendiri—dan merugikan kepentingan umum. Dengan penerbitan kebijakan kewajiban penggunaan layanan Google Play Billings, terdapat dampak yang diakibatkan oleh penerapan kebijakan tersebut: penyedia jasa layanan pembayaran tidak dapat masuk dalam pasar pembayaran dalam aplikasi yang bernaung dalam Google Playstore dan pengguna aplikasi yang bernaung dalam Google Play Store harus mengeluarkan biaya lebih untuk membayar biaya pembelian aplikasi atau layanan dari aplikasi.²⁴

5. Conclusion

²⁰ Pembiayaan yang dimaksud ialah pembiayaan mendapatkan atau menggunakan layanan berbayar aplikasi yang bernaung dalam Google Playstore.

²¹ Pengikatan terjadi ketika penjual suatu jasa mengharuskan pembelinya untuk mengambil jasa lain juga. Lihat di Ahlborn, Christian, David S. Evans, and A. Jorge Padilla. "The antitrust economics of tying: a farewell to per se illegality." *The Antitrust Bulletin* 49, no. 1-2 (2004): 2.

²² Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Lihat di ketentuan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²³ Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Lihat di ketentuan umum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam konteks ini, yang hendak dihubungkan adalah implikasi persaingan usaha yang menghambat persaingan usaha dalam pelibatan jasa layanan pembayaran.

²⁴ Populinanda, L., Sarjana, I. M., & Priyanto, I. M. D. (2023, October). Google Play Billing Monopoly in Digital Media Era from the Law's Perspective. In *Proceeding of Creative and Collaborative Communication Conference (CCOMM)* (Vol. 1, No. 1, pp. 114).

Google LLC melalui Putusan KPPU RI Nomor 3/KPPU-I/2024 diputus bersalah dan terbukti memenuhi Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; di dalamnya, Google melaksanakan perbuatan monopoli dalam bentuk penerbitan kebijakan kewajiban penggunaan Google Play Billings System sebagai media pembayaran dalam aplikasi Google Play Store di Indonesia—hal tersebut berdampak besar terhadap operasional pengembang aplikasi yang bernaung di Google Play Store dan pengguna aplikasi yang menggunakan jasa pembayaran dalam Google Play Store dan aplikasi-aplikasi yang bernaung dalam Google Play Store.

Perbuatan Google telah memberikan dampak luas bagi kepentingan umum dan persaingan usaha—terlihat dalam pembatasan bagi penyedia jasa layanan pembayaran untuk dapat masuk dalam pasar pembayaran digital dalam pendayagunaan aplikasi-aplikasi berbayar yang bernaung dalam sistem Google Play Store sebagai media distribusi aplikasi; dan memberikan dampak biaya tambahan bagi pengguna di Indonesia untuk menikmati dan menggunakan aplikasi-aplikasi yang bernaung di dalam Google Play Store.

6. References

Jurnal

- Munaldi, M., & Tyas, T. T. M. (2022). Analisis Kendala Pemanfaatan E-Commerce dalam Pengembangan Produktivitas Usaha Perbelanjaan. *Jurnal Manajemen, Ekonomi, Hukum, Kewirausahaan, Kesehatan, Pendidikan Dan Informatika (MANEKIN)* 1, no. 2 (2022): 45-49.
- Djaka, Meriyanti. “Tinjauan Asas Demokrasi Ekonomi atas Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Membatasi Pengembang Teknologi di Era Industri Kreatif: Studi Atas Tarif Layanan Google Play Store.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 53, no. 2 (2023): 229-250.
- Wijaya, Temmy. “Hukum Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.” *KEADABAN: Jurnal Sosial dan Humaniora* 2, no. 1 (2020): 22-35.
- Supianto. “Pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule Of Reason* dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.” *Jurnal Rechtsens* 2, no. 1 (2013): 42-59.
- Populinanda, Langga, I. Made Sarjana, and I. Made De. “Pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule Of Reason* from the Law’s Perspective.” *Pendidikan Dan Informatika (MANEKIN)* 1, no. 2 (2022): 45-49.
- Ahlborn, Christian, David S. Evanal dan Padilla, A Jorge. “The Antitrust Economics of Tying: a Farewell to *Per Se Illegal*ity.”

Peraturan Perundanag-Undangan

- Indonesia. *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 33. Sekretariat Negara. Jakarta.

Putusan

Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Republik Indonesia, Nomor Perkara 3/KPPU-I/2024, diakses dan diunduh di *Database* Putusan KPPU.

PERBANDINGAN HUKUM KEPAILITAN INDONESIA DAN SINGAPURA DALAM MENANGANI INSOLVENSI PERUSAHAAN MULTINASIONAL

Izzudin Adl Ramadlam

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Kepailitan merupakan suatu proses yang mana disebabkan karena ketidakmampuan debitor untuk melunasi hutang-hutangnya kepada kreditornya.¹ Dalam penyelesaian kasus kepailitan, setiap negara memiliki perbedaan yang dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianutnya. Indonesia, sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law*, masih banyak menggunakan aturan hukum yang berasal dari masa penjajahan Belanda. Pengaruh hukum Belanda ini juga terlihat dalam perkembangan hukum kepailitan di Indonesia. Sistem hukum kepailitan Indonesia merupakan warisan dari hukum Belanda yang mengadopsi prinsip-prinsip hukum Eropa kontinental.

Indonesia mengatur masalah kepailitan melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004. Dalam Pasal 1 angka 1 UU tersebut, kepailitan didefinisikan sebagai sita umum atas seluruh harta kekayaan debitor pailit, yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Seorang debitor dapat dinyatakan pailit apabila terdapat putusan pailit yang dikeluarkan oleh pengadilan niaga. Pernyataan pailit ini bertujuan untuk mencegah penyitaan dan eksekusi secara perseorangan terhadap harta kekayaan debitor yang tidak mampu melunasi utang-utangnya. Dengan adanya pernyataan pailit, penyitaan dan eksekusi harta kekayaan debitor dilakukan secara umum demi kepentingan para kreditor.²

Terintegrasinya perekonomian dunia telah mendorong peningkatan kegiatan perdagangan antar pelaku bisnis dari berbagai negara. Perdagangan internasional tersebut secara bertahap mengaburkan batas-batas negara. Salah satu konsekuensi yang tidak dapat dihindari dari perkembangan transaksi bisnis internasional dan ekspansi perusahaan multinasional adalah munculnya kepailitan lintas batas negara (*cross border insolvency*). Kepailitan lintas batas terjadi apabila pelaku usaha yang sedang menjalani proses kepailitan di suatu negara memiliki aset atau kewajiban yang

¹ I Ketut dan Ni Putu Purwanti. 2020. Perbandingan Hukum Negara Indonesia Dengan Hukum Negara Belanda Dalam Penyelesaian Perkara Sisa Hutang Debitor Pailit. *Jurnal Hukum Kenotariatan*, 5(2), hlm. 376.

² Rachmadi Usman. Dimensi Hukum Kepailitan di Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 13.

tersebar di beberapa negara lain, sehingga permasalahan kepailitan tersebut melibatkan unsur-unsur asing serta yurisdiksi dan hukum dari lebih dari satu negara.

Pada umumnya, *cross border insolvency* muncul ketika aset atau utang debitor berada di lebih dari satu negara, atau ketika debitor berada dalam yurisdiksi pengadilan di dua negara atau lebih.³ Ketidakharmonisan atau perbedaan dalam aturan hukum kepailitan antarnegara, khususnya dalam hal pengakuan dan pelaksanaan putusan pailit yang berasal dari negara lain, menimbulkan berbagai permasalahan yang cukup serius dan kompleks, sehingga memerlukan upaya penyelesaian yang dilakukan secara terkoordinasi dan sinergis antar negara terkait agar dapat mencapai hasil yang adil dan efektif bagi semua pihak yang terlibat.

Masalah dalam kasus kepailitan lintas batas muncul karena ketiadaan hukum yang seragam. Beberapa regulasi regional dan internasional, seperti *European Community Regulation Insolvency Proceedings* di Uni Eropa dan *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency* dari PBB, telah ada untuk membantu negara-negara menyempurnakan hukum kepailitan mereka agar efektif menangani perkara lintas batas. Namun, Indonesia belum memiliki harmonisasi aturan yang secara khusus mengatur kepailitan lintas batas, yang menyebabkan masalah, terutama dalam prosedur pengakuan dan pelaksanaan putusan pailit asing.

Ketiadaan aturan ini menyebabkan kesulitan bagi kurator dalam mengeksekusi harta pailit yang berada di luar yurisdiksi Indonesia, karena prinsip teritorial dan kedaulatan negara membatasi kewenangan pengadilan dan kurator Indonesia dalam mengelola aset di luar negeri.⁴ Oleh karena itu, diperlukan perjanjian bilateral atau regulasi khusus mengenai *cross border insolvency* untuk memfasilitasi penyelesaian perkara dan mengurangi ketidakpastian hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum kepailitan lintas batas di Singapura sebagai studi komparatif, sekaligus mengidentifikasi akar permasalahan pelaksanaan *cross border insolvency* di Indonesia dari aspek hukum yang berlaku. Singapura telah mengadopsi *Model Law UNCITRAL* ke dalam sistem hukumnya melalui *Companies Act 2017*, yang menjadi contoh bagi Indonesia dalam menangani kepailitan lintas batas secara lebih efektif.

2. Fact

a. Penyelesain Kepailitan Lintas Batas di Singapura

Hukum kepailitan Singapura, sebagaimana pula di Indonesia, tidak

³ Lia Puspitasari, dkk. 2021. Problematika Eksekusi Harta Pailit Dalam Cross Border Insolvency, *Jurnal USM Law Review*, 4(2), hlm. 748.

⁴ Mariatul Fitriah. 2024. Eksekusi *Boedel Pailit* Yang Berada Di Luar Wilayah Hukum Indonesia, *Jurnal Kewarganegaraan*, 8(2), hlm. 1341.

mengenai pengakuan putusan pailit dari peradilan asing.⁵ Hanya saja aturan tersebut tidak berlaku untuk putusan pailit dari Malaysia karena Singapura dan Malaysia memiliki perjanjian bilateral, yaitu *Agreement Regarding Mutual Recognition and Enforcement of Cross Border Bankruptcy between Singapore and Malaysia*, yang diimplementasikan melalui Pasal 105 dan Pasal 104 ayat (3) dari *Bankruptcy Act Malaysia*.⁶

Singapura tidak memiliki pengadilan insolvensi khusus yang menangani masalah kepailitan secara eksklusif; proses kebangkrutan diputuskan di Pengadilan Tinggi. Pengadilan Tinggi umumnya memiliki kewenangan untuk memutuskan semua persoalan hukum maupun fakta yang mungkin timbul dalam kasus kepailitan yang berada dalam yurisdiksinya. Upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan pailit di Singapura dapat ditempuh melalui banding, yang dilakukan dengan prosedur yang sama terhadap banding atas putusan Pengadilan Tinggi lainnya selain kepailitan.⁷

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan mengenai penyelesaian kepailitan lintas batas Singapura telah memiliki pengaturan yang memfasilitasi negaranya untuk melakukan penyelesaian secara lintas batas negara dengan menyediakan pengaturan yang memungkinkan putusan pailit pengadilan asing untuk diakui dan sebaliknya. Terhadap pengaturan tersebut telah dilakukan pengadopsian atas model hukum *UNCITRAL on CBI*. Selain itu, Singapura juga telah mengadakan perjanjian bilateral dengan Malaysia untuk memudahkan pemberesan kepailitan di antara kedua negara tersebut.⁸

b. Penyelesaian Kepailitan Lintas Batas di Indonesia

Di Indonesia, terdapat dua kali perubahan undang-undang yang mengatur tentang kepailitan. Yang pertama berlaku sejak zaman kolonial Belanda, yaitu *Staatsblaad* 1905 Nomor 217 *juncto* *Staatsblaad* 190G Nomor 348 tentang *Verordening op de Faillissement en Surceance van Betaling* (Fv). *Staatsblad* ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang (UU No. 1 Tahun 1998). Perubahan ini dikarenakan Indonesia harus memenuhi persyaratan IMF.⁹ Terakhir, undang-undang

⁵ Chan Sek Keong. 2011. Cross Border Insolvency Issues Affecting Singapore, *Singapore Academy of Law Journal*, 23 *SaCLJ*, hlm. 418.

⁶ Arindra Maharany. 2001. Tinjauan Hukum Terhadap Penerapan Instrumen Hukum Internasional Dalam Pengaturan Kepailitan Lintas Batas Di Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Korea Selatan, Dan Jepang. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia

⁷ Angreina, dkk. 2023. Analisis Yuridis Komparasi Penyelesaian Kepailitan Transnasional di Singapura dan Malaysia dengan Penyelesaian di Indonesia. *Law, Development M Justice Review*, 5(3), hlm. 80.

⁸ *Ibid*, hlm. 282.

⁹ Soongeun Oh, 'Comparative Overview of Asian Insolvency Reforms in the Last Decade', 5.

tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPKPU). Perubahan yang terakhir ini juga bukan tanpa sebab. Krisis moneter di mayoritas negara Asia, termasuk Indonesia, melatarbelakangi pengesahan UUKPKPU.¹⁰

Aspek-aspek hukum kepailitan terdiri dari beberapa hal, di antaranya syarat, prinsip, dan mekanisme kepailitan. Terdapat beberapa perubahan signifikan dalam UUKPKPU. Salah satunya adalah terkait syarat kepailitan yang diatur sebagai berikut:

- a. Debitor mempunyai lebih dari satu kreditor.
- b. Debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang terhadap kreditornya.
- c. Adanya hutang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih.¹¹

Terdapat beberapa prinsip dalam hukum kepailitan Indonesia. Pertama adalah prinsip *concursum creditorium* tercermin dalam syarat kepailitan huruf a, yaitu adanya dua atau lebih kreditor. Prinsip kedua adalah *paritas creditorium*, yakni para kreditor mempunyai hak yang sama terhadap semua harta benda debitor. Yang ketiga adalah prinsip *pari passu prorata parte* yang berarti harta kekayaan debitor menjadi jaminan bersama untuk para kreditor dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional di antara mereka, kecuali jika di antara para kreditor ada yang didahulukan dalam menerima pembayaran tagihannya menurut undang-undang.¹²

Pada dasarnya, Indonesia belum memiliki regulasi khusus yang secara tegas mengatur kepailitan lintas batas. Dalam praktiknya, baik kreditor maupun debitor asing diperlakukan sama dengan kreditor dan debitor lokal tanpa perlakuan khusus yang membedakan. Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPKPU) tidak memuat ketentuan khusus mengenai penyelesaian perkara kepailitan lintas batas secara spesifik. Oleh karena itu, dengan adanya unsur asing dalam kepailitan lintas batas, hukum perdata internasional menjadi relevan untuk meninjau dan mengatur hukum kepailitan lintas batas yang berlaku di Indonesia.

Salah satu aspek penting dalam hukum perdata internasional adalah prinsip pilihan hukum (*choice of law*). Namun, dalam konteks kepailitan, para pihak yang bersengketa tidak dapat menentukan pilihan hukum secara bebas,

¹⁰ A. Rudhy Lontoh, dkk. Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit Atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Alumni, Bandung, 20

¹¹ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

¹² Jihan Amalia. 2019. Urgensi Implementasi Uncitral Model Law On Cross-Border Insolvency di Indonesia: Studi Komparasi Hukum Kepailitan Lintas Batas Indonesia dan Singapura, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2(2), hlm. 1GG.

karena prinsip pilihan hukum lebih berlaku dalam bidang hukum kontrak perdagangan. Undang-undang Indonesia tidak mengakomodasi penerapan sistem hukum lain selain hukum Indonesia sendiri dalam perkara kepailitan, dan hakim sebagai penerapan hukum (*lex fori*) tidak memperkenankan adanya pilihan hukum lain.¹³

3. Rules and Regulation

a. Regulasi Hukum Kepailitan Lintas Batas di Singapura

Pengaturan mengenai kepailitan di Singapura dibedakan berdasarkan individu dan perusahaan. Kepailitan terhadap individu atau kerjasama (*partnership*) diatur oleh *Bankruptcy Act (Statues of the Republic of Singapore, Cap 20)*, sedangkan kepailitan atas perusahaan diatur dalam *Companies Act (Statues of the Republic of Singapore, Cap 50)*.¹⁴ Kaitannya dengan kepailitan lintas batas (*cross border insolvency*), *Companies Act* juga mengatur mengenai pengadopsian *UNCITRAL Model Law On Cross Border Insolvency* pada bagian *Tenth Schedule*.

Pengaturan mengenai kepailitan lintas batas dalam *Bankruptcy Act* tercantum pada *section 151* dan *152*. *Section 151* menetapkan bahwa Pengadilan Tinggi Singapura beserta petugas-petugasnya wajib memberikan bantuan kepada Pengadilan Malaysia (yang memiliki yurisdiksi) serta pengadilan negara lain yang ditunjuk (*designated countries*) dalam segala hal yang berkaitan dengan kepailitan, asalkan Pengadilan Malaysia dan pengadilan negara tersebut juga memberikan perlakuan yang setara kepada Pengadilan Malaysia sebagaimana yang telah diresmikan dalam Lembaran Negara Singapura (*Singapore Government Gazette*).

Sedangkan pada *Section 152*, mengatur mengenai pengakuan terhadap *official assignee* yang ditunjuk Pengadilan Malaysia atau pengadilan dari negara yang ditunjuk. *Official assignee* tersebut berwenang atas aset debitor yang ada di Singapura seolah-olah debitor tersebut dipailitkan di Singapura. Akan tetapi, ketentuan pada bagian ini tidak dapat diterapkan jika sebelumnya permohonan pailit atas perkara yang sama telah diajukan di Singapura. Setelah permohonan pailit di Singapura tersebut diberhentikan atau ditarik atau putusan pailit telah dibatalkan atau batal, barulah *official assignee* memiliki

¹³ Tedjasukman, Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan Dan Pelaksanaannya Dalam Praktek Berdasarkan Undang-Undang No.4 Tahun 1998 Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 1998. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia.

¹⁴ Angreina, Op. Cit., hlm. 281.

wewenang kembali atas aset debitor di Singapura.¹⁵

Singapore Companies Act memiliki perbedaan yang cukup mencolok jika dibandingkan dengan pengaturan yang terdapat dalam *Bankruptcy Act*, terutama karena *Companies Act* lebih fokus mengatur proses likuidasi perusahaan. Dalam *Companies Act*, aspek kepailitan yang diatur berkaitan dengan skema pelaksanaan kepailitan yang terjadi dalam konteks likuidasi perusahaan itu sendiri. Sementara itu, mengenai kepailitan lintas batas, pengaturan dalam *Companies Act* relatif terbatas dan hanya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan likuidator asing. Dengan kata lain, *Companies Act* tidak secara komprehensif mengatur seluruh aspek kepailitan lintas batas, melainkan hanya menitikberatkan pada peran dan kewenangan likuidator asing dalam proses likuidasi perusahaan yang melibatkan unsur internasional. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan kepailitan transnasional dalam *Companies Act* bersifat lebih spesifik dan terbatas dibandingkan dengan cakupan yang diatur dalam *Bankruptcy Act*.

Sebagai konsekuensi logis, Singapura mengubah prinsipnya dari teritorial menjadi universal. Dengan menerapkan *UNCITRAL Model Law*, seorang perwakilan asing dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tinggi Singapura untuk mendapat pengakuan atas proses kepailitan asing.

Permohonan harus disertai dengan:

- a. salinan resmi dari keputusan memulai proses kepailitan asing dan menunjuk perwakilan asing; dan
- b. pernyataan yang mengidentifikasi semua proses kepailitan sehubungan dengan debitor yang diketahui oleh perwakilan asing.¹⁶

Perubahan *Companies Act* 2017 yang mengadopsi *UNCITRAL Model Law* dibutuhkan dalam rangka mencapai kepastian hukum terkait kepailitan lintas batas. Setelah *Court of Appeal in Beluga Chartering GmbH*, terdapat dua kasus kepailitan lintas batas lainnya yang diperkarakan di Singapura, yaitu Kasus ReTaisoo Suk dan EMAS group. Berbeda dengan sebelumnya, pengadilan pada kedua kasus tersebut memutuskan untuk mengakui prosiding insolvensi asing. Keputusan Singapura ini juga didukung dengan fakta bahwa bisnis secara global tengah berkembang sehingga, diharapkan, pengadopsian *UNCITRAL Model Law* dapat menarik investasi asing ke Singapura.¹⁷

b. Regulasi Hukum Kepailitan Lintas Batas di Indonesia

Berkenaan dengan kepailitan lintas batas, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 hanya mengatur kemungkinan adanya itikad buruk yang

¹⁵ *Bankruptcy Act (Cap 20, 2009 Rev Ed)*, Section 152.

¹⁶ Pillai, Prakash, and Koh. Singapore Implements the UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency.

¹⁷ Ryan Halimi. 2017. An Analysis of the Three Major Cross-Border Insolvency Regimes International Immersion Program Papers, 21.

dilakukan oleh kreditor maupun debitor, yaitu tindakan pemindahan aset dari dalam wilayah Indonesia ke luar negeri dengan tujuan pelunasan piutang atau utang. Namun, Undang-Undang tersebut tidak mengatur secara materiil maupun formil mengenai kepailitan lintas batas, termasuk penyelesaian, pelaksanaan, dan pengakuan putusan asing. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 212 - 214 UUKPKPU.

Pasal 212

Kreditor yang setelah putusan pernyataan pailit diucapkan, mengambil pelunasan seluruh atau sebagian piutangnya dari benda yang termasuk harta pailit yang terletak di luar wilayah Negara Republik Indonesia, yang tidak diperikatkan kepadanya dengan hak untuk didahulukan wajib mengganti kepada harta pailit segala apa yang diperolehnya.

Pasal 213

- (1) Kreditor yang memindahkan seluruh atau sebagian piutangnya terhadap Debitor Pailit kepada pihak ketiga, dengan maksud supaya pihak ketiga mengambil pelunasan secara didahulukan daripada orang lain atas seluruh atau Sebagian piutangnya dari benda yang termasuk harta pailit yang terletak di luar wilayah Negara Republik Indonesia, wajib mengganti kepada harta pailit apa yang diperolehnya.*
- (2) Kecuali apabila dibuktikan sebaliknya maka setiap pemindahan piutang wajib dianggap telah dilakukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), apabila pemindahan tersebut dilakukan oleh Kreditor dan Kreditor tersebut mengetahui bahwa pernyataan pailit sudah atau akan diajukan.*

Pasal 214

- (1) Setiap orang yang memindahkan seluruh atau sebagian piutang atau utangnya kepada pihak ketiga, yang karena itu mendapat kesempatan untuk melakukan perjumpaan utang di luar wilayah Negara Republik Indonesia yang tidak diperbolehkan oleh Undang-Undang ini, wajib mengganti kepada harta pailit.*
- (2) Ketentuan Pasal 213 Ayat (2) berlaku juga terhadap hal sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).*

Dalam kasus kepailitan yang melibatkan benda tidak bergerak yang terletak di luar negeri, hukum perdata internasional menerapkan prinsip pilihan hukum (*choice of law*) dan pilihan forum (*choice of forum*). Prinsip-prinsip ini biasanya telah ditetapkan sebelumnya oleh para pihak dalam perjanjian utang-piutang mereka, yang mengatur mengenai pilihan

hukum, pilihan forum, serta pilihan domisili. Apabila para pihak tidak menetapkan pilihan hukum dalam perjanjian tersebut, maka penyelesaian sengketa akan mengikuti ketentuan hukum yang berlaku.¹⁸

Pengaturan mengenai hukum acara yang digunakan dalam kasus kepailitan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 229 Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UUKPKPU), mengacu pada hukum acara perdata yang diatur dalam *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR). Pasal 43G HIR secara tegas menyatakan bahwa putusan pengadilan asing pada prinsipnya tidak dapat langsung dilaksanakan di wilayah hukum Indonesia. Namun, ayat (2) dari pasal tersebut memberikan pengecualian dengan menjelaskan bahwa putusan pengadilan asing tersebut dapat diajukan kembali sebagai gugatan baru dan diselesaikan melalui proses peradilan di Indonesia sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, pelaksanaan putusan pengadilan asing di Indonesia memerlukan proses lebih lanjut dan tidak dapat dilakukan secara otomatis.

Hingga saat ini, Indonesia belum menjalin perjanjian bilateral maupun multilateral dengan negara manapun terkait masalah kepailitan lintas batas. Oleh karena itu, penerapan hukum acara perdata terhadap putusan kepailitan asing hanya dapat dilakukan melalui mekanisme re-litigasi.¹⁹ Re-litigasi merupakan proses pengajuan kembali perkara yang telah diputus oleh pengadilan di negara asing untuk kemudian diperiksa dan diputus ulang oleh pengadilan di Indonesia. Dengan kata lain, putusan asing tersebut tidak dapat langsung dieksekusi di Indonesia tanpa melalui proses pengadilan ulang. Hal ini juga berlaku sebaliknya, di mana putusan kepailitan yang berasal dari pengadilan Indonesia harus melalui proses serupa apabila akan diakui dan dilaksanakan di negara lain.

4. Analysis

Diperlukan alternatif solusi yang efektif dan praktis sebagai sarana penyelesaian permasalahan kepailitan lintas batas di Indonesia, mengingat kompleksitas dan tantangan yang muncul akibat keterbatasan regulasi nasional saat ini. Salah satu alternatif yang dapat dimanfaatkan adalah penerapan *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency*. *Model Law* ini menawarkan solusi yang tidak hanya sederhana, tetapi juga signifikan dalam membantu menyelesaikan

¹⁸ Fuady, M. 2002. Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Arbitrase, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 21, hlm. 88.

¹⁹ Ryano Rahadian & Maria Ulfa. 2023. Pelaksanaan Putusan Pengadilan Asing Melalui Gugatan Re-litigasi, *Hukum Online*, diakses pada 2 Juni 2025.

permasalahan kepailitan lintas batas. Solusi tersebut mencakup hal-hal berikut:²⁰

- a. Memberikan akses ke pengadilan negara yang memberlakukan kepailitan asing (perwakilan asing) kepada orang yang mengurusnya, dengan demikian memungkinkan perwakilan asing untuk mencari “ruang bernapas” sementara, dan memungkinkan pengadilan di negara yang memberlakukannya untuk menentukan koordinasi apa di antara yurisdiksi atau bantuan lain yang diperlukan untuk pengurusan kasus kepailitan secara optimal.
- b. Menentukan kapan proses kepailitan asing harus diberikan recognition atau pengakuan dan konsekuensi dari pengakuan tersebut.
- c. Memberikan rezim yang transparan untuk hak kreditur asing untuk memulai, atau berpartisipasi dalam, proses kepailitan di negara yang memberlakukannya.
- d. Mengizinkan pengadilan di negara yang memberlakukan untuk bekerja sama secara lebih efektif dengan pengadilan asing dan perwakilan asing yang terlibat dalam masalah kepailitan.
- e. Memberi wewenang kepada pengadilan di negara yang memberlakukan dan orang-orang yang menyelenggarakan proses kepailitan di negara yang memberlakukan untuk mencari bantuan di luar negeri.
- f. Memberikan yurisdiksi pengadilan dan menetapkan aturan untuk koordinasi di mana proses kepailitan di negara yang memberlakukan berlangsung bersamaan dengan proses kepailitan di negara asing
- g. Menetapkan aturan untuk koordinasi bantuan yang diberikan di negara yang memberlakukan untuk membantu dua atau lebih proses kepailitan yang mungkin terjadi di negara asing mengenai debitur yang sama.

Selain itu, *Model Law* ini memfasilitasi dan mendorong penerapan pendekatan yang seragam di berbagai negara dalam menangani kasus kepailitan yang melibatkan lebih dari satu yurisdiksi. Dengan mengadopsi *Model Law* tersebut, Indonesia dapat menjamin kepastian hukum, mempercepat proses penyelesaian kepailitan lintas batas, serta menarik kepercayaan investor asing melalui harmonisasi regulasi kepailitan yang sesuai dengan standar internasional. Oleh karena itu, implementasi *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency* menjadi langkah strategis yang sangat penting untuk mengatasi kekosongan hukum yang selama ini menjadi kendala dalam penyelesaian perkara kepailitan transnasional di Indonesia.

5. Conclusion

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kepailitan lintas batas masih menjadi permasalahan hukum yang kompleks di berbagai negara di dunia. Hal ini disebabkan oleh belum terwujudnya harmonisasi regulasi mengenai kepailitan

²⁰ UNCITRAL *Guide to Enactment and Interpretation of the UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency*, para. 1-3.

lintas batas di antara negara-negara tersebut. *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency*, yang dikembangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, hadir sebagai suatu model hukum kepailitan lintas negara yang berfungsi sebagai acuan bagi negara-negara di dunia dalam upaya modernisasi dan harmonisasi hukum kepailitan. Dengan demikian, model hukum ini dapat dijadikan sarana efektif untuk menyelesaikan permasalahan kepailitan lintas batas negara.

Pada umumnya, *cross border insolvency* terjadi ketika aset atau utang seorang debitor terletak di lebih dari satu negara, atau ketika debitor berada dalam yurisdiksi pengadilan di dua negara atau lebih. Pengaturan mengenai *cross border insolvency* saat ini telah diadopsi dalam beberapa instrumen regional dan internasional, seperti:

- a. *The European Community Regulation on Insolvency Proceedings* yang berlaku di negara-negara Uni Eropa,
- b. *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency* yang dirancang untuk membantu negara-negara mereformasi hukum kepailitan nasional agar lebih efektif menangani kasus lintas batas.

Namun, pelaksanaan eksekusi harta pailit di luar negeri hanya mungkin dilakukan jika negara terkait telah mengadopsi *UNCITRAL Model Law*. Jika negara tempat harta pailit berada tidak mengadopsi model hukum ini, eksekusi terhadap aset tersebut tidak dapat dilakukan. Problematika lain yang sering muncul dalam *cross border insolvency* adalah lokasi *boedel pailit* (harta kekayaan debitor pailit) yang berada di luar yurisdiksi negara tempat kepailitan dinyatakan. Hal ini disebabkan oleh asas kedaulatan negara, di mana putusan pengadilan asing tidak dapat langsung diakui atau dieksekusi di wilayah negara lain tanpa adanya perjanjian bilateral atau multilateral.

Akibatnya, kurator sebagai pihak yang berwenang mengelola dan mengeksekusi *boedel pailit* sering mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya, terutama ketika aset debitor tersebar di negara-negara yang tidak mengakui putusan kepailitan dari yurisdiksi asal. Indonesia masih menghadapi berbagai hambatan dalam menangani penyelesaian permasalahan kepailitan lintas batas, karena terdapat kekosongan hukum yang secara khusus mengatur kepailitan lintas batas di dalam negeri. Namun demikian, para praktisi hukum, terutama kurator, dapat memanfaatkan pengaturan hukum internasional, yaitu *UNCITRAL Model Law on Cross Border Insolvency*, sebagai upaya untuk mengatasi kekosongan tersebut dan memperlancar proses penyelesaian kepailitan lintas batas.

6. References

Buku

- A. Rudhy Lontoh, dkk. *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit Atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung, 2001.

Jurnal

- Angreina, dkk. 2023. Analisis Yuridis Komparasi Penyelesaian Kepailitan Transnasional di Singapura dan Malaysia dengan Penyelesaian di Indonesia. *Law, Development & Justice Review*, Vol. G No. 3. 80.
- Arindra Maharany. 2001. Tinjauan Hukum Terhadap Penerapan Instrumen Hukum Internasional Dalam Pengaturan Kepailitan Lintas Batas Di Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Korea Selatan, Dan Jepang. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia.
- Chan Sek Keong. 2011. Cross Border Insolvency Issues Affecting Singapore, *Singapore Academy of Law Journal*, 23 SAcLJ. 418.
- Fuady, M. 2002. Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Arbitrase, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 21. 88.
- I Ketut dan Ni Putu Purwanti. 2020. Perbandingan Hukum Negara Indonesia Dengan Hukum Negara Belanda Dalam Penyelesaian Perkara Sisa Hutang Debitor Pailit. *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 5 No. 2. 37G.
- Jihan Amalia. 2019. Urgensi Implementasi Uncitral Model Law On Cross-Border Insolvency di Indonesia: Studi Komparasi Hukum Kepailitan Lintas Batas Indonesia dan Singapura, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 2 No. 2. 1GG.
- Lia Puspitasari, dkk. 2021. Problematika Eksekusi Harta Pailit Dalam Cross Border Insolvency, *Jurnal USM Law Review*, Vol. 4 No. 2. 748.
- Mariatul Fitriah. 2024. Eksekusi Boedel Pailit Yang Berada Di Luar Wilayah Hukum Indonesia, *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 8 No. 2. 1341.
- Pillai, Prakash, and Koh. Singapore Implements the UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency.
- Ryan Halimi. 2017. An Analysis of the Three Major Cross-Border Insolvency Regimes International Immersion Program Papers, 21.
- Soongeun Oh, 'Comparative Overview of Asian Insolvency Reforms in the Last Decade', 5.
- Tedjasukman, Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan Dan Pelaksanaannya Dalam Praktek Berdasarkan Undang-Undang No.4 Tahun 1998 Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 1998. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Bankruptcy Act (Cap 20, 2009 Rev Ed).*
- UNCITRAL Guide to Enactment and Interpretation of the UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency.*

Internet

Ryano Rahadian & Maria Ulfa. 2023. Pelaksanaan Putusan Pengadilan Asing Melalui Gugatan Re-litigasi, Hukum Online, diakses pada 2 Juni 2025.

TINJAUAN HUKUM PENCEGAHAN KEJAHATAN *INSIDER TRADING* OLEH PERSEROAN TERBUKA DI INDONESIA BERDASARKAN PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 21/POJK.04/2015

Putu Adela Claudya

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. *Issue*

Jonathan Berk dan Peter DeMarzo dalam “*Corporate Finance*” mengemukakan tentang konsep kepemilikan atas suatu perseroan sebagai berikut:¹

“There is no limit on the number of owners a corporation can have. Because most corporations have many owners, each owner owns only a small fraction of the corporation. The entire ownership stake of a corporation is divided into shares known as stock.”

Berdasarkan uraian Berk dan DeMarzo, dapat disimpulkan bahwa perseroan (*corporation*) merupakan suatu badan, terdiri dari lebih dari seorang anggota yang membentuk suatu persekutuan modal. Masing-masing anggota yang tergabung dalam persekutuan modal ini tentu mengeluarkan modal yang berbeda-beda jumlahnya, sehingga porsi kepemilikan atas perseroan tersebut akan didasarkan pada seberapa banyak modal yang dikeluarkannya untuk perseroan. Kepemilikan inilah yang dinamakan saham. Sedangkan, kata “terbatas” memiliki arti bahwa individu pemilik saham hanya memiliki tanggung jawab yang terbatas, yakni sebesar porsi saham yang dimilikinya.²

Di Indonesia, keberadaan Perseroan Terbatas yang disingkat sebagai PT ini tunduk pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UU PT”). Definisi PT dapat ditemui pada Pasal 1 angka 1:

“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.”³

Konsep PT terbagi lagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu Perseroan Tertutup dan Perseroan Terbuka. Dalam undang-undang ini, pembuat undang-undang memberi

¹ Pearson, *Corporate Finance*, hlm 37.

² Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-Undangan, dan Yurisprudensi*, (Total Media, Yogyakarta: 2009), hlm. 1.

³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

penjelasan pada Pasal 1 angka 7 tentang apa yang dimaksud sebagai Perseroan Terbuka, yakni “...*Perseroan yang melakukan penawaran umum saham, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal*”.⁴ Berbeda dengan Perseroan Tertutup yang hanya melakukan penawaran kepemilikan saham secara tertutup, Perseroan Terbuka merupakan jenis PT yang menjual sahamnya secara terbuka kepada masyarakat melalui penawaran umum. Istilah Pasar Modal (*Capital Market*) melingkupi – termasuk namun tidak terbatas pada – hal ini, segala kegiatan yang berkaitan dengan penawaran umum dan transaksi efek Perseroan Terbuka.⁵ Bentuk instrumen dalam Pasar Modal disebut efek, yaitu surat berharga yang diperjualbelikan di Bursa Efek Indonesia. Pada sektor ini, saham merupakan salah satu jenis efek yang paling umum diperjualbelikan.⁶ Jenis efek lain diantaranya yaitu reksadana, obligasi, saham preferen, waran, dan *right issue*.⁷

Dalam menghimpun modalnya, Perseroan Terbuka akan melakukan penawaran yang dilakukan oleh emiten untuk menjual efek kepada masyarakat yang disebut dengan *Initial Public Offering* (IPO).⁸ Kegiatan ini dikenal juga dengan istilah *go public*. Prinsip keterbukaan informasi menjadi hal terpenting dalam melakukan IPO. IPO harus dilakukan melalui mekanisme yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan di bidang Pasar Modal, yakni UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU PM) sebagaimana telah diubah melalui UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK). Dalam IPO, pada umumnya Perseroan Terbuka akan membeberkan hal positif, seperti catatan keuangan perusahaan yang baik, perolehan keuntungan pembesaran volume usaha karena membesarnya potensi laba, hingga posisi perusahaan di masyarakat.⁹ Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan calon pemodal untuk menyertakan dananya pada perseroan.

Transaksi efek merupakan salah satu indikator stabilitas ekonomi makro. Ia berperan besar sebagai roda penggerak pertumbuhan ekonomi di Indonesia, negara berkembang yang kini kian gencar mendorong kegiatan investasi. Di berbagai belahan dunia, sektor Pasar Modal telah mengalami pertumbuhan dan liberalisasi

⁴ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁵ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal mendefinisikan Pasar Modal sebagai “...*suatu kegiatan yang bersangkutan dengan Penawaran Umum dan perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan Efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan Efek*”. Lihat Paningrum (2022:17).

⁶ Adrian Sutedi, *Pasar Modal: Mengenal Nasabah sebagai Pencegahan Pencucian Uang*, (Alfabeta, Bandung: 2013), hlm. 35.

⁷ Paningrum, *Buku Referensi Investasi Pasar Modal*. (Chakra Brahmanda Lentera, Kediri: 2022), hlm. 21.

⁸ Agus S. Harahap, *Proses Initial Public Offering (IPO) di Pasar Modal Indonesia*, *Jurnal Forum Ilmiah*, Volume 2, (2011), hlm 131.

⁹ Agus S. Harahap, *Proses Initial Public Offering (IPO) di Pasar Modal Indonesia*, *Jurnal Forum Ilmiah*, Volume 8 Nomor 2, (2011), hlm. 131.

yang berlipat ganda sejak 1980.¹⁰ Salah satu faktor bertumbuhnya Pasar Modal di Indonesia adalah dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat pasca krisis moneter.¹¹ Dengan demikian, para pelaku Pasar Modal tentu tidaklah sedikit. Tahun 2025, jumlah *Single Investor Identification* (SID) yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia telah mencapai 17.01G.329, meningkat sebesar 93% dari 3,8 juta SID pada tahun 2020.¹²

Bagaimanapun juga, perkembangan ini justru menjadikan perdagangan efek sebagai salah satu lahan kejahatan bisnis yang rawan. Salah satu praktik kejahatan yang dilakukan adalah *insider trading*. *Insider trading* merupakan praktik perdagangan efek yang dilakukan oleh pihak yang memiliki akses terhadap informasi material non-publik (*material non-public information*) mengenai suatu perusahaan, dimana informasi tersebut berpotensi mempengaruhi keputusan investor dan harga saham apabila diketahui secara umum.¹³ Dalam UU P2SK, fakta material merupakan fakta penting mengenai perusahaan yang dapat mempengaruhi harga efek sehingga harus diumumkan bersamaan dengan dilakukannya Penawaran Umum.¹⁴

Pada tahun 2015, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah mengeluarkan Peraturan OJK Nomor 21/POJK.04/2015 Tentang Penerapan Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka (“**POJK 21/2015**”) yang diatur lebih lanjut melalui Surat Edaran OJK Nomor 32/SEOJK.04/2015 Tentang Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka (“**SEOJK 32/2015**”). Sayangnya, masih terdapat kerancuan dalam POJK 21/2015 mengenai kebijakan yang seharusnya dilakukan oleh perusahaan terbuka untuk menangani kejahatan *insider trading*. Oleh karena itu, perusahaan terbuka di Indonesia masih menerapkan ketentuan yang berbeda-beda untuk mencegah terjadinya kejahatan tersebut. Keadaan ini berbeda dengan kebijakan yang diterapkan di negara-negara lain yang menerapkan peraturan tertentu secara spesifik.

Praktik *insider trading* dapat merusak tatanan pasar modal yang pada akhirnya berdampak bagi perekonomian dalam arti luas. Penanam modal akan mengalami kerugian materiil karena melakukan pembelian saham dengan harga tinggi dari harga yang sebenarnya dan ketika menjual harga akan jatuh. Bilamana terjadi kehilangan kepercayaan para penanam modal, tentu tatanan perekonomian negara menjadi sangat terganggu. Maka dari itu, lahir pertanyaan, yakni (1) apa

¹⁰ Jose Antonio Ocampo dan Josep E. Stiglitz, *Capital Market Liberalization and Development Pasar Modal: Mengenal Nasabah sebagai Pencegahan Pencucian Uang*, (Alfabeta, Bandung: 2013), hlm. 35.

¹¹ Faiza Muklis, Perkembangan dan Tantangan Pasar Modal Indonesia, *Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan*, Volume 1 Nomor 1, (201G), hlm. 72.

¹² Indonesia Stock Exchange, *Jumlah Investor Pasar Modal Tembus 17 Juta, Investor Baru Lampau 2 Juta*, <https://www.idx.co.id/id/berita/siaran-pers/2408>, diakses 7 Juli 2025

¹³ Jefri Tolokonde, Anshar, dan Wahda Z Imam, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Praktik Insider Trading Sebagai Kejahatan Bisnis Di Bidang Pasar Modal, *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 Nomor 2, (2021), hlm. 475.

¹⁴ Lihat dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, LN.2023/No. 4, TLN No. G845.

kelemahan normatif dari POJK 21/2015 dan (2) bagaimana seharusnya POJK 21/2015 mengatur pencegahan kejahatan *insider trading* di lapangan Perseroan Terbuka.

2. Fact

a. Sulitnya Pembuktian Delik Kejahatan Insider Trading dalam Pasal 95 s.d. 98 UU PM dan UU P2SK

Sebelum diterbitkannya UU P2SK, ketentuan hukum di bidang pasar modal tunduk pada UU PM. Sampai saat ini, beberapa ketentuan dalam UU PM masih berlaku, termasuk beberapa ketentuan mengenai kejahatan *insider trading*. Dalam UU PM, kejahatan *insider trading* beberapa di antaranya ialah Pasal 95, 96, 97 dan 98. Adapun ketentuan-ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

a. Pasal 95

Berbunyi sebagai berikut:

“Orang dalam dari Emiten atau Perusahaan Publik yang mempunyai informasi orang dalam dilarang melakukan pembelian atau penjualan atas Efek:

- a. Emiten atau Perusahaan Publik dimaksud; atau*
- b. perusahaan lain yang melakukan transaksi dengan Emiten atau Perusahaan Publik yang bersangkutan.”*

b. Pasal 96

“Orang dalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 dilarang:

- a. mempengaruhi Pihak lain untuk melakukan pembelian atau penjualan atas Efek dimaksud; atau*
- b. memberi informasi orang dalam kepada Pihak manapun yang patut diduga dapat menggunakan informasi dimaksud untuk melakukan pembelian atau penjualan atas Efek.”*

c. Pasal 97 (diubah melalui UU P2SK)

“Setiap Pihak yang memiliki informasi orang dalam dan sepatutnya mengetahui bahwa informasi tersebut merupakan informasi orang dalam dikenai larangan yang sama dengan larangan yang berlaku bagi orang dalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 dan Pasal 95”

d. Pasal 98

“Perusahaan Efek yang memiliki informasi orang dalam mengenai Emiten atau Perusahaan Publik dilarang melakukan transaksi Efek Emiten atau Perusahaan Publik tersebut, kecuali apabila:

- a. transaksi tersebut dilakukan bukan atas tanggungannya sendiri, tetapi atas perintah nasabahnya; dan*

b. *Perusahaan Efek tersebut tidak memberikan rekomendasi kepada nasabahnya mengenai Efek yang bersangkutan.*"

Indikasi praktik *insider trading* sekaligus manipulasi pasar terjadi pada penjualan saham PT Bank Central Asia Tbk (BCA) di tahun 2001.¹⁵ Pada saat itu, PT BCA baru saja melakukan *stocksplit*. Merujuk pada laporan PT Bursa Efek Jakarta, terdapat indikasi kuat perihal manipulasi maupun praktik *insider trading* yang bermuara kepada pembentukan harga saham PT BCA pada harga tertentu apabila dilihat pada pola transaksinya.¹⁶ Kenaikan saham setelah dilakukan *stocksplit* diperkirakan karena hadirnya dominasi beli dari beberapa anggota bursa selama rentang periode 15 Mei hingga 12 Juni 2001.¹⁷ Sedangkan, penurunan harga saham diperkirakan karena dipicu oleh dominasi jual dari beberapa anggota bursa yang mana pada tanggal 13 hingga 29 Juni 2001 terdapat upaya pembentukan harga saham PT BCA.

b. Ruang Lingkup Orang Dalam Perusahaan Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum diterbitkannya UU P2SK, ketentuan hukum di bidang pasar modal tunduk pada UU Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal atau yang disebut sebagai UUPM. Pun hingga saat ini, beberapa ketentuan dari UUPM masih berlaku dan belum sepenuhnya dicabut dengan UU P2SK. Dalam UUPM, kejahatan *insider trading* diatur dalam Pasal 95 hingga Pasal 98. Adapun Pasal 95 berbunyi sebagai berikut:

"Orang dalam dari Emiten atau Perusahaan Publik yang mempunyai informasi orang dalam dilarang melakukan pembelian atau penjualan atas Efek:

- a. *Emiten atau Perusahaan Publik dimaksud; atau*
- b. *perusahaan lain yang melakukan transaksi dengan Emiten atau Perusahaan Publik yang bersangkutan.*"¹⁸

Tidak hanya itu, Pasal 1 angka 4 POJK Nomor 78 /POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam menyebutkan ruang lingkup orang dalam yang berbunyi sebagai berikut:

"Orang Dalam adalah:

¹⁵ Hukum Online, *Mega Skandal Saham BCA: Pelakunya Mengarah pada Bandar-bandar Besar*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mega-skandal-saham-bca-pelakunya-mengarah-pada-bandarbandar-besar-hol-3228/>, diakses 23 Mei 2025.

¹⁶ Yunalis Laily Mutiari, Irsan, Muhammad Syahri Ramadhan, *Insider Trading dalam Perspektif Hukum Pasar Modal di Indonesia*, *Jurnal Yuridis*, Volume 5 Nomor 2, (2018), hlm. 229.

¹⁷ Tempo, *PT Danareksa Sekuritas Akan Diperiksa Bapepam*, <http://tempo.co.id/hg/ekbis/2001/07/19/brk20010719-24.id.html>, diakses 23 Mei 2025.

¹⁸ Lihat dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, LN.1995/No. G4, TLN No. 3G08.

- a. komisaris, direktur, atau pegawai Emiten atau Perusahaan Publik;
- b. pemegang saham utama Emiten atau Perusahaan Publik;
- c. orang perseorangan yang karena kedudukan atau profesinya atau karena hubungan usahanya dengan Emiten atau Perusahaan Publik memungkinkan orang tersebut memperoleh informasi orang dalam; atau
- d. pihak yang dalam waktu 5 (enam) bulan terakhir tidak lagi menjadi pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, atau huruf c.”¹⁹

Berdasarkan ketentuan UUPM, Orang Dalam Perusahaan meliputi pihak-pihak yang karena kedudukan, profesi, atau hubungan usahanya dengan Emiten atau Perusahaan Publik memungkinkan orang tersebut memperoleh Informasi Orang Dalam. Ruang lingkup ini mencakup komisaris, direksi, dan pemegang saham utama dari Emiten atau Perusahaan Publik, serta individu yang karena kedudukannya atau profesinya atau karena hubungan usaha atau kerjanya dapat memperoleh informasi orang dalam. Lebih jauh, Orang Dalam Emiten atau Perusahaan Publik dapat memberikan informasi orang dalam kepada pihak lain dengan tujuan untuk memberikan bahan pertimbangan kepada pihak lain tersebut untuk melakukan transaksi efek Emiten atau Perusahaan Publik atau perusahaan lain yang terlibat transaksi dengan Emiten atau Perusahaan Publik, dari Orang Dalam dimaksud dengan memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b angka 2, angka 3, dan angka 4 POJK Nomor 78 /POJK.04/2017.²⁰

c. Cakupan Informasi Orang Dalam Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam POJK Nomor 78 /POJK.04/2017, termaktub pengertian informasi orang dalam yang berbunyi sebagai berikut:

*“Informasi Orang Dalam adalah Informasi Material yang dimiliki oleh Orang Dalam yang belum tersedia untuk umum.”*²¹

Informasi Orang Dalam yang dimaksud dalam UUPM adalah informasi material mengenai emiten atau perusahaan publik dan efeknya yang

¹⁹ Lihat Pasal 1 angka 4 POJK Nomor 78 /POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam.

²⁰ Lihat Pasal 3 POJK Nomor 78 /POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam.

²¹ Lihat Pasal 1 angka 5 POJK Nomor 78 /POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam..

³⁴ Bittium, *Insider Guidelines*, 15 April 2021, <https://www.bittium.com/investors/corporate-governance/insider-guidelines/>, diakses 23 Mei 2025.

³⁵ Nasdaq Helsinki, *Rules M Regulations*, 10 Agustus 2023, <https://www.nasdaq.com/market-regulation/nordic/helsinki>, diakses 23 Mei 2025.

belum tersedia untuk umum, yang apabila diumumkan secara terbuka kemungkinan besar akan berpengaruh terhadap harga efek tersebut di bursa. Karakteristik material dan non-publik dari informasi ini menjadi unsur utama dalam menentukan apakah seseorang dapat dikategorikan sebagai orang dalam dan apakah tindakannya dapat dianggap sebagai *insider trading*.²²

d. Pendekatan Comply or Explain dalam Pedoman Umum Good Corporate Governance di Indonesia

Pedoman Umum *Good Corporate Governance* di Indonesia (Pedoman Umum GCG) diterbitkan pertama kali oleh Komite Nasional Kebijakan Governansi (KNKG) pada tahun 1999 berdasarkan Keputusan Menko Ekuin Nomor KEP/31/M.EKUIIN/08/1999.²³ Sampai sekarang, pedoman ini sudah mengalami dua kali penyempurnaan, yakni pada tahun 2001 dan 200G.²³ La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Visny (LLSV) mendefinisikan *corporate governance* sebagai seperangkat mekanisme dimana investor orang luar dapat melindungi dirinya dari ekspropriasi orang dalam perusahaan (*a set of mechanisms through which outside investors protect themselves against expropriation by the insiders*).²⁴

Hingga saat ini, Pedoman Umum GCG dari KNKG belum secara meluas diterapkan dalam praktik bisnis di Indonesia. Hal ini dikarenakan penerapan Pedoman Umum GCG bersifat sukarela dan tidak merupakan bagian dari ketentuan perundang-undangan. Pedoman Umum GCG tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat (*non-binding force*), sehingga penerapannya tidak dipaksakan kepada perusahaan.

Oleh karena itu, pendekatan *Comply or Explain* terbukti mampu mendorong peningkatan penerapan tata kelola perusahaan secara lebih fleksibel serta membangun kedisiplinan perusahaan secara sukarela. Penggunaan pendekatan *Comply or Explain* dalam pelaksanaan pedoman tata kelola perusahaan yang baik bagi Emiten dan Perusahaan Publik dianggap sebagai metode efektif untuk mendorong penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* dalam praktik bisnis perusahaan.

3. Rules and Regulation

Adapun dasar hukum yang digunakan meliputi:

²² Agus S. Harahap, Proses *Initial Public Offering* (IPO) di Pasar Modal Indonesia, *Jurnal Forum Ilmiah*, Volume 8 Nomor 2, (2011), hlm. 131.

²³ Komite Nasional Kebijakan Governansi, *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*, (KNKG, Jakarta: 200G), hlm. 35.

²⁴ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Penguatan Tata Kelola Pemerintahan dan Korporasi Untuk Pemulihan Perekonomian Nasional*, 4 Maret 2021, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2357/penguatan-tata-kelola-pemerintahan-dan-korporasi-untuk-pemulihan-an-perekonomian-nasional>, diakses 23 Mei 2025.

1. *Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange, The Republic of Finland*;
2. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.04/2015 Tentang Penerapan Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka (POJK 21/2015);
3. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 78/POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam (POJK 78/2017);
4. Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 32/SEOJK.04/2015 Tentang Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka (SEOJK 32/2015);
5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK);
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK)

4. Analysis

a. Pengaturan Hukum yang Ideal Mengenai Pencegahan Kejahatan Insider Trading oleh Perusahaan Terbuka Melalui Regulasi yang Mengikat dan Konkrit

Hingga saat ini, peraturan mengenai kejahatan insider trading telah diubah dari UU PM menjadi UU P2SK yang merupakan *omnibus law* di bidang sektor jasa keuangan. Akan tetapi, pengaturan hukum yang saat ini berlaku masih cenderung belum optimal mengingat bahwa pembuktian kejahatan ini cukup sulit. Oleh karena itu, diperlukan upaya pengaturan bagi perusahaan terbuka agar menjalankan tata kelola perusahaan dengan baik dan sejalan dengan prinsip *good corporate governance*. Atas dasar inilah, POJK 21/2015 diundangkan. Sesuai dengan UU OJK, kewenangan OJK adalah sebagai lembaga independen yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di bidang perbankan.²⁵

Untuk menerapkan POJK 21/2015, OJK menerbitkan SEOJK 32/2015 yang merupakan aturan pelaksana dari POJK sebelumnya. Pada Rekomendasi 7.1. dijelaskan bahwa perusahaan terbuka dapat meminimalisir terjadinya *insider trading* tersebut melalui kebijakan pencegahan, misalnya dengan memisahkan secara tegas data dan/atau informasi yang bersifat rahasia dengan yang bersifat publik, serta membagi tugas dan tanggung jawab atas pengelolaan informasi dimaksud secara proporsional.

Apakah SEOJK 32/2015 ini serta merta lantas dapat mengikat bagi perusahaan terbuka di Indonesia? Apabila ditelaah, Surat Edaran tidak diakui

²⁵ Kini, wewenang OJK diperluas melalui UU P2SK. Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

memiliki kekuatan hukum yang mengikat di Indonesia. Menurut Pasal 7 ayat (1) UU PPUU, adapun hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁶ Pada prinsipnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dikenal 3 (tiga) peraturan, meliputi *wettelijkregeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijakan), serta *beschikking* (penetapan). Surat Edaran dalam hal ini termasuk ke dalam *beleidsregels* yang merupakan peraturan kebijakan. Dalam UU PPUU, dijelaskan bahwa Surat Edaran memiliki kekuatan hukum selama Surat Edaran tersebut dibentuk atas dasar kewenangan dan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁷ Oleh karena itu, SEOJK 32/2015 ini memang memiliki kekuatan hukum mengikat

Namun, hal lainnya yang sesungguhnya menyebabkan kekuatan hukumnya menjadi lemah adalah pendekatan *Comply or Explain* dari berlakunya POJK 21/2015. Berdasarkan prinsip tersebut, hukum terkait akan memberikan keleluasaan pada setiap orang maupun badan hukum yang terikat oleh peraturan tersebut untuk mematuhi atau tidak mematuhi ketentuan yang dimaksud selama ada alasan logis untuk tidak mematuhinya.²⁸

Selain itu, jika dicermati kembali, SEOJK 32/2015 yang merupakan aturan pelaksana dari POJK 21/2015 memiliki 5 (lima) aspek, 8 (delapan) prinsip, dan 25 (dua puluh lima) rekomendasi yang ditujukan kepada perusahaan terbuka, dimana seluruh substansinya didasarkan pada Pedoman GCG yang diterbitkan oleh KNKG. Pencegahan *insider trading* dimuat dalam Prinsip 7, khususnya Rekomendasi 7.1. Dalam Rekomendasi 7.1, perusahaan terbuka disarankan kebijakan untuk mencegah terjadinya *insider trading*. Penjelasannya berbunyi sebagai berikut:²⁹

“Seseorang yang mempunyai informasi orang dalam dilarang melakukan suatu transaksi Efek dengan menggunakan informasi orang dalam sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai Pasar Modal. Perusahaan Terbuka dapat meminimalisir terjadinya insider trading tersebut melalui kebijakan pencegahan, misalnya dengan memisahkan secara tegas data dan/atau informasi

²⁶ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁷ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ Miko Kamal, Konsep Corporate Governance di Indonesia: Kajian atas Kode Corporate Governance, *Jurnal Manajemen Teknologi*, Volume 10 Nomor 2, (2011), hlm. 149

²⁹ Lihat Rekomendasi 7.1 Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 32/SEOJK.04/2015 Tentang Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka.

yang bersifat rahasia dengan yang bersifat publik, serta membagi tugas dan tanggung jawab atas pengelolaan informasi dimaksud secara proporsional dan efisien.”

Keterbatasan pengaturan ini juga terlihat dari sifat rekomendasi yang hanya memberikan contoh umum seperti "memisahkan data rahasia dengan publik" dan "membagi tugas pengelolaan informasi", tanpa memberikan panduan operasional yang jelas dan terukur. Akibatnya, perusahaan terbuka seringkali mengalami kesulitan dalam menyusun kebijakan *insider trading* yang efektif karena tidak ada standar baku atau *best practice* yang dapat dijadikan acuan. Kondisi ini berpotensi menciptakan inkonsistensi dalam penerapan pencegahan *insider trading* di antara perusahaan-perusahaan terbuka, sehingga mengurangi efektivitas upaya perlindungan terhadap integritas pasar modal secara keseluruhan.

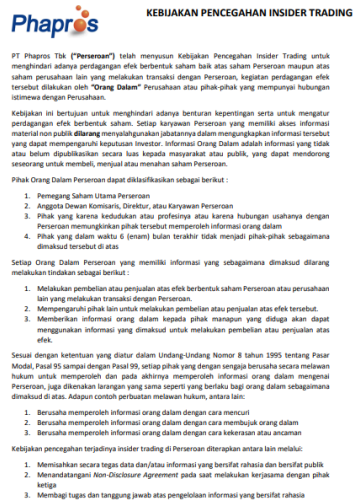
Meskipun saat ini telah ada pengaturan mengenai *insider trading* dalam UU PM sebagaimana telah diubah melalui UU P2SK, namun tetap penting untuk membuat pengaturan khusus tentang pencegahan *insider trading* bagi perusahaan terbuka, termasuk dengan memperbaiki pengaturan dalam POJK 21/2015 dan SEOJK 32/2015. Hal ini disebabkan karena UU P2SK pada dasarnya bersifat represif, sementara pengaturan pencegahan dapat bersifat preventif yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran sejak awal melalui penerapan sistem tata kelola yang baik di tingkat perusahaan. Pun, penegakan hukum pidana terhadap kejahatan *insider trading* membutuhkan pembuktian yang sangat kompleks sehingga sangat sulit untuk diterapkan.

b. Penerapan POJK 21/2015 di Lapangan Perusahaan Terbuka di Indonesia

Penerapan POJK 21/2015 dijelaskan lebih lanjut dalam SEOJK 32/2015. Melalui Rekomendasi 7.1, timbul berbagai penafsiran mengenai kebijakan pencegahan yang paling ideal untuk mencegah adanya *insider trading*. Sebagai contoh, kebijakan pencegahan yang diterapkan oleh PT Phapros Tbk yang mengeaskan pencegahan *insider trading* dengan cara (1) memisahkan secara tegas data dan/atau informasi yang bersifat rahasia dan bersifat publik; (2) menandatangani *non-disclosure agreement* pada saat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga; serta (3) membagi tugas dan tanggung jawab atas dasar pengelolaan informasi yang bersifat rahasia.³⁰ Padahal, dalam rekomendasi SEOJK 32/2015, disebutkan secara tegas bahwa yang wajib dilarang dalam pencegahan *insider trading* adalah pelanggaran Orang Dalam Perusahaan yang memiliki Informasi Orang Dalam untuk melakukan transaksi pembelian ataupun transaksi penjualan atas efek dari Emiten atau Perusahaan Publik dimana Orang Dalam Perusahaan tersebut

³⁰ PT Phapros Tbk, *Kebijakan Pencegahan Insider Trading*, (Jakarta: 2020)

bekerja beserta perusahaan lainnya yang ikut serta melakukan transaksi secara langsung dengan Emiten bersangkutan.



Gambar 1. Kebijakan Pencegahan Insider Trading di PT Phapros Tbk

Di sisi lain, terdapat juga perusahaan lain yang secara tegas langsung melarang Orang Dalam Perusahaan untuk tidak melakukan transaksi dalam suatu periode tertentu. Adapun perusahaan ini adalah PT XL Axiata Tbk, yang kemudian dikenal dengan pengaturan *blackout period*.³¹ Secara garis besar, *blackout period* adalah jangka waktu tertentu sebelum dipublikasikannya informasi material yang menyebabkan pihak internal perusahaan yang memiliki Informasi Orang Dalam (*insider information*) tidak diperbolehkan untuk melakukan transaksi atas saham atau efek perseroan, baik melalui kegiatan penjualan maupun pembelian.³² Oleh karena itu, jika mengacu pada kebijakan yang diterapkan oleh PT XL Axiata Tbk, tentu saja kebijakan tersebut jauh lebih relevan dibandingkan dengan kebijakan yang diterapkan oleh PT Phapros Tbk.

³¹ PT XL Axiata Tbk, *Periode Blackout* (Jakarta: 2019).

³² Pattitoni, Barbara Petracchi, dan Spisni, Insider trading and blackout periods: evidence from Italy, *Journal of Applied Economics*, Volume 20 Nomor 18, (2013), hlm. 53G1.

<p>XL AXIATA</p> <p>POL-CORP-36 Kebijakan Blackout/Blackout Policy</p>	
<p>1. Periode Blackout Umum</p> <p>Ditaksanakan satu (1) bulan sebelum laporan keuangan Perencan baik kwartalan, tengah tahun atau tahunan dirilis ke masyarakat. Periode Blackout Umum akan berakhir satu (1) hari setelah rilis laporan keuangan kepada masyarakat.</p> <p>Contoh/Ilustrasi:</p> <p>Apabila Hasil kuartal pertama diumumkan pada tanggal 30 April, maka Periode Blackout berlaku mulai tanggal 1 April sampai dengan 30 April. Orang Dalam dapat kembali melakukan Transaksi Saham pada tanggal 1 Mei.</p>	<p>1. Regular Blackout Period</p> <p>One (1) month prior the release/announcement of Company's quarterly, half year and annual financial results. The Regular Blackout Period will be ended one (1) day after the financial statement has been released to public.</p> <p>Example/illustration:</p> <p>If Q1 results announced on 30th April, therefore, within the 1st of April until 30th April is the Blackout Period. The Insiders could commence Shares Transactions on the 1st of May.</p>
<p>2. Periode Blackout Insidental</p> <p>Dimulai pada saat Informasi Orang Dalam terkait Aksi Korporasi dimiliki Orang Dalam melalui cara dan media apapun hingga Informasi Material terkait Aksi Korporasi telah diumumkan kepada masyarakat melalui Bursa.</p> <p>Contoh/Ilustrasi:</p> <p>Pengumuman Umum, Rights Issue, Private Placement, akuisisi, merger, transaksi material, di oleh Perseroan. Periode Blackout dimulai sejak Orang Dalam memperoleh informasi rencana ini, sampai dengan informasi tersebut dirilis kepada publik melalui Kustodian Informasi dan Koren atau Situs BEI dan Situs Perseroan yang disampaikan juga kepada OJK.</p>	<p>2. Incidental period</p> <p>Immediately after any Insider information with regard to the Corporate Actions, in whatever circumstances being possessed by the Insiders until the Material Information of such Corporate Actions has been made to public through the Securities Exchange.</p> <p>Example/illustration:</p> <p>Public offering, rights issue, Private Placement, acquisition, merger, material transaction, etc by the Company. The Blackout Period shall commence as at the Insiders being aware of the plan, until such information being released to public through newspaper or IDX and Company's Website and also submitted to OJK.</p>
<p>IV. PRINSIP DASAR PERIODE BLACKOUT</p> <p>1. Selama Periode Blackout, Orang Dalam yang dengan cara apapun memiliki Informasi Orang Dalam dilarang untuk melakukan Transaksi Saham termasuk namun tidak terbatas pada:</p> <p>(i) memberikan perintah/instruksi untuk melakukan Transaksi Saham;</p> <p>(ii) mempengaruhi pihak lain untuk melakukan Transaksi Saham dengan cara memberikan Informasi Orang Dalam yang dimiliki untuk keuntungan pribadi.</p>	<p>IV. BASIC PRINCIPLES ON BLACKOUT PERIOD</p> <p>1. During the Blackout Period, the Insider(s) in whatever manner/means, possess an Insider information, is prohibited to enter into Shares Transaction including but not limited:</p> <p>(i) to give any order/instruction to conduct the Shares Transaction.</p> <p>(ii) influencing any other party to enter into Shares Transaction by sharing his/her Insider information, for the purpose of their side interest.</p>

Gambar 2. Kebijakan Pencegahan Insider Trading di PT XL Axiata Tbk

Sehingga, dapat disimpulkan bahwa ketidakjelasan hukum menghasilkan inkonsistensi praktik dalam penerapan kebijakan pencegahan *insider trading* di kalangan perusahaan terbuka di Indonesia. Ketidakjelasan dalam SEOJK 32/2015 yang hanya memberikan rekomendasi umum tanpa panduan implementasi yang spesifik telah menciptakan ruang interpretasi yang luas bagi perusahaan-perusahaan. Akibatnya, masing-masing perusahaan mengembangkan kebijakan pencegahan *insider trading* berdasarkan pemahaman dan penafsiran mereka sendiri terhadap regulasi yang ada, yang pada akhirnya menghasilkan praktik-praktik yang tidak seragam dan berpotensi memiliki tingkat efektivitas yang berbeda dalam mencegah pelanggaran *insider trading*.

c. Komparasi Pengaturan Pencegahan Insider Trading oleh Perusahaan Terbuka di Indonesia dengan Finlandia

Di Finlandia, kebijakan *blackout period* ini telah dideklarasikan secara resmi melalui Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange, dimana Helsinki Stock Exchange saat ini telah berubah nama menjadi Nasdaq Helsinki, suatu lembaga Bursa Efek yang berlokasi di Helsinki, Finlandia. Melalui Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange tersebut, *blackout period* menjadi satu peraturan yang komprehensif untuk membatasi perdagangan efek yang dilakukan oleh Orang Dalam pada suatu perusahaan. Adapun jangka waktu tersebut diatur sekurang-kurangnya 14 (empat belas) hari, atau bahkan 21 (dua puluh satu) hari bilamana perusahaan akan

menerbitkan Laporan Hasil Keuangan Tengah Tahun (*half-year financial report*).

Perbandingan antara pendekatan regulasi di Finlandia dan Indonesia menunjukkan perbedaan mendasar yang signifikan. Di Indonesia, SEOJK 32/2015 hanya memberikan kerangka rekomendasi yang bersifat umum tanpa spesifikasi teknis yang jelas, seperti tidak adanya ketentuan mengenai durasi minimal *blackout period* atau kriteria spesifik tentang informasi yang harus dilindungi. Sebaliknya, Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange di Finlandia memberikan panduan yang sangat spesifik dan terukur, termasuk penetapan jangka waktu minimal 14 hari untuk *blackout period* umum dan 21 hari untuk periode sensitif seperti publikasi laporan keuangan tengah tahun.

5. Conclusion

Berdasarkan tinjauan di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. SEOJK 32/2015 memiliki beberapa kelemahan mendasar yang berkontribusi pada ketidakjelasan hukum, yakni (1) penerapan pendekatan *Comply or Explain* yang memberikan keleluasaan bagi perusahaan untuk tidak mematuhi ketentuan selama ada alasan logis, sehingga melemahkan daya paksa regulasi, dan (2) Rekomendasi 7.1 yang mengatur pencegahan *insider trading* hanya memberikan contoh umum seperti pemisahan data rahasia dan publik serta pembagian tanggung jawab pengelolaan informasi, tanpa memberikan panduan operasional yang konkret.
2. Hingga saat ini, perusahaan terbuka di Indonesia masih mengembangkan kebijakan pencegahan *insider trading* berdasarkan pemahaman dan penafsiran mereka sendiri terhadap POJK 21/2015 dan SEOJK 32/2015, yang pada akhirnya menghasilkan praktik-praktik yang tidak seragam dan berpotensi memiliki tingkat efektivitas yang berbeda dalam mencegah pelanggaran *insider trading*, misalnya apabila melihat komparasi antara PT Phapros Tbk dan PT XL Axiata Tbk.
3. Baik pada POJK 21/2015, SEOJK 32/2015, maupun ketentuan hukum lainnya yang relevan, diperlukan panduan yang sangat spesifik dan terukur sebagaimana Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange di Finlandia, termasuk penetapan jangka waktu minimal 14 hari untuk *blackout period* umum dan 21 hari untuk periode sensitif seperti publikasi laporan keuangan tengah tahun.

6. References

Buku

Adrian Sutedi, *Pasar Modal: Mengenal Nasabah sebagai Pencegahan Pencucian Uang*. Bandung: Alfabeta, 2013.

Komite Nasional Kebijakan Governansi, *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: KNKG, 200G.

PT Phapros Tbk, *Kebijakan Pencegahan Insider Trading*. Jakarta, 2020.

PT XL Axiata Tbk, *Periode Blackout*. Jakarta, 2019.

Jurnal

Agus S. Harahap. "Proses Initial Public Offering (IPO) di Pasar Modal Indonesia". *Jurnal Forum Ilmiah*, Volume 8 Nomor 2, (2011).

Miko Kamal. "Konsep Corporate Governance di Indonesia: Kajian atas Kode Corporate Governance". *Jurnal Manajemen Teknologi*, Volume 10 Nomor 2, (2011).

Pattitoni, Barbara Petracci, dan Spisni. "Insider trading and blackout periods: evidence from Italy". *Journal of Applied Economics*, Volume 20 Nomor 18, (2013), hlm. 53G1.

Pradnyani, Ni Putu Rai S., Budiarta, I Nyoman P., dan Widyantara, I Made M. "Tindak Pidana Penipuan Investasi Fiktif di Pasar Modal Menggunakan Skema Piramida". *Jurnal Preferensi Hukum*, Volume 3 Nomor 2, (2022).

Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, dan Robert Vishny. "Investor protection and corporate governance". *Journal of Financial Economics*, Volume 58 Nomor 2, (2000).

Yunial Laily Mutiari, Irsan, Muhammad Syahri Ramadhan. "Insider Trading dalam Perspektif Hukum Pasar Modal di Indonesia" *Jurnal Yuridis*, Volume 5 Nomor 2, (2018).

Peraturan Perundang-Undangan

Guidelines for Insider of the Helsinki Stock Exchange, The Republic of Finland, 3 Juli 201G.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.04/2015 Tentang Penerapan Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka, LN.2015/NO.27G, TLN NO.57G5.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 78/POJK.04/2017 Tentang Transaksi Efek yang Tidak Dilarang Bagi Orang Dalam, LN.2017/NO.299, TLN NO.G1G7.

Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 32/SEOJK.04/2015 Tentang Pedoman Tata Kelola Perusahaan Terbuka.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, LN.2011/No. 82, TLN No. 5234.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, LN.2011/No.111, TLN No. 525.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, LN.2023/No. 4, TLN No. G845.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, LN.2007/NO.10G. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, LN. 1995/No. G4, TLN No. 3G08.

Internet

Bittium, *Insider Guidelines*, 15 April 2021, <https://www.bittium.com/investors/corporate-governance/insider-guidelines/>, diakses 23 Mei 2025.

Hukum Online, *Mega Skandal Saham BCA: Pelakunya Mengarah pada Bandar-bandar Besar*, 20 Juli 2001, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mega-skandal-saham-bca-pelakunya-mengarah-pada-bandarbandar-besar-hol3228/>.

Indonesia Stock Exchange, *Membangun Pasar Modal yang Terpercaya dan Inklusif Menuju Indonesia Emas*, 7 Juli 2024, <https://www.idx.co.id/id/berita/siaran-pers/219G>.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Penguatan Tata Kelola Pemerintahan dan Korporasi Untuk Pemulihan Perekonomian Nasional*, 4 Maret 2021, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2357/penguatan-tata-kelola-pemerintahan-dan-korporasi-untuk-pemulihan-perekonomian-nasional>.

Nasdaq Helsinki, *Rules M Regulations*, 10 Agustus 2023, <https://www.nasdaq.com/market-regulation/nordic/helsinki>, diakses 23 Mei 2025.

Tempo, PT Danareksa Sekuritas Akan Diperiksa Bapepam, 15 Mei 2001, <https://bisnis.tempo.co/read/34182/pt-dana-reksa-sekuritas-akan-diperiksa-bapepam>.

TINJAUAN YURIDIS DINAMIKA PASCA-AKUISISI TERHADAP KEBERLANGSUNGAN PERJANJIAN KERJA: STUDI KASUS MAKO CAKE AND BAKERY BERDASARKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Nabila Putri Manda

ALSA *Local Chapter* Universitas Brawijaya

1. *Issue*

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU CIPTAKER), pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut.¹

Dalam praktiknya, pengambilalihan atau kerap disebut sebagai “akuisisi” tidak hanya menimbulkan implikasi terhadap struktur dan kepemilikan perusahaan, tetapi juga berdampak signifikan terhadap aspek ketenagakerjaan, terutama terkait dengan kelangsungan hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha.

Salah satu kasus yang relevan untuk dianalisis adalah akuisisi perusahaan Mako Cake and Bakery, sebuah entitas usaha di bidang *food and beverage* yang memiliki jaringan luas di Indonesia. Proses akuisisi perusahaan ini menimbulkan dinamika hukum, terutama dalam hal keberlanjutan perjanjian kerja antara perusahaan dan para karyawannya. Dalam proses akuisisi, sering kali terjadi perubahan manajemen, restrukturisasi organisasi, hingga rasionalisasi tenaga kerja, yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi pelanggaran hak-hak pekerja.

Pada dasarnya, perlindungan bagi pekerja sangatlah penting karena sesuai dengan pelaksanaan amanat UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 27 ayat (2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”² dan Pasal 28D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”³

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

² Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

³ *Ibid*, Pasal 28D ayat (2)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana diubah terakhir dengan UU CIPTAKER sebagai dasar hukum utama yang mengatur hubungan industrial di Indonesia memuat ketentuan mengenai keberlanjutan perjanjian kerja apabila terjadi perubahan kepemilikan perusahaan. Pengambilalihan sebagaimana diatur menjadi salah satu alasan Pemutusan Hubungan Kerja diatur dalam Pasal 154A ayat (1).⁴ Lebih lanjut, perubahan Pasal 15G ayat (1) secara tegas menyebutkan bahwa dalam hal terjadi pemutusan hubungan kerja, Pengusaha wajib membayar uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima.⁵

Namun, dalam praktiknya, implementasi pasal tersebut seringkali menghadapi tantangan, terutama dalam hal penafsiran normatif dan pelaksanaannya oleh perusahaan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yuridis untuk meninjau sejauh mana dinamika akuisisi terhadap Mako Cake and Bakery berdampak terhadap perjanjian kerja, serta bagaimana ketentuan dalam Undang-Undang mengatur dan melindungi hak-hak pekerja dalam situasi tersebut.

2. Fact

Salah satu contoh akuisisi yang terjadi di Indonesia yakni Mako Cake and Bakery yang menyebar dalam berbagai wilayah di Indonesia. Mako adalah toko roti yang memakai tema jepang karena terinspirasi dari Jepang. Mako Cake and Bakery mengusung *high-quality, refined, and delicious bread and pastries* atau roti dan kue kering berkualitas tinggi, halus, dan lezat.⁶

Mako Cake and Bakery yang dimiliki oleh Jessica Andrean berada dibawah naungan PT Mako Anugrah Kreasindo kini menjadi pengganti Breadtalk Cake and Bakery yang sebelumnya dimiliki oleh Johnny Andrean. Breadtalk merupakan salah satu *franchise* asal Singapura yang didirikan oleh George Quek pada tahun 2000 dan dibawa ke Indonesia oleh PT Talkindo Selaksa Anugrah, perusahaan di bidang *retail food and beverage* yang telah tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Produk utama yang di jual ialah roti, tetapi Breadtalk juga menjual berbagai macam kue ulang tahun dan kue kering. Konsep toko yang ditawarkan berbeda dengan konsep toko roti pada umumnya, Breadtalk menawarkan konsep yang menunjukkan dapur pembuatan roti pada pengunjung dengan menggunakan kaca transparan serta menunjukkan penampilan toko yang menggunakan penataan eksklusif.⁷

⁴ Pasal 154A ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

⁵ *Ibid*, Pasal 15G ayat (1)

⁶ Rachel. (2022). *Perjalanan Bisnis BreadTalk Berganti Nama Menjadi MAKO Cake and Bakery*. Tempo. <https://www.tempo.co/ekonomi/perjalanan-bisnis-breadtalk-berganti-nama-menjadi-mako-cake-and-bakery>.

⁷ Ekarina. (2022). *Profil Mako, Gerai Roti yang Dikabarkan Gantikan BreadTalk*. Fortune Indonesia. <https://www.fortuneidn.com/business/jenis-usaha-kelompok>.

Breadtalk sebagai salah satu *franchise* kategori *food and beverage* yang sudah dikenal banyak oleh masyarakat Indonesia, sudah mengalami perubahan yang signifikan. Tahun 2019, *franchise* Breadtalk mengalami habis kontrak, lisensi Breadtalk resmi berakhir pada November 2022 dan mengalami pengambilalihan perusahaan sehingga namanya diganti menjadi Mako Cake and Bakery. Di kota Bandung Tahun 2020, dilakukan pembukaan gerai pertama Mako Cake and Bakery, Mako Cake and Bakery merupakan *brand* resmi dari Johnny Andrean Group, brand ini dimiliki oleh anak Johnny Andrean yang bernama Jessica Andrean dan berada dibawah naungan PT Mako Anugrah Kreasindo.⁸

Salah satu gerai Breadtalk yang sudah berganti menjadi Mako Cake and Bakery yakni di Mall Gandaria City, Jakarta Selatan. Pegawai Mako Cake and Bakery disebut ada yang berasal dari bekas Breadtalk, namun juga tidak jarang juga direkrut baru. Pernyataan ini diperkuat dengan adanya wawancara yang dilakukan oleh detik.com dengan salah satu pegawai Mako Cake and Bakery di Mall Gandaria City, Selasa 27 Desember 2022. “(Karyawan MAKO) ada yang dari Breadtalk, ada yang baru. Kalau saya baru dari MAKO,” tuturnya.⁹ Kalau pun gerai Breadtalk diganti menjadi MAKO, Lisa, seorang pegawai, juga berharap dirinya bisa tetap dipekerjakan di gerai tersebut. Dengan begitu, tidak ada karyawan terdampak dari pergantian nama *brand* tersebut. “Nggak tau (nasib karyawan Breadtalk). Ya harapannya karyawan bisa tetap dikerjakan di sini ya,” harap nya.¹⁰

3. Rules and Regulation

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
- c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 10G, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 475G)
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

⁸ Asih, R. W. (2023). *Kronologi Breadtalk Ganti Nama Jadi MAKO, Ini Alasannya*. Entrepreneur.bisnis.com. <https://entrepreneur.bisnis.com/read/20230109/52/1G1G193/kronologi-breadtalk-ganti-nama-jadi-mako-ini-alasannya>.

⁹ Indraini. (2022). *Breadtalk Ganti Nama Jadi MAKO, Bagaimana Nasib Karyawan?.* DetikFinance. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-G483781/breadtalk-ganti-nama-jadi-mako-bagaimana-nasib-karyawan>.

¹⁰ *Ibid.*

G85G);

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor GG47).

4. Analysis

Dalam mengembangkan kegiatan usaha, kerap kali pengusaha melakukan aksi korporasi atau *corporate action* berupa *Merger and Acquisition* (M&A). Dalam proses akuisisi, perusahaan harus mematuhi kerangka hukum yang berlaku guna memastikan perlindungan hak seluruh pemangku kepentingan, terutama karyawan. Istilah pengambilalihan atau yang sering disebut sebagai “akuisisi” berasal dari bahasa Inggris “Acquisition” yang dalam bahasa Inggris sering disebut dengan istilah “Take Over.” Yang dimaksud dengan istilah *acquisition* atau *take over* tersebut adalah pengambilalihan suatu kepentingan pengendalian perusahaan oleh atas suatu perusahaan lain, atau secara lebih singkat yaitu akuisisi adalah pengambilalihan perusahaan yang dilakukan oleh perusahaan lain.¹¹

Menurut hukum positif yang berlaku di Indonesia, pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah terakhir dengan UU CIPTAKER).¹²

Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan atau akan dikeluarkan oleh perseroan melalui direksi perseroan atau langsung dari pemegang saham (Pasal 125 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007).¹³ Secara yuridis, cara yang ditempuh untuk mengambil alih suatu perusahaan adalah dengan membeli saham-saham baik sebagian atau seluruhnya dari perusahaan tersebut.¹⁴

Pengambilalihan perusahaan atau akuisisi dapat dilakukan secara internal atau eksternal, akuisisi *internal* adalah akuisisi terhadap perusahaan dalam kelompok sendiri, sedangkan akuisisi *eksternal* adalah akuisisi terhadap perusahaan diluar kelompok atau perusahaan dari kelompok lain.¹⁵ Akuisisi dapat terjadi secara terpaksa (*unfriendly takeover/hostile takeover*) dan sukarela/ramah (*friendly takeover*), yang dimaksud dengan akuisisi secara terpaksa atau (*unfriendly takeover/hostile takeover*)

¹¹ Munir Fuady, *Hukum Tentang Akuisisi, Take Over, dan LBO*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 3, 2008.

¹² Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor G Tahun 2023, *op.cit.*

¹³ Pasal 125 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tanpa perubahan.

¹⁴ Abdul, R Saliman, *Hukum Bisnis dan Perusahaan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.112, 2005.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 113.

adalah perusahaan kecil yang sulit berkembang terakuisisi oleh perusahaan yang lebih besar dan tergolong perusahaan konglomerasi. Sedangkan akuisisi sukarela/ramah (*friendly takeover*) adalah perusahaan kecil yang memang ingin diakuisisi oleh perusahaan konglomerasi tersebut.¹⁶

Dalam pengambilalihan perusahaan atau akuisisi terdapat beberapa kelebihan yaitu, perusahaan masih menggunakan nama lama dan tidak memerlukan surat izin untuk usaha baru, sedangkan kekurangan dari pengambilalihan perusahaan atau akuisisi yaitu, mudah terjadi duplikasi atau pemborosan dan kepemilikan perusahaan berubah.¹⁷ Dalam perkembangannya, akuisisi sendiri memiliki jenis yang beraneka ragam dan dapat dibilah-bilah mengikuti kriteria yang dipakai. Kriteria tersebut meliputi:¹⁸

- a. Jenis Usaha;
- b. Lokalisasi;
- c. Objek Akuisisi;
- d. Motivasi Akuisisi;
- e. *Divestur*;
- f. Modal Pembayaran;
- g. Akuisisi dengan *Inbreng Saham*;
- h. Akuisisi dengan *Share Swap*.

Selain itu, kategori akuisisi juga dapat dilihat dari segi *divestur*, yakni dengan melihat peralihan aset atau manajemen dari perusahaan target kepada perusahaan pengakuisisi.¹⁹ Layaknya dua sisi koin yang tidak bisa terpisahkan, fenomena akuisisi sudah pasti menimbulkan akibat hukum baik dari pihak yang mengakuisisi maupun pihak yang diakuisisi. Sebagaimana tercantum dalam hukum positif yang berlaku, proses akuisisi dilakukan dengan cara pembelian sebagian atau keseluruhan saham dari perusahaan perseroan yang diambil alih, maka akibat hukum bagi status perusahaan perseroan yang diambil alih adalah beralihnya pengendalian perseroan tersebut sebesar saham yang dibeli oleh pihak yang mengambil alih.²⁰

Selain itu, akibat hukum yang ditimbulkan akibat beralihnya sebagian saham atau keseluruhan saham pihak yang diakuisisi adalah status pekerja atau karyawan yang bekerja pada perusahaan yang diakuisisi. Setiap pekerja memiliki hubungan kerja dengan majikan yang dalam hal ini ialah perusahaan, hubungan kerja terjadi setelah diadakannya perjanjian oleh buruh dengan majikan, dimana buruh menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada majikan dengan menerima upah

¹⁶ *Ibid*.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 114.

¹⁸ *Op cit*, Munir Fuady, hlm. 9.

¹⁹ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Cet.2 PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 208, 2008.

²⁰ Abdul R. Saliman, *loc.cit*.

dan majikan menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan buruh dengan membayar upah.²¹ Perjanjian tersebut disebut juga dengan perjanjian kerja.

Perjanjian kerja harus disepakati oleh kedua belah pihak, yakni perusahaan sebagai majikan dan pekerja. Perjanjian kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu, buruh, mengikatkan diri untuk bekerja pada pihak lain yaitu majikan, selama suatu waktu tertentu dengan menerima upah.²² Perjanjian kerja dibuat sebelum pekerja memulai pekerjaannya. Hal tersebut kemudian menimbulkan kerancuan hak-hak pekerja dan kewajiban apa saja yang kemudian didapatkan sebelum dan sesudah proses akuisisi berlangsung.

Dalam proses akuisisi, terjadi perubahan pengendalian perusahaan yang menyebabkan perubahan direksi serta dimungkinkan perubahan peraturan-peraturan yang selama ini diterapkan dalam sebuah perusahaan. Berdasarkan Pasal 127 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan wajib mengumumkan ringkasan rancangan paling sedikit dalam 1 (satu) surat kabar dan mengumumkan secara tertulis kepada karyawan dari perseroan yang akan melakukan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum pemanggilan RUPS.²³ Dalam bagian penjelasan dari pasal tersebut, pengumuman dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang bersangkutan agar mengetahui adanya rencana tersebut dan mengajukan keberatan jika mereka merasa kepentingannya dirugikan.²⁴

Sebelum perubahan terakhir, Pasal 1G3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dengan tegas menyatakan bahwa hak-hak pekerja tetap dilindungi dan hubungan kerja tetap berlanjut meskipun terjadi pengambilalihan atau perubahan kepemilikan perusahaan. Namun, setelah adanya perubahan Undang-Undang Ketenagakerjaan sebagaimana diubah dengan UU CIPTAKER, ketentuan pasal tersebut telah dihapuskan.

Pasal 15G ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU CIPTAKER dapat menjadi jawaban baru yang menjamin kepastian hukum bagi pegawai yang terdampak atas akuisisi perusahaan, dalam konteks ini adalah Mako Cake and Bakery. Pasal tersebut secara tegas menyebutkan bahwa dalam hal terjadi pemutusan hubungan kerja, pengusaha wajib membayar uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima.²⁵

Selanjutnya, kriteria penerimaan uang pesangon, uang penghargaan, dan uang

²¹ Lanny Ramly, *Hukum Ketenagakerjaan*, Airlangga University Press, hlm. 23, 2008.

²² *Ibid*, hlm. 2.

²³ Pasal 127 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tanpa perubahan.

²⁴ Penjelasan Pasal 127 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tanpa perubahan.

²⁵ Pasal 15G ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor G Tahun 2023.

penggantian hak diatur lebih lanjut pada Pasal 15G ayat (2), ayat (3), ayat (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam peraturan pelaksana, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja.

Perubahan struktur manajemen atau kebijakan kerja pasca-akuisisi tidak boleh mengurangi hak-hak normatif yang telah dimiliki pekerja sebelumnya dan segala bentuk perubahan harus dilakukan melalui kesepakatan bersama, bukan secara sepihak. Oleh karena itu, Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 mengatur secara tegas hak apa saja yang akan didapatkan oleh pekerja/buruh setelah proses akuisisi.

Pasal 42 ayat (1) menyebutkan bahwa Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh karena alasan pengambilalihan perusahaan, maka pekerja/buruh berhak atas:²⁶

- a. uang pesangon sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 40 ayat (2);
- b. uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 40 ayat (3); dan
- c. uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 40 ayat (4).

Selanjutnya, Pasal 42 ayat (2) juga mengatur bahwasanya dalam hal pekerja/buruh tidak bersedia melanjutkan hubungan kerja, maka pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja dan pekerja/buruh berhak atas:²⁷

- a. uang pesangon sebesar 0,5 (nol koma lima) kali ketentuan Pasal 40 ayat (2);
- b. uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 40 ayat (3); dan
- c. uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 40 ayat (4).

Secara normatif, maka proses akuisisi tidak otomatis mengakhiri hubungan kerja antara pekerja dengan perusahaan, melainkan kembali kepada atas dasar persetujuan kedua belah pihak (asas konsensual) apakah perjanjian kerja akan dilanjutkan atau tidak. Apabila kedua belah pihak sama-sama bersedia melanjutkan hubungan kerja, maka status karyawan di perusahaan yang diambilalih tersebut tidak berubah.

Dalam konteks ini, maka tindakan yang dilakukan oleh Mako Cake and Bakery sudah sesuai dengan tinjauan yuridis atas hukum positif di Indonesia. Namun, meskipun penerapannya masih sesuai, terdapat beberapa catatan yang harus diperhatikan agar ketidakpastian dilema perjanjian kerja pasca-akuisisi yang semula dialami oleh pegawai Mako Cake and Bakery tidak terulang kembali, dalam hal ini ketidakpastian yang dialami para pekerja adalah tidak disebutkan secara eksplisit pasca-akuisisi apakah kontrak kerja akan dilanjutkan atau tidak.

²⁶ Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021.

²⁷ *Ibid*, Pasal 42 (2).

Berdasarkan analisis di atas, terdapat beberapa rekomendasi hukum yang dapat diberikan untuk memastikan bahwa proses akuisisi Mako Cake and Bakery tidak merugikan para pekerja serta tetap sesuai dengan ketentuan hukum positif di Indonesia, setidaknya tidak menimbulkan pertanyaan kepada para pekerja terkait haknya dalam melanjutkan kontrak kerja atau tidak.

Pertama, pihak perusahaan pengakuisisi wajib memberikan informasi yang transparan dan jelas kepada seluruh pekerja mengenai status hubungan kerja mereka pasca-akuisisi. Hal ini penting untuk menjaga kepastian hukum dan mencegah timbulnya ketidakpastian yang dapat merugikan salah satu pihak.

Kedua, perusahaan harus mematuhi seluruh ketentuan perundang-undangan tanpa terkecuali, baik Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja.

Terakhir dan paling utama, diperlukan adanya pengawasan dari Dinas Ketenagakerjaan serta pelibatan serikat pekerja dalam proses transisi untuk memastikan perlindungan hak-hak normatif para pekerja.

5. Conclusion

Akuisisi sebagai bagian dari dinamika bisnis *modern* membawa konsekuensi hukum yang kompleks, khususnya dalam aspek ketenagakerjaan. Dalam konteks akuisisi Mako Cake and Bakery, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor G Tahun 2023, dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 telah menyediakan kerangka hukum yang cukup kuat untuk melindungi hak-hak pekerja dan menjamin kelangsungan hubungan kerja meskipun terjadi perubahan kepemilikan perusahaan.

Oleh karena itu, penting bagi semua pihak yang terlibat dalam proses akuisisi untuk memahami dan mematuhi ketentuan hukum yang berlaku agar tercipta kepastian hukum dan keadilan bagi para pekerja. Ketidaktaatan terhadap ketentuan ini tidak hanya berpotensi menimbulkan kerugian bagi pekerja, tetapi juga dapat berimplikasi hukum bagi perusahaan, baik dalam bentuk sanksi administratif maupun gugatan di Pengadilan Hubungan Industrial.

Penulis berpendapat bahwa dengan adanya pendekatan yang berlandaskan pada prinsip perlindungan hukum dan dialog sosial yang konstruktif, proses akuisisi dapat dilakukan secara berkeadilan tanpa mengorbankan hak-hak pekerja sebagai bagian penting dari kelangsungan usaha.

6. References

Buku

Abdul, R Saliman, *Hukum Bisnis dan Perusahaan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2005.

Lanny Ramly, *Hukum Ketenagakerjaan*, Airlangga University Press, 2008.

Munir Fuady, *Hukum Tentang Akuisisi, Take Over, dan LBO*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.

Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Cet.2 PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.

Achmadi, Rizki Istighfariana, *Perlindungan Hukum Pekerja Pasca Terjadinya Akuisisi Perusahaan*, Jurist-Diction Vol.2 No.4, Surabaya, 2019.

Jurnal

Achmadi, Rizki Istighfariana, *Perlindungan Hukum Pekerja Pasca Terjadinya Akuisisi Perusahaan*, Jurist-Diction Vol.2 No.4, Surabaya, 2019.

Makalah

Sudiarta, I Wayan dan I Wayan Purwanto, *Akibat Hukum Pengambilalihan Perusahaan atau Akuisisi Terhadap Status Perusahaan Maupun Status Pekerja pada PT (Perseroan Terbatas)*, Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 201G.

Kusumadewi, Made Ariputri dan I Nyoman Damardha, *Kedudukan Hukum Pekerja dalam Hal Terjadinya Pengambilalihan Perseroan*, Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 201G.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 10G, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 475G).

Undang-Undang Nomor G Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor G85G).

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor GG47).

Internet

- Asih, R. W. (2023). Kronologi Breadtalk Ganti Nama Jadi MAKO, Ini Alasannya. Entrepreneur.bisnis.com. <https://entrepreneur.bisnis.com/read/20230109/52/1G1G193/kronologi-breadtalk-ganti-nama-jadi-mako-ini-alasannya>.
- Ekarina. (2022). Profil Mako, Gerai Roti yang Dikabarkan Gantikan BreadTalk. Fortune Indonesia. <https://www.fortuneidn.com/business/jenis-usaha- kelompok>.
- Indraini. (2022). Breadtalk Ganti Nama Jadi MAKO, Bagaimana Nasib Karyawan?." DetikFinance. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-G483781/breadtalk-ganti-nama-jadi-mako-bagaimana-nasib-karyawan>.
- Rachel. (2022). Perjalanan Bisnis BreadTalk Berganti Nama Menjadi MAKO Cake and Bakery. Tempo. <https://www.tempo.co/ekonomi/perjalanan-bisnis-breadtalk-berganti-nama-menjadi-mako-cake-and-bakery>.

Skripsi

- Lestari, Julianita. 2023. Pengaruh Rebranding dan Bauran Pemasaran Terhadap Kepuasan yang Berdampak pada Loyalitas Konsumen Mako Cake and Bakery. Skripsi, Diterbitkan. Fakultas Bisnis dan Komunikasi Institut Teknologi dan Bisnis Kalbis: Jakarta.

URGENSI PERLINDUNGAN HAK CIPTA TERHADAP KARYA DESAIN TATA BUSANA DALAM ARUS TREN FAST FASHION

Azzahra Anindyah Purnawan

ALSA Local Chapter Universitas Brawijaya

1. Issue

Perkembangan sektor desain busana dalam bidang desain industri semakin berkembang di Indonesia. Pemerintah memberikan ruang kepada masyarakat untuk menciptakan dan mengembangkan kreativitasnya, khususnya dalam hal seni, ekonomi, dan industri kreatif. Salah satu faktor yang mengalami peningkatan secara signifikan adalah industri tata busana, yang kini telah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat modern. Tata busana tidak lagi dipandang sebagai kebutuhan sandang, namun juga menjadi sebuah bentuk manifestasi diri, ekspresi intelektual, dan status sosial dalam masyarakat, yang dimana menjadi aset berharga dari sebuah individu. Hal ini menunjukkan bahwa industri tata busana memiliki nilai estetika yang tinggi serta memiliki potensi besar dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi kreatif Indonesia.

Modernisasi dalam sektor industri memberikan pengaruh terhadap kinerja dan kualitas dari produk tata busana agar tidak kalah saing dengan pengusaha bisnis lain. Hal ini memunculkan tren global yang kerap dikenal sebagai *fast fashion*. *Fast fashion* sendiri merupakan sebuah konsep di dunia tata busana yang digunakan untuk membuat produk busana dengan cepat dan siap tersedia dengan mengikuti tren terkini, yang tentunya memiliki label harga yang cenderung murah.¹ Selain itu, *fast fashion* juga merupakan sebuah sebutan modern yang dipakai oleh industri tata busana dalam menyebut desain yang beralih dari pergelaran mode ke toko dengan jangka waktu yang sedikit untuk menjaring tren terbaru di pasaran.² Banyak dari perusahaan *fast fashion* sekarang mulai berbondong-bondong mengikuti tren yang sedang berkembang guna menarik perhatian banyak kalangan di masyarakat. Meskipun tren desain ini dapat memberikan akses yang mudah terhadap fashion bagi masyarakat luas, dalam praktiknya, perusahaan *fast fashion* seringkali menjiplak, mengeksploitasi, ataupun melanggar hak cipta desain-desain busana lokal atau

¹ Haryadi, dkk. *ENVISI 2020: Desain Produk Dan Bisnis Fesyen*, hlm. 31.

² Indrawati. *Pengaruh Tren Fast Fashion Terhadap Lingkungan*. 2023.

independen yang sedang naik daun tanpa izin dari pemilik desain tersebut.³ Tentu hal ini akan merugikan banyak pelaku industri tata busana lokal, khususnya bagi desainer-desainer muda yang baru saja menginjakkan kakinya di bidang industri ini dengan membuat sebuah karya busana yang autentik. Singkatnya, ketika karya desain tata busana milik desainer dijiplak dengan mudah, lalu hasil pakaian tiruan tersebut dijual dengan harga yang lebih murah di e-commerce. Hal ini dapat merugikan desainer, karena ide dan karya autentik mereka diambil tanpa izin dan dijadikan bahan produksi massal. Padahal, nilai ekonomi sebuah karya busana orisinal dapat mencapai ratusan juta hingga milyaran rupiah. Namun, bagi pelaku usaha *fast fashion*, produk tiruan dari hasil jiplakan tersebut dijual dengan harga murah sehingga menurunkan nilai dan martabat karya asli desainer.

Indonesia memiliki regulasi mengenai Perlindungan hukum terkait hak cipta dan desain industri. Regulasi ini dapat menjadi benteng utama dalam mencegah dan menindaklanjuti secara tegas jenis pelanggaran tersebut. Hukum disini memiliki peran sentral dalam menjaga eksistensi industri kreatif dengan membuat sebuah kebijakan mengenai hak cipta, hak kekayaan intelektual, dan desain industri.⁴ Hak cipta sendiri merupakan salah satu bagian kekayaan intelektual yang memiliki ruang lingkup objek dilindungi paling luas dikarenakan hal ini mencakup bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra yang didalamnya yang mencakup pula program komputer.⁵ Hak cipta juga merupakan hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶ Selain itu, hak kekayaan intelektual merupakan hak-hak secara hukum yang berhubungan dengan hasil penemuan dan kreativitas seseorang atau suatu kelompok, sementara desain industri memberikan perlindungan khusus yang melibatkan pendaftaran untuk mendapatkan hak eksklusif terkait desain tertentu. Undang-undang tersebut diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta memberikan dasar hukum terhadap perlindungan desain busana yang memiliki unsur orisinalitas dan dituangkan dalam bentuk dua atau tiga dimensi dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri yang tentu menjadi dasar hukum penting dalam memberikan perlindungan terhadap aspek visual dari produk tata busana tersebut. Namun, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 terdapat kelemahan didalamnya. Perlindungan hak kekayaan intelektual terkait karya desain tata busana termasuk dalam ciptaan yang dilindungi terdiri atas karya seni rupa dalam segala bentuk seperti lukisan, gambar, ukiran, kaligrafi, seni pahat, patung, atau kolase yang

³ Mengenal Fast Fashion dan Dampak yang Ditimbulkan, Zero Waste Indonesia, <https://zerowaste.id/zero-waste-lifestyle/mengenal-fast-fashion-dan-dampak-yang-ditimbulkan>.

⁴ Muhammad Lukman Hakim, dkk. *Peran Hukum Kekayaan Intelektual dalam Mendukung Industri Kreatif*. Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, dan Humaniora. 2024. hlm. 580.

⁵ *Sentra HKI Universitas Islam Riau*.

⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

diatur dalam Pasal 40 ayat 1 huruf f. Adapun penjelasan terkait “gambar” yang dimaksud adalah motif, diagram, sketsa, logo, unsur-unsur warna, dan bentuk huruf indah. Karya seni batik atau seni motif lain juga diatur dalam Pasal 40 ayat 1 huruf j. Namun, ketentuan UU Hak Cipta tersebut hanya memberikan perlindungan terhadap gambar, motif atau corak yang terdapat dalam desain produk busana tersebut. Akan tetapi, bentuk desain yang sudah berwujud suatu pakaian tidak mendapatkan perlindungan dari hak cipta. Kelemahan inilah yang akhirnya perlu dikaji lebih mendalam mengenai pengaturan khusus karya desain tata busana, sehingga akhirnya desainer mendapatkan perlindungan hukum agar hak ekonomi dan moralnya tetap terjaga.

2. *Fact*

Dalam beberapa tahun terakhir, praktik penjiplakan desain dalam industri *fast fashion* semakin menjadi sorotan, terutama tindakan perusahaan global seperti “Shein” yang dikenal luas memproduksi dan menjual pakaian berdasarkan desain yang sangat mirip dengan karya desainer independen dari berbagai negara, termasuk Indonesia. Shein, sebagai salah satu merek *fast fashion* terbesar di dunia, seringkali dituding melakukan reproduksi desain secara cepat dan masif tanpa persetujuan atau lisensi dari desainer asli. Salah satunya adalah kasus yang diajukan oleh desainer Amerika Serikat, Krista Perry, yang terjadi pada tahun 2022. Ia menuduh Shein menjiplak karya ilustrasinya dan menjualnya dalam bentuk produk tanpa melakukan perizinan. Praktik serupa juga banyak dilaporkan terjadi di negara berkembang, termasuk Indonesia, di mana desainer lokal menyampaikan keluhan bahwa desain mereka yang diunggah melalui platform *e-commerce* atau media sosial dijiplak dan dijual ulang dalam volume besar tanpa kompensasi maupun pengakuan hak.

Praktik ini merupakan wujud nyata isu perlindungan kekayaan intelektual, khususnya pada sektor desain tata busana yang bersinggungan dengan hak cipta dan desain industri. Di Indonesia, tindakan penjiplakan seperti ini menimbulkan sebuah konsekuensi hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, di mana desain busana yang mengandung nilai orisinalitas dan telah diwujudkan dalam bentuk nyata dapat dikategorikan sebagai karya seni terapan yang memperoleh perlindungan secara otomatis. Dalam konteks hukum internasional, tindakan *Shein* berpotensi melanggar ketentuan dalam Pasal 25 dan Pasal 26 TRIPS *Agreement*, yang mewajibkan negara anggota WTO untuk memberikan perlindungan terhadap desain industri yang orisinal serta memastikan bahwa pemilik hak memiliki hak eksklusif untuk melarang pihak lain mengeksploitasi desain tersebut secara komersial tanpa izin.

3. *Rules and Regulation*

Kerangka hukum positif merupakan seperangkat kumpulan asas dan kaidah hukum yang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus, yang tentunya ditegakkan oleh negara atau lembaga peradilan terkait.⁷ Hukum positif ini mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut kepentingan individu (hukum privat) maupun kepentingan negara (hukum publik). Peraturan tersebut tidak hanya menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tetapi juga menjadi tolak ukur dalam menyelesaikan persoalan hukum secara sistematis dan objektif.

Secara normatif, perlindungan hukum terhadap desain tata busana dapat ditemukan dalam 2 (dua) ketentuan hukum yang berbeda, yakni dalam undang-undang hak cipta dan undang-undang desain industri. **Pertama**, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta memberikan dasar hukum terhadap perlindungan desain busana yang memiliki unsur orisinalitas dan dituangkan dalam bentuk dua atau tiga dimensi.

Kedua, adapun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri yang tentu menjadi dasar hukum penting dalam memberikan perlindungan terhadap aspek visual dari produk tata busana tersebut.

Ketiga, pengaturan mengenai perlindungan desain tata busana juga dapat dikaitkan dengan ketentuan *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS *Agreement*) yang diadopsi oleh Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

4. Analysis

Fenomena *fast fashion* yang merajalela menimbulkan sebuah permasalahan hukum yang kompleks dalam konteks perlindungan hak cipta atas tata busana. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, yang mengatur karya cipta di bidang seni, termasuk desain tata busana yang memiliki keaslian dan diwujudkan dalam bentuk nyata yang tentu memperoleh perlindungan hukum. Akan tetapi dalam praktiknya, terdapat ambiguitas terkait apakah desain busana termasuk dalam kategori karya seni murni atau seni terapan, yang berimplikasi terhadap durasi dan ruang lingkup perlindungan hukum. Dalam Pasal 40 ayat (1) disebutkan bahwa sebuah karya seni rupa, baik dalam bentuk dua dimensi maupun tiga dimensi, merupakan salah satu objek yang dilindungi hak cipta. Lebih lanjut, Pasal 4 undang-undang terkait menyatakan bahwa hak cipta timbul secara otomatis sejak ciptaan tersebut diwujudkan tanpa perlu adanya prosedur pendaftaran. Mekanisme ini dikenal sebagai sistem deklaratif, yang memberikan kemudahan bagi para desainer untuk memperoleh perlindungan hukum tanpa beban administratif.

⁷ I. Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 5G.

Namun, adapun tantangan yang muncul ketika harus membuktikan unsur orisinalitas dan unsur pelanggaran, khususnya jika desain tersebut mengalami sedikit modifikasi oleh pelaku *fast fashion*. Namun, patut diketahui bahwa UU Hak Cipta ini hanya memberikan perlindungan terhadap gambar, motif atau corak yang terdapat dalam desain produk busana tersebut. Akan tetapi, bentuk desain yang sudah berwujud suatu pakaian tidak mendapatkan perlindungan dari hak cipta. Sehingga perlindungan hukum terkait hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, untuk memberikan perlindungan dalam kegunaan secara praktis dan ketika dikomersialkan kepada masyarakat umum.

Menurut Pasal 1 angka 1 tertera bahwa desain industri merupakan suatu kreasi yang berhubungan dengan bentuk, konfigurasi, atau komposisi garis dan warna, atau gabungan dari unsur-unsur tersebut yang dimana akan memberikan kesan estetika dan dapat diwujudkan pula dalam pola tiga dimensi atau dua dimensi, serta dapat digunakan untuk menghasilkan suatu produk, barang, komoditas industri maupun kerajinan tangan. Perlindungan melalui ketentuan ini bersifat konstitutif, yakni akan berlaku jika pendaftaran dilakukan secara resmi di Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual. Meskipun sistem ini memberikan kepastian hukum yang lebih kuat, pelaku industri tata busana seringkali tidak menggunakan jalur ini dikarenakan perkembangan dalam dunia tata busana yang sangat cepat berubah dan tidak semua desain dibuat untuk bertahan dalam jangka panjang. Sehingga hak-haknya menjadi rentan untuk dilanggar. Secara teoritis, pendekatan utilitarian dalam hukum kekayaan intelektual mengakui bahwa perlindungan hukum terhadap karya cipta, termasuk desain tata busana, yang tentunya bertujuan untuk memberikan insentif ekonomi kepada pencipta agar terus berinovasi. Namun, pendekatan ini belum terimplementasi secara maksimal dalam praktik penegakan hukum di Indonesia. Ketika terjadi pelanggaran, mekanisme penyelesaian sengketa cenderung panjang, rumit, dan tidak efisien, sehingga tidak memberikan efek jera bagi pelaku pelanggaran, terutama pelaku korporasi *fast fashion* yang sudah berskala besar dan mendunia.

Lebih lanjut, Indonesia merupakan anggota dalam organisasi perdagangan dunia (WTO). Indonesia sendiri meratifikasi salah satu hukum internasional yaitu ketentuan *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS *Agreement*) yang diadopsi juga oleh WTO. Dalam Pasal 25 TRIPS menyatakan bahwa desain industri harus dilindungi oleh negara anggota sepanjang memenuhi unsur orisinalitas. Indonesia sebagai negara anggota WTO memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan ketentuan ini ke dalam hukum nasional. Namun, hingga saat ini belum terdapat pengaturan khusus dalam hukum nasional yang secara eksplisit memberikan perlindungan terhadap desain tata busana sebagai objek yang berdiri sendiri, sebagaimana dilakukan oleh negara-negara anggota Uni Eropa melalui *Council Regulation* (EC) No. 6/2002 *on Community Designs*, yang

memungkinkan perlindungan desain baik dalam bentuk terdaftar (*registered designs*) maupun tidak terdaftar (*unregistered designs*). Sementara itu, WIPO (*World Intellectual Property Organization*) mendefinisikan hak cipta sebagai "*The legal term used to describe the rights that creators have over their literary and artistic works. Works covered by copyright range from books, music, paintings, sculpture, and films, to computer programs, databases, advertisements, maps, and technical drawings.*" Berdasarkan definisi tersebut, hak cipta mencakup perlindungan terhadap hasil ekspresi ide, bukan ide itu sendiri. Dalam konteks desain busana, yang dilindungi adalah wujud nyata dari desain tersebut, seperti sketsa atau prototipe yang telah diwujudkan, bukan sekadar konsep atau gagasan desain. Hukum di Indonesia belum mengadopsi perlindungan desain busana tanpa pendaftaran (*unregistered design protection*) sebagaimana yang berlaku dalam sistem hukum Uni Eropa melalui *Council Regulation (EC) No 6/2002*. Padahal, perlindungan jenis ini dapat memberikan solusi bagi desain-desain yang memiliki umur siklus yang pendek yang tentunya layak dilindungi.

Dengan demikian, walaupun UU Hak Cipta masih terdapat kelemahan dalam mengatur terkait karya desain tata busana. Terdapat UU Desain Industri yang dapat mengatasi permasalahan tersebut. Akan tetapi UU Desain Industri ini kurang fleksibel dan memadai dikarenakan perlindungan melalui ketentuan ini bersifat konstitutif, yakni akan berlaku jika pendaftaran dilakukan secara resmi di Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual. Meskipun dapat memberikan kepastian hukum yang lebih kuat, pelaku industri tata busana seringkali tidak menggunakan jalur ini dikarenakan perkembangan dalam dunia tata busana yang sangat cepat berubah dan tidak semua desain dibuat untuk bertahan dalam jangka panjang. Sehingga Indonesia perlu mempertimbangkan mekanisme perlindungan desain tanpa pendaftaran, agar desainer tata busana tetap terlindungi meski karyanya tidak didaftarkan secara formal seperti ketentuan *Council Regulation (EC) No. 6/2002 on Community Designs*, yang memungkinkan perlindungan desain baik dalam bentuk terdaftar (*registered designs*) maupun tidak terdaftar (*unregistered designs*).

5. Conclusion

Perlindungan hukum terhadap desain tata busana dalam konteks *fast fashion* menghadapi tantangan yang signifikan, terutama akibat praktik penjiplakan oleh pelaku industri berskala besar seperti *Shein*. Meskipun desain tata busana dapat dilindungi melalui rezim hak cipta dan desain industri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000, implementasinya belum sepenuhnya efektif. Ketiadaan regulasi khusus dan lemahnya penegakan hukum ini menyebabkan posisi desainer lokal menjadi rentan terhadap tindakan eksploitasi yang dilakukan oleh pelaku industri tata busana. Oleh karena itu, reformasi regulatif, peningkatan kesadaran hukum, serta kerja sama internasional

sangat dibutuhkan guna memastikan perlindungan hukum yang lebih adil dan proporsional terhadap karya desain tata busana di dunia, khususnya bagi masyarakat Indonesia.

6. *References*

Jurnal

Hakim, Muhammad Lukman, Haidar Danendra Febrian Ar Rafi, Dimas Herdian Nugrahimsyah, Fakhri Azhar, and Fajar Kurniawan. 2024. "Peran Hukum Kekayaan Intelektual Dalam Mendukung Industri Kreatif". *Kultura: Jurnal Ilmu Hukum, Sosial, Dan Humaniora* 2 (11):580-83.
<https://jurnal.kolibi.org/index.php/kultura/article/view/4345>.

Mokoginta, Zico A. 2017. "Perlindungan Hukum Atas Desain Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri." *Lex Crimen* VI.

Treynando, Chrisandi, Emir Adzan Syazali. "Perlindungan Hukum terhadap Pelaku Usaha Brand Fashion yang Memiliki Kekayaan Intelektual." *Jurnal Ilmu Hukum Prima*, vol. 5 No. 2, 2022

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Desain Industri.

Situs Web

Leman, Fiona May, dkk. "Dampak Fast Fashion terhadap Lingkungan." 2020, <https://www.ciputra.ac.id/envisi/wp-content/uploads/publikasifpd/ENVISIFPD-2020-P128-FIONA%20MAY%20LEMAN,%20SOELISTYOWATI,%20JENNI%20PURNOMO-DAMPAK%20FAST%20FASHION%20TERHADAP%20L>

Sinaga, S.H., M.H., Dr. Niru Anita. "Perlindungan Desain Industri sebagai Bagian dari Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia."

SIP Law Firm. “Fungsi HKI Dalam Industri Fashion di Indonesia.” 2024. SIP Law Firm. <https://siplawfirm.id/industri-fashion/?lang=id>.

Ukus, Deanne Carmel. “Akibat Hukum Penyalahgunaan Desain Pakaian untuk Kepentingan Komersial Tanpa Izin Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.”



**NATIONAL CHAPTER
INDONESIA**

NATIONAL BOARD 2025-2026