

Kumpulan Tulisan HUKUM

SERLIKA APRITA,SH., M.H.

 **PenA Indis**
Penulis Antologi Indahnya Islam

2016

KUMPULAN TULISAN HUKUM



SERLIKA APRITA, S.H., M.H.

Kumpulan Tulisan Hukum

Penulis:

Serlika Aprita, SH., M.H

ISBN:

978-602-429-041-2

Ukuran Buku:

21 x 29 cm

Tebal Buku:

297 Halaman

Editor:

Nitha Ayesha

Desain Sampul:

Fandy Said

Tata Letak:

Fandy Said

Cetak Pertama:

Januari 2017

Diterbitkan Oleh:



CV. Pena Indis

Jalan Bitoa Lama No. 105

Kel. Antang, Kec. Manggala

Makassar - Sulawesi Selatan. 90234

No Hp: 082113883062

email: pena_indhis@yahoo.co.id

Blog: www.penaindhis.com

Toko Online: www.indhisbook.com

Sanksi Pelanggaran

Undang-Undang Hak Cipta 2002

1. Barang siapa dengan sengaja tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

Halaman Persembahan

"Menuntut ilmu adalah jihad di jalan Allah dan orang yang menuntut ilmu laksana mujahid di jalan Allah Ta'ala."

Ustadz Abu Fat-hi Yazid Jawas hafishahullah

"Ilmu lebih utama daripada harta, sebab ilmu warisan para nabi, sedangkan harta adalah warisan Qorun, Firaun dan lainnya. Ilmu lebih utama dari harta karena ilmu itu menjada kamu, kalau harta kamulah yang menjaganya."

Ali bin Abi Thalib

"Orang berilmu lebih utama daripada orang yang selalu berpuasa, salat dan berjihad. Karena apabila mati orang berilmu, maka terdapatlah kekosongan dalam islam yang tidak dapat ditutup selain oleh penggantinya yaitu orang berilmu juga."

Umar bin Khattab

"Barang siapa menuntut ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga. Dan tidaklah berkumpul suatu kaum di salah satu dari rumah-rumah Allah, mereka membaca kitabullah dan saling mengajarkannya diantara mereka, kecuali akan turun kepada mereka ketenangan, diliputi dengan rahmat, dikelilingi oleh para malaikat, dan Allah akan menyebut-nyebut mereka kepada siapa saja yang ada di sisi-Nya."

HR. Muslim

Kupersembahkan Untuk:

-Mama dan Papa Tersayang

-Abang dan Adek Tercinta

-Seseorang Terkasih

-Rekan-Rekan Sealmamater Fakultas Hukum dan Magister Hukum Universitas Sriwijaya

-Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Daftar Isi

HALAMAN PERSEMBAHAN	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR SKEMA	x

HAK ASASI MANUSIA BIDANG EKONOMI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEKERJA DAN PENGUSAHA PADA PERUSAHAAN PAILIT

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah.....	10
2. BAB II: PEMBAHASAN	11
A. Perlindungan Hukum bagi Pekerja selaku Kreditor sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi sehubungan dengan Hak Pekerja untuk Mendapatkan Pelunasan Utang didahulukan dikarenakan Perusahaan Pailit	12
B. Perlindungan Hukum bagi Pengusaha selaku Debitor sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi pada Perusahaan Pailit.....	25
3. BAB III: PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	43
B. Saran	44

KEWAJIBAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL SEHUBUNGAN PEMBENTUKAN BADAN PENYELENGGARA JAMINAN KESEHATAN (BPJS) BAGI FAKIR MISKIN DAN ORANG TIDAK MAMPU SEBAGAI PERWUJUDAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA BIDANG KESEHATAN

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	45
A. Latar Belakang	45
B. Perumusan Masalah.....	64
2. BAB II: PEMBAHASAN	65
A. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia	65
B. Dasar Hukum Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional	74
C. Bentuk dan Mekanisme Kewajiban Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial sehubungan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan	

(BPJS) bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Kesehatan.....	80
D. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.....	89
E. Hak dan Kewajiban dalam Hubungan Hukum Para Pihak dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.....	93
F. Tanggung Jawab Hukum dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.....	94
3. BAB III: PENUTUP.....	111
A. Kesimpulan.....	111
B. Saran	112

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PERKOPERASIAN:
PEMBERLAKUAN MANAJEMEN RISIKO DALAM PRAKTIK BERKOPERASI DAN PERUBAHAN STATUS UNIT SIMPAN PINJAM (USP) DALAM KOPERASI MENJADI KOPERASI SIMPAN PINJAM (KSP)**

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	113
A. Latar Belakang	113
B. Perumusan Masalah.....	138
2. BAB II: PEMBAHASAN	139
3. BAB III: PENUTUP.....	167
A. Kesimpulan	167
B. Saran	169

**KEWENANGAN PENGADILAN NIAGA DALAM MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERKARA PERMOHONAN PERNYATAN PAILIT
(Studi Terhadap Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga terhadap Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit di Pengadilan Negeri)**

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	171
A. Latar Belakang.....	171
B. Perumusan Masalah	180
2. BAB II: PEMBAHASAN.....	181
A. Kedudukan dan Wewenang Pengadilan Niaga.....	181
B. Proses Beracara di Pengadilan Niaga.....	198
C. Susunan Organisasi di Pengadilan Niaga	201
D. Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan atas Pengadilan Niaga	201
E. Rasio Hukum Putusan Pengadilan Niaga Menghentikan Putusan Pengadilan Negeri yang Menetapkan Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit.....	202

3. BAB III: PENUTUP	
A. Kesimpulan	211
B. Saran	212

URGENSI NASIONALISASI PENANAMAN MODAL ASING OLEH PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	213
A. Latar Belakang.....	213
B. Perumusan Masalah	233
2. BAB II: PEMBAHASAN.....	235
A. Rasio Hukum Pemerintah Republik Indonesia Pada Sikap Melakukan Nasionalisasi Penanaman Modal Asing	235
B. Perbandingan Hukum dengan Bolivia, Venezuela dan Meksiko dalam hubungannya dengan Faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing oleh Pemerintah Republik Indonesia.....	246
3. BAB III: PENUTUP	
A. Kesimpulan	259
B. Saran	260

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BIDANG EKONOMI DI INDONESIA

1. BAB I: PENDAHULUAN.....	261
A. Latar Belakang.....	261
B. Perumusan Masalah	270
2. BAB II: PEMBAHASAN.....	271
3. BAB III: PENUTUP.....	281
A. Kesimpulan	281
B. Saran	281

DAFTAR PUSTAKA	283
----------------------	-----

Daftar Tabel

1. Tabel I: Register Perkara Yang Masuk Pada Pengadilan Niaga dari Tahun 2007 Sampai pada Bulan Juli 2008 176

Daftar Skema

1. Skema I: Rasio Hukum Putusan Pengadilan Niaga Menghentikan Putusan Pengadilan Negeri Yang Menetapkan Eksekusi Atas Harta Kekayaan Debitor Pailit.. 210

HAK ASASI MANUSIA BIDANG EKONOMI PERLINDUNGAN HAK ASASI PEKERJA DAN PENGUSAHA PADA PERUSAHAAN PAILIT

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia diciptakan oleh Tuhan yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta. Karena setiap manusia diciptakan kedudukannya sederajat dengan hak-hak yang sama, maka prinsip persamaan dan kesederajatan merupakan hal utama dalam interaksi sosial.¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²

Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat adanya peran negara untuk melindungi hak asasi manusia yang meliputi berbagai bidang kehidupan terdiri atas hukum, pendidikan, agama, politik, ekonomi, sosial budaya, dan sebagainya. Dari sekian banyak bidang hak asasi manusia yang dilindungi negara, hak asasi manusia di bidang ekonomi yang paling dominan menjadi perhatian utama bagi negara, hal ini dikarenakan berkaitan erat dengan konsep kesejahteraan warga negaranya dalam melangsungkan kehidupan sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 UUD 1945 satu diantaranya tugas negara adalah memajukan kesejahteraan umum.

Salah satu Pasal dalam UUD 1945 yaitu Pasal 28D ayat 2 yang menentukan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan

¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm.199.

²Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan *Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia*. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No.165, Tambahan Lembaran Negara RI No.3886.

kerja. Kenyataan bahwa dalam menjalankan operasionalnya, perusahaan tidak selalu menunjukkan perkembangan dan peningkatan laba (*profit*), sebab risiko yang dapat timbul dari bisnis, baik itu risiko investasi, risiko pembiayaan dan risiko operasi. Semua risiko dapat mengancam kesinambungan dari keuangan perusahaan dan yang paling fatal perusahaan bisa mengalami bangkrut (*pailit*) karena tidak bisa membayar semua kewajiban utang perusahaannya.

Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum bagi pekerja dalam menjalankan kegiatan bisnis sebagai upaya ketika perusahaan debitor dalam keadaan tidak mampu membayar utang-utangnya bagi kreditor-kreditor dalam hukum kepailitan, maka dalam hal ini pekerja berhak mendapatkan pelunasan upah terlebih dahulu. Suatu perusahaan dalam rangka pengembangan usahanya dimungkinkan mempunyai utang. Perusahaan yang mempunyai utang bukanlah merupakan suatu hal yang buruk asalkan perusahaan itu masih dapat membayar kembali. Perusahaan yang seperti ini biasanya disebut sebagai perusahaan yang *solvabel* artinya perusahaan yang mampu membayar utangnya. Sebaliknya, jika suatu perusahaan yang sudah tidak mampu membayar utang-utangnya lagi disebut *insolvable* artinya tidak mampu membayar. Keadaan yang demikian ini mengakibatkan perusahaan mengalami kesulitan serius untuk membayar utang-utangnya sehingga kreditor dirugikan secara ekonomis. Dalam kondisi demikian, hukum kepailitan diperlukan guna mengatur penyelesaian sengketa utang piutang antara debitor dan kreditornya.³

Masalah kepailitan selalu dihubungkan dengan kepentingan para kreditor khususnya tentang tata cara dan hak kreditor untuk memperoleh kembali pembayaran piutangnya dari seorang debitor yang dinyatakan pailit dan sekaligus juga berhubungan dengan perbedaan kedudukan hak diantara para kreditor.⁴ Untuk mengantisipasi adanya perbuatan-perbuatan debitor yang merugikan kreditor maka, pemerintah melakukan perubahan-perubahan yang cukup signifikan dalam peraturan hukum, yaitu adalah melakukan penyempurnaan terhadap peraturan hukum Kepailitan yang ada.⁵ Ada beberapa faktor perlunya pengaturan mengenai Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yaitu untuk menghindari adanya:

1. Perebutan harta debitor apabila waktu yang sama ada beberapa kreditor yang menagih piutangnya dari debitor;

³Ima Nurhayati, "Tinjauan Terhadap Undang-Undang Kepailitan: Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, *Mimbar Hukum Majalah Berkala* Nomor: 32/VI, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1999, hlm.41.

⁴*Ibid.*, hlm.29.

⁵Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, "Seri Hukum Bisnis Kepailitan", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.3.

2. Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan yang menuntut haknya dengan cara menjual barang milik debitor tanpa memperhatikan kepentingan debitor atau para kreditor lainnya;
3. Kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah seorang kreditor atau debitor sendiri.⁶

Kedudukan pengusaha selaku debitor digantikan oleh kurator selama proses kepailitan berlangsung dan kurator tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan dalam menjalankan ketentuan mengenai Pemutusan Hubungan Kerja dan penentuan besarnya pesangon. Undang-Undang Kepailitan menetapkan pihak yang akan melakukan pengurusan dan pemberesan terhadap harta kekayaan debitor pailit melalui kurator. Berdasarkan ketentuan Pasal 67 dan Pasal 67A Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa kurator adalah orang perseorangan atau persekutuan perdata yang memiliki keahlian khusus sebagaimana diperlukan untuk mengurus dan membereskan harta pailit dan telah terdaftar dalam Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Menurut *S. Wojowasito* sebagaimana dikutip dari *Annalisa Yahanan*, kurator diartikan sebagai: (a) orang yang ditunjuk untuk mengawasi barang bangkrut; (b) orang yang melaksanakan *curatele*; (c) anggota komisi pengawas universitas. Berdasarkan ketiga makna kurator sebagaimana ditegaskan oleh *S. Wojowasito*, makna yang lebih tepat digunakan dalam artian kurator adalah orang yang ditunjuk untuk mengawasi barang bangkrut.⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 95 ayat 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatakan, bahwa dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau likuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja merupakan utang yang didahulukan pembayarannya. Dalam kata lain bahwa kedudukan pekerja dalam kepailitan merupakan *creditor preference* atau kreditor yang diistimewakan yang didahulukan pembayarannya daripada utang lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, menyatakan bahwa sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan, upah yang terhutang sebelum maupun sesudah putusan pernyataan pailit diucapkan merupakan utang harta pailit.

⁶Rahayu Hartini, “*Penyelesaian Sengketa Kepailitan di Indonesia: Dualisme Kewenangan Pengadilan Niaga & Lembaga Arbitrase*”, Kencana, Jakarta, 2009, hlm.69-70.

⁷Annalisa Yahanan, *Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Alternatif Penyelesaian Utang Piutang*, Palembang: UNSRI, 2007, hlm.76.

Harta pailit adalah harta milik debitor yang dinyatakan pailit dengan berdasarkan kepada putusan pengadilan.⁸ Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menyatakan bahwa kepailitan meliputi seluruh harta kekayaan debitor pada saat pernyataan pailit itu diputuskan beserta semua harta kekayaan yang diperoleh selama kepailitan itu. Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa dengan pernyataan pailit, debitor pailit demi hukum kehilangan hak untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang dimaksudkan ke dalam kepailitan, terhitung sejak tanggal kepailitan itu.

Sehubungan dengan hilangnya hak untuk menguasai dan mengurus kekayaan debitor maka kuratornya yang berperan terhadap kekayaan debitor seperti yang diatur dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, yang isinya menerangkan bahwa kuratornya yang berwenang melakukan pengurusan dan pembesaran harta pailit. Dengan demikian, debitor kehilangan hak menguasai harta yang masuk dalam kepailitan namun tidak kehilangan hak atas harta kekayaan yang berada diluar kepailitan.⁹ Pendapat lain dari *Imran Nating*, kendati telah ditegaskan bahwa dengan dijatuhkannya putusan pailit harta kekayaan debitor pailit akan terus dikuasai oleh kurator, namun tidak semua kekayaan debitor pailit diserahkan kepada kurator.¹⁰

Ada beberapa harta yang dengan tegas dikecualikan dari kepailitan, yaitu:

- 1) Alat perlengkapan tidur dan pakaian sehari-hari;
- 2) Alat perlengkapan dinas;
- 3) Alat perlengkapan kerja;
- 4) Persediaan makan untuk kira-kira satu bulan;
- 5) Gaji, upah, pensiun, uang jasa dan honorium;
- 6) Hak cipta;
- 7) Sejumlah uang yang ditentukan oleh hakim pengawas untuk nafkahkan (debitor);
- 8) Sejumlah uang yang diterima dari pendapatan anak-anaknya.¹¹

⁸Gunawan Widjaja., *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004, hlm.94.

⁹Fennieka Kristianto, *Kewenangan Menggugat Pailit dalam Perjanjian Kredit Sindikasi*, Jakarta: Minerva Athena Pressindo, 2009, hlm.83.

¹⁰Imran Nating, *Peranan dan Tanggung Jawab Kurator dalam Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2004, hlm.145.

¹¹Annalisa Yahanan, *Op.Cit.*, hlm.60.

Pengecualian di atas mirip dengan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menyatakan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 21 tidak berlaku terhadap:

- 1) Benda, termasuk hewan yang benar-benar dibutuhkan oleh debitor sehubungan dengan pekerjaannya, perlengkapan, alat-alat medis yang dipergunakan untuk kesehatan, tempat tidur dan perlengkapannya yang dipergunakan oleh debitor dan keluarganya, dan bahan makanan untuk 30 (tiga puluh) hari bagi debitor dan keluarganya yang terdapat di tempat itu;
- 2) Segala sesuatu yang diperoleh debitor dan pekerjaannya sendiri sebagai penganjian dari suatu jabatan atau jasa, sebagai upah, pensiun, uang tunggu atau uang tunjangan, sejauh yang ditentukan oleh hakim pengawas;
- 3) Uang yang diberikan kepada debitor untuk memenuhi suatu kewajiban memberi nafkah menurut Undang-Undang.

Perbuatan debitor lalai dalam membayar upah dan hak-hak lainnya bagi pekerja atau buruh yang merupakan kedudukan buruh/pekerja dalam kepailitan merupakan *creditor preference* atau kreditor yang diistimewakan yang didahulukan pembayarannya daripada utang lainnya mengakibatkan kerugian bagi pekerja sebagai kreditor. Kondisi demikian menurut *Sutan Remy Sjahdeini* bertentangan dengan tujuan hukum kepailitan untuk mencegah debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan kreditor.¹² Perbuatan debitor ini juga dikategorikan tidak menjunjung tinggi asas perlindungan hukum yang diberikan oleh hukum kepailitan kepada kreditor dikarenakan, secara umum hukum kepailitan bertujuan untuk melindungi kreditor dari debitor yang tidak jujur.¹³

Dalam kasus perusahaan pailit, selain hak pekerja sebagai kreditor untuk didahulukan pelunasan pembayaran utangnya tidak menghapuskan hak pengusaha sebagai debitor untuk tetap memperoleh perlindungan hukum. Keberadaan ketentuan tentang kepailitan sebagai suatu lembaga hukum tidak hanya bertujuan untuk melindungi hak pekerja sebagai kreditor tetapi juga, bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi debitor dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dalam upaya mewujudkan asas keseimbangan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

¹²Sutan Remy Sjahdeini, dalam Bagus Irawan, “*Aspek-Aspek Hukum Kepailitan, Perusahaan dan Asuransi*”, Bandung: PT. Alumni, 2007, hlm.31.

¹³Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan dalam Hukum Kepailitan di Indonesia*”A Critical Review on Bankruptcy Law: Towards The Bankruptcy Laws That Protect Creditor and Debtor Interest”, Edisi 2, Jakarta: PT. Sofmedia, 2010, hlm.401.

dengan tegas mengemukakan diadopsinya asas keseimbangan. Mengenai asas keseimbangan, penjelasan umum Undang-Undang tersebut mengemukakan sebagai berikut:

Undang-Undang ini mengatur beberapa ketentuan yang merupakan perwujudan dari asas keseimbangan, yaitu di satu pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata lembaga kepailitan oleh debitur yang tidak jujur, di pihak lain, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh kreditor yang beritikad tidak baik.

Konsep perlindungan hukum seimbang bagi debitur dan kreditor dalam Undang-Undang Kepailitan sejalan dengan konsep dari perlindungan kepentingan yang seimbang dengan dasar Negara RI yaitu Pancasila. Berdasarkan konsep perlindungan hukum menurut Pancasila dijelaskan bahwa kepentingan semua pihak atau masyarakat harus tetap diutamakan, tanpa mengutamakan kepentingan individu atau pribadi. Atas dasar penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa konsep perlindungan hukum menurut pancasila di dalamnya terkandung makna hak asasi manusia. Hak asasi manusia yang dimaksud adalah mengutamakan kepentingan dan kewajiban semua pihak atau masyarakat. Berdasarkan sila “Kemanusiaan yang adil dan beradab” harus dikembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.

Konsep perlindungan kepentingan seimbang yang diatur dalam Pancasila ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa baik debitur maupun kreditor mempunyai hak asasi manusia dimana hak ini melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa harus dilindungi oleh negara, pemerintah, dan hukum. Atas dasar ini maka, Undang-Undang Kepailitan harus memberikan perlindungan seimbang bagi debitur dan kreditor sebagai perwujudan pemenuhan perlindungan hak asasi manusia.¹⁴ Hal ini dikarenakan suatu Undang-Undang Kepailitan yang baik haruslah dilandaskan pada asas perlindungan yang seimbang bagi semua pihak yang terkait dan berkepentingan dengan kepailitan. Sehubungan dengan itu, Undang-Undang Kepailitan yang baik seyogyanya tidak hanya memberikan perlindungan bagi kreditor tetapi juga bagi debitur.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU telah mengadopsi asas keseimbangan tersebut dengan menyebutkan asas “adil”. Dalam penjelasan umum dari Undang-Undang tersebut antara lain dikemukakan “Pokok-pokok penyempurnaan Undang-

¹⁴Daniel F. Aling, “*Perlindungan Debitur dan Kreditor Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU Serta Dampaknya Bagi Perbankan*”, Karya Ilmiah, Departemen Pendidikan Nasional RI, Fakultas Hukum Universitas SamRatulangi, Manado, 2009, hlm.4.

Undang tentang Kepailitan tersebut meliputi segi-segi penting yang dinilai perlu untuk mewujudkan penyelesaian masalah utang piutang secara cepat, **adil**, terbuka, dan efektif.”

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, dan tidak berat sebelah.¹⁵ Adil mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma yang berlaku sesuai aturan hukum, dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat, serta keberlakuannya mempunyai kedudukan yang sama bagi semua pihak.¹⁶

Berdasarkan ketentuan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU mengadopsi asas keseimbangan dengan menyebutkan asas keadilan yang mempunyai makna untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan pihak penagih yang mengusahakan pembayaran atas tagihan masing-masing terhadap debitor dengan tidak mempedulikan kreditor lainnya.¹⁷

Suatu aturan hukum positif harus mencerminkan asas-asas hukum sebab asas hukum merupakan fundamen dari sistem hukum.¹⁸ Keadilan sebagai asas hukum apabila ditinjau dari faktor idiil dapat diterapkan apabila telah tertuang dalam aturan hukum positif, hal ini dikarenakan aturan hukum peraturan perundang-undangan mempunyai suatu daya paksa untuk dilaksanakan. Tercakup dalam faktor idiil ialah pemahaman tentang hukum, falsafah hukum dan cita hukum suatu masyarakat tertentu. Sedangkan ditinjau dari faktor riil keadilan sebagai asas hukum penerapannya dalam kasus. Faktor riil di dalam hukum merujuk kepada kondisi faktual suatu masyarakat tertentu dan kemungkinan mengejentawahkan hukum dari kondisi faktual tersebut.

Faktor idiil dalam setiap bangsa atau masyarakat tidak mungkin seragam, pasti ada perbedaan pandangan tentang ini karena setiap orang memiliki perasaan, kehendak dan cara pikir yang berbeda-beda. Demikian juga dengan faktor riil yang ditemukan dalam setiap masyarakat akan menunjukkan perbedaan. Setiap tertib hukum harus memperhatikan kedua faktor ini, baik faktor riil maupun faktor idiil sangat berpengaruh terhadap pembentukan dan ruang lingkup asas hukum.

Asas hukum memiliki dua landasan, yaitu asas hukum berakar di dalam kenyataan kemasyarakatan dan di dalam nilai-nilai yang dipilih masyarakat yang bersangkutan sebagai pedoman hidup, fungsi asas hukum dalam konteks ini adalah menyalurkan faktor idiil dan

¹⁵Eko Hadi Wiyono, “*Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*”, Jakarta: Akar Media, 2007, hlm.10.

¹⁶M. Agus Santoso, “*Hukum, Moral, dan Keadilan*”, Jakarta: Kencana, 2012, hlm.85.

¹⁷Rahayu Hartini, “*Hukum Kepailitan*”, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2007, hlm.17.

¹⁸Sudikno Mertokusumo, “*Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*”, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm.5-6.

faktor riil berkenaan dengan hukum. Keberlakuan atau keabsahan asas hukum dimana termasuk di dalamnya asas keadilan dilandaskan kepada penerimaan darinya oleh masyarakat hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *Nieuwenhuis*.¹⁹

Menurut pendapat *Soetandyo Wignjosoebroto* dalam bukunya “Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya”, mengemukakan mengenai asas hukum dalam pembahasannya tentang, “Metode Kajian Hukum dengan hukum yang dikonsepsikan sebagai Asas Keadilan dalam Sistem Moral Doktrin Hukum Alam” menyatakan bahwa asas keadilan yang berada pada ranah moral umumnya terumus amat umum dan seringkali tidak tertulis serta terbuka untuk sembarang tafsir oleh siapapun ketika akan diperlukan, walaupun dirumuskan secara umum sebagai asas belaka, namun norma abstrak ini dalam praktik kehidupan berfungsi sebagai pedoman bagi masyarakat dalam bersikap dan berperilaku pada kehidupan sehari-hari.²⁰

Hukum kepailitan Indonesia yang berdasarkan kepada asas keadilan sangat relevan dengan konsep pengertian keadilan yang diajarkan oleh *Aristoteles* dan *John Rawls*. *Aristoteles* dalam konsepnya menyatakan bahwa keadilan adalah kebajikan yang berkaitan dengan hubungan antara manusia. Adil dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding dan semestinya. Kreditor dikatakan berlaku tidak adil apabila ia mengambil lebih dari bagian yang semestinya.²¹ Sedangkan konsep keadilan yang diajarkan oleh *John Rawls* yang mengembangkan konsep *justice of fairness* (keadilan sebagai kesetaraan), dapat diwujudkan dengan mendistribusikan kebebasan dan kesempatan kepada semua pihak yang terlibat dalam kasus kepailitan debitur secara *fair* dan setara.²²

Aristoteles dalam bukunya “*Rhetorica*” menyatakan bahwa keadilan ialah memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang berhak ia terima, yang memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Oleh karenanya hukum harus membuat apa yang dinamakan “*Algemeene Regels*” (peraturan umum). Berdasarkan ketentuan ini menunjukkan bahwa aturan hukum bertujuan untuk menciptakan suatu keteraturan dalam kehidupan masyarakat teratur demi kepentingan kepastian hukum, meskipun suatu waktu dapat menimbulkan ketidakadilan.²³

¹⁹J.H. Nieuwenhuis, dalam Herlien Budiono, “*Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia: Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*”, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 157.

²⁰Soetandyo Wignjosoebroto, dalam Muhammad Djumhana, “*Asas-Asas Hukum Perbankan di Indonesia*”, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008, hlm.78-79.

²¹Aristoteles, dalam Andriani Nurdin, “*Kepailitan Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*”, Bandung: Alumni, 2012, hlm. 318.

²²John Rawls, dalam Andriani Nurdin, “*Kepailitan Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*”, Bandung: Alumni, 2012, hlm. 318.

²³Aristoteles, dalam R. Soeroso, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm.58.

Berdasarkan hal ini menunjukkan bahwa hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan.²⁴ Pengertian keadilan sebagaimana dijelaskan oleh *Aristoteles* menunjukkan bahwa sesuatu dikatakan adil apabila setiap orang mendapatkan bagiannya yang oleh orang Romawi diterjemahkan dalam bahasa Latin *ius suum cuique tribuere*.²⁵

Keseluruhan uraian di atas menunjukkan bahwa asas keseimbangan merupakan realisasi dari asas keadilan, dimana asas keseimbangan menghendaki adanya keadilan dalam arti setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum (*equality before the law*) sehingga mereka berhak untuk memperoleh hak yang sama. Hal ini diperkuat dengan fakta hukum bahwa Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU mengadopsi asas keseimbangan dengan menyebutkan asas “adil” dalam Penjelasan Umum. Pengertian “adil” sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 adalah baik kepentingan kreditor maupun debitor harus diperhatikan secara seimbang.²⁶

Berdasarkan pendapat *John Rawls* menyatakan bahwa cara yang adil untuk mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan itu sendiri, tanpa adanya perlakuan istimewa terhadap suatu kepentingan sehingga tercipta keadilan bagi masing-masing pihak.²⁷ Berdasarkan konsep pengertian keadilan yang diajarkan oleh *Aristoteles* dan *John Rawls* dalam hubungannya dengan mekanisme kepailitan asas keadilan perlu menjadi pertimbangan dan menjadi pedoman dalam tahap pemberesan utang debitor pailit.²⁸

Keadilan yang seimbang bagi debitor dan kreditor dalam kegiatan bisnis menunjukkan adanya persamaan kedudukan dalam hukum, sebagaimana dampak positif dari fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial. Untuk mengefektifkan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial perlu memperhatikan pendapat *Gunnar Myrdal* yang meminta agar para legislator tidak memproduksi hukum yang *sweeping legislation*. Maksudnya pihak legislator tidak boleh membuat suatu peraturan perundang-undangan tergesa-gesa tanpa memperhatikan kondisi sosial dan nilai hukum yang berkembang di dalam masyarakat. Salah satu undang-undang yang terjebak pada ketergesa-gesaan adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

²⁴L.J. Van Apeldoorn, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, Jakarta: Pradnja Paramita, 1968, hlm.22

²⁵Peter Mahmud Marzuki, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, Jakarta: Kencana, 2009, hlm.151

²⁶Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan “Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan*, Jakarta: PT.Pustaka Utama Grafiti, 2002, hlm.34.

²⁷John Rawls, dalam Karen Leback, “*Teori-Teori Keadilan: Analisis Kritis terhadap Pemikiran J.S.Mill, John Rawls, Robert Nozick, Reinhold Neibuhr, Jose Porfirio Miranda*”, Bandung: Nusa Media, 2012, hlm.53.

²⁸Adriani Nurdin, “*Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*”, Bandung: Alumni, 2012, hlm.318.

Pemerintah dan DPR hanya sekedar memenuhi tuntutan dunia internasional yang selalu mengkritik pemerintah karena tidak serius menangani pelanggaran HAM. Ketergesa-gesaan ini dapat dilihat pada materi Undang-Undang Hak Asasi Manusia yang mestinya berfungsi sebagai hukum materiel yaitu hukum yang mengatur apa yang dilarang dan dibolehkan disertai ancaman pidana jika melanggarnya. Tetapi tidak satu pasal pun yang menyiapkan ancaman hukuman atau sanksi bila salah satu larangan dilanggar.²⁹ Kondisi ini tidak menghapuskan setiap warga negara dalam hal ini pekerja sebagai kreditor dan pengusaha sebagai debitor mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan pemenuhan hak-hak sebagaimana telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai wujud hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh hukum dan negara dimana keseluruhan komponen ini merupakan tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah sebagai upaya menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas maka penulis memandang perlu untuk dilakukan penulisan makalah yang berjudul **“HAK ASASI MANUSIA BIDANG EKONOMI: PERLINDUNGAN HAK ASASI PEKERJA DAN PENGUSAHA PADA PERUSAHAAN PAILIT”**

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang dibahas dalam makalah ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pekerja selaku kreditor sebagai perwujudan perlindungan hak asasi manusia bidang ekonomi sehubungan dengan hak pekerja untuk mendapatkan pelunasan utang didahulukan dikarenakan perusahaan pailit?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pengusaha selaku debitor sebagai perwujudan hak asasi manusia bidang ekonomi pada perusahaan pailit?

²⁹Amiruddin Pabbu dan Rahman Syamsuddin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2014, hlm.82.

BAB II

PEMBAHASAN

Berdasarkan amanat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembangunan sosial ekonomi sebagai salah satu pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional telah menghasilkan banyak kemajuan, diantaranya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan tersebut hendaknya dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil, dan merata menjangkau seluruh rakyat. Setelah reformasi, jaminan konstitusional dan legal hak asasi manusia sudah diatur dalam sistem hukum nasional. Jika dulu jaminan semacam itu masih jarang, sekarang sebagian besar instrumen hak asasi manusia telah berlaku menjadi bagian hukum nasional.

Indonesia telah menandatangani lima konvensi internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia, yaitu:

- (1) International Covenan Against Apartheid in Sports
- (2) Convention on Rights of The Child
- (3) Conventionm on The Elimination of all Form of Discrimination Against Woman
- (4) Conventiom an the Political Rights of Women, dan
- (5) Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman of Degrading Treatment of Punishment.

Dari kelima konvensi tersebut, yang secara resmi telah diratifikasi menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia sampai tahun 1993, adalah:

- (1) Concention on Rights of the Child
- (2) Convention on the Elimination Of All Forms of Discrimination Against Women
- (3) Convention on the Political Rights of Women.³⁰

³⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.651.

A. Perlindungan Hukum bagi Pekerja selaku Kreditor sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi sehubungan dengan Hak Pekerja untuk Mendapatkan Pelunasan Utang didahulukan dikarenakan Perusahaan Pailit

Hak asasi pekerja adalah hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan yang telah diakui keberadaannya dalam Undang-Undang 1945 merupakan hak konstitusional. Itu berarti bahwa negara tidak diperkenankan mengeluarkan kebijakan, baik berupa Undang-Undang legislatif *policy* maupun berupa peraturan pelaksanaan (*bureaucracy policy*) yang dimaksudkan untuk mengurangi substansi dari hak konstitusional, khususnya dalam terjadi pelanggaran HAM. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah mengadopsi norma-norma hukum HAM universal, yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip pertanggungjawaban negara atas pelanggaran HAM, yang sejalan dengan norma-norma hukum internasional. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak untuk menggunakan semua hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran HAM yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum Internasional mengenai HAM yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.
2. Ketentuan hukum Internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut HAM menjadi hukum nasional.³¹

Berkaitan dengan campur tangan pemerintah dalam bidang kesejahteraan pekerja atau buruh, pemerintah telah banyak mengambil kebijakan (*legislative and bureucracy policy*) khususnya dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya seperti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan beserta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang pernyataan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Perburuhan dari Republik Indonesia untuk seluruh Indonesia.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan telah ditetapkan upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup layak, dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi meliputi: 1) upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota; 2) upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau

³¹Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM Di Indonesia: Melanggengkan Impunity*, Jakarta: Erlangga, hlm.55.

kabupaten/kota. Dalam penetapan upah tersebut tidak boleh ada diskriminasi antara pekerja/buruh laki-laki dan perempuan, untuk pekerjaan yang sama nilainya.

Tradisi HAM merupakan produk dari masanya. Hal ini merefleksikan proses kelanjutan sejarah dan perubahan-perubahan yang pada saat pertama dan sebagai akibat pengalaman kumulatif membantu untuk memberikan substansi dan bentuk. Untuk memahami diskurs tentang isi dan ruang lingkup HAM dan prioritas-prioritas yang dikemukakan sekitarnya sangat menarik untuk mempelajari tiga generasi HAM yang dikembangkan oleh ahli hukum Prancis, *Karel Vasak*. Dengan diilhami oleh Revolusi Prancis oleh *Karel Vasak*, HAM dibagi menjadi tiga generasi sebagai berikut:

1. Generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*);
2. Generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*egalite*);
3. Generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*).³²

Dalam kaitannya dengan tiga generasi HAM sebagaimana diuraikan oleh *Karel Vasak*, menarik pula disimak pandangan *Jimly Asshiddiqie* tentang empat generasi perkembangan HAM. Menurut *Asshiddiqie* sering dikemukakan bahwa pengertian konseptual HAM dalam sejarah instrumen hukum internasional setidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan. Ketiga generasi perkembangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Generasi Pertama

Puncak perkembangan generasi HAM ini adalah peristiwa penandatanganan naskah Universal Declaration of Human Rights Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948, setelah sebelumnya ide-ide perlindungan HAM tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, misalnya Inggris dengan Magna Charta dan Bill of Rights. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi HAM itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.

2. Generasi Kedua

Konsepsi HAM mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights pada tahun 1966.

³²Karel Vasak, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm.78.

3. Generasi Ketiga

Berawal dari tahun 1986, muncul pula konsep baru HAM yang mencakup pengertian hak atas atau pembangunan atau *right to development*. Hak atas atau untuk pembangunan mencakup hak atau kesempatan untuk maju dan berlaku bagi segala bangsa dan termasuk setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa tersebut.

4. Generasi Keempat

Berlandaskan kepada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup juga hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antarkelompok masyarakat, antargolongan rakyat atau masyarakat dan bahkan antarsatu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.³³

Perlindungan hukum yang diberikan negara berkaitan dengan hak asasi manusia di bidang ekonomi bisa dikatakan cukup maksimal diwujudkan melalui pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk dan mekanisme perlindungan hukum kepada pekerja yang diberikan oleh negara, satu diantaranya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 27 ayat 2 Perubahan UUD 1945, Pasal 28 D ayat 2 Perubahan UUD 1945, serta Pasal 38 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang memberikan hak kepada warga negaranya atas pekerjaan yang layak berdasarkan syarat-syarat ketenagakerjaan.

Perlindungan terhadap pekerja merupakan pemenuhan hak dasar yang melekat dan dilindungi oleh konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, dan Pasal 33 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas kekeluargaan”. Pelanggaran terhadap hak dasar yang dilindungi konstitusi merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja dan menjamin kesamaan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apa pun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha dan kepentingan pengusaha dalam hubungan kerja. Hubungan kerja adalah suatu hubungan antara seorang buruh dengan seorang majikan. Hubungan kerja hendak menunjukkan kedudukan kedua belah pihak itu yang pada dasarnya menggambarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban buruh terhadap majikan serta hak-hak dan

³³Jimmy Asshiddiqie, dalam Satya Arinanto, *Ibid*, hlm.83.

kewajiban-kewajiban terhadap buruh.³⁴ Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan bagi pekerja Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Pelaksana dari Perundang-undangan di bidang Ketenagakerjaan.

Dalam berbagai tulisan tentang perburuhan seringkali dijumpai adagium yang berbunyi “pekerja adalah tulang punggung perusahaan”. Tetapi kalau dikaji lebih jauh akan kelihatan kebenarannya. Pekerja dikatakan sebagai tulang punggung, karena memang dia mempunyai peranan yang penting.³⁵ Tanpa adanya pekerja tidak akan mungkin perusahaan itu bisa jalan, dan berpartisipasi dalam pembangunan.³⁶

Menyadari akan pentingnya pekerja bagi perusahaan, pemerintah dan masyarakat, maka perlu dilakukan pemikiran agar pekerja dapat menjaga keselamtannya dalam menjalankan pekerjaan, demikian pula perlu diusahakan ketenangan dan kesehatan pekerja agar apa yang dihadapinya dalam pekerjaan dapat diperhatikan semaksimal mungkin, sehingga kewaspadaan dalam menjalankan pekerjaan itu tetap terjamin. Pemikiran-pemikiran itu merupakan program perlindungan pekerja, yang dalam praktik sehari-hari berguna untuk mempertahankan produktivitas dan kestabilan perusahaan.³⁷

Perlindungan pekerja dapat dilakukan, baik dengan jalan memberikan tuntunan maupun dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak asasi manusia, perlindungan fisik dan teknis serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja itu. Dengan demikian maka perlindungan pekerja ini akan mencakup: ³⁸

- a. Norma keselamatan kerja: yang meliputi keselamatan kerja yang berhubungan dengan mesin, pesawat, alat-alat kerja bahan dan proses pengerjaanya, keadaan tempat kerja dan lingkungan serta cara-cara melakukan pekerjaan;
- b. Norma kesehatan kerja dan higiene kesehatan perusahaan yang meliputi: pemeliharaan dan mempertinggi derajat kesehatan pekerja, dilakukan dengan mengatur pemberian obat-obatan, perawatan tenaga kerja yang sakit;

Mengatur persediaan tempat, cara dan syarat kerja yang memenuhi heigiene kesehatan perusahaan dan kesehatan pekerja untuk mencegah penyakit, baik sebagai

³⁴Koko Kosidin, *Perjanjian Kerja Perjanjian Perburuhan dan Perjanjian Perusahaan*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm 1.

³⁵Zainal Asikin, Agusfian Wahab, Lalu Husni, Zaeni Asyhadie, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1993, hlm.95

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

³⁸Kartasapoetra G dan Rience Indraningsih, *Pokok-Pokok Hukum Perburuhan, Cet.I*, Bandung: Armico, 1982, hlm.43-44

akibat bekerja atau penyakit umum serta menetapkan syarat kesehatan bagi perumahan pekerja;

- c. Norma kerja yang meliputi: perlindungan terhadap tenaga kerja yang bertalian dengan waktu bekerja, sistem pengupahan, istirahat, cuti, kerja wanita, anak, kesusilaan ibadah. Menurut agama keyakinan masing-masing yang diakui oleh pemerintah, kewajiban sosial kemasyarakatan dan sebagainya guna memelihara kegairahan dan moril kerja yang menjamin daya guna kerja yang tinggi serta menjaga perlakuan yang sesuai dengan martabat manusia dan moral;

Kepada Tenaga Kerja yang mendapat kecelakaan dan/atau menderita penyakit kuman akibat pekerjaan, berhak atas ganti rugi perawatan dan rehabilitasi akibat kecelakaan dan atau penyakit akibat pekerjaan, ahli warisnya berhak mendapat ganti kerugian.

Berkaitan dengan hak tersebut, *Imam Soepomo* membagi perlindungan pekerja ini menjadi 3 (tiga) macam yaitu: ³⁹

- a. Perlindungan ekonomis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya beserta keluarganya, termasuk ke dalam hal pekerja tersebut tidak mampu bekerja karena sesuatu diluar kehendaknya. Perlindungan ini disebut dengan jaminan sosial;
- b. Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan memperkembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga; atau yang biasa disebut kesehatan kerja;
- c. Perlindungan teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dan bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-pesawat atau alat kerja lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Didalam pembicaraan selanjutnya perlindungan ini disebut dengan keselamatan kerja.

Kesadaran masyarakat akan pentingnya perlindungan hak asasi manusia (HAM) sangat meningkat dalam tempo lebih dari sepuluh tahun terakhir.⁴⁰ Hak asasi manusia pada prinsipnya adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan

³⁹Imam Soepomo, dalam Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 61- 62

⁴⁰Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2011, hlm.1

dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dalam kehidupan kita sehari-hari baik bagi yang bekerja maupun yang tidak bekerja, biasanya paling tidak dihadapkan pada peristiwa-peristiwa yang pasti dialami oleh manusia, misalnya sakit, kecelakaan, putusnya hubungan kerja (PHK) bagi yang bekerja, dan menjadi tua atau memasuki usia pensiun, bahkan kita pun akan mengalami kematian. Dan untuk menghadapi semua peristiwa-peristiwa tersebut, maka kita sebagai manusia yang mempunyai akal pikiran, memerlukan suatu sistem yang dapat mengorganisir peristiwa tersebut agar dapat dihadapi dengan baik dan tidak menyengsarakan hidup kita ataupun hidup yang akan menjadi keturunan kita. Semua peristiwa tersebut tentu saja berkaitan dengan perekonomian yang dihasilkan.

Setiap warga negara Indonesia, berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya, begitu pula halnya dalam pekerjaan. Warga negara Indonesia berhak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Selain mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak tersebut, warga negara Indonesia juga berhak untuk mendapatkan jaminan.

Secara garis besar perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.⁴¹ Yang dimaksud hak di sini adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan Undang-Undang.⁴² Berdasarkan konsep perlindungan hukum ini menunjukkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia memberikan perlindungan hukum bagi debitor dan kreditor secara seimbang dalam hal terjadinya pembatalan perdamaian melalui ketentuan tentang kepailitan sebagai suatu lembaga hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.⁴³

Menurut *Fitzgerald* menjelaskan teori perlindungan hukum *Salmond* bahwa hukum bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan masyarakat luas, perlindungan hukum yang diciptakan untuk kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan pihak lain. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan

⁴¹Junita Eko Setiyowati, "Perlindungan Hukum Peserta Bagi Hasil di Suatu Perusahaan", Bandung: CV.Mandar Maju, 2003, hlm.13.

⁴²Sudarsono, "Kamus Hukum", Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.154.

⁴³Martiman Prodjohamidjojo, "Proses Kepailitan Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan", Bandung: CV.Mandar Maju, 2002, hlm.86.

manusia sebagai subjek hukum yang dilindungi hak asasinya sehingga hukum mempunyai kewajiban sebagai pelaksana otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.

Fitzgerald menjelaskan hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya secara terukur untuk bertindak dalam rangka kepentingannya yang disebut dengan hak. Keperluan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia sebagai sebagai subjek hukum untuk dilindungi kepentingannya sehingga, hukum berkewajiban melaksanakan kedudukannya sebagai otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur yang tertuang dalam bentuk peraturan.⁴⁴

Menurut *Satjipto Rahardjo* perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁴⁵

Menurut *I Gede Pantja Astawa* dan *Suprin Na'a* dalam konsep *Welfare State* Modern tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif, tetapi harus aktif dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua akan terjamin. Pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warga negaranya, bukan hanya di bidang politik tetapi juga bidang sosial, ekonomi sehingga kewenangan dari golongan kaya (*rulling class*) dapat dicegah oleh pemerintah.

Tugas pemerintah harus diperluas dengan tujuan untuk memahami kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat, misalnya kesehatan masyarakat pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya.⁴⁶ Hal ini dikarenakan setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan pemenuhan hak-hak sebagaimana telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai wujud hak asasi manusia yang harus dilindungi oleh hukum dan negara dimana keseluruhan komponen ini merupakan tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah sebagai upaya menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 28 I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945.

⁴⁴J.HAL. Fitzgerald, dalam Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.69.

⁴⁵Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53.

⁴⁶I. Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, "*Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*", Bandung: Replika Aditama, 2009, hlm.121.

Pemerintah mempunyai peranan aktif untuk memajukan perlindungan hak asasi manusia dengan mempergunakan kewenangan yang dimilikinya untuk membangun instrumentasi hukum sebagai sarana yang bertujuan melindungi hak-hak manusia dengan mengacu kepada filosofi pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan kepada falsafah dasar negara pancasila dan konstitusi negara UUD 1945.

Kajian teori perlindungan hukum sehubungan dengan asas keseimbangan bagi debitor dan kreditor dalam kepailitan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU berdasarkan kepada fungsi hukum untuk melindungi kepentingan hak manusia yang telah diatur secara prosedural dalam ketentuan peraturan perundang-undangan serta memberikan perlindungan dan menjaga hak asasi manusia dimana dalam hal ini debitor dan kreditor

Jaminan Sosial terhadap pekerja dijamin dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan ditegaskan dalam Konvensi ILO Nomor 102 tahun 1952 yang menganjurkan semua negara untuk memberikan perlindungan minimum kepada setiap tenaga kerja.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 95 ayat (4) menyatakan bahwa:

“Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 165 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh karena perusahaan pailit, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 1 kali ketentuan Pasal 156 ayat 3, dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat 4. Ketentuan ini juga sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menyatakan bahwa:

“Pekerja yang bekerja pada debitor dapat memutuskan hubungan kerja, dan sebaliknya kurator dapat memberhentikannya dengan mengindahkan jangka waktu menurut persetujuan atau ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan pengertian bahwa hubungan kerja tersebut dapat diputuskan dengan pemberitahuan paling singkat 45 (empat puluh lima) hari sebelumnya.”

Perlindungan kerja terhadap tenaga kerja/buruh merupakan sesuatu yang mutlak dalam pemborongan pekerjaan, hal ini sesuai dengan KEPMENAKERTRANS No. KEP-101/MEN/IV/2004 tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/buruh. Setiap pekerjaan yang diperoleh perusahaan dari perusahaan lainnya, maka kedua belah pihak harus membuat perjanjian tertulis yang memuat sekurang-kurangnya: ⁴⁷

- a. Jenis pekerjaan yang akan dilakukan oleh pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa;
- b. Pengesahan bahwa dalam melaksanakan pekerjaan sebagaimana dimaksud huruf a, hubungan kerja yang terjadi adalah antara perusahaan penyedia jasa dengan pekerja/buruh yang dipekerjakan perusahaan penyedia jasa, sehingga perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh sebelumnya, untuk jenis-jenis pekerjaan yang terus menerus ada di perusahaan pemberi kerja dalam terjadi penggantian perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh.

Berdasarkan uraian di atas mengenai perlindungan hak asasi pekerja sebagai kreditor dalam upaya untuk memperoleh pelunasan utang yang didahulukan dibandingkan dengan kreditor-kreditor lainnya maka, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hak pekerja baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terdapat perbedaan yang signifikan, di dalam Undang-Undang Kepailitan upah buruh untuk waktu sebelum dan sesudah pailit termasuk utang harta pailit artinya upah buruh harus dibayar lebih dahulu daripada utang-utang lainnya tetapi tidak jelas diatur utang yang lainnya ini utang yang mana dan bagaimana proses penyelesaiannya. Sementara dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan juga menyatakan hal yang sama yaitu Pasal 95 ayat (4), menyatakan bahwa upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya untuk melindungi dan menjamin keberlangsungan hidup dan keluarganya.

Perlindungan tenaga kerja adalah untuk menjamin berlangsungnya sistem hubungan kerjasama secara harmonis tanpa disertai adanya tekanan-tekanan dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah. Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Setiap pekerja berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa

⁴⁷<http://lutfichakim.blogspot.com/2012/08/perlindungan-hukum-tenaga-kerja.html>, diakses tanggal 18 Maret 2015.

diskriminasi dari pengusaha. Pekerja berhak untuk mengembangkan potensi kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya melalui pelatihan kerja.

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat 1 Undang-Undang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa:

“Setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Hak pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja dan keluarganya atas suatu pekerjaan yang telah atau akan dilakukan.”

Tekanan dari berbagai elemen masyarakat seperti serikat pekerja maupun LSM serta pengalaman pahit di masa lalu seputar pelanggaran HAM telah mendorong negara menjadi lebih manusiawi dan mengakui Hak-Hak Asasi Manusia. Di tahun 1998 MPR meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia melalui TAP MPR NO XVII/MPR/1998. Terjadi perubahan besar pada paradigma pemerintah dalam memandang kesejahteraan, bila pada masa sebelumnya pemerintah hanya terfokus pada pembangunan negara (*state centered*) dan orientasinya adalah pertumbuhan ekonomi akan dengan sendirinya memberikan kesejahteraan bagi setiap orang dan pada gilirannya standar hidup yang layak mampu diupayakan setiap orang, sedangkan pemerintahan pasca reformasi lebih percaya bahwa pertumbuhan ekonomi hanya akan tercapai bila negara menjamin Hak-Hak atas standar hidup yang layak setiap warganya terpenuhi.

Di dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tersebut disebutkan tentang kesadaran akan pentingnya perlindungan sosial dan di dalam Pasal 25 menyatakan bahwa:

“Jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan negara guna menjamin warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak.”⁴⁸

Dengan meratifikasi kovenan tersebut maka negara berkewajiban untuk mengupayakan semaksimal mungkin untuk memenuhi hak warga negaranya dan langkah pertama yang diambil oleh pemerintah adalah mengamandemen UUD 1945 agar sejalan dengan prinsip DUHAM tersebut. Dalam upaya menyesuaikan dengan DUHAM tersebut maka dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945,⁴⁹ beberapa pasal mengalami perubahan dan penambahan

⁴⁸Adnan Buyung Nasution, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, BAB 22: Hak Atas Jaminan Sosial, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997, Mengutip pengertian Jaminan Sosial dalam Deklarasi PBB.

⁴⁹Periodisasi konstitusi di Indonesia adalah sebagai berikut: 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1945 berlaku UUD 1945 yang disusun oleh PPKI; 28 Desember 1945 sampai 17 Agustus 1950 berlaku UUD RIS; 18

mengenai sistem jaminan sosial dengan tujuan mereformasi dan memperluas cakupan sistem jaminan sosial yang sudah ada agar manfaatnya dapat diterima oleh setiap warga negara tak terkecuali warga negara yang tidak mampu, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya Tahun 2002, Pasal 28H ayat (1), “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”
2. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya Tahun 2002, Pasal 28H ayat (3), “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”
3. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya Tahun 2002, pasal 4 ayat (1) “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.”
4. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya Tahun 2002, pasal 34 ayat (2) “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.” tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya menunjukkan belum adanya suatu mekanisme distribusi kesejahteraan yang lebih adil.

Di samping itu, Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 juga menugaskan kepada Presiden untuk membentuk sistem jaminan sosial nasional dalam rangka memberi perlindungan sosial yang lebih menyeluruh dan terpadu.

Hal tersebut dinilai perlu, karena pada masa itu kemajuan di bidang ekonomi tidak serta merta membawa kesejahteraan bagi semua orang, yang ada justru ketimpangan yang semakin signifikan karena kemajuan ekonomi tersebut hanya dinikmati oleh segelintir orang. Semakin banyaknya warga miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya menunjukkan belum adanya suatu mekanisme distribusi kesejahteraan yang lebih adil. Pengalaman di negara-negara kesejahteraan menunjukkan bahwa tersedianya sistem jaminan sosial yang baik mampu mencegah kemiskinan dan mendistribusikan kesejahteraan lebih merata.

Pengertian jaminan sosial sangat beragam. Dilihat dari pendekatan asuransi sosial, maka berarti jaminan sosial sebagai teknik atau metode penanganan risiko hubungan industrial yang berbasis pada hukum bilangan besar (*law of large number*), dari sisi bantuan sosial, maka

Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku UUD Sementara yang memuat semua pasal tentang HAM; sejak 5 Juli 1959 sampai sekarang kembali ke UUD 1945 yang kemudian empat kali diamandemen: 14-21 Oktober 1999, perubahan pertama; 7-18 Agustus 2000, perubahan kedua; 1-9 November 2001 perubahan ketiga; 1-11 Agustus 2002 perubahan keempat.

jaminan sosial berarti sebuah dukungan pendapatan bagi komunitas kurang beruntung untuk mendapatkan konsumsi.⁵⁰ Pengertian jaminan sosial telah banyak mengalami perubahan, hal ini tak lain dipengaruhi oleh desakan untuk meminimalisir peranan pemerintah dan doktrin pasar bebas serta ketidak-mampuan APBN suatu negara untuk menanggung beban biaya yang sangat besar dalam memberikan jaminan sosial bagi rakyatnya.

Perubahan tersebut dapat dicermati dari defenisi jaminan sosial yang dikeluarkan oleh ILO bahwa:

“Jaminan sosial adalah perlindungan yang diberikan oleh masyarakat untuk masyarakat melalui seperangkat kebijaksanaan publik terhadap tekanan ekonomi sosial bahwa jika tidak diadakan sistem jaminan sosial akan menimbulkan hilangnya sebagian pendapatan sebagai akibat sakit, persalinan, kecelakaan kerja, sementara tidak bekerja, cacat, hari tua dan kematian dini, perawatan medis termasuk pemberian subsidi bagi anggota keluarga yang membutuhkan.”⁵¹

Terlepas dari apakah jaminan sosial sepenuhnya merupakan tanggung jawab negara terhadap warganya (vertikal) atau memang merupakan perlindungan dari masyarakat untuk masyarakat (horizontal), fungsi dari jaminan sosial mencakup tiga aspek, yakni:

1. Aspek hukum jaminan sosial berkaitan dengan tanggung jawab negara untuk melaksanakan Amanat Pasal 5 (2), Pasal 20, Pasal 28H (1), (2), (3), dan Pasal 34 (1) dan (2) UUD 1945: yaitu sistem perlindungan dasar bagi masyarakat terhadap risiko risiko sosial ekonomi.
2. Aspek ekonomi jaminan sosial terkait dengan redistribusi pendapatan melalui mekanisme kepesertaan wajib dan implementasi uji kebutuhan untuk keadilan. Sistem jaminan sosial diperlukan untuk ketahanan negara dan sekaligus peningkatan daya beli masyarakat agar terwujud keamanan ekonomi dalam jangka panjang.
3. Aspek politik jaminan sosial merupakan keinginan politik dari pemerintah dalam upaya memberikan kesejahteraan yang seluas-luasnya bagi warga negaranya yang merupakan tujuan dibentuknya negara tersebut (*welfare state*).

Dari ketiga aspek tersebut terlihat bahwa di Indonesia jaminan sosial menjadi sangat penting dan berpengaruh terhadap eksistensi negara. Bila dari aspek hukum hal tersebut merupakan tanggung jawab negara yang diatur oleh konstitusi dan dalam aspek ekonomi hal tersebut diperlukan untuk stabilitas ekonomi dan sebagai upaya mendistribusikan

⁵⁰Bambang Purwoko, *Jaminan Sosial dan Sistem Penyelenggaraannya: Pandangan & Gagasan*, Jakarta: Meganet Dutatama, 1999, hal. 28

⁵¹Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), 2004, *Perlindungan sosial bagi semua*, Jilid 9 dari Seri Rekomendasi Kebijakan Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Jakarta: ILO, hlm. 14

kesejahteraan secara lebih merata, maka dari aspek politik hal tersebut merupakan tujuan dari dibentuknya negara, hal ini terkait dengan teori Negara Kesejahteraan atau *welfare state* yang dianut oleh Indonesia.⁵² Maka akan semakin tampak jelas bahwa upaya untuk menjamin standar hidup yang layak bagi warga negara menempatkan negara sebagai aktor yang bertanggung jawab.

Dengan kata lain suatu negara kesejahteraan harus mempunyai komitmen kuat untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya yang mana salah satunya melalui pemberian sistem jaminan sosial. Namun yang menjadi pertanyaan ialah apakah Indonesia masih menganut sistem *welfare state*, di tengah gempuran kapitalisme dan doktrin Neoliberalisme banyak negara-negara kesejahteraan mempertanyakan kembali makna kesejahteraan komunal dan pemerataan. Kesuksesan kapitalisme telah mengubah paradigma berpikir sebagian besar manusia dan negara-negara yang awalnya menganut sistem *welfare state*, untuk menjadi lebih percaya kepada fundamentalisme pasar dan persaingan individu untuk mengupayakan kesejahteraannya masing-masing.

Di Indonesia memang telah lama beroperasi program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh beberapa badan usaha milik negara yaitu PT. Jamsostek, PT. Askes, PT. Taspen, PT. Asabri, Bapel JPKM dan berbagai program-program jaminan sosial mikro. Badan-badan penyelenggara tersebut beroperasi secara parsial masing-masing berlandaskan Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang terpisah, tumpang tindih, tidak konsisten, dan kurang tegas. Sementara itu, diketahui bahwa manfaat yang diterima peserta masih terbatas sehingga peserta tidak terlindungi secara optimal. Pengelolaan lembaga dianggap belum transparan dan dengan manajemen yang profesionalitasnya masih perlu ditingkatkan.⁵³ Jamsostek adalah suatu perlindungan bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan, sakit, hamil, bersalin, hari tua, dan meninggal dunia. Peraturan Pemerintah yang mengatur perihal jamsostek adalah PP No. 14 Tahun 1993.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan salah satu aturan hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia. Di samping itu, Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan sebuah realisasi dari komitmen Negara untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat,

⁵²Lihat pembukaan UUD 1945 dan sila kelima dari pancasila, “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” ini berarti negara bertujuan untuk memberikan keadilan yang seluas-luasnya bagi seluruh rakyatnya.

⁵³Alex Arifianto, *Reformasi sistem jaminan sosial di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2004, hlm. 73

sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 H ayat (1), (2) dan (3) serta Pasal 34 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen IV).

Adapun pengertian jaminan sosial ialah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.⁵⁴ Hal tersebut merupakan suatu hak yang sifatnya azasi, dan diatur dalam *Universal Declaration of Human Rights*,⁵⁵ hak atas jaminan sosial berupa bentuk maupun usaha untuk penanggulangan risiko sosial-ekonomi lainnya juga tercantum dalam CESC, *The Convention of the Rights of the Child* (CRC), dan puluhan konvensi maupun rekomendasi ILO.⁵⁶ Oleh karenanya, negara selaku pengemban amanat rakyat wajib memberikan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Perlindungan Hukum bagi Pengusaha selaku Debitor sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi pada Perusahaan Pailit

Perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtsberchherming van de bergers tegen de overhead*.⁵⁷ Secara garis besar perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.⁵⁸ Yang dimaksud hak di sini adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan Undang-Undang.⁵⁹ Jaminan perlindungan hukum yang diberikan oleh negara ini berkesesuaian dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa "*Indonesia adalah negara hukum*".

⁵⁴Pasal 1 angka 1 Undang-Undang SJSN, terdapat beragam perumusan istilah jaminan sosial, diantaranya menurut Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952: "...perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrumen publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan karena terhenti atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit, hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua dan kematian. Termasuk juga pemberian perawatan medis dan subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak." Sedangkan Komite Terminologi Asuransi Sosial dari *American Risk and Insurance Association* mendefinisikannya sebagai: "...a device for the pooling of risk by their transfer to an organization, usually governmental, that is required by law to provide pecuniary or service benefits to or on behalf of covered persons upon the occurrence of certain predestined losses.."

⁵⁵Bentuk lain dari hak atas jaminan sosial tercantum dalam Pasal 25 UDHR, dimana setiap orang berhak atas suatu standar hidup dan pemeliharaan kesehatan yang memadai bagi diri dan keluarganya. Hak tersebut meliputi makanan, pakaian, perumahan, perawatan kesehatan serta pelayanan sosial tertentu, juga perlindungan pendapatan dan penghidupan dalam hal terjadi pemutusan kerja, sakit, cacat, kehilangan pasangan hidup, maupun hari tua.

⁵⁶ Beberapa diantaranya adalah Konvensi ILO No. 11 Tahun 1962 tentang Kebijakan Sosial (Tujuan Dasar dan Standar-Standar), Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952 tentang Jaminan Sosial (Standar-Standar Minimum), Konvensi ILO No. 118 Tahun 1962 tentang Persamaan Perlakuan (Jaminan Sosial), Rekomendasi ILO No. 67 Tahun 1944 tentang Jaminan Pendapatan, Rekomendasi ILO No. 69 Tahun 1944 tentang Perawatan Medis.

⁵⁷Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan dan pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.1.

⁵⁸Junita Eko Setiyowati, *Perlindungan Hukum Peserta Bagi Hasil di Suatu Perusahaan*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2003, hlm.13.

⁵⁹Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.154.

Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.⁶⁰ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh.

Konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) selalu berhubungan dengan perlindungan hukum yang mempunyai ciri utama yaitu menempatkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut Indonesia menunjukkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh kehidupan yang layak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, oleh karena itu negara mempunyai kewajiban memberikan perlindungan hukum sehingga tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) dapat tercapai.⁶¹

Menurut *Satjipto Rahardjo* perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁶² Hal ini menunjukkan bahwa di dalam konsep pengertian perlindungan hukum menurut *Satjipto Rahardjo* adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:

“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Berdasarkan ketentuan pasal di atas menunjukkan bahwa debitor mempunyai hak asasi manusia dimana hak ini melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa harus dilindungi oleh negara, pemerintah, dan hukum. Atas dasar ini maka Undang-Undang Kepailitan harus memberikan perlindungan seimbang bagi debitor sebagai perwujudan pemenuhan perlindungan hak asasi manusia.⁶³ Hal ini dikarenakan suatu

⁶⁰Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

⁶¹Didit Saltriwiguna, *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Debitur Akibat Kenaikan Suku Bunga Kredit Bank*, dalam <http://risalah.fhunmul.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/3.-Perlindungan-Hukum-Terhadap-Pihak-Debitur-Akibat-Kenaikan-Suku-Bunga-Kredit-Bank-Tinjauan-Hukum-Perlindungan-Konsumen-Didit-Saltriwiguna.pdf>, diakses pada 10 Oktober 2013.

⁶²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53.

⁶³Daniel F. Aling, *Perlindungan Debitur dan Kreditur Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU Serta Dampaknya Bagi Perbankan*, Karya Ilmiah, Departemen Pendidikan Nasional RI, Manado: Fakultas Hukum Universitas SamRatulangi, 2009, hlm.4.

Undang-Undang Kepailitan yang baik haruslah dilandaskan pada asas perlindungan yang seimbang bagi semua pihak yang terkait dan berkepentingan dengan kepailitan. Hak pengusaha selaku debitor dalam bidang ekonomi merupakan hak dasar manusia yang harus dilindungi dan dipenuhi agar manusia terlindungi martabat dan sejahtera.

Hubungan hukum antara debitor dengan teori perlindungan hukum yaitu debitor mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan hukum oleh negara sesuai dengan tugas negara sebagaimana diatur dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945 satu diantaranya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Konsep perlindungan hukum ini menunjukkan bahwa adanya peranan pemerintah melalui pembentukan hukum untuk melindungi kepentingan pengusaha debitor.

Dalam Deklarasi Wina 1993 menekankan tanggung jawab negara untuk melindungi dan menegakkan HAM termasuk hak ekonomi, sosial dan budaya. Penyelenggara negara baik eksekutif, maupun legislatif dituntut berperan aktif melindungi dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya karena mereka yang secara efektif memiliki kewenangan menentukan alokasi sumber daya nasional.

Di dalam UUD 1945 tersebut, terselip konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*), sebagaimana terlihat dalam pasal 28I (4) dan (5), yang menyatakan, "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.*" Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.

Indonesia sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum yang memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk melakukan penghormatan terhadap hak asasi manusia, dengan melakukan upaya-upaya yang dapat mengakibatkan diakuinya Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Sebagai konsekuensi yang didapatkan dari suatu negara yang berdasarkan atas hukum, negara mempunyai kewajiban yang berkaitan dengan serangkaian pelaksanaan kewajiban negara dalam permasalahan hak asasi manusia, Indonesia tentunya mempunyai konsep mengenai hak asasi manusia yang diimplementasikan dalam sistem hukum nasionalnya.

“Reformasi di bidang Legislasi dalam kajian Mas Achmad Santosa, tetap memunculkan Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai tentang hak asasi manusia dan demokrasi. Dan dikatakan tidak adanya konsep dalam reformasi hukum, dan seharusnya terdapat konsep dan desain besar reformasi hukum, sehingga akan diketahui tentang visi, misi, dan tujuan reformasi hukum, prinsip-prinsip yang dijadikan landasan, skala prioritas, kebijakan-kebijakan yang harus dihindari, norma-norma hukum yang minimal harus terdapat dalam suatu produk peraturan perundang-undangan yang akan diperbaharui.”⁶⁴

“Konsepsi tentang hak asasi manusia di Negara Republik Indonesia yang berdasar faham Persatuan Indonesia dan berkonstitusi UUD 1945 bukan hanya ada tetapi juga berkembang dan diakui eksistensinya. Negara mengakui hak -hak asasi orang seorang dan disamping itu juga mengakui hak -hak kelompok seperti keluarga, masyarakat, paguyuban masyarakat, dan negara. Karena itu di Negara Republik Indonesia HAM tidak berdiri sendiri melainkan berdampingan dengan kewajiban, yaitu kewajiban orang-seorang terhadap orang lain, terhadap keluarga, terhadap masyarakat, dan terhadap negaranya, demikian juga sebaliknya.”

Diskursus hukum tanggung jawab negara atas hak asasi manusia, terutama bila kita menyimak perdebatan-perdebatan dalam sidang umum PBB untuk melihat laporan hasil kemajuan rutin masalah hak asasi manusia di setiap negara, dikenal pula konsepsi tanggung jawab negara dalam mandat hukum internasional. Konsepsi tersebut disandarkan pada instrumentasi hukum hak asasi manusia internasional, yakni pasal 2 ayat (1) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966:

Konsepsi *‘achieving progressively the full realization’* dan *‘by all appropriate means including particularly the adoption of legislative measures’*, merupakan konsepsi yang hampir sama dengan konstruksi hukum yang diatur dalam pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945. Dalam UU HAM, juga sama dengan konstruksi hukum yang ada dalam UUD 1945, yakni mendayagunakan kewenangan dan sarana-sarana hukum, baik pembentukan lembaga dan hukum baru, review perundang-undangan atau kebijakan, atau juga ratifikasi aturan hukum internasional.⁶⁵

Indonesia telah melakukan ratifikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right Covenan*, dimana

⁶⁴Mas Achmad Santosa, *Pembaharuan Hukum Indonesia Agenda yang Terabaikan*, Jakarta: MelibS, 2004, hlm 12-13

⁶⁵Implementasi Instrumen Hak Asasi Manusia, dalam [pustaka.unpad.ac.id /.../disertasi _aji_Implementasi _instrumen_hak_asasi_manusia.doc](http://pustaka.unpad.ac.id/.../disertasi_aji_Implementasi_instrumen_hak_asasi_manusia.doc), diakses pada 19 Maret 2015.

bagian ketiga memuat mengenai jaminan hak-hak warga negara yaitu hak atas pekerjaan yang layak. Kajian teori perlindungan hukum menurut *Satjipto Rahardjo* sehubungan dengan pengaturan landasan filosofis pengaturan asas kelangsungan usaha dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai perwujudan perlindungan hukum debitor *solven* dalam putusan pernyataan pailit sehubungan tidak adanya *insolvency test* berdasarkan ketentuan yang telah diatur secara prosedural dalam peraturan perundang-undangan serta memberikan perlindungan dan menjaga hak asasi manusia dimana dalam hal ini debitor.

Berdasarkan konsep perlindungan hukum ini menunjukkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia memberikan perlindungan hukum bagi debitor melalui upaya menciptakan peraturan hukum mengenai pengaturan landasan filosofis pengaturan asas kelangsungan usaha dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai perwujudan perlindungan hukum debitor *solven* dalam putusan pernyataan pailit sehubungan tidak adanya *insolvency test*.⁶⁶

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU juga mengatur mengenai perlindungan hukum bagi debitor. Pengaturan hukum ini bertujuan melindungi debitor dalam upaya menciptakan asas keseimbangan, adapun bentuk perlindungan hukum terdiri atas:

1. PKPU sebagai kesempatan debitor untuk melanjutkan kegiatan usahanya.

PKPU bertujuan agar debitor mempunyai waktu cukup untuk mengajukan rencana tawaran perdamaian dengan kreditornya dalam menyelesaikan utang-utangnya. PKPU memberikan kesempatan bagi debitor untuk melakukan *reorganisasi* usahanya atau manajemennya atau melakukan *restrukturisasi* utang-utangnya sehingga debitor mampu melanjutkan kegiatan usahanya.⁶⁷ Ketentuan-ketentuan terbaru dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU khususnya pengaturan hukum yang berkaitan dengan PKPU adalah perubahan ketentuan Pasal 235 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang menyatakan bahwa Putusan PKPU tidak dapat diajukan upaya hukum apapun.

⁶⁶Martiman Prodjohamidjojo, *Proses Kepailitan Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2002, hlm.86.

⁶⁷H.M.N. Purwusutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia: Perwasitan, Kepailitan, dan Penundaan Kewajiban Pembayaran*, Jakarta: Djembatan, 2003, hlm.56.

2. Pengadilan Niaga mengabulkan permohonan pernyataan pailit sebagai upaya untuk melindungi kepentingan debitor.

Perlindungan yang diberikan kepada debitor pailit adalah diberlakukannya sitaan umum terhadap seluruh harta kekayaan debitor setelah adanya pernyataan pailit dengan tujuan untuk mencegah kreditor agar tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan debitor dan kreditor lain, satu diantaranya adalah tindakan eksekusi massal terhadap harta kekayaan debitor pailit. Hal ini berkaitan dengan tujuan Undang-Undang kepailitan yaitu menjamin agar pembagian harta kekayaan debitor diantara para kreditornya sesuai dengan asas *pari passu pro rata parte*.⁶⁸

Pada penerapannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU masih memiliki kelemahan dalam pengaturan hukum sebagai upaya mewujudkan asas keseimbangan yaitu permasalahan mengenai belum diaturnya kemungkinan untuk melakukan *restrukturisasi* utang. Amandemen Undang-Undang Kepailitan yang ada sekarang hanya mengacu kepada jangka waktu secara efektif. Secara keseluruhan yang menjadi permasalahan adalah Undang-Undang Kepailitan yang telah di amandemen tidak memberikan kerangka hukum untuk *reorganisasi* debitor yang efektif dalam hal melanjutkan kegiatan usahanya, setelah tiga tahun menjalani proses ini semua pihak hanya menyerahkan kepada Pengadilan Niaga mengenai permasalahan utang piutang.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU tidak memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana perdamaian yang telah disahkan oleh Pengadilan Niaga menjadi perjanjian perdamaian. Dimana seharusnya, di dalam Undang-Undang Kepailitan ini diatur mengenai kewenangan dari hakim pengawas yang meliputi kewenangan memeriksa dan pengawasan terhadap jalannya perdamaian antara debitor dan kreditor sehingga perjanjian perdamaian dapat menciptakan asas keseimbangan. Jadi dalam hal ini diperlukan penyempurnaan terhadap aturan-aturan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dari hakim Pengadilan Niaga terhadap kelangsungan perjanjian perdamaian antara debitor dan kreditor.⁶⁹

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa dalam hal pengaturan hukum dalam hukum kepailitan perlu diperbaiki dan disempurnakan dalam upaya memenuhi asas

⁶⁸Fennieka Kristianto, “Kewenangan Menggugat Pailit dalam Perjanjian Kredit Sindikasi”, Jakarta: Minerva Athena Pressindo, 2009, hlm.107.

⁶⁹Rudhi Prasetya, “Likuidasi Sukarela Dalam Hukum Kepailitan”, Makalah Seminar Hukum Kebangkrutan Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional DepartemenKehakiman RI, 1996, hlm. 1.

keseimbangan bagi debitor dan kreditor dalam hukum kepailitan. Dimulai dari diberlakukannya hukum kepailitan *Faillissements Verordening* pada masa pemerintahan Kolonial Belanda yang tidak terlepas dari politik hukum Kolonial Belanda yang ditunjukkan untuk menjamin kepastian hukum dan sekaligus memenuhi kebutuhan hukum penduduk Eropa dalam lalu lintas perdagangan baik di antara sesama mereka sendiri maupun golongan penduduk lainnya di Hindia Belanda.

Masa keberlakuan *Faillissements Verordening* Stb. Tahun 1905 No. 217 jo. Stb. Tahun 1906 No. 348, Undang-Undang ini memberikan perlindungan hukum baik bagi debitor maupun kreditor, hal ini dilihat dari permohonan pailit yang banyak diajukan oleh kreditor yang menginginkan agar piutangnya segera diperoleh dari debitor yang sedang mengalami kesulitan keuangan. Pemeriksaan perkara-perkara kepailitan oleh hakim dilakukan dengan cara melakukan pemeriksaan terhadap pembukuan debitor untuk melihat aktiva dan passiva perusahaan sehingga diketahui apakah debitor dalam keadaan *solven* atau *insolven*.⁷⁰

Perubahan-perubahan yang dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 lebih memberikan perlindungan bagi kreditor, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya *insolvensi test* yang bertujuan supaya kreditor dapat memperoleh tagihannya secara cepat. Undang-Undang Kepailitan ini juga melindungi kepentingan debitor melalui PKPU. Undang-Undang Kepailitan yang lama banyak celahnya, seperti ditafsirkan pengertian utang yang ditafsirkan hakim dalam berbagai putusan Pengadilan Niaga. Hakim menafsirkannya dalam artian sempit bukan dalam arti luas. Pada praktik kenyataannya berkembang, pengertian utang yang bertujuan untuk mewujudkan rasa keadilan harus ada batasannya untuk melindungi kepentingan debitor dan kreditor dalam arti yang wajar. Oleh karena itu dalam Undang-Undang Kepailitan pengertian utang harus mampu memberikan rasa keadilan sebelum diimplementasikan dalam masyarakat atau diUndang-Undangkan.⁷¹

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang Kepailitan lama menunjukkan masih memiliki terdapat banyak kelemahan dalam hal pengaturan hukum yang memberikan perlindungan hukum bagi debitor dan kreditor dalam rangka mewujudkan asas keseimbangan sehingga pada tanggal 18 Oktober 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.

⁷⁰Asra, "*Kontroversi Pailitnya Debitor Solven*", Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 2003, hlm.3

⁷¹Fred B.G. Tumbuan, "*Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya: Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*", Mahkamah Agung RI dan Pusat Pengkajian Hukum, 2004, hlm.15.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU untuk kepentingan dunia usaha dalam menyelesaikan masalah utang piutang secara adil, cepat, terbuka, dan efektif sangat diperlukan perangkat hukum yang mendukungnya. Oleh karena itu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Kepailitan dengan memperbaiki, menambah, dan meniadakan ketentuan-ketentuan yang dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat, karena ditinjau dari segi materi yang diatur terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan.⁷²

Peraturan perundang-undangan hukum kepailitan satu diantaranya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum yang seimbang baik bagi debitor maupun kreditor, akan tetapi pada penerapannya keseimbangan bagi debitor dan kreditor belum maksimal pelaksanaannya, sehubungan dengan kondisi ini maka menurut *Herlien Budiono* terdapat beberapa upaya yang dapat ditempuh untuk memulihkan keseimbangan yaitu sebagai berikut⁷³:

A. Negosiasi Ulang (*Heronderhandelen*)

Suatu perjanjian yang dibuat secara absah baru akan berakhir bila semua perikatan yang lahir darinya telah terpenuhi. Para pihak tidak bebas untuk secara sepihak melepaskan diri dari kewajiban yang mereka telah janjikan pada saat membuat perjanjian. Bahkan, juga hakim tidak dapat memutus atau mengubah ikatan hukum di antara para pihak, kecuali hal itu dituntut oleh salah satu atau kedua belah pihak dan adanya alasan sah untuk itu. Tindakan hukum bisa saja mengandung cacat dalam ragam bentuk dan sifat dengan akibat yang setiap kali tidak selamanya serupa. Jika telah dikonstatasi adanya situasi tidak seimbang berkaitan dengan tiga aspek perjanjian yang disebut di atas, tujuannya adalah bahwa keseimbangan tersebut kemudian dipulihkan kembali selaras dengan pranata-pranata hukum serta asas-asas hukum.

Berlandaskan pada asas keseimbangan, para pihak dapat memulihkan keseimbangan dari perjanjian yang sebelumnya terganggu dengan cara menyesuaikan kembali perjanjian atau membatalkannya setelah dilakukannya negosiasi ulang. Perundingan kembali dalam rangka memperbaiki perjanjian dapat dilakukan melalui perdamaian (*schikking*), mediasi, atau atas campur tangan hakim.

Di dalam asas keseimbangan sudah terkandung "kewajiban melakukan negosiasi ulang" yang sedianya dibebankan kepada para pihak. Semangat perundingan ulang sebagaimana

⁷²Ricardo Simanjuntak, "Relevansi Eksekusi Putusan Pengadilan Niaga Dalam Transaksi Bisnis Internasional", Jurnal Hukum Bisnis Vol 22 Nomor 4, 2003, hlm.5.

⁷³Herlien Budiono, "Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia: Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm.496.

termaksud di dalam asas keseimbangan jelas dapat dikenali. Beranjak dari pandangan ini pula, maka adalah para pihak sendiri, mereka yang pada dasarnya bebas menetapkan ada/tidaknya perjanjian, yang memiliki kewajiban untuk melakukan perundingan ulang jika perjanjian ternyata mengakibatkan suatu keadaan tidak seimbang.

B. Penyesuaian

Pemulihan asas keseimbangan juga dapat diupayakan melalui sejumlah penyesuaian, seperti misalnya, pembatalan perjanjian secara keseluruhan, berbagai ragam pembatalan untuk sebagian, penyesuaian atas perintah pengadilan. Apabila maksud dan tujuan perjanjian tidak ada lagi atau tidak mungkin terjangkau, keseimbangan dapat dinyatakan telah terganggu. Pemenuhan prestasi masih dimungkinkan, tetapi bagi kreditor sendiri sudah tidak bermakna lagi. Keseimbangan terganggu secara total karena salah satu pihak hanya akan menerima prestasi yang tidak lagi berarti baginya sebagai bayaran atas prestasi yang masih bernilai penuh. Dalam hal ini, pembatalan perjanjian adalah satu-satunya solusi. Namun, jika keseimbangan kontraktual terganggu oleh satu sebab dan pemenuhan perjanjian masih dimungkinkan dan juga tetap bermakna, penyesuaian perjanjian adalah pilihan yang lebih masuk akal. Di sini ihwalnya adalah penyesuaian dari akibat perjanjian dan bukan pembatalan perjanjian. Para pihak membuat perjanjian dengan maksud mencapai tujuan mereka dan bukan untuk membatalkannya.

Perjanjian yang di dalamnya ternyata ada cacat dalam kehendak salah satu pihak, terbuka dua pilihan, yaitu membatalkan perjanjian atau tetap membiarkannya berlaku.⁷⁴ Jika pada pihak yang berwenang untuk membatalkan perjanjian, menerima usulan yang telah diajukan, kewenangannya untuk membatalkan akan otomatis hilang (atau hapus) dan tindakan hukum tersebut sejalan dengan usulan tersebut diubah dan disesuaikan. Jika sebaliknya pihak yang berwenang membatalkan perjanjian itu menolak usulan yang diajukan, gugur kewenangan untuk membatalkan perjanjian tersebut. Dengan demikian tetap berlaku dan mengikat dalam bentuknya yang asli karena usulan untuk mengubahnya telah tidak diterima. Satu bentuk pemulihan dapat dipersandingkan dengan kelalaian, barang siapa yang lalai (tidak melakukan apa yang diwajibkan), pada prinsipnya masih dapat memenuhi kewajibannya itu kemudian namun bersamaan dengan itu ia akan diwajibkan untuk mengganti semua kerugian dan biaya yang telah diderita kreditor.

⁷⁴J. Satrio, "*Wanprestasi menurut KUHPerdara, Doktrin, dan Yurisprudensi*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012, hlm. 95.

Campur tangan hakim dapat dimintakan atas dasar permohonan salah satu pihak dan hakim sebagai alternatif terhadap menjatuhkan putusan membatalkan perjanjian dapat memutus mengubah perjanjian sedemikian rupa dalam rangka meniadakan kerugian yang terjadi. Namun demikian, kewenangan ini bukanlah bersumber dari jabatan yang diembannya. Ia tidak wajib mengubah perjanjian atas dasar adanya permohonan, khususnya jika pihak yang menderita kerugian hanya memohonkan pembatalan.⁷⁵

C. Pengakhiran (*Beeindiging*)

1. Batal dan dapat dibatalkan (*nietigheid en vernietigbaarheid*)

Pembuat Undang-Undang membatasi kebebasan berkontrak dengan menetapkan ketentuan, baik perintah maupun larangan. Terhadap perbuatan hukum dapat dilekatkan sejumlah cacat dalam ragam bentuk dan akibat darinya tidak mesti seragam. Adanya pemahaman tentang perbuatan hukum tidak sempurna terbentuk dari perbedaan antara perbuatan hukum yang batal demi hukum dan yang dapat dibatalkan.

Suatu perbuatan hukum dianggap batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) jika Undang-Undang secara tegas meniadakan bahwa akibat hukum yang hendak dimunculkan. Batal demi hukum berlaku atas dasar kekuatan Undang-Undang dan tidak bergantung pada kejadian-kejadian setelahnya ataupun dari kehendak pihak-pihak terkait. Dan sudut pandang Undang-Undang, akibat hukum yang hendak dituju oleh perbuatan hukum yang batal demi hukum, pada hakikatnya memunculkan situasi tidak seimbang.

2. Pembatalan (*ontbinding*)

Landasan kekuatan mengikat kontraktual dapat ditemukan di dalam keseimbangan yang mensyaratkan pemulihan dalam hal situasi tidak seimbang kemudian muncul, keseimbangan memiliki titik tolak normatif sebagai landasan. Suatu perjanjian dalam artian perbuatan hukum adalah fakta historis yang tidak dapat diingkari eksistensinya begitu saja. Kendatipun demikian, hubungan-hubungan hukum antara para pihak yang terbentuk akibat perbuatan hukum tersebut dapat diakhiri, debitor tidak lagi wajib memenuhi prestasi dan kreditor tidak lagi berwenang menagihnya.

Alasan pembatalan perjanjian yang termuat di dalam perundang-undangan menjadi relevan dalam hal suatu perjanjian memuat syarat-syarat batalnya perjanjian dan

⁷⁵Evianny Dwi, “Aspek Hukum Dalam Ekonomi”, Makalah Hukum Perjanjian, Fakultas Ekonomi Universitas Guna Darma, 14 April 2011, hlm.1.

selanjutnya pembatalan akan terjadi bila syarat tersebut terpenuhi.⁷⁶ Pembatalan perjanjian dapat terjadi karena salah satu pihak diberi kewenangan membatalkan perjanjian dengan mengeluarkan suatu pernyataan, yakni jika fakta atau keadaan tertentu ternyata terjadi.

Para pihak sudah mengantisipasi kemungkinan munculnya situasi tidak seimbang dan beranjak dari itu membuat suatu syarat pembatalan dalam rangka mencegah munculnya akibat hukum yang tidak diharapkan. Juga, baik hakim maupun arbiter (wasit) dapat memperoleh kewenangan demikian, termasuk kewenangan untuk mengubah akibat hukum suatu perjanjian. Dengan mengakhiri suatu perjanjian, baik untuk seluruhnya maupun hanya untuk sebagian, maka para pihak kembali pada kedudukan atau keadaan sebelum mereka membuat perjanjian; kembali menuju keseimbangan awal.

Pembatalan ialah suatu cara untuk memulihkan (keadaan atau keseimbangan). Akan tetapi, *Van Rossum* berpendapat bahwa:

"Untuk memandang pembatalan perjanjian tidak terutama sebagai hak dari kreditor yang dirugikan, tetapi sebagai sarana untuk menjamin pencapaian keadilan berkenaan dengan kepentingan para pihak. Di mana sebagai kriteria penguji ialah tingkat keseriusan cacat dan kerugian yang akan ditanggung kedua belah pihak dalam hal perjanjian dibatalkan."⁷⁷

Pendekatan ini sejalan dengan asas keseimbangan, yakni yang ditujukan untuk menjaga kepentingan para pihak dan sekaligus membatasi dan mencegah kemungkinan kebatalan (demi hukum) atau pembatalan suatu keadaan dan situasi tidak seimbang di dalam kontrak.

Kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Kepailitan perlu dilakukan perbaikan, maka beberapa hal sebagai berikut dapat dipertimbangkan untuk diterapkan dalam pengaturan hukum kepailitan Indonesia di masa depan dalam upaya mewujudkan asas keseimbangan bagi debitor dan kreditor pada kasus pembatalan perdamaian terhadap PT. Goro Batara Sakti yaitu:

⁷⁶J. Satrio, *"Hukum Perikatan: Hapusnya Perikatan"*, Bagian Kedua, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.213.

⁷⁷Van Rossum, dalam Herlien Budiono, *"Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia: Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia"*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm.497.

- 1) Perluasan kewenangan hakim Pengadilan Niaga dalam pelaksanaan perjanjian perdamaian antara debitor dan kreditor sehingga dapat menghasilkan putusan Pengadilan Niaga yang memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitor dan kreditor.

Hukum bukanlah kalimat-kalimat yang dirumuskan secara tegas dan abstrak dalam sebuah Undang-Undang atau peraturan pemerintah, tetapi ia juga berwujud dalam bentuk keputusan hakim yang wajib dihormati tidak saja oleh para pencari keadilan, tetapi juga oleh masyarakat luas.⁷⁸ Institusi pengadilan bertugas untuk memberikan putusan hukum yang akan berlaku sebagai kaidah hukum. Putusan hukum tersebut dibuat oleh hakim dengan merujuk kepada sistem hukum, kenyataan sosial dan syarat-syarat prikemanusiaan.⁷⁹

Pengadilan Niaga banyak melahirkan keputusan-keputusan yang inkonsisten. Hal ini dapat mengakibatkan putusan Pengadilan Niaga kurang memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitor dan kreditor yang dapat mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas hukum kepailitan.

Putusan Pengadilan Niaga yang kurang memberikan jaminan kepastian hukum bagi debitor khususnya pada kasus pembatalan perdamaian PT. Goro Batara Sakti dikarenakan Hakim Pengadilan Niaga hanya melakukan pengesahan perdamaian dan tidak melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian perdamaian antara debitor dan kreditor.

Adanya kewenangan dari hakim Pengadilan Niaga dalam melakukan pemeriksaan dan pengawasan diharapkan dapat mewujudkan terciptanya asas keseimbangan bagi debitor dan kreditor dalam hukum kepailitan. Perdamaian merupakan kesepakatan antara debitor dan kreditor, akan tetapi peranan hakim Pengadilan Niaga sangat diperlukan sebagai upaya pencegahan terjadinya perbuatan sewenang-wenang salah satu debitor atau kreditor terhadap isi perjanjian perdamaian sehingga merugikan salah satu pihak.

Putusan hakim tidak hanya dipengaruhi oleh kaidah-kaidah hukum yang berlaku tetapi juga dipengaruhi oleh prasangka politik, ekonomi, moral, bahkan simpati dan antipati pribadi sang hakim.⁸⁰ Berbagai faktor yang mempengaruhi putusan hakim

⁷⁸Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Kualitas Putusan Pengadilan Niaga", Makalah disajikan dalam seminar sehari "Hukum Kepailitan dan Implikasinya bagi Dunia Usaha: Menyosong RUU Kepailitan yang Baru", Jakarta, 29 Juli 2003.

⁷⁹Ter Haar, "Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat", diterjemahkan oleh K.Ng. Soebakti Poesponoto, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001, hlm. 244-246.

⁸⁰Theo Huijbers, "Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah", Yogyakarta: Kanisius, 1986, hlm. 178-179.

tersebut terefleksi dalam pertimbangan-pertimbangan atau penalaran (*reasoning*) hakim hingga sampai pada putusan hukum.⁸¹

Ketentuan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU tidak memberikan pengaturan mengenai pengawasan hakim terhadap pelaksanaan rencana perdamaian menjadi perjanjian perdamaian yang disahkan oleh Pengadilan Niaga. Dimana seharusnya, di dalam Undang-Undang Kepailitan ini diatur mengenai kewenangan dari hakim Pengadilan Niaga bukan hanya melakukan pengesahan terhadap perjanjian perdamaian saja, tetapi meliputi kewenangan memeriksa dan pengawasan terhadap jalannya perdamaian antara debitor dan kreditor sehingga perjanjian perdamaian dapat menciptakan asas keseimbangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 284 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa:

“Apabila rencana perdamaian diterima, Hakim Pengawas wajib menyampaikan laporan tertulis kepada Pengadilan pada tanggal yang telah ditentukan untuk keperluan pengesahan perdamaian, dan pada tanggal yang ditentukan tersebut pengurus serta kreditor dapat menyampaikan alasan yang menyebabkan ia menghendaki pengesahan atau penolakan perdamaian.”

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, seharusnya dalam upaya mewujudkan asas keseimbangan bagi debitor dan kreditor dalam kepailitan hendaknya hakim Pengadilan Niaga tidak hanya melakukan pengesahan perjanjian perdamaian, tetapi juga memeriksa dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian perdamaian debitor dan kreditor.

Jadi dalam hal ini diperlukan penyempurnaan terhadap aturan-aturan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dari hakim Pengadilan Niaga terhadap kelangsungan perjanjian perdamaian antara debitor dan kreditor.

2) Perlu dibuat pengaturan mengenai *insolvensi test*

Dalam lingkungan sistem hukum kontinental yang terbilang *civil law system* dijelaskan bahwa penjabaran terhadap hukum positif yang terlalu menekankan kepastian hukum datang pertama-tama dari *Friedrich Karl Von Savigny*, dan hampir bersamaan dengan itu juga dari *Eugen Ehrlich*. Kedua kritisi ini sama-sama menyatakan reaksi

⁸¹Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Kualitas Putusan Pengadilan Niaga”, Forum Keadilan, Vol. 22 No.4 Tahun 2003, hlm.25.

mengenai berlakunya hukum yang dibuat dan diberlakukan secara universal, tanpa mengindahkan kenyataan-kenyataan sosial kultural yang hidup di tengah masyarakat.⁸²

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU belum mensyaratkan adanya *insolvensi test* dalam pernyataan pailit. Akibatnya debitor yang masih *solven* dapat dinyatakan pailit karena tidak membayar utang. Hal ini menunjukkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU masih memiliki kelemahan karena belum memberikan perlindungan seimbang bagi debitor dan kreditor.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 1 yang merupakan persyaratan untuk mengajukan permohonan pailit sama sekali tidak mengatur bahwa debitor dalam keadaan *insolvent* juga tidak secara eksplisit memberikan definisi kepailitan, tetapi menentukan bahwa debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan.

Adapun ketentuan pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa:

“Debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.”

Ketentuan ini adalah standar dari keadaan tidak mampu membayar dan lebih mudah untuk ditetapkan daripada ketentuan yang lama, yaitu debitor dalam keadaan telah berhenti membayar utang-utangnya. Standar ketentuan baru adalah sederhana, jelas dan tidak samar-samar. Utang yang jatuh tempo adalah utang pemohon kepailitan. utang kreditor lainnya tidak perlu harus jatuh tempo, karena pemohon dapat menghadapi kesulitan jika harus membuktikan bahwa kreditor lain mempunyai tuntutan yang jatuh tempo dan harus dibayar. Persyaratan ini jelas lebih memihak kepentingan kreditor, sehingga konsep asas keseimbangan dalam hukum kepailitan tidak tercapai.⁸³

Konsep insolvensi dalam hukum kepailitan Indonesia memiliki pengertian teknis yang berbeda dengan istilah *insolvent* yang dianut oleh negara *common law system* pada

⁸²Soetandyo Wigjosoebroto, “*Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*”, Cetakan I, Jakarta: ELSAM, 2008, hlm.190.

⁸³Hikmahanto Juwana, “*Hukum Sebagai Instrumen Politik: Intervensi Atas Kedaulatan Dalam Proses Legislasi Di Indonesia*”, disampaikan dalam Orasi Ilmiah Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara ke-50, tanggal 12 Januari 2004, hlm.16-17.

umumnya.⁸⁴ Dalam konteks hukum kepailitan negara *common law system*, keadaan *insolven* debitor biasanya menggunakan pendekatan *cash flow test* atau *practical insolvency*. *Cash flow test* adalah pendekatan yang melihat solvabilitas debitor diukur dengan fakta apakah ia membayar utangnya atau tidak. Jika ternyata ia membayar utangnya yang jatuh tempo, hal ini mengindikasikan ia dalam keadaan *solven* atau sanggup membayar.

Negara *common law* juga menggunakan pendekatan alternatif lainnya yaitu *balance sheet test* atau *asset test*. Dalam pendekatan ini, pengadilan tidak melihat solvabilitas debitor dari fakta apakah debitor membayar utangnya atau tidak tetapi dari nilai asset debitor, yaitu apakah assetnya yang dapat direalisasikan melebihi kewajibannya. Berdasarkan *balance sheet test*, meskipun ternyata debitor tidak membayar utangnya tetapi jika asset yang dimilikinya melebihi kewajibannya maka debitor dianggap *solvent*.⁸⁵

Berdasarkan ketentuan di atas menunjukkan perlunya dibuat pengaturan mengenai *insolvensi test* untuk membuktikan bahwa debitor benar-benar dalam keadaan *insolven* dari sisi finansial sehingga kepailitan debitor sesuai dengan filosofi hukum kepailitan. Pentingnya *insolvensi test* dilakukan agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran dalam keputusan-keputusan hakim yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum.

Debitor berhenti membayar paling dapat terjadi karena ketidakmampuan membayar oleh debitor, disamping karena tidak mau membayar. Debitor yang tidak mau membayar utang-utangnya dapat terjadi karena berbagai sebab dan hal ini tidak selamanya terjadi karena kesalahan debitor. Secara keseluruhan, ada berbagai faktor yang melatarbelakangi debitor menjadi tidak mampu dan kemudian berhenti membayar pinjaman, sebagai berikut:

a. Faktor Kesalahan atau Kekurang Hati-Hatian Debitor

- 1) Unsur "*mark-up*" dalam pinjaman. Maksudnya yaitu debitor meminjam melebihi kebutuhan usahanya. Hal ini mengakibatkan pinjaman menjadi terlalu besar, tidak sebanding dengan pendapatan usahanya yang menjadi dasar pinjaman. Kesulitan yang dialami debitor menjadi kian bertambah, apabila hasil "*mark-up*" tersebut

⁸⁴Setiawan, "*Konsep-Konsep Dasar Serta Pengertian Kepailitan*", Varia Peradilan, No.156, 1998, hlm.94.

⁸⁵Mariana Sutadi, "*Hukum Acara Pada Pengadilan Niaga*", Makalah disampaikan dalam Seminar Sosialisasi Rancangan Undang-Undang Tentang Kepailitan, diselenggarakan oleh BPHN-Depkeh bekerjasama dengan ELIPS Project, Jakarta, tanggal 27-28 Juli 1999.

tidak dipergunakan secara produktif, akan tetapi pada sektor konsumtif dan berfoya-foya.⁸⁶

- 2) Unsur “besar pasak daripada tiang”. Debitor pada penerapannya kadang-kadang dihinggapi penyakit “*demonstrain effect*” tidak mempunyai sifat hemat. Keadaan ini menjadi lebih menyulitkan, dikarenakan banyak kewajiban sosial yang secara langsung atau tidak langsung disponsori oleh pemerintah, yang harus dipenuhi oleh pengusaha.
- 3) Unsur “ingin cepat besar”. Faktor ini dilatarbelakangi terhadap keinginan debitor yang dihinggapi “ingin cepat besar” dengan cara memperbesar usahanya secara kurang proporsional, tidak dapat mengukur batas-batas kemampuan, baik dari segi keuangan, maupun dari segi pengorganisasian dan pengendalian.

b. Faktor Kecerobohan Kreditor

Dalam suasana pertumbuhan ekonomi yang pesat, kreditor yang berkedudukan sebagai pemilik uang berusaha memanfaatkan peluang untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam keadaan demikian, kreditor kadang-kadang kurang bersikap hati-hati dalam hal menilai secara wajar calon debitor. Hal ini dikarenakan kreditor mengucur dengan mudah karena yakin debitor akan mampu membayar oleh karena pertumbuhan ekonomi yang pesat. Faktor lain yang merupakan kelalaian kreditor dapat juga terjadi dikarenakan kolusi antara debitor dengan aparat penyedia kredit sebagaimana pada kasus korupsi *Eddy Tanzil*.⁸⁷

c. Faktor Kebijakan Pemerintah

Kebijakan uang ketat (*tight money policy*), penetapan suku bunga tinggi sebagai salah cara mengendalikan inflasi, mencegah pelarian modal keluar negeri, mencegah pelepasan rupiah ke pasaran, atau mencegah pembelian dollar besar-besaran yang akan menurunkan rupiah dan lain-lain. Ketentuan ini mengakibatkan kemacetan berusaha, dikarenakan para pengusaha tidak mudah untuk mendapatkan modal.

d. Faktor *Force Majeur*

Dalam ketentuan ini terdapat suatu keadaan yang tidak diinginkan diluar kekuasaan debitor maupun kreditor yaitu berhubungan dengan kondisi

⁸⁶Bagir Manan, “*Perlindungan Debitor dan Kreditor dalam Undang-Undang Kepailitan*”, Makalah disampaikan pada Seminar Perlindungan Debitor dan Kreditor dalam Kepailitan Menghadapi Era Globalisasi, Bandung, 17 Oktober 1998, hlm.4.

⁸⁷“*Kasus Korupsi Eddy Tanzil Sukses Akibat Kolusi Nasabah dengan Pejabat Bank*”, Majalah Hukum Bulanan Varia Peradilan, Tahun XI, Nomor 130, Bulan Juli 1996, hlm. 5-22.

perekonomian, misalnya terjadinya bencana alam, atau kebakaran yang merugikan pihak debitor sehingga debitor tidak dapat memenuhi janjinya kepada kreditor.⁸⁸

- 3) Perlu dibuat aturan mengenai persetujuan mayoritas kreditor (*majority lenders*) dalam tujuannya untuk menyatakan debitor pailit sehubungan adanya pembatalan perdamaian.

Untuk menyatakan debitor pailit, putusan pernyataan pailit seharusnya tidak hanya diberikan oleh Pengadilan Niaga saja akan tetapi diperlukan persetujuan semua atau mayoritas kreditor yakni para kreditor pemilik sebagian besar piutang. Untuk menentukan mayoritas kreditor yang menyatakan debitor pailit sehubungan adanya pembatalan perdamaian yang mengakibatkan debitor pailit harus dimuat dalam Undang-Undang Kepailitan, Undang-Undang Kepailitan dapat menentukan mayoritas kreditor adalah lebih 50% dari jumlah utang debitor atau $\frac{2}{3}$, atau $\frac{3}{4}$ dari jumlah utang debitor.

Demi kepentingan kreditor-kreditor lain, tidak seyogianya Undang-Undang Kepailitan membuka kemungkinan diperolehnya putusan pernyataan pailit itu tanpa disepakati kreditor-kreditor lain. Undang-Undang Kepailitan seyogianya menentukan putusan pengadilan atas permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh seorang kreditor harus berdasarkan persetujuan para kreditor lain melalui lembaga rapat para kreditor (*creditors meeting*).

Dengan demikian, asas yang dianut dalam suatu Undang-Undang kepailitan seyogianya adalah kepailitan pada dasarnya merupakan kesepakatan bersama antara debitor dan para mayoritas kreditornya. Pengadilan atau badan lain yang berwenang untuk memutuskan pernyataan pailit hanya akan mengeluarkan putusan yang bersifat penegasan (*afirmatif*). Akan tetapi, apabila pada penerapannya memang kesepakatan antara debitor dan para kreditor tidak dapat tercapai (terdapat perbedaan pendapat di antara mereka), maka baru putusan pengadilan itu tidak sekadar merupakan penegasan tetapi merupakan keputusan yang menentukan (*decisive*) untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara debitor dan para kreditor.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang maupun Undang-Undang yang menggantikannya, yaitu Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, tidak menganut asas yang demikian. Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa:

⁸⁸Sutan Remy Sjahedeni, "Perlindungan Debitor dan Kreditor dan Dampak UU Kepailitan Terhadap Perbankan", Teaching Materials Hukum Perbankan Program Pascasarjana UI 1999/2000, hlm.92.

“Seorang kreditor dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap seorang debitor sepanjang debitor mempunyai dua atau lebih kreditor (mempunyai kreditor lain selain dari pemohon) dan cukup apabila piutangnya saja yang tidak dibayar oleh debitor sekalipun piutang-piutang debitor lain tetap dibayar.”

Pengadilan dalam mempertimbangkan permohonan pernyataan pailit oleh kreditor pemohon tidak diwajibkan untuk mendengarkan pendapat para kreditor lain, apalagi diwajibkan memperoleh persetujuannya.⁸⁹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU juga membolehkan debitor mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap dirinya tanpa adanya keharusan bagi pengadilan untuk meminta persetujuan para kreditor.

- 4) Perlu adanya mekanisme hukum acara mengenai pengambilan dan perhitungan suara dalam penerimaan dan penolakan PKPU agar rencana perdamaian yang terjadi dapat memberikan kepastian hukum.

Perlindungan hukum terhadap debitor berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU tidak jauh berbeda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yaitu melalui Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Seperti diketahui bahwa PKPU bertujuan untuk melindungi debitor, namun tergantung rapat kreditor untuk menerima atau menolak permohonan perdamaian yang diajukan oleh debitor. Ketentuan ini bertolak belakang dari konsep perlindungan hukum yang diberikan oleh Undang-Undang Kepailitan yang menjelaskan bahwa PKPU merupakan sarana untuk melindungi debitor dari kepailitan.

⁸⁹Sunarmi, *“Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan di Indonesia”*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008, hlm.5.

BAB III

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan pada Bab III dalam penelitian makalah ini, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan dan diajukan saran-saran sebagai berikut:

A. Kesimpulan

1. Perlindungan hukum hak pekerja selaku kreditor sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 165 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja karena perusahaan pailit, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 1 kali ketentuan Pasal 156 ayat 3, dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat 4. Ketentuan ini juga sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
2. Perlindungan hukum terhadap hak asasi pengusaha selaku debitor melalui Indonesia telah melakukan ratifikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right Covenan*, dimana bagian ketiga memuat mengenai jaminan hak-hak warga negara yaitu hak atas pekerjaan yang layak. Kajian teori perlindungan hukum menurut *Satjipto Rahardjo* sehubungan dengan pengaturan landasan filosofis pengaturan asas kelangsungan usaha dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai perwujudan perlindungan hukum debitor *solven* dalam putusan pernyataan pailit sehubungan tidak adanya *insolvency test* berdasarkan ketentuan yang telah diatur secara prosedural dalam peraturan perundang-undangan serta memberikan perlindungan dan menjaga hak asasi manusia dalam hal ini debitor.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU juga mengatur mengenai perlindungan hukum bagi debitor. Pengaturan hukum ini bertujuan melindungi debitor dalam upaya menciptakan asas keseimbangan, adapun bentuk perlindungan hukum terdiri atas: PKPU sebagai kesempatan debitor untuk melanjutkan kegiatan usahanya. PKPU bertujuan agar debitor mempunyai waktu cukup untuk mengajukan rencana tawaran perdamaian dengan kreditornya dalam menyelesaikan utang-utangnya. PKPU memberikan kesempatan bagi debitor untuk melakukan *reorganisasi* usahanya atau manajemennya atau melakukan *restrukturisasi* utang-

utangnya sehingga debitor mampu melanjutkan kegiatan usahanya. Pengadilan Niaga mengabulkan permohonan pernyataan pailit sebagai upaya untuk melindungi kepentingan debitor. Perlindungan yang diberikan kepada debitor pailit adalah diberlakukannya sitaan umum terhadap seluruh harta kekayaan debitor setelah adanya pernyataan pailit dengan tujuan untuk mencegah kreditor agar tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan debitor dan kreditor lain, satu diantaranya adalah tindakan eksekusi massal terhadap harta debitor pailit.

B. Saran

1. Perumusan teks Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berbagai ketentuan mengenai hak asasi manusia khususnya hak asasi pekerja sebagai kreditor yang dikenal didunia telah diterima menjadi bagian yang tegas dalam sistem hukum nasional Indonesia. Namun pelaksanaannya di lapangan masih sangat tergantung kepada berbagai faktor yang berkembang dalam praktik. Oleh karena itu dibutuhkan upaya penyadaran yang luas dan terus menerus mengenai pentingnya jaminan-jaminan konstitusional dan legal yang sudah ada itu dalam kenyataan praktik.
2. Meskipun dalam UUD 1945 pasca amandemen telah mengatur lebih baik hak asasi manusia, tetapi salah satu yang penting untuk diatur ulang adalah memperkuat landasan tanggung jawab hak asasi manusia yang harus dilakukan oleh pemerintah (*state responsibility*), yakni soal kewajiban bertindak dan kewajiban untuk memaksimalkan sumberdayanya untuk pemenuhan hak asasi manusia. Selain itu pula Undang-Undang Kepailitan di masa depan seharusnya memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana perdamaian yang telah disahkan oleh Pengadilan Niaga menjadi perjanjian perdamaian. Dimana seharusnya, di dalam Undang-Undang Kepailitan ini diatur mengenai kewenangan dari hakim pengawas yang meliputi kewenangan memeriksa dan pengawasan terhadap jalannya perdamaian antara debitor dan kreditor sehingga perjanjian perdamaian dapat menciptakan asas keseimbangan.

KEWAJIBAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL SEHUBUNGAN PEMBENTUKAN BADAN PENYELENGGARA JAMINAN KESEHATAN BPJS BAGI FAKIR MISKIN DAN ORANG TIDAK MAMPU SEBAGAI PERWUJUDAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA BIDANG KESEHATAN

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak terlahir di dunia, manusia telah bergaul dengan manusia lain dalam suatu wadah yang bernama masyarakat. Hubungan antar manusia serta antar manusia dengan masyarakat atau kelompoknya diatur oleh serangkaian nilai-nilai dan kaidah-kaidah, perikelakuannya lama kelamaan melembaga menjadi pola-pola. Selanjutnya kaidah hukum tersebut berwujud sebagai peraturan-peraturan tertulis, keputusan-keputusan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Hukum secara sosiologis adalah penting dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar kepada kebutuhan pokok manusia. Hal ini menunjukkan bahwa apabila ditelaah dalam kenyataan di masyarakat bahwa hukum mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat.⁹⁰

Hukum berisikan peraturan hidup ini memberikan petunjuk kepada manusia bagaimana harus bertingkah laku dan bertindak dalam masyarakat, peraturan hidup ini dinamakan peraturan hidup kemasyarakatan. Peraturan hidup kemasyarakatan yang bersifat mengatur dan memaksa untuk menjamin tata tertib dalam masyarakat dinamakan peraturan hukum.⁹¹ Hukum yang berlaku dalam kehidupan masyarakat terdiri dari dan diwujudkan oleh ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan hukum yang saling menentukan. Oleh karena itu, aturan-aturan tersebut merupakan suatu susunan atau tatanan hukum yang berfungsi untuk menata, menyusun, mengatur tata tertib kehidupan masyarakat. Tata hukum itu sah dan berlaku bagi

⁹⁰Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1980, hlm9-10.

⁹¹C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm.34

suatu masyarakat tertentu dan juga dibuat dan ditetapkan atas daya penguasa (*authority*) masyarakat.⁹²

Hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat diharapkan dapat berlaku secara efektif dalam upaya untuk menciptakan ketertiban dan menciptakan perubahan masyarakat dengan cara mempelancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat serta sebagai alat untuk membatasi tingkah laku dan perbuatan manusia agar tidak melakukan perbuatan yang melawan norma hukum, agama dan susila.⁹³ Adapun ciri khas hukum sebagaimana mengutip pendapat *Paul Scholte* yaitu: (1) hukum adalah aturan perbuatan-perbuatan manusia; (2) hukum itu bukan hanya dalam keputusan melainkan juga dalam realisasinya; (3) hukum itu mewajibkan; (4) institusionalisasi hukum; (5) dasar dari hukum.⁹⁴

Hukum dan hak asasi manusia juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya konsepsi hak asasi manusia dan hukumlah yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan. Konsepsi hukum dan hak asasi manusia dapat dilacak secara teologis berupa relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Manusia diciptakan oleh Tuhan yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta. Karena setiap manusia diciptakan kedudukannya sederajat dengan hak-hak yang sama, maka prinsip persamaan dan kesederajatan merupakan hal utama dalam interaksi sosial.⁹⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut dengan HAM) menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁹⁶ Berdasarkan ketentuan pasal ini menunjukkan

⁹²Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1976, hlm.49.

⁹³Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, hlm.3.

⁹⁴Paul Scholte, dalam A. Gunawan Setiandja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hlm.79.

⁹⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm.199.

⁹⁶Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan *Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh*

bahwa konsep HAM merupakan hak yang diperoleh saat kelahirannya sebagai manusia yang wajib dihormati dan dijunjung tinggi, maka HAM meliputi hak-hak yang apabila dicabut atau dikurangi akan mengakibatkan berkurang derajat kemanusiaannya. Ukuran derajat kemanusiaan selalu berkembang sesuai dengan peradaban masyarakatnya. Jelas bahwa hak dasar pertama adalah hak hidup yang membawa konsekuensi adanya hak-hak lain seperti hak mendapatkan kehidupan dan pekerjaan yang layak, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mendapatkan kewarganegaraan dan hak mengeluarkan pendapat, berserikat dan berkumpul. Pada perkembangan selanjutnya, derajat kemanusiaan juga ditentukan oleh tingkat pendidikan dan kesehatannya, sehingga pendidikan dan kesehatan pun kemudian menjadi hak asasi manusia dengan segala perangkat hak lain untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan.

HAM bidang kesehatan merupakan hak asasi yang perlu mendapatkan perhatian khusus oleh negara, hal ini dikarenakan kesehatan merupakan kondisi sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang mungkin setiap orang produktif secara ekonomis hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang kesehatan. itu kesehatan merupakan dasar dari diakuinya derajat kemanusiaan. Apabila dihubungkan dengan konsep pengertian HAM dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menunjukkan bahwa tanpa kesehatan, seseorang menjadi tidak sederajat secara kondisional karena hak manusia bidang kesehatan merupakan hak yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Tanpa kesehatan, seseorang tidak akan mampu memperoleh hak-haknya yang lain. Seseorang yang tidak sehat dengan sendirinya akan berkurang haknya atas hidup, tidak bisa memperoleh dan menjalani pekerjaan yang layak, tidak bisa menikmati haknya untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat, dan tidak bisa memperoleh pendidikan demi masa depannya. Singkatnya, seseorang tidak bisa menikmati sepenuhnya kehidupan sebagai manusia.

Pentingnya kesehatan sebagai hak asasi manusia dan sebagai kondisi yang diperlukan untuk terpenuhinya hak-hak lain telah diakui secara internasional. Hak atas kesehatan meliputi hak untuk mendapatkan kehidupan dan pekerjaan yang sehat, hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, dan perhatian khusus terhadap kesehatan ibu dan anak hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights* (selanjutnya disebut dengan UDHR) menyatakan bahwa:

negara, hukum pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No.165, Tambahan Lembaran Negara RI No.3886.

1. Setiap orang berhak atas taraf kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, sandang, papan, dan pelayanan kesehatan, pelayanan sosial yang diperlukan, serta hak atas keamanan pada saat menganggur, sakit, cacat, ditinggalkan oleh pasangannya, lanjut usia, atau keadaan-keadaan lain yang mengakibatkan merosotnya taraf kehidupan yang terjadi diluar kekuasaannya.
2. Ibu dan anak berhak mendapatkan perhatian dan bantuan khusus. Semua anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus menikmati perlindungan sosial yang sama.

Jaminan hak atas kesehatan juga diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang ditetapkan oleh Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) tanggal 16 Desember 1966, yaitu bahwa negara peserta konvenan tersebut mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai dalam hal kesehatan fisik dan mental. Perlindungan terhadap hak-hak ibu dan anak juga mendapat perhatian terutama dalam Konvensi Hak Anak. Instrumen internasional lain tentang hak atas kesehatan juga terdapat pada Pasal 12 dan 14 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dan ayat 1 Deklarasi Universal tentang Pemberantasan Kelaparan dan kekurangan Gizi.

Pada lingkup nasional, Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:

1. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.
2. Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera, lahir dan batin.
3. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Jaminan atas hak memperoleh derajat kesehatan yang optimal juga diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Berbagai peraturan perundang-undangan bidang kesehatan yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia bidang kesehan menunjukkan bahwa bahwa pemerintah dalam hal ini berusaha untuk memberikan perlindungan hukum HAM bidang kesehatan bagi warga negaranya merupakan kewajiban pemerintah adalah prinsip demokrasi bahwa sesungguhnya pemerintah diberi amanah kekuasaan adalah untuk melindungi hak-hak warga negara. Terlebih lagi dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai konsep negara modern telah memberikan kekuasaan

lebih besar pada pemerintah untuk bertindak. Kekuasaan ini semata-mata adalah untuk memajukan dan mencapai pemenuhan hak asasi manusia. Pemerintah tidak lagi hanya menjaga agar seseorang tidak melanggar atau dilanggar haknya, namun harus mengupayakan pemenuhan hak-hak tersebut. Demikian pula dengan hak atas kesehatan, merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang ide dasarnya beranjak dari abad ke-18 ketika *Jeremy Bentham* memperkenalkan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness for the greatest number of people*. *Bentham* menggunakan istilah "*utility*" (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme *Bentham* berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan sebanyak mungkin kebahagiaan bagi manusia.⁹⁷

Gagasan negara kesejahteraan muncul pada akhir abad 19 dan mencapai puncaknya pada era "*golden age*" pasca Perang Dunia II. Faktor utama pendorong berkembangnya negara kesejahteraan menurut *Pierson* adalah industrialisasi yang membawa perubahan dramatis dalam tatanan tradisional penyediaan kesejahteraan dan ikatan keluarga. Perkembangan negara kesejahteraan ini mengalami penyesuaian dengan kondisi di masing-masing negara. Konsep negara kesejahteraan pada dasarnya menempatkan peran negara dalam setiap aspek kehidupan rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Termasuk didalamnya menjaga kekayaan negara yang merupakan aset negara untuk dikelola dengan baik.

Konsep negara kesejahteraan erat kaitannya dengan konsep negara hukum. Hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. Tatanan adalah suatu sistem aturan hukum bukanlah, seperti terkadang dikatakan, sebuah peraturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami sebagai suatu sistem. Mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita kepada satu peraturan yang tersendiri. Hubungan-hubungan yang mempertautkan peraturan-peraturan khusus dari suatu tatanan hukum juga penting bagi hakikat hukum. Hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.⁹⁸

⁹⁷Jeremy Bentham, dalam Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Bandung: Alumni, 2012, hlm.15.

⁹⁸Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2014, hlm.3.

Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.⁹⁹ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh. Konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) selalu berhubungan dengan perlindungan hukum yang mempunyai ciri utama yaitu menempatkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut Indonesia menunjukkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh kehidupan yang layak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, oleh karena itu negara mempunyai kewajiban untuk memberikankan perlindungan hukum sehingga tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) dapat tercapai.¹⁰⁰

Secara garis besar ada dua konsep mengenai negara hukum yaitu:

- a. Konsep yang pertama adalah konsep negara hukum formal yang muncul bersamaan dengan negara “modern” sekitar abad ke-18. Diketahui bahwa negara modern muncul sebagai sebuah konfigurasi kekuasaan yang bersifat hegemonistik. Artinya kekuasaan yang sebelumnya ada di dalam masyarakat ditarik, dan dimasukkan ke dalam kekuasaan negara. Kemudian, negara dengan kekuasaan yang dimilikinya itu membuat peraturan untuk melindungi hak-hak warganya. Karena itu, dalam kehidupan masyarakat timbul kecemasan yang luar biasa sehingga muncul lagi sebuah konsep negara hukum modern terkenal dengan doktrinnya “*Government of Law, Not of Men*” atau konsep *Rule of Law*”;
- b. Konsep negara hukum yang kedua yaitu konsep negara hukum substansial. Pada dasarnya, konsep negara hukum substansial adalah sebuah konsep negara hukum yang berintikan dan mencerminkan keadilan dan kebenaran objektif.¹⁰¹

Jika membandingkan kedua konsep negara hukum itu, maka negara hukum substansial (*Materiele Rechtsstaat*) lebih mengedepankan hak-hak asasi manusia. Sedangkan konsep negara hukum formal (*Formele Rechtsstaat*) hanya mementingkan perlindungan individu dan dituangkan dalam bentuk peraturan, prosedur, doktrin dan sebagainya. Tentunya negara hukum formal tidak mungkin mendatangkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

⁹⁹Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

¹⁰⁰Didit Saltriwiguna, *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Debitur Akibat Kenaikan Suku Bunga Kredit Bank*, dalam <http://risalah.fhunmul.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/3.-Perlindungan-Hukum-Terhadap-Pihak-Debitur-Akibat-Kenaikan-Suku-Bunga-Kredit-Bank-Tinjauan-Hukum-Perlindungan-Konsumen-Didit-Saltriwiguna.pdf>, diakses pada 5 Mei 2015.

¹⁰¹John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007, hlm.23.

Keberadaan tentang konsepsi negara hukum sudah ada semenjak berkembangnya pemikiran cita negara hukum itu sendiri. Negara hukum merupakan negara dimana semua lembaga negara, lembaga pemerintah, lembaga masyarakat, pejabat negara, pejabat pemerintah dan seluruh rakyat harus bertindak sesuai dengan hukum. Didalam negara hukum kekuasaan penguasa dibatasi oleh hukum.¹⁰² *Plato* dan *Aristoteles* merupakan penggagas dari pemikiran negara hukum.

Pemikiran negara hukum dimunculkan *Plato* melalui karya monumentalnya yakni *Politicos*. *Plato* dalam karyanya tersebut sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara.¹⁰³ *Plato* menggambarkan negara cita-cita sebagai negara dengan pembagian pekerjaan dan kerja sama yang sempurna untuk mencapai kebahagiaan manusia. Ia menghendaki keadilan, karena jika tidak dengan keadilan tidak mungkin ada kebahagiaan. *Plato* menyamakan negara sebagai manusia dalam ukuran besar. Manusia itu mempunyai akal budi, keberanian dan kekuatan jasmani. Begitupula negara memerlukan kaum yang cerdas, pandai yang mempunyai akal budi untuk memikirkan dan mengatur kepentingan umum, memerlukan prajurit-prajurit yang menjamin keamanan dan ketertiban umum serta memerlukan pekerja kuat yang senantiasa bekerja memenuhi kebutuhan hidup.¹⁰⁴ Cita *Plato* ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama *Aristoteles* yang menyatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. UUD 1945 menyebutkan dianutnya prinsip negara hukum dengan menyatakan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum atau *rechtstaat*, bukan negara kekuasaan atau *machtstaat*. Dalam sejarah modern, gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹⁰⁵

Dalam konsep negara hukum tersebut diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Pemikiran *Friedrich Julius Stahl* tentang negara hukum sangat berpengaruh sampai saat ini. Menurut *Stahl*,

¹⁰²Riduan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2009, hlm.154.

¹⁰³Mhd. Shiddig Tgk Armania, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Cetakan I, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, hlm.33.

¹⁰⁴Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm.70.

¹⁰⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.297-298.

tugas negara tidak sekadar penjaga malam, tetapi berkembang lebih luas dan aktif campur tangan bidang ekonomi, sosial dan budaya. Konsep semacam ini dikenal dengan istilah *welvaarstaat* atau negara kesejahteraan.

Konsep *Stahl* tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia;
- b. Negara didasarkan pada teori Trias Politika (pemisahan kekuasaan);
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan aturan hukum atau Undang-Undang (*wetmatig bestuur*);

Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.¹⁰⁶

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang memberikan peran aktif kepada pemerintah dalam pemenuhan hak asasi warga negaranya bidang kesehatan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Dengan adanya keikutsertaan negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi semua warga negara, maka negara dapat secara aktif melakukan pengawasan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya dalam kehidupan bernegara dalam bentuk perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah sebagai upaya meningkatkan derajat kesehatan warga negara. Dengan adanya peran negara secara aktif dalam memberikan perlindungan hukum dapat meminimalisasi perbuatan-perbuatan yang mengarahkan kepada bentuk sewenang-wenang terhadap pihak yang seharusnya berhak untuk mendapatkan perlindungan HAM bidang kesehatan, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan untuk mewujudkan keadilan bagi warga negara.

Kewajiban Pemerintah untuk memenuhi hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia memiliki landasan yuridis internasional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Konsep kewajiban perlindungan HAM oleh pemerintah bidang kesehatan semakin dipertegas dalam ketentuan Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Kewajiban pemerintah ini juga ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Di bidang kesehatan, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan menyatakan bahwa pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan

¹⁰⁶Friedrich Julius Stahl, dalam Bambang Sutiyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm.7.

menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Upaya pemenuhan hak atas kesehatan dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yang meliputi pencegahan dan penyembuhan. Upaya pencegahan meliputi penciptaan kondisi yang layak bagi kesehatan baik menjamin ketersediaan pangan dan pekerjaan, perumahan yang baik, dan lingkungan yang sehat. Sedangkan upaya penyembuhan dilakukan dengan penyediaan pelayanan kesehatan yang optimal. Pelayanan kesehatan meliputi aspek jaminan sosial atas kesehatan, sarana kesehatan yang memadai, tenaga medis yang berkualitas, dan pembiayaan pelayanan yang terjangkau oleh masyarakat.

Undang-Undang tentang Kesehatan mengatur berbagai macam upaya yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. Secara umum, Pasal 10 Undang-Undang Kesehatan menyatakan bahwa untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat, diselenggarakan upaya kesehatan dengan pendekatan pemeliharaan, peningkatan kesehatan (promotif), pencegahan penyakit (preventif), penyembuhan penyakit (kuratif), dan pemulihan kesehatan (rehabilitasi) yang dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan. Pemerintah melalui Undang-Undang kesehatan dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan perlindungan HAM bidang kesehatan yang berlaku secara nasional dan internasional berusaha untuk lebih menjamin terselenggaranya keadilan sosial khususnya bidang kesehatan bagi warga negaranya yang bertujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan pendapat *Subekti* menyatakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yaitu mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya dengan cara menyelenggarakan keadilan. Keadilan itu menuntut bahwa dalam keadaan yang sama tiap orang mendapat bagian yang sama pula.¹⁰⁷ Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.¹⁰⁸ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh.

¹⁰⁷*Tujuan Hukum dan Sumber-Sumber Hukum*, <http://www.google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&biw=&bih=&q=pendapat+ahli+hukum+mengenai+tujuan+hukum+yaitu+mencapai+kesejahteraan>, diakses pada 5 Mei 2015.

¹⁰⁸Dominikus Rato, *Filsafat Hukum "Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum"*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

Tujuan pertama negara kita adalah perlindungan bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Hal ini berarti menjaga keamanan diri dan harta benda seluruh rakyat terhadap bahaya yang mengancamnya dari luar maupun dalam negeri. Oleh sebab itu dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum dan pemerintahannya berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar).¹⁰⁹ Keberadaan tentang konsepsi negara hukum sudah ada semenjak berkembangnya pemikiran cita negara hukum itu sendiri. *Plato* dan *Aristoteles* merupakan penggagas dari pemikiran negara hukum. Pemikiran negara hukum dimunculkan *Plato* melalui karya monumentalnya yakni *Politicos*. *Plato* dalam karyanya tersebut sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara.¹¹⁰ Cita *Plato* ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama *Aristoteles* yang menyatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. UUD 1945 menyebutkan dianutnya prinsip negara hukum dengan menyatakan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum atau *rechtstaat*, bukan negara kekuasaan atau *machtstaat*. Dalam sejarah moern, gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹¹¹

Dalam konsep negara hukum tersebut diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Konsep negara hukum menurut *Aristoteles* adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat untuk mencapai kebahagiaan hidup untuk warga negaranya. Sebagai dasar dari keadilan itu, perlu diajarkan rasa susila agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.¹¹²

¹⁰⁹Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial "Seri Penghayatan dan Pengamalan Pancasila"*, Jakarta: CV.Rajawali, 1985. hlm.8.

¹¹⁰Mhd. Shiddig Tgk Armania, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Cetakan I, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, hlm.33.

¹¹¹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.297-298.

¹¹²*Ibid.*, hlm. 137.

Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Ia mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit menempatkan fungsi recht pada staat, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual. Kekuasaan negara diartikan secara pasif yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham *Immanuel Kant* terkenal dengan sebutan memahami negara hukum sebagai *Nachtwakestaat* atau sebagai negara penjaga malam.¹¹³

Berdasarkan amanat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembangunan sosial ekonomi sebagai salah satu pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional telah menghasilkan banyak kemajuan, di antaranya telah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan tersebut harus dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil, dan merata menjangkau seluruh rakyat.

Indonesia telah banyak mengalami kemajuan dan perubahan di berbagai bidang sejak reformasi digulirkan dan melengserkan pemerintah otoriter yang berkuasa pada masa itu. Kemajuan di bidang ekonomi mulai merangkak naik menunjukkan peningkatan sejak dilanda krisis moneter pada tahun 1997 dan di penghujung tahun 2009 kekuatan ekonomi Indonesia terbukti mampu bertahan dari gelombang krisis global. Tetapi dampak yang diakibatkan krisis moneter di tahun 1997 demikian hebatnya, hingga tercatat jumlah orang miskin di Indonesia pada akhir tahun 1999 mencapai 129,6 juta atau sekitar 66,3 persen dari seluruh jumlah penduduk. Data yang dirilis oleh International Labour Organization (ILO) ini belum termasuk Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang jumlahnya lebih dari 21 juta orang.¹¹⁴

Tekanan dari berbagai elemen masyarakat seperti serikat pekerja maupun LSM serta pengalaman pahit di masa lalu seputar pelanggaran HAM telah mendorong negara menjadi lebih manusiawi dan mengakui Hak-Hak Asasi Manusia. Di tahun 1998 MPR meratifikasi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia melalui TAP MPR NO XVII/MPR/1998. Terjadi perubahan besar pada paradigma pemerintah dalam memandang kesejahteraan, bila pada masa

¹¹³Juhaya S, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2011, hlm.130-131.

¹¹⁴ PMKS meliputi gelandangan, pengemis, anak jalanan, yatim piatu, jompo terlantar, yatim piatu, jompo terlantar, dan penyandang cacat yang tidak memiliki pekerjaan atau memiliki pekerjaan namun tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Secara umum kondisi PMKS lebih memprihatinkan ketimbang orang miskin. Selain memiliki kekurangan pangan, sandang dan papan, kelompok rentan ini mengalami pula keterlantaran psikologis, sosial dan politik.

sebelumnya pemerintah hanya terfokus pada pembangunan negara (*state centered*) dan orientasinya adalah pertumbuhan ekonomi akan dengan sendirinya memberikan kesejahteraan bagi setiap orang dan pada gilirannya standar hidup yang layak mampu diupayakan setiap orang, sedangkan pemerintahan pasca reformasi lebih percaya bahwa pertumbuhan ekonomi hanya akan tercapai bila negara menjamin Hak-Hak atas standar hidup yang layak setiap warganya terpenuhi.

Dinamika pembangunan bangsa Indonesia telah menumbuhkan tantangan berikut tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan. Salah satunya adalah penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh rakyat yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (3) mengenai hak terhadap jaminan sosial dan pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan Sosial juga dijamin dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan ditegaskan dalam Konvensi ILO Nomor 102 tahun 1952 yang menganjurkan semua negara untuk memberikan perlindungan minimum kepada setiap tenaga kerja.

Di dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tersebut disebutkan tentang kesadaran akan pentingnya perlindungan sosial dan di dalam Pasal 25 disebutkan bahwa:

*Jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan negara guna menjamin warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak.*¹¹⁵

Dengan meratifikasi kovenan tersebut maka negara berkewajiban untuk mengupayakan semaksimal mungkin untuk memenuhi Hak warga negaranya dan langkah pertama yang diambil oleh pemerintah adalah mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 agar sejalan dengan prinsip DUHAM tersebut. Dalam upaya menyesuaikan dengan DUHAM tersebut maka dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945,¹¹⁶ beberapa pasal mengalami perubahan dan penambahan mengenai sistem jaminan sosial dengan tujuan mereformasi dan memperluas cakupan sistem jaminan sosial yang sudah ada agar manfaatnya dapat diterima oleh setiap warga negara tak terkecuali warga negara yang tidak mampu, antara lain:

¹¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *Instrumen internasional pokok hak-hak asasi manusia*, BAB 22: Hak Atas Jaminan Sosial, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1997, Mengutip pengertian Jaminan Sosial dalam Deklarasi PBB.

¹¹⁶ Periodisasi konstitusi di Indonesia adalah sebagai berikut: 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1945 berlaku UUD 1945 yang disusun oleh PPKI; 28 Desember 1945 sampai 17 Agustus 1950 berlaku UUD RIS; 18 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku UUD Sementara yang memuat semua pasal tentang HAM; sejak 5 Juli 1959 sampai sekarang kembali ke UUD 1945 yang kemudian empat kali diamandemen: 14-21 Oktober 1999, perubahan pertama; 7-18 Agustus 2000, perubahan kedua; 1-9 November 2001 perubahan ketiga; 1-11 Agustus 2002 perubahan keempat.

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya Tahun 2002, Pasal 28H ayat (1), *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."*
- 2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan perubahannya Tahun 2002, Pasal 28H ayat (3), *"Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat."*
- 3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan perubahannya Tahun 2002, pasal 4 ayat (1) *"Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara."*
- 4) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan perubahannya Tahun 2002, pasal 34 ayat (2) *"Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan."* tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya menunjukkan belum adanya suatu mekanisme distribusi kesejahteraan yang lebih adil.

Di samping itu, Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 juga menugaskan kepada Presiden untuk membentuk sistem jaminan sosial nasional dalam rangka memberi perlindungan sosial yang lebih menyeluruh dan terpadu. Hal tersebut dinilai perlu, karena pada masa itu kemajuan di bidang ekonomi tidak serta merta membawa kesejahteraan bagi semua orang, yang ada justru ketimpangan yang semakin signifikan karena kemajuan ekonomi tersebut hanya dinikmati oleh segelintir orang. Semakin banyaknya warga miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya menunjukkan belum adanya suatu mekanisme distribusi kesejahteraan yang lebih adil. Pengalaman di negara-negara kesejahteraan menunjukkan bahwa tersedianya sistem jaminan sosial yang baik mampu mencegah kemiskinan dan mendistribusikan kesejahteraan lebih merata.

Pengertian jaminan sosial sangat beragam. Dilihat dari pendekatan asuransi sosial, maka berarti jaminan sosial sebagai teknik atau metoda penanganan risiko hubungan industrial yang berbasis pada hukum bilangan besar (*law of large number*), dari sisi bantuan sosial, maka jaminan sosial berarti sebuah dukungan pendapatan bagi komunitas kurang beruntung untuk mendapatkan konsumsi.¹¹⁷ Pengertian jaminan sosial telah banyak mengalami perubahan, hal ini tak lain dipengaruhi oleh desakan untuk meminimalisir peranan pemerintah dan doktrin

¹¹⁷Bambang Purwoko, *Jaminan Sosial dan Sistem Penyelenggaraannya: Pandangan & Gagasan*, Jakarta: Meganet Dutatama, 1999, hlm. 28.

pasar bebas serta ketidak-mampuan APBN suatu negara untuk menanggung beban biaya yang sangat besar dalam memberikan jaminan sosial bagi rakyatnya.

Perubahan tersebut dapat dicermati dari defenisi jaminan sosial yang dikeluarkan oleh ILO bahwa: *Jaminan sosial adalah perlindungan yang diberikan oleh masyarakat untuk masyarakat melalui seperangkat kebijaksanaan publik terhadap tekanan ekonomi sosial bahwa jika tidak diadakan sistem jaminan sosial akan menimbulkan hilangnya sebagian pendapatan sebagai akibat sakit, persalinan, kecelakaan kerja, sementara tidak bekerja, cacat, hari tua dan kematian dini, perawatan medis termasuk pemberian subsidi bagi anggota keluarga yang membutuhkan.*¹¹⁸

Untuk membentuk sistem jaminansosial semacam itu Bank Dunia merekomendasikan pendekatan tiga pilar (*Three Pilars of Social Security World Bank*), yang meliputi:

1. Bantuan sosial (*social assistance*), Sistem ini didanai dari sumber pajak oleh negara atau sumbangan dari pihak yang mempunyai status ekonomi yang kuat.
2. Asuransi sosial (*social insurance*), Setiap orang diwajibkan menabung untuk dirinya sendiri (provident fund) sebagaimana dilaksanakan dalam Jaminan Hari Tua Jamsostek atau sebagian jaminan pensiun Taspen.
3. Jaminan sosial sukarela (*voluntary*), Dimana setiap orang mengiur/berkontribusi atau membayar premi yang sifatnya wajib. Bisa juga premi/iuran dibayarkan oleh pihak lain atau oleh pemerintah, bagi mereka yang miskin.¹¹⁹

Ketiga pilar jaminan sosial itu menjadi dasar untuk membangun sistem penyediaan dana pensiun yang mana di dalam pengelolaannya dana tersebut harus bersifat non-profit (nirlaba).

Terlepas dari apakah jaminan sosial sepenuhnya merupakan tanggung jawab negara terhadap warganya (vertikal) atau memang merupakan perlindungan dari masyarakat untuk masyarakat (horizontal), fungsi dari jaminan sosial mencakup tiga aspek, yakni:

1. Aspek hukum jaminan sosial berkaitan dengan tanggung jawab negara untuk melaksanakan Amanat Pasal 5 (2), Pasal 20, Pasal 28H (1), (2), (3), dan Pasal 34 (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945: yaitu sistem perlindungan dasar bagi masyarakat terhadap risiko sosial ekonomi.
2. Aspek ekonomi jaminan sosial terkait dengan redistribusi pendapatan melalui mekanisme kepesertaan wajib dan implementasi uji kebutuhan untuk keadilan. sistem

¹¹⁸Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), 2004, *Perlindungan sosial bagi semua*, Jilid 9 dari Seri Rekomendasi Kebijakan Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Jakarta: ILO, hlm. 14

¹¹⁹ Pendekatan Tiga Pilar Jaminan Sosial direkomendasikan oleh Bank Dunia dan International Labour Organization (ILO) dan telah dikuatkan oleh Trade Union Rights Centre (TURC)

jaminan sosial diperlukan untuk ketahanan negara dan sekaligus peningkatan daya beli masyarakat agar terwujud keamanan ekonomi dalam jangka panjang.

3. Aspek politik jaminan sosial merupakan keinginan politik dari pemerintah dalam upaya memberikan kesejahteraan yang seluas-luasnya bagi warga negaranya yang merupakan tujuan dibentuknya negara tersebut (*welfare state*).

Dari ketiga aspek tersebut terlihat bahwa di Indonesia jaminan sosial menjadi sangat penting dan berpengaruh terhadap eksistensi negara. Bila dari aspek hukum hal tersebut merupakan tanggung jawab negara yang diatur oleh konstitusi dan dalam aspek ekonomi hal tersebut diperlukan untuk stabilitas ekonomi dan sebagai upaya mendistribusikan kesejahteraan secara lebih merata, maka dari aspek politik hal tersebut merupakan tujuan dari dibentuknya negara, hal ini terkait dengan teori Negara Kesejahteraan atau *welfare state* yang dianut oleh Indonesia.¹²⁰ Maka akan semakin tampak jelas bahwa upaya untuk menjamin standar hidup yang layak bagi warga negara menempatkan negara sebagai aktor yang bertanggung jawab sehingga menyeleraskan penyelenggaraan yang ada sekarang sehingga lebih menjamin terselenggaranya keadilan sosial yang memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

John Rawls menguraikan gagasan tentang keadilan dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice*. Dalam buku ini, diuraikan secara panjang mengenai tema-tema seputar keadilan, yaitu prinsip keadilan (*principle of justice*), posisi asli (*original position*), kebebasan (*freedom*), dan kesetaraan (*equality*). Inti gagasan *John Rawls* mengenai keadilan adalah: keadilan merupakan satu upaya mewujudkan semangat *egalitarian* pada struktur masyarakat yang tidak boleh diartikan secara radikal. *Rawls* berpendapat soal sikap adil yaitu pembagian nilai-nilai sosial yang primer (*primary social good*) disebut adil jika pembagian dilakukan secara merata, kecuali jika pembagian tidak merata keuntungan bagi setiap orang. Nilai sosial primer yang dimaksud adalah kebutuhan dasar yang dibutuhkan manusia sehingga bisa hidup pantas dalam kehidupan masyarakat, kebutuhan dasar itu antara lain hak kebebasan, kesejahteraan, kesempurnaan. *John Rawls* memberikan konsep keadilan terkait dengan keadilan sosial. Hal ini terkait dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara. *Rawls* melihat kepentingan utama keadilan adalah jaminan stabilitas hidup manusia dan keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.

Dengan kata lain suatu negara kesejahteraan harus mempunyai komitmen kuat untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya yang mana salah satunya melalui pemberian sistem

¹²⁰Pembukaan UUD 1945 dan Sila Kelima Pancasila, “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” ini berarti negara bertujuan untuk memberikan keadilan yang seluas-luasnya bagi seluruh rakyatnya.

jaminan sosial. Namun yang menjadi pertanyaan ialah apakah Indonesia masih menganut sistem *welfare state*, ditengah gempuran kapitalisme dan doktrin Neoliberalisme banyak negara-negara kesejahteraan mempertanyakan kembali makna kesejahteraan komunal dan pemerataan. Kesuksesan kapitalisme telah mengubah paradigma berpikir sebagian besar manusia dan negara-negara yang awalnya menganut sistem *welfare state*, untuk menjadi lebih percaya kepada fundamentalisme pasar dan persaingan individu untuk mengupayakan kesejahteraannya masing-masing.

Di Indonesia memang telah lama beroperasi program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh beberapa badan usaha milik negara yaitu PT. Jamsostek, PT. Askes, PT. Taspen, PT. Asabri, Bapel JPKM dan berbagai program-program jaminan sosial mikro. Badan-badan penyelenggara tersebut beroperasi secara parsial masing-masing berlandaskan Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang terpisah, tumpang tindih, tidak konsisten, dan kurang tegas. Sementara itu, diketahui bahwa manfaat yang diterima peserta masih terbatas sehingga peserta tidak terlindungi secara optimal. Perlindungan hukum yang tidak optimal terhadap peserta program jaminan sosial berkaitan erat dengan kewajiban negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warga negaranya dalam pelaksanaannya belum optimal. Pengelolaan lembaga dianggap belum transparan dan dengan manajemen yang profesionalitasnya masih perlu ditingkatkan.¹²¹

Menurut *Satjipto Raharjo*, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹²² Menurut *Philippus M. Hadjon* bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Menurut *I Gede Pantja Astawa* dan *Suprin Na'a* dalam konsep *Welfare State* Modern tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif, tetapi harus aktif dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua akan terjamin. Pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warga negaranya, bukan hanya di bidang politik tetapi juga bidang sosial, ekonomi sehingga kewenangan kewenangan dari golongan kaya (*rulling*

¹²¹Alex Arifianto, *Reformasi sistem jaminan sosial di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2004, hlm. 73

¹²²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 53.

class) dapat dicegah oleh pemerintah. Tugas pemerintah harus diperluas dengan tujuan untuk memahami kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek yang semula menjadi urusan masyarakat misalnya kesehatan masyarakat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah dan sebagainya.¹²³

Menurut *Satjipto Rahardjo* perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹²⁴ Hal ini menunjukkan bahwa di dalam konsep pengertian perlindungan hukum menurut *Satjipto Rahardjo* adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:

“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup dan pekerjaan yang layak. Jaminan sosial dalam hal ini berhubungan dengan kompensasi dan program kesejahteraan yang diselenggarakan pemerintah untuk rakyatnya. Sistem jaminan sosial yang sudah ada sejak jaman Orde baru tersebut cakupannya masih relatif rendah dan terbatas pada pekerja sektor formal. Bila pegawai negeri sipil diatur pemerintah melalui taspen maka angkatan bersenjata diatur melalui PT. Asabri, sedangkan di sektor swasta sistem jaminan sosial diatur dengan pendekatan skema asuransi yang mewajibkan pekerja formal untuk mengikuti program Jamsostek pada aspek jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, pemutusan hubungan kerja, jaminan hari tua, pensiun dan kematian. Sedangkan bagi tenaga kerja informal dan masyarakat miskin belum tercantum.

Melihat fenomena demikian dan berpegang pada UUD NRI Tahun 1945 yang telah direvisi serta mendapat dukungan dari MPR maka pemerintah berniat untuk melakukan reformasi sistem jaminan sosial nasional. Niat tersebut ditunjukkan dengan penerbitan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Sistem Jaminan Sosial Nasional. Tim SJSN memulainya dengan membuat Naskah Akademik (NA) Sistem Jaminan

¹²³I. Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Bandung: Replika Aditama, 2009, hlm.121.

¹²⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53.

Sosial Nasional (SJSN) yang kemudian dituangkan kedalam RUU SJSN untuk diserahkan kepada pemerintah. Periode ini menghabiskan banyak waktu karena berulang kali terjadi revisi, baru pada 26 Januari 2004 pemerintah menyerahkan RUU SJSN tersebut pada pansus SJSN di DPR RI. Setelah mengalami beberapa kali revisi akhirnya pada 19 Oktober 2004 RUU tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, bangsa Indonesia telah memiliki sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan sistem jaminan sosial nasional perlu dibentuk badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum publik berdasarkan prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta.

Pembentukan Undang-Undang tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ini merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, setelah Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 007/PUU-III/2005, guna memberikan kepastian hukum bagi pembentukan BPJS untuk melaksanakan program Jaminan Sosial di seluruh Indonesia. Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mengamanatkan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan transformasi kelembagaan PT Askes (Persero), PT Jamsostek (Persero), PT TASPEN (Persero), dan PT ASABRI (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Transformasi tersebut diikuti adanya pengalihan peserta, program, aset dan liabilitas, pegawai, serta hak dan kewajiban. Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS) ini dibentuk, maka terdapat 2 (dua) jenis BPJS, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. Dengan terbentuknya kedua BPJS tersebut jangkauan kepesertaan program jaminan sosial akan diperluas secara bertahap.

Dalam pencapaian tujuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial, kondisi keuangan dan statusnya dalam masyarakat menjadi faktor pendukung dalam pemberian jaminan sosial. Bila dipahami lebih mendalam, Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebenarnya memberi batasan bagi tugas Pemerintah untuk memberikan jaminan sosial. Pemerintah hanya memberikan bantuan jaminan sosial bagi fakir miskin dan

orang tidak mampu yang diistilahkan sebagai penerima bantuan iuran. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir miskin, yang dimaksud fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi dirinya dan/atau keluarganya. Sedangkan orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya. Pengertian orang tidak mampu tersebut terdapat dalam PP nomor 101 tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Kesehatan.

Di Indonesia yang merupakan negara berkembang, tentu saja masih banyak fakir miskin dan orang tidak mampu, dan itu pada akhirnya menjadi tugas pemerintah dalam memberikan jaminan sosial. Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mengamanatkan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan transformasi kelembagaan PT Askes (Persero), PT Jamsostek (Persero), PT TASPEN (Persero), dan PT ASABRI (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Pada penerapannya Penyelenggaraan BPJS ini cakupannya masi relatif rendah dan menimbulkan berbagai persoalan dalam pelaksanaannya yang mengakibatkan BPJS ini tidak dapat memberikan perlindungan hukum HAM bidang kesehatan tidak maksimal. Badan-badan penyelenggara tersebut beroperasi berlandaskan Undang-Undang atau peraturan-peraturan secara terpisah dan tidak konsisten serta kurang tegas. Sementara itu, diketahui bahwa manfaat yang diterima oleh peserta masih terbatas sehingga peserta tidak terlindungi secara optimal. Pengelolaan lembaga dianggap belum transparan dan dengan managemen yang profesionalitasnya masih perlu ditingkatkan. Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka perlu dilakukan pengkajian kewajiban negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu yang kemudian akan menciptakan keadilan dan kemanfaatan dari jaminan sosial itu sendiri. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menulis makalah yang berjudul **“KEWAJIBAN NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL SEHUBUNGAN PEMBENTUKAN BADAN PENYELENGGARA JAMINAN KESEHATAN (BPJS) BAGI FAKIR MISKIN DAN ORANG TIDAK MAMPU SEBAGAI PERWUJUDAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA BIDANG KESEHATAN ”**

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang dibahas dalam makalah ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

Bagaimanakah bentuk dan mekanisme kewajiban negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial sehubungan pembentukan badan penyelenggara jaminan kesehatan (BPJS) bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai perwujudan perlindungan hak asasi manusia bidang kesehatan.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia telah ada semenjak tahun 1945. *Eleanor Roosevelt* merupakan ketua bersama dari Komisi PBB tentang HAM (*United Nations Commission of Human Rights*) yang juga menemukan frasa *the rights of Man*, dimana frasa tidak mengandung mengenai perlindungan hukum hak-hak wanita pada berbagai belahan dunia. Berkaitan dengan hak wanita tersebut, telah terdapat perjanjian internasional yang melarang diskriminasi terhadap wanita yang telah diratifikasi oleh 169 negara.

Asal-usul historis dari konsep HAM dimulai dengan masa Yunani dan Roma, dimana berkaitan erat dengan doktrin hukum alam pra modern dari *Greek Stoicism* (Stoisisme Yunani). Pada perkembangannya Sroisisme Yunani berperan dalam pembentukan dan penyebaran. Berdasarkan *ius gentium* (hukum bangsa-bangsa atau hukum internasional), beberapa hak yang bersifat universal ini melebihi hak-hak warga negara. Menurut ahli hukum Romawi Ulpianus misalnya, doktrin hukum alam menyatakan bahwa alamlah yang menjamin semua manusia, baik ia merupakan warga negara atau bukan.

Berkaitan dengan teori tentang negara dan hukum berkembang pada saat itu, dapat dikemukakan bahwa menurut *J.J. von Shmid*, pemikiran tentang negara dan hukum tidak mendahului pembentukan dan pertumbuhan peradaban-peradaban tetapi merupakan gejala sosial yang menampakkan diri setelah berabad-abad alamnya ada peradaban tinggi.¹²⁵ Dalam konteks kaitan teori tentang negara dan hukum, dalam masa Yunani terdapat beberapa karya Plato yang sangat relevan dengan masalah kenegaraan. Adapun ketiga karya tersebut adalah *Politeia (the Republic)*, *Politicos (the Statesman)*, *Nomoi (the Law)*.

Menurut ahli Hukum Perancis *Karel Vasak* menyatakan bahwa untuk lebih memahami dengan baik mengenai isi dan ruang lingkup HAM, hendaknya kita mengetahui tiga generasi HAM yaitu:

a. Generasi Pertama

Generasi pertama ialah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik, terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan

¹²⁵JJ.Von Shmid, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm.68.

ke-18 yang berkaitan dengan Revolusi Inggris, Amerika, dan Perancis. Termasuk dalam kelompok ini dalam Pasal 2-21 *Universal Declaration of Human Rights*.

b. Generasi Kedua

Generasi kedua ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang berakar secara utama pada tradisi sosialis berada pada abad ke-19 di Perancis termasuk dalam kelompok ini pasal 22-27 *Universal Declaration of Human Rights*.

c. Generasi Ketiga

Generasi ketiga ialah mencakup hak-hak solidaritas merupakan rekonseptualisasi dari kedua generasi ham sebelumnya, generasi HAM pada tahap ini merupakan kebangkitan dan kejatuhan negara bangsa dari abad ke-20. Tercantum dalam Pasal 28 *Universal Declaration of Human Rights*.¹²⁶

Dalam kaitan dengan tiga generasi HAM sebagaimana diuraikan, menarik disimak pula pandangan *Jimly Asshiddiqie*, tentang empat generasi perkembangan HAM. Menurutnya pengertian konseptual HAM dalam sejarah merupakan instrumen hukum internasional setidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan. Ketiga generasi perkembangan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Generasi Pertama

Pemikiran mengenai konsepsi HAM yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *Enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi HAM yang pertama adalah peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948.

b. Generasi Kedua

Konsepsi HAM mencakup upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial, dan politik, hak untuk menikmati ragam penemuan ilmiah. Puncak perkembangan generasi kedua ini tercapai dengan itandatangani *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* pada tahun 1966.

c. Generasi Ketiga

Berawal dari tahun 1986, muncul pula konsepsi baru HAM yang mencakup pengertian mengenai hak atas atau untuk pembangunan atau *right to development*.

¹²⁶Karel Vasak, dalam Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm.78.

d. Generasi Keempat

Berlandaskan kepada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang vertikal, tetapi mencakup pula hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal antar kelompok masyarakat, antar golongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antarsatu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.

Jika dibandingkan dengan uraian mengenai tiga generasi HAM menurut *Karel Vasak*, paparan yang diberikan *Asshiddiqie* terkait dengan perkembangan di bidang ketatanegaraan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. hal ini antara lain tampak dalam penjelasan mengenai munculnya beberapa fenomena baru yang tidak pernah ada atau kurang mendapat perhatian di masa-masa sebelumnya. Dalam kaitannya dengan tiga generasi HAM sebagaimana diuraikan oleh *Karel Vasak*, menarik pula disimak pandangan *Jimly Asshiddiqie* tentang empat generasi perkembangan HAM. Menurut *Asshiddiqie* sering dikemukakan bahwa pengertian konseptual HAM dalam sejarah instrumen hukum internasional setidaknya-tidaknya telah melampaui tiga generasi perkembangan.

Lahirnya paham hak asasi manusia bermula dari pernyataan *Robert Filmer* yang terkenal dengan istilah "*anstroretas paternia*" yang artinya raja mendapatkan wewenang selaku ayah dari Nabi Adam yang menurunkannya dari Allah. Dengan pandangan ini bermakna bahwa raja mendapatkan kekuasaan secara tidak langsung dari Allah dan karenanya tidak bertanggung jawab kepada rakyat atau parlemen. Pandangan Filmer ini mendapatkan reaksi keras dari *John Locke* dalam tulisannya "*Two Treatises of Government*". Dalam pandangan *John Locke* bahwa pada status alamiah manusia itu bebas menentukan dirinya dan menggunakan miliknya, tanpa tergantung pada orang lain. Dalam keadaan normal manusia digambarkan dalam kata-kata "*state of peace, good will, mutual assistance, preservation*". Pada status alamiah itu, perlindungan hak-hak dasar berjalan normal, namun hak-hak itu terancam sejak manusia menemukan mata uang (coin). Dengan adanya mata uang mendorong manusia menjadi rakus dan serakah yaitu dengan menumpuk kekayaan tanpa batas dan ini merupakan ancaman terhadap hak-hak dasar. Situasi semacam inilah yang menimbulkan keadaan perang (*state of war*). Keadaan semacam ini tidak dapat dibiarkan dan salah satu solusinya adalah mengadakan perjanjian pembentukan negara.¹²⁷

Perjanjian pembentukan negara diwujudkan dalam konstitusi negara sehingga dalam konstitusi itu dirinci hak-hak yang harus dilindungi. Perkembangan hak-hak dasar itu sangat

¹²⁷Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm.221.

berkorelasi dengan kekuasaan negara. Jika kekuasaan negara tanpa batas atau absolut akan membahayakan hak-hak dasar itu. Raja yang diangkat dalam perjanjian itu memiliki kekuasaan yang terbatas dan kekuasaan raja atau negara ditunjukkan untuk melindungi hak-hak dasar itu. Oleh karena itu kita menyaksikan bentuk negara yang ditawarkan oleh *John Locke* adalah monarki konstitusional dan dalam perkembangan selanjutnya atas jasanya, maka *John Locke* diangkat sebagai bapak Hak Asasi Manusia. Perkembangan HAM sangat tergantung kepada ajaran yang dianut bersangkutan. Pikiran itu antara lain liberlisme-sosialisme atau komunisme.¹²⁸

Ditinjau dari sudut ilmu politik, hukum merupakan suatu sarana elite yang memegang kekuasaan dan sedikit banyak dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya atau untuk menambah serta mengembangkannya. Baik buruknya kekuasaan tergantung dari bagaimana kekuasaan tersebut dipergunakan. Artinya baik buruknya kekuasaan senantiasa diukur dengan kegunaannya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan atau disadari oleh masyarakat tersebut terlebih dahulu.¹²⁹ *Max Weber* dalam bukunya *Wirtschaft und Gesselchaft* merumuskan kekuasaan adalah kemampuan untuk dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar kemampuan ini.¹³⁰ Hal ini diperkuat dengan pemikiran *Harold D. Laswell* dan *Abraham Kaplan* merumuskan kekuasaan adalah hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama.¹³¹

Hubungan hukum dengan kekuasaan dapat dirumuskan secara singkat dalam slogan sebagai berikut: "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman."¹³² Dalam penerapannya hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan ini diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Tanpa adanya kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan. Antara hukum dan kekuasaan terdapat hubungan yang erat. *Lili Rasyidi* menjelaskan bahwa hukum dalam pelaksanaannya memerlukan kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan itu

¹²⁸Mansyur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 2005, hlm.23.

¹²⁹*Ibid.*, hlm.21.

¹³⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm.60.

¹³¹*Ibid*

¹³²Lili Rasyidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2007, hlm.76.

diperlukan karena hukum bersifat memaksa, tanpa adanya kekuasaan pelaksanaan hukum akan menjadi terhambat.¹³³

Dalam pandangan *Van Apeldoorn* hukum itu sendiri merupakan kekuasaan. Hukum merupakan salah satu sumber dari kekuasaan, disamping sumber-sumber lainnya seperti kekuatan (fisik dan ekonomi), kewibawaan (rohaniah, inteligensia, dan moral). Selain itu juga hukum merupakan pembatas bagi kekuasaan, oleh karena biasanya kekuasaan itu mempunyai sifat yang buruk yaitu selalu merangsang pemegangnya untuk ingin memiliki kekuasaan yang melebihi apa yang dimilikinya. Sehubungan dengan ini *Soerjono Soekanto* mengemukakan bahwa baik buruknya suatu kekuasaan sangat tergantung dari bagaimana kekuasaan itu dipergunakan.¹³⁴

Negara dalam menjalankan pemerintahannya, mendapatkan kekuasaan dari masyarakat berdasarkan atas konsep perjanjian masyarakat (*contract social*). Thomas Hobbes dalam bukunya "*De Cive*" dan "*Leviathan*" memberikan pendapatnya mengenai teori perjanjian masyarakat menyatakan bahwa pada mulanya manusia itu hidup dalam suasana *belum omnium contra omnes* (*the war of all against all*), selalu dalam keadaan berperang. Agar tercipta suasana damai dan tentram, lalu diadakan perjanjian antara mereka (*pactum unions*) setelah itu disusul dengan perjanjian antara semua dengan seseorang tertentu (*pactum subjectionis*) yang akan disertai kekuasaan untuk memimpin mereka. Kekuasaan pemimpin ini adalah mutlak. Timbullah kekuasaan yang bersifat absolut.¹³⁵

Kekuasaan yang diberikan masyarakat kepada negara diharapkan dapat menciptakan kehidupan masyarakat yang teratur dan normal. Oleh karena itu masyarakat mentaati kaidah-kaidah antara lain kaidah hukum sebagai serangkaian patokan-patokan bagi tingkah lakunya. Apabila hukum yang diciptakan negara tidak lagi dapat mengatur kepentingan-kepentingannya dan memberikan rasa keadilan, maka masyarakat berusaha untuk membentuk hukum baru atau menuntut kepada negara. Di sinilah alasan mengapa seseorang patuh kepada hukum dikarenakan adanya faktor kepentingan. Seseorang mematuhi hukum karena merasa kepentingannya terpenuhi.¹³⁶ Masyarakat yang kepentingannya telah terpenuhi oleh hukum yang dibuat oleh negara merasakan bahwa negara telah melaksanakan aspirasi mereka dalam rangka untuk memberikan perlindungan yang berbentuk nilai keadilan.

¹³³ Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1990, hlm.55-56.

¹³⁴ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm.109.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm.83

¹³⁶ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta: CV. Rajawali, 1980, hlm 238-239.

Setiap manusia dan masyarakat memiliki tujuan yang hendak dicapai. Jika negara adalah lembaga yang diciptakan untuk mendukung dan melengkapi individu dan masyarakat dalam mencapai tujuannya, maka tujuan negara bersifat subsidiaritas artinya ia membantu individu dan masyarakat mencapai tujuan itu. Jika individu dan masyarakat ingin mencapai kehidupan yang sejahtera maka tujuan negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum adalah keseluruhan prasyarat-prasyarat yang memungkinkan atau mempermudah individu untuk mengembangkan nilainya. Negara menciptakan prasyarat-prasyarat yang dibutuhkan oleh individu untuk mencapai kesejahteraannya masing-masing.¹³⁷ Menciptakan prasyarat-prasyarat yang dibutuhkan individu merupakan tujuan negara. Para ahli ilmu negara mengemukakan bahwa satu diantaranya tugas negara dalam upaya untuk mencapai kesejahteraan umum adalah memberikan atau menyediakan pelayanan kepada masyarakat di bidang ekonomi, sosial dan budaya seperti kesehatan.

Kesehatan merupakan aspek penting dari hak asasi manusia (HAM), sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tertanggal 10 November 1948 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas taraf kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya sendiri dan keluarganya. Di sisi lain, Konvensi International tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang ditetapkan PBB pada tahun 1966 juga mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai dalam kesehatan fisik dan mentalnya.

Sebagai hak asasi manusia, maka hak kesehatan adalah hak yang melekat pada seseorang karena kelahirannya sebagai manusia, bukan karena pemberian seseorang atau negara, dan oleh sebab itu tentu saja tidak dapat dicabut dan dilanggar oleh siapa pun, dalam hal ini negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi kesehatan tersebut. Hak atas kesehatan ini bermakna bahwa pemerintah harus menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap individu untuk hidup sehat, dan ini berarti pemerintah harus menyediakan sarana pelayanan kesehatan yang memadai dan pelayanan kesehatan yang terjangkau untuk semua. Dalam upaya pemenuhan kesehatan sebagai hak asasi manusia, maka pemerintah yang mempunyai tugas dan kewenangan untuk menyejahterakan warga negara mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak tersebut. Aspek kesehatan ini harus dijadikan pertimbangan penting dalam setiap kebijakan pembangunan. Salah satu bentuk implementasinya adalah kewajiban pemerintah untuk

¹³⁷Miriam Budiardjo, *Konsep Kekuasaan: Tinjauan Kepustakaan Dalam Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa*, Jakarta: Sinar Harapan, 1984, hlm.316.

menyediakan anggaran memadai untuk pembangunan kesehatan yang melibatkan masyarakat luas.

Kebijakan dan langkah nyata untuk memenuhi hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia. Wujud nyata komitmen pemerintah terhadap kesehatan sebagai hak asasi manusia adalah dengan penyediaan anggaran yang memadai untuk pelayanan kesehatan. Seharusnya pelayanan dasar kesehatan dapat diperoleh masyarakat tanpa biaya. Namun, kalau pemberian pelayanan tersebut belum memungkinkan, harus dilakukan secara bertahap terutama dengan meningkatkan kualitas sarana prasarana dan kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat umum. Kita berharap Indonesia Sehat 2010 bisa tercapai sebagai upaya pemenuhan kesehatan sebagai hak asasi manusia.

Pemerintah akan memberlakukan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) secara bertahap mulai 1 Januari 2014. Rencana ini ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidup dasarnya yang layak. Sebelum membahas secara mendalam tentang SJSN ini, ada beberapa aturan konstitusi yang sangat penting kita ketahui terlebih dahulu. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (hasil amandemen) telah mengatur beberapa hak asasi manusia di bidang kesehatan. Di dalam pasal 28H dinyatakan:

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Kemudian di dalam Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan tentang kewajiban negara, sebagai berikut:

1. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, jaminan sosial merupakan hak setiap orang dan tugas pemerintah dalam mengembangkan suatu sistem jaminan sosial. Di dalam Undang-Undang SJSN, pemerintah mengingot pasal 28H secara utuh (ayat 1,2, dan 3) dan pasal 34 (ayat 1 dan 2), namun mengabaikan isi pasal 34 ayat 3. Padahal pasal 34 ini harus dipahami secara utuh (tidak terpisah) sebagaimana ayat 4 yang menyatakan *“ketentuan lebih lanjut mengenai pasal ini diatur dalam UU.”* Ini merupakan pelanggaran konstitusi pertama di dalam UU SJSN yang berdampak terhadap kebijakan kesehatan di Indonesia.

Tugas dan tanggung jawab negara sebagaimana pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 itu harus diatur terlebih dahulu di dalam satu Undang-Undang yang tidak boleh terpisah. Tujuannya agar isu kesejahteraan sosial menjadi pijakan yang kuat untuk menyusun kebijakan jaminan sosial dan fasilitas sosial lainnya. Kebijakan tentang fakir miskin dan anak terlantar, jaminan sosial, ketersediaan fasilitas pelayanan umum dan kesehatan harus saling menguatkan satu sama lainnya sehingga hak-hak rakyat sebagaimana pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 dapat terpenuhi.

Pemerintah seharusnya menyusun Undang-Undang kesejahteraan sosial terlebih dahulu sebelum menyusun Undang-Undang jaminan sosial. Isi dari Undang-Undang kesejahteraan sosial tersebut menyangkut tentang penanganan fakir miskin dan anak-anak terlantar, pengembangan sistem jaminan sosial, pemberdayaan masyarakat lemah dan tidak mampu, serta ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum. Setelah ada kepastian hukum terhadap kesejahteraan sosial bagi masyarakat, barulah pemerintah dapat merancang peraturan-peraturan selanjutnya seperti SJSN yang disusun berdasarkan Undang-Undang tentang kesejahteraan sosial tersebut.

Faktanya, amanah pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 ini dijalankan secara terpisah menurut peraturan perundang-undangan masing-masing. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN disusun jauh lebih awal dibandingkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Kemudian setelah itu barulah ada Undang-Undang tentang Pelayanan Publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009), Kesehatan (Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009), Penanganan Fakir Miskin (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011), dan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012). Pemerintah lalu “tancap gas” untuk mempercepat pelaksanaan Undang-Undang SJSN ini dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, jauh meninggalkan implementasi peraturan perundang-undangan kesejahteraan sosial lainnya.

Implementasi SJSN kesehatan menjadi sangat diprioritaskan oleh Pemerintah, di atas kebijakan kesehatan lainnya. Hal ini dapat dilihat pada RAPBN 2014 yang baru saja disahkan

oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. SJSN bidang Kesehatan dijadikan salah satu isu strategis pertama dan utama dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan isu tentang penurunan angka kematian ibu dan angka kematian bayi yang merupakan target *Millenium Development Goals* (MDGs) tahun 2015 dinomorduakan.

Untuk memaksa pelaksanaan SJSN pada 1 Januari 2014 tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan yang mengingkari keberadaan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 72 Tahun 2012 tentang Sistem Kesehatan Nasional (SKN). Desakan-desakan oleh oknum-oknum tertentu untuk mengeluarkan peraturan-peraturan lainnya sebagaimana amanah Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS sangat kuat, mengingat implementasi kedua Undang-Undang ini akan dilaksanakan yang tidak sampai hitungan bulan lagi.

Program jaminan kesehatan menjadi "*anak emas*", sedangkan program kesehatan lainnya menjadi "*anak tiri*" dalam upaya pencapaian pembangunan bidang kesehatan di Indonesia. Pemerintah sangat bersemangat untuk mengimplementasikan SJSN bidang kesehatan, namun mengabaikan keberadaan fasilitas pelayanan kesehatan. Padahal ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan juga merupakan amanah UUD NRI Tahun 1945 yang harus diatur di dalam Undang-Undang.

Pemerintah hanya menyusun Undang-Undang Kesehatan, sedangkan fasilitas pelayanan kesehatan hanya diatur dalam beberapa produk hukum yang sebagian besar adalah setingkat Peraturan Menteri Kesehatan (PerMenkes). Aturan-aturan tentang fasilitas pelayanan kesehatan yang disahkan setelah Undang-Undang SJSN adalah Undan-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dan Pperaturan Menteri Kesehatan (PerMenkes) Nomor 28 Tahun 2011 tentang Klinik, sedangkan Peraturan Menteri Kesehatan (PerMenkes) Nomor 6 Tahun 2013 tentang Kriteria Fasilitas Pelayanan Kesehatan diatur setelah disahkannya Undang-Undang BPJS. Semua kebijakan yang dikeluarkan, penuh dengan pemaksaan-pemaksaan agar SJSN dapat dilaksanakan per 1 Januari 2014.

Jika kita memahami bunyi Pasal 34 ayat 3 dan 4 UUD NRI Tahun 1945, fasilitas pelayanan kesehatan seharusnya diatur setingkat Undang-Undang. Namun pemerintah mengabaikan hal ini. Aturan tentang fasilitas pelayanan kesehatan dibuat 'terpecah-pecah', tidak terpadu antar aturan yang satu dengan lainnya. Yang paling berbahaya, aturan-aturan tentang fasilitas pelayanan kesehatan terkesan membiarkan terjadinya liberalisasi pelayanan kesehatan di Indonesia, seperti bisnis rumah sakit dan klinik, bisnis asuransi kesehatan komersil, praktik

kolusi dalam akreditasi fasilitas kesehatan, mafia farmasi, dan komersialisasi pendidikan kesehatan (terutama pendidikan kedokteran).

Kelompok miskin pada umumnya mempunyai status kesehatan yang lebih rendah dibandingkan dengan status kesehatan rata-rata penduduk. Rendahnya status kesehatan penduduk miskin terutama disebabkan oleh terbatasnya akses terhadap pelayanan kesehatan karena kendala geografis dan kendala biaya (*cost barrier*). Data SDKI 2002-2003 menunjukkan bahwa sebagian besar (48,7 %) masalah untuk mendapatkan pelayanan kesehatan adalah karena kendala biaya.

Pemenuhan kebutuhan akan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dilakukan oleh pemerintah dengan melaksanakan Program Jaminan Kesehatan Sosial, yang dimulai dengan Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bagi Masyarakat Miskin (JPK-MM) atau yang lebih dikenal dengan ASKESKIN. Cakupan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin dan kurang mampu melalui program jaminan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin atau ASKESKIN terus meningkat yaitu dari 36,4 juta orang di Tahun 2005 menjadi 76,4 juta orang di Tahun 2007. Selain mengenai masalah kendala, masyarakat miskin biasanya lebih rentan terhadap penyakit dan mudah terjadi penularan penyakit karena berbagai kondisi seperti kurangnya kebersihan lingkungan dan perumahan yang saling berhimpitan, perilaku hidup bersih masyarakat yang belum membudaya, pengetahuan terhadap kesehatan dan pendidikan yang umumnya masih rendah.

B. Dasar Hukum Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional

Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dan memberi kewenangan penyelenggaraan JKN terbentang luas, mulai dari UUD NRI 1945 hingga Peraturan Menteri dan Lembaga. Pemerintah telah mengundangkan 22 Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan program JKN dan tata kelola BPJS Kesehatan.

1. UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa setiap penduduk berhak atas jaminan sosial dan pelayanan kesehatan yang sama.

Hal ini tercermin pada Pasal 28H dan Pasal 34.

Pasal 28H

Ayat (1) : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Ayat (2) : Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Ayat (3) : Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Pasal 34

Ayat (1) : Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Ayat (2) : Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Ayat (3) : Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM)

Jaminan sosial dan pelayanan kesehatan adalah hak asasi manusia hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa: "Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh." Yang dimaksud dengan "berhak atas jaminan sosial" adalah bahwa setiap warga negara mendapat jaminan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kemampuan negara.

3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN)

UU SJSN menetapkan asuransi sosial dan ekuitas sebagai prinsip penyelenggaraan JKN. Kedua prinsip dilaksanakan dengan menetapkan kepesertaan wajib dan penahapan implementasinya, iuran sesuai dengan besaran pendapatan, manfaat JKN sesuai dengan kebutuhan medis, serta tata kelola dana amanah Peserta oleh badan penyelenggara nirlaba dengan mengedepankan kehati-hatian, akuntabilitas efisiensi dan efektifitas.

4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS)

UU BPJS mengatur proses transformasi badan penyelenggara jaminan sosial dari badan usaha milik negara (BUMN) ke badan hukum publik otonom nirlaba (BPJS). Perubahan-perubahan kelembagaan tersebut mencakup perubahan dasar hukum,

bentuk badan hukum, organ, tata kerja, lingkungan, tanggung jawab, hubungan kelembagaan, serta mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PP PBIJK)

PP PBIJK mengatur tatacara pengelolaan subsidi iuran jaminan kesehatan bagi Penerima Bantuan Iuran. PP PBIJK memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur penetapan kriteria dan tatacara pendataan fakir miskin dan orang tidak mampu, penetapan PBIJK, pendaftaran PBIJK, pendanaannya, pengelolaan data PBI, serta peran serta masyarakat.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara Dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, Dan Penerima Bantuan Iuran Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

Peraturan ini mengatur ruang lingkup sanksi administratif, tata cara pengenaannya kepada pemberi kerja dan perorangan, serta tata cara pengawasan dan pemeriksaan kepatuhan peserta dalam penyelenggaraan program jaminan sosial.

7. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan (PerPres JK)

PerPres JK mengatur peserta dan kepesertaan JKN, pendaftaran, iuran dan tatakelola iuran, manfaat JKN, koordinasi manfaat, penyelenggaraan pelayanan, fasilitas kesehatan, kendali mutu dan kendali biaya, penanganan keluhan, dan penanganan sengketa.

8. Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 (Perpres Perubahan Perpres JK)

Perpres Perubahan PerPres JK mengatur tentang:

- a. Perubahan ketentuan peserta JKN dan penerima manfaat JKN.
- b. Rincian penahapan kepesertaan wajib JKN.
- c. Penambahan ketentuan iuran JKN dan tata cara pengelolaan iuran JKN.
- d. Perubahan batasan hak ruang perawatan inap di rumah sakit
- e. Penambahan dua manfaat yang tidak dijamin oleh JKN.
- f. Penambahan ketentuan koordinasi manfaat antara JKN dengan program jaminan kecelakaan kerja dan program jaminan kecelakaan lalu lintas wajib,
- g. Perubahan ketentuan pelayanan obat, alat medis habis pakai, dan alat kesehatan,
- h. Perubahan ketentuan pemberian kompensasi bagi daerah yang belum memiliki fasilitas kesehatan yang memenuhi syarat,

- i. Perubahan prosedur pembayaran fasilitas kesehatan,
- j. Perubahan ketentuan kendali mutu dan kendali biaya.

9. Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Kesehatan Tertentu Berkaitan Dengan Kegiatan Operasional Kementerian Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

PerPres ini mengatur jenis pelayanan kesehatan bagi Kementerian Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tidak didanai oleh JKN. Pelayanan kesehatan tersebut diselenggarakan di fasilitas kesehatan milik Kementerian Pertahanan dan Kepolisian RI, serta didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

10. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 69 Tahun 2013 Tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama dan Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan (Permenkes Standar Tarif Pelayanan Kesehatan).

Permenkes ini mengatur tarif bagi fasilitas kesehatan tingkat pertama dan fasilitas kesehatan tingkat lanjutan. Standar tarif memuat tarif INA-CBGs, tarif kapitasi, dan tarif non-kapitasi.

11. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 71 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Kesehatan pada Jaminan Kesehatan Nasional (Permenkes Pelayanan Kesehatan JKN).

Permenkes ini mengatur tata cara penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh program JKN, tata cara kerjasama fasilitas kesehatan dengan BPJS Kesehatan, sistem pembayaran fasilitas kesehatan, sistem kendali mutu dan kendali biaya, pelaporan dan kajian pemanfaatan pelayanan (*utilization review*), serta peraturan peralihan bagi pemberlakuan ketentuan-ketentuan wajib di fasilitas kesehatan.

12. Peraturan BPJS Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan (PerBPJS Penyelenggaraan JK).

Peraturan BPJS Kesehatan tersebut mengatur tata cara pendaftaran dan pemutahiran data peserta JKN, identitas peserta JKN, tata cara pembayaran iuran, tata cara pengenaan sanksi administratif, tata cara penggunaan hasil penilaian teknologi kesehatan, prosedur pelayanan kesehatan, prosedur pelayanan gawat darurat, tata cara penerapan sistem kendali mutu pelayanan JKN.

13. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 328/2013 Tentang Formularium Nasional mengatur daftar obat terpilih yang dibutuhkan dan harus tersedia di fasilitas kesehatan sebagai acuan dalam pelaksanaan JKN.

Peraturan ini mengatur pula pelayanan obat di luar Formularium Nasional, tata cara pemutakhiran Formularium Nasional, serta tata cara pembinaan dan pengawasan pelaksanaannya.

14. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 455/2013 Tentang Asosiasi Fasilitas Kesehatan (KMK Asosiasi Faskes) menetapkan Asosiasi Fasilitas Kesehatan yang diberi kewenangan untuk bernegosiasi tarif pelayanan dengan BPJS Kesehatan.
15. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205 Tahun 2013 mengatur tata cara penyediaan, pencairan, dan pertanggungjawaban dana iuran jaminan kesehatan penerima penghasilan dari pemerintah.
16. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 206 Tahun 2013 mengatur tata cara penyediaan, pencairan, dan pertanggungjawaban dana iuran jaminan kesehatan penerima bantuan iuran.
17. Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama dan Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan Dalam Penyelenggaraan JKN, bertujuan untuk memperjelas dan melengkapi ketentuan standar tarif yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 69 Tahun 2013.
18. Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama dan Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan Dalam Penyelenggaraan JKN, bertujuan untuk memperjelas penyelenggaraan JKN agar berjalan dengan efektif dan efisien dalam pemberian pelayanan kesehatan pada fasilitas kesehatan tingkat pertama dan fasilitas kesehatan tingkat lanjutan.
19. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang SJSN dan UU BPJS yang mengatur Tata Kelola BPJS Kesehatan. UU SJSN dan UU BPJS mendelegasikan berbagai ketentuan kelembagaan BPJS untuk diatur dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden. Peraturan tersebut adalah:
 - a) Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2013 Tentang Modal Awal BPJS Kesehatan.
 - b) Peraturan Pemerintah No. 85 Tahun 2013 Tentang Hubungan Antar Lembaga BPJS.
 - c) Peraturan Pemerintah No. 87 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan.
 - d) Peraturan Pemerintah No. 88 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Bagi Anggota Dewan Pengawas Dan Anggota Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

- e) Peraturan Presiden No. 108 Tahun 2013 Tentang Bentuk dan Isi Laporan Pengelolaan Program Jaminan Sosial.
- f) Peraturan Presiden No. 110 Tahun 2013 Tentang Gaji Atau Upah Dan Manfaat Tambahan Lainnya Serta Insentif Bagi Anggota Dewan Pengawas Dan Anggota Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Yang belum dibahas:

- (1) Perpres 109 tentang penahapan kepesertaan
- (2) SE 50/2014 tentang harga obat rujuk balik dan paket pelayanan CAPD
- (3) Perpres 109 tentang Penahapan Kepesertaan

20. Peraturan terkait adalah perundang-undangan yang memiliki keterkaitan materi dalam mengatur penyelenggaraan SJSN dan JKN adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- b) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit
- c) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- e) Paket Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Negara
 - (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
 - (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
 - (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - (4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
 - (5) Paket Undang-Undang Penyelesaian Sengketa, yaitu:
 - a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
 - b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
 - c. HIR

21. Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional menjadi program prioritas Pemerintah, yaitu Program Kementerian Kesehatan dan Program Dewan Jaminan Sosial Nasional.

22. Rujukan Internasional yaitu:

- I. Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (HAM)-PBB Tahun 1948
Deklarasi Universal tentang HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1948
Pasal 25 ayat 1 menetapkan bahwa, "Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang

memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan, serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.

II. Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952

Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952, *The Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (C. 102)*, mengatur standar minimum penyelenggaraan program jaminan sosial di suatu negara.

III. Konvensi ILO Nomor 130 Tahun 1969

Konvensi ILO No. 130 Tahun 1969 tentang Pelayanan Kesehatan dan Santunan Sakit (*Medical Care and Sickness Benefits Convention*), 1969 (C.130), mengatur prinsip-prinsip perlindungan kesehatan. Konvensi 130 menentukan cakupan minimal kepesertaan, manfaat dasar, dan fasilitas kesehatan.

IV. Rekomendasi ILO Nomor 202 Tahun 2012

Konvensi ILO No. 130 Tahun 1969 tentang Pelayanan Kesehatan dan Santunan Sakit (*Medical Care and Sickness Benefits Convention*), 1969 (C.130), mengatur prinsip-prinsip perlindungan kesehatan. Konvensi 130 menentukan cakupan minimal kepesertaan, manfaat dasar, dan fasilitas kesehatan.

V. Resolusi WHA Ke-58 Tahun 2005 on Sustainable Financing, Universal Health Coverage, and Social Health Insurance

Resolusi *World Health Assembly* ke-58 tahun 2005 merekomendasikan kepada seluruh negara-negara anggota untuk membangun sistem pembiayaan kesehatan yang berkelanjutan guna menjamin pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk.

C. Bentuk dan Mekanisme Kewajiban Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial sehubungan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJS) bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Kesehatan

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa tujuan Nasional Bangsa Indonesia adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh

tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan tersebut diselenggarakan program pembangunan nasional secara menyeluruh dan berkesinambungan itulah mengapa Negara Indonesia disebut pula sebagai negara kesejahteraan.

Perkembangan negara kesejahteraan (*welfare state*) dimulai sejak *Jean Jacques Rousseau*, menerbitkan "*Discours Sur L'Origine Et Les Fondements De L'Inegalite Parmi Les Hommes*" sebelum terbitnya karya *Adam Smith* yaitu "*The Wealth Nation*" pada tahun 1776 yang mendasari perkembangan model kapitalisme dan karya *Karl Marx* yaitu "*Das Capital*" pada tahun 1848 yang mendasari komunisme. *Jean Jacques Rousseau* melontarkan diskursus tentang penyebab ketimpangan sosial yang dialami manusia. *Adam Smith* membangun optimisme tentang kemakmuran bangsa-bangsa yang bisa dicapai lewat mekanisme *invisible hand*, sedangkan *Karl Marx* melontarkan tesis tentang adanya proses "penghisapan" (*exploitation*) kaum lemah oleh pemilik modal.¹³⁸

Menurut *Bessant, Watts, Dalton* dan *Smith* menyatakan bahwa ide dasar negara kesejahteraan pada dasarnya sudah tampak dari gagasan *Jeremy Bentham* mengenai "*the greatest happiness or the greatest number of their citizens*". *Bentham* menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, *Bentham* berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan *Bentham* mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai Bapak Negara Kesejahteraan (*father of welfare state*).¹³⁹

Negara kesejahteraan merupakan perluasan dari hak-hak warga negara antara lain hak sipil, hak politik dan hak sosial, yang diakui dan dipenuhi pada abad ke-18, hak politik (hak memilih dalam pemilu) diakui dan dipenuhi pada abad ke-19, dan hak sosial (kesejahteraan dan jaminan sosial) diakui dan dipenuhi pada abad ke-20.¹⁴⁰

¹³⁸Sutoro Eko, Daerah Budiman: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan, Yogyakarta Februari 2008, *Makalah* disajikan dalam Konfrensi Internasional yang diselenggarakan oleh Perkumpulan Prakarsa dan lain-lain di Jakarta tanggal 26-28 Juni 2007.

¹³⁹Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm.179.

¹⁴⁰Damanhuri dan Didin S, Model Negara Kesejahteraan dan Prospeknya di Indonesia, *Jurnal Politika*, Jakarta, 2006.

Negara kesejahteraan dapat dimaknai berdasarkan arti yang dikandung oleh kata kesejahteraan itu sendiri. Setidaknya terdapat empat arti yang dikandung oleh kata kesejahteraan, yaitu: ¹⁴¹

1. Kondisi sejahtera (*well-being*), yaitu terpenuhinya kebutuhan material dan non-material masyarakat. Kondisi sejahtera baru terjadi jika kehidupan manusia itu aman dan bahagia akibat dari terpenuhinya kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan;
2. Pelayanan sosial yang mencakup lima bentuk pelayanan: jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan pelayanan sosial personal (*personal social services*);
3. Tunjangan sosial;
4. Proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Berdasarkan empat arti kesejahteraan di atas, negara kesejahteraan (*welfare state*) dapat disebut sebagai sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara kesejahteraan merujuk pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggung-jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.

Konsep negara hukum kesejahteraan pancasila dalam UUD NRI Tahun 1945, dalam perspektif Teori Negara Hukum merupakan negara hukum materiil atau negara hukum dalam arti luas atau negara hukum modern yang tugasnya bukan hanya menjaga keamanan dan ketertiban semata, tetapi juga berperan aktif mensejahterahkan rakyatnya. Negara hukum modern mempunyai ciri atau karakteristik negara hukum kesejahteraan sebagaimana dikemukakan oleh *Baschsan Mustafa*, sebagai berikut:

- i. Negara mengutamakan kepentingan rakyat (*welfare state*);
- ii. Negara campur tangan dalam semua lapangan kehidupan masyarakat;
- iii. Negara menganut sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat, bukan ekonomi liberal;
- iv. Negara menyelenggarakan kepentingan umum;

¹⁴¹ Lihat Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, Bandung: RefikaAditama, 2005, hlm. 40-41.

- v. Negara menjaga keamanan dalam arti luas di segala lapangan kehidupan masyarakat.¹⁴²

Secara substantif, konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila menurut UUD NRI Tahun 1945 tentu saja mengandung jiwa dan semangat pancasila yang oleh *Philipus M. Hadjon* disebutnya dengan jiwa dan isi Negara Hukum Pancasila, yaitu:

- a. Negara menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Terjalinnnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Menekankan hak asasi manusia yang seimbang dengan kewajiban asasi manusia.¹⁴³

Ini berarti, Negara Kesejahteraan dipandang sebagai bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk (orang tua, dan anak, pria dan wanita, kaya dan miskin) sebaik dan sedapat mungkin, ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kualitas hidup warga negara secara adil dan berkelanjutan. Di samping itu, negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak warga negara di satu pihak, dan kewajiban negara di pihak lain. Dengan demikian negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial.

Pemerintah selalu memperhatikan keluarga miskin dengan memberikan perlindungan sosial. bentuk pemberian perlindungan sosial itu bermacam-macam program diantaranya adalah pemberian program Raskin, PKH dan Bantuan Langsung Masyarakat (BLSM) yang diberikan secara terpadu kepada keluarga miskin. Setiap keluarga miskin berhak mendapatkan bantuan Raskin 15 Kg/bulan dengan harga Rp 1.600/Kg, bantuan dana PKH serta bantuan dana BLSM. program lainnya, mereka juga berhak mendapatkan layanan kesehatan gratis melalui Jamkesmas atau JKN melalui BPJS.

Istilah orang miskin dilarang sakit, kini akan tidak berlaku lagi, karena dengan adanya Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan melalui Badan Penyelenggara Jaminan

¹⁴² Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1998, hlm.114.

¹⁴³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.84.

Sosial, maka orang miskin dapat berobat dan dirawat gratis di puskesmas ataupun rumah sakit. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menentukan program jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa badan penyelenggara secara bertahap dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas, serta memberikan manfaat yang lebih baik bagi setiap peserta. Melalui pelaksanaan program jaminan sosial yang semakin luas, diharapkan seluruh penduduk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak, termasuk mereka yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu¹⁴⁴.

Pada tahun 2005 dengan melanjutkan kajian sistem perlindungan sosial tetapi dengan fokus bagi penduduk rentan. Dalam kajian ini akan dilakukan identifikasi penduduk rentan. Secara umum penduduk rentan dimaksudkan sebagai penduduk yang hampir miskin (*near poor*). Karakteristik penduduk rentan seperti itu memerlukan perlindungan sosial karena ada risiko-risiko sosial dan ekonomi yang dapat mengakibatkan penduduk rentan menjadi miskin. Kebijakan dan strategi perlindungan sosial bagi penduduk rentan mencakup tiga aspek yaitu: (1) mengefektifkan berbagai program bantuan sosial yang telah dan layak secara ekonomis dilakukan oleh pemerintah; (2) mempertahankan dan mengembangkan kearifan lokal; dan (3) memperkuat dukungan keluarga dan masyarakat.

Badan Pusat Statistik (BPS) membagi kategori kemiskinan menjadi: (a) sangat miskin (*chronic poor*; apabila kemampuan suatu keluarga memenuhi konsumsinya setara Rp 120.000,- per orang per bulan), (b) miskin (*poor*; apabila kemampuan suatu keluarga memenuhi konsumsinya setara Rp 150.000 per orang per bulan), dan (c) mendekati miskin (*near poor*; apabila kemampuan suatu keluarga memenuhi konsumsinya Rp 175.000 per orang per bulan). Dalam kaitan kategori itu maka secara teknis dapat dikatakan bahwa penduduk yang dalam kategori *near poor* atau di atasnya sedikit, meskipun dia saat ini tidak miskin (tidak berada di bawah garis kemiskinan) sangat rentan menjadi miskin apabila terjadi guncangan keuangan (*financial shock*) sekecil apapun. Pengkategorian teknis seperti itu, sekali lagi didasarkan pada pertimbangan bahwa orang yang memiliki tingkat kemampuan ekonomis lebih rendah, *ceteris paribus*, memiliki kerentanan yang lebih tinggi menjadi miskin dibandingkan dengan orang yang memiliki kemampuan ekonomis lebih tinggi.

Tonggak penting yang mengubah tatanan perlindungan sosial di Indonesia adalah upaya perluasan jaminan kepada penduduk rentan dan penduduk miskin yang secara tegas dinyatakan, bahwa pemerintah membayar iuran untuk penduduk miskin dan tidak mampu (Pasal 14). Pada tahap pertama, bantuan iuran yang dibayar oleh pemerintah diberikan untuk

¹⁴⁴Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan

program jaminan kesehatan yang di tahun 2005 sudah diberikan kepada 60 juta penduduk, yang terdiri atas 34,1 juta penduduk miskin dan sisanya diberikan kepada penduduk rentan.

Kebijakan tentang pengembangan sistem perlindungan sosial harus didasari pada peraturan perundangan yang mendasari yang jelas dan memudahkan semua pihak memahami sistem tersebut. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional telah dihasilkan dan memuat skema sistem jaminan sosial formal terpadu dan terkoordinasi. Namun demikian, rincian lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (PerPres) masih harus dirumuskan. Dalam waktu beberapa tahun ke depan, upaya yang harus dilakukan adalah merumuskan implementasi dan menerbitkan beberapa PP dan PerPres yang sinkron dan terpadu, yang saling melengkapi antara satu dengan lainnya, berdasarkan skema-skema yang telah dirumuskan secara garis besar dalam UU SJSN.

Bagi fakir miskin dan orang tidak mampu, pemerintah secara bertahap memberikan bantuan iuran, hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menentukan bahwa, "Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial". Frasa "secara bertahap" dalam ketentuan ini dimaksudkan agar memperhatikan syarat-syarat kepesertaan dan program yang dilaksanakan dengan memperhatikan kemampuan anggaran negara, seperti diawali dengan program jaminan kesehatan dimana ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Di dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, orang miskin atau dengan kata lain fakir miskin dan orang tidak mampu merupakan penerima bantuan iuran.¹⁴⁵ Yang dimaksud dengan penerima bantuan iuran ialah fakir miskin dan orang tidak mampu yang iurannya dibayarkan oleh pemerintah sebagai peserta program jaminan sosial. Oleh karena itu, pemerintah juga sebagai pihak yang berperan penting dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu. Dalam penyelenggaraan jaminan sosial, pada tahap pertama, iuran program jaminan sosial yang sebagaimana dibayarkan oleh pemerintah untuk fakir miskin dan orang tidak mampu merupakan iuran untuk program jaminan kesehatan. Maka yang menjadi pihak-pihak dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu, yaitu: fakir miskin dan orang tidak mampu, pemerintah, dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Ketika ditanya berapa banyak fakir miskin, siapa orangnya, dimana mereka berada, apa mata pencahariannya, tidak ada jawaban yang pasti. Masing-masing instansi punya data sendiri

¹⁴⁵Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

yang berbeda dengan data instansi lainnya. Hal itu terjadi karena masing-masing menentukan kriteria dan metodologi pendataan sendiri, disesuaikan dengan kepentingan sektor masing-masing. Implikasinya ialah penanganan fakir miskin dan orang tidak mampu sering tidak tepat sasaran. Tanpa didukung data yang jelas, akurat dan terpadu, maka program penanganan fakir miskin bisa salah alamat dan sulit diukur hasilnya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, menentukan pentingnya penetapan kriteria fakir miskin sebagai dasar untuk penanganan fakir miskin dan verifikasi dan validasi data yang berbasis teknologi dan dijadikan sebagai data terpadu.

Berdasarkan Undang-Undang ini, yang dimaksud dengan fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi dirinya dan/atau keluarganya. Tidak berbeda dengan pengertian fakir miskin dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan. Fakir miskin merupakan salah satu peserta dari program jaminan kesehatan yang menerima bantuan iuran jaminan kesehatan dari pemerintah. Begitu pula dengan orang tidak mampu yang juga merupakan peserta dari program jaminan kesehatan yang menerima bantuan iuran jaminan kesehatan dari pemerintah¹⁴⁶.

Sedangkan orang tidak mampu adalah orang yang mempunyai sumber pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya¹⁴⁷. Sehingga di dalam Undang-Undang jaminan sosial, fakir miskin dan orang tidak mampu dapat dikatakan sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI).

Dalam Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia, Nomor 146 HUK/2013 tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu, merumuskan kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu, sehingga akan lebih memudahkan untuk melakukan pendataan. Kategori fakir miskin dan orang tidak mampu, meliputi:

- a. Fakir Miskin dan orang tidak mampu yang teregister. Berasal dari rumah tangga, memiliki kriteria sebagai berikut:
 1. Tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar;

¹⁴⁶PP Nomor 101 tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan, Pasal 1 angka 4, yang menyatakan bahwa penerima Bantuan iuran Jaminan kesehatan yang selanjutnya disebut PBI Jaminan Kesehatan adalah fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai peserta program jaminan kesehatan

¹⁴⁷ *Ibid*, pasal 1 angka 6

2. Mempunyai pengeluaran sebagian besar digunakan untuk memenuhi konsumsi makanan pokok dengan sangat sederhana;
 3. Tidak mampu atau mengalami kesulitan untuk berobat ke tenaga medis kecuali puskesmas atau yang disubsidi pemerintah;
 4. Tidak mampu membeli pakaian satu kali dalam satu tahun untuk setiap anggota rumah tangga;
 5. Mempunyai kemampuan hanya menyekolahkan anaknya sampai jenjang SLTP;
 6. Mempunyai dinding rumah yang terbuat dari bambu/kayu/tembok dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah, termasuk tembok yang sudah usang/berlumut atau tembok tidak diplester.
 7. Kondisi lantai terbuat dari tanah atau kayu/semen/keramik dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah;
 8. Atap terbuat dari ijuk/rumbia atau genteng/seng/asbes dengan kondisi tidak baik/kualitas rendah;
 9. Mempunyai penerangan bangunan tempat tinggal bukan dari listrik atau listrik tanpa meteran;
 10. Luas lantai rumah kecil kurang dari 8 m²/orang; dan
 11. Mempunyai sumber air minum berasal dari sumur atau mata air tak terlindung/air sungai/air hujan/lainnya.
 12. Dan berasal dari basis data terpadu hasil pendataan program perlindungan Sosial tahun 2011
- b.** Fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister. Kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister, terdapat di dalam lembaga kesejahteraan sosial maupun di luar lembaga kesejahteraan sosial, dimaknai sebagai:
- 1) Panti sosial
 - 2) Rumah singgah
 - 3) Rumah perlindungan sosial anak
 - 4) Lembaga perlindungan sosial anak
 - 5) Panti/balai rehabilitasi sosial
 - 6) Taman anak sejahtera/ tempat penitipan anak miskin
 - 7) Rumah perlindungan dan trauma centre, atau
 - 8) Nama lain yang sejenis.

c. Fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister terdiri atas:

- 1) Gelandangan, orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum;
- 2) Pengemis, orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta ditempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain;
- 3) Perseorangan dari komunitas adat terpencil, individu dalam kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial ekonomi, maupun politik;
- 4) Perempuan rawan sosial ekonomi, seorang perempuan dewasa menikah, belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari;
- 5) Korban tindak kekerasan, orang baik individu, keluarga, kelompok maupun kesatuan masyarakat tertentu yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi, bentuk-bentuk kekerasan lainnya ataupun dengan membiarkan orang berada dalam situasi berbahaya sehingga menyebabkan fungsi sosialnya terganggu;
- 6) Pekerja migran bermasalah sosial, pekerja migran internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial, baik dalam bentuk tindak kekerasan, penelantaran, mengalami musibah (faktor alam dan sosial) maupun mengalami disharmoni sosial karena ketidakmampuan menyesuaikan diri di negara tempat bekerja sehingga mengakibatkan fungsi sosialnya terganggu;
- 7) Masyarakat miskin akibat bencana alam dan sosial pasca tanggap darurat sampai dengan 1 (satu) tahun setelah kejadian bencana.
 - Perseorangan penerima manfaat lembaga kesejahteraan sosial
 - Penghuni rumah tahanan/lembaga permasyarakatan
 - Penderita Thalassemia Mayor, dan
 - Penderita Kejadian Ikutan Paska Imunisasi (KIPI)

Penetapan data fakir miskin oleh Menteri Sosial merupakan dasar bagi Pemerintah untuk memberikan bantuan dan/atau pemberdayaan. Data terpadu yang menjadi tanggung jawab Menteri Sosial dipergunakan oleh kementerian/lembaga terkait dalam penanganan fakir miskin dan dapat diakses oleh seluruh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penanganan fakir miskin dan orang tidak mampu meliputi pula pembiayaan penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang dilaksanakan melalui Sistem Jaminan Sosial

Nasional. Anggota masyarakat yang tercantum dalam data terpadu sebagai fakir miskin dan orang tidak mampu diberikan kartu identitas.

Data terpadu fakir miskin dan orang tidak mampu sangat diperlukan dalam penyelenggaraan jaminan sosial, yaitu untuk:

- a. Menetapkan jumlah dan identitas fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai Penerima Bantuan Iuran yang secara bertahap didaftarkan oleh Pemerintah sebagai peserta jaminan sosial kepada BPJS.
- b. Menentukan secara alokasi anggaran yang disediakan oleh pemerintah untuk pembayaran Bantuan Iuran jaminan sosial. Pada tahap pertama, dialokasikan untuk program jaminan kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu. data terpadu fakir miskin dikelola dengan baik, mencegah terjadinya "permainan" atau manipulasi data fakir miskin, serta menjamin program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu tepat sasaran¹⁴⁸.

Oleh karena itu, pentingnya peran pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan mengenai kriteria-kriteria yang seperti apakah fakir miskin dan orang tidak mampu yang akan menjadi Penerima Bantuan Iuran. Dan pentingnya peran pemerintah agar Penerima Bantuan Iuran yang secara bertahap agar ccepat terlaksana sehingga seluruh fakir miskin dan orang tidak mampu akan mendapatkan pelayanan jaminan sosial.

BPJS di sini merupakan BPJS Kesehatan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 menetapkan, Jaminan Sosial Nasional akan diselenggarakan oleh BPJS, yang terdiri atas BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Khusus untuk Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) akan diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan yang implementasinya dimulai 1 Januari 2014. Undang-Undang BPJS menentukan bahwa BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan.

D. Hubungan Hukum Para Pihak dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

Perlindungan sosial tersebut mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). Dalam konteks ini, negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai "penganugrahan hak-hak sosial (*granting of social right*) kepada warganya. Semua perlindungan sosial yang dibangun dan didukung Negara tersebut sebenarnya dibiayai oleh masyarakatnya melalui produktifitas ekonomi yang

¹⁴⁸ <http://www.jamsosIndonesia.com/> diakses pada tanggal 5 Mei 2015.

semakin makmur dan merata, sistem perpajakan dan asuransi serta investasi sumber daya manusia (*human investment*) yang terencana dan terlembaga. Dengan demikian perlindungan sosial dapat dipahami sebagai segala inisiatif baik yang dilakukan pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat yang bertujuan untuk menyediakan transfer pendapatan atau konsumsi pada orang miskin, melindungi kelompok rentan terhadap risiko-risiko penghidupan (*livelihood*) dan meningkatkan status dan hak sosial kelompok-kelompok yang terpinggirkan di dalam suatu masyarakat.¹⁴⁹

Paling tidak ada lima jenis perlindungan sosial yang lazimnya diselenggarakan dalam suatu negara, yaitu:

1. Kebijakan pasar kerja (*labour market policies*);
2. Bantuan sosial (*social assistance*);
3. Asuransi sosial (*social insurance*);
4. Jaring pengaman sosial berbasis masyarakat (*cummunity-based social safety nets*); dan
5. Perlindungan anak.¹⁵⁰

Dalam bidang kesehatan, jenis asuransi yang sering diselenggarakan, yakni asuransi sosial (*social insurance*). Asuransi sosial (*social insurance*), secara umum hanya diberikan kepada peserta sesuai dengan kontribusinya berupa premi yang dibayarkannya. Asuransi kesehatan, asuransi tenaga kerja, asuransi kecelakaan kerja, asuransi kecacatan, asuransi hari tua, pensiun, dan kematian adalah beberapa bentuk asuransi sosial yang banyak diterapkan di banyak negara.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa kesehatan adalah hak fundamental setiap penduduk. Karena itu setiap individu, keluarga dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya dan negara bertanggung jawab mengatur agar terpenuhi hak hidup sehat bagi penduduknya. Dengan kata lain konstitusi dan Undang-Undang yang ada di negara ini menjamin pemerataan pelayanan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk masyarakat miskin dan tidak mampu. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan program jaminan kesehatan masyarakat miskin, antara lain:

¹⁴⁹A. Muchaddam Fahham, *Perlindungan Sosial dalam Info Singkat Kesejahteraan Sosial*, Volume I Maret 2009, Sekjen DPR RI, hlm. 2.

¹⁵⁰*Ibid.*

1. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagaimana dijabarkan pada:
 - a. Pasal 28 H ayat (1) menyatakan bahwa:

"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."
 - b. Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa:

"Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara."
 - c. Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa:

"Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan marabat kemanusiaan."
 - d. Pasal 34 ayat (3) menyatakan bahwa:

"Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 41 ayat (1) menyatakan bahwa:

"Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh."
3. Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, sebagai berikut:
 - a. Pasal 2 menyatakan bahwa:

"Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."
 - b. Pasal 14 menyatakan bahwa:
 - 1) *"Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial."*
 - 2) *"Penerima bantuan iuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah fakir miskin dan orang tidak mampu."*
 - c. Pasal 17 butir (4) menyatakan bahwa:

"Iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu dibayar oleh pemerintah".
 - d. Pasal 20 menyatakan bahwa:
 - 1) *Peserta jaminan kesehatan adalah setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah.*

- 2) *Anggota keluarga peserta berhak menerima manfaat jaminan kesehatan.*
 - 3) *Setiap peserta dapat mengikutsertakan anggota keluarga yang lain yang menjadi tanggungannya dengan penambahan iuran.*
- e. Pasal 21 menyatakan bahwa:
- 1) *Kepesertaan jaminan kesehatan tetap berlaku paling lama (6) enam bulan sejak seorang peserta mengalami pemutusan hubungan kerja.*
 - 2) *Dalam hal peserta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah 6 (enam) bulan belum memperoleh pekerjaan dan tidak mampu, iurannya dibayar oleh pemerintah.*
 - 3) *Peserta yang mengalami cacat total tetap dan tidak mampu, iurannya dibayar pemerintah.*
4. Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan (UUK) sebagai berikut:
- a) Pasal 4 menyatakan bahwa:
"Setiap orang berhak atas kesehatan."
 - b) Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa:
"Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam akses atas sumber daya di bidang kesehatan."
 - c) Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa:
"Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau."
 - d) Pasal 5 ayat (3) menyatakan bahwa:
"Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya."
 - e) Pasal 46 menyatakan bahwa:
"Untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat, diselenggarakan upaya kesehatan yang terpadu dan menyeluruh dalam bentuk upaya kesehatan perseorangan dan upaya kesehatan masyarakat."
 - f) Pasal 49 ayat (1) menyatakan bahwa:
"Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat bertanggung jawab atas penyelenggaraan upaya kesehatan."
 - g) Pasal 50 ayat (1) menyatakan bahwa:
"Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab meningkatkan dan mengembangkan upaya kesehatan."

- h) Pasal 54 ayat(1) menyatakan bahwa:
"Penyelenggaraan pelayanan kesehatan dilaksanakan secara bertanggung jawab, aman, bermutu, serta merata dan non diskriminatif."
- i) Pasal 54 ayat (2) menyatakan bahwa:
"Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."
- j) Pasal 62 ayat (3) menyatakan bahwa:
"Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin dan menyediakan fasilitas untuk kelangsungan upaya peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit. "
- k) Pasal 167 ayat (1) menyatakan bahwa:
"Pengelolaan kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat melalui pengelolaan administrasi kesehatan, informasi kesehatan, sumber daya kesehatan, upaya kesehatan, pembiayaan kesehatan, peran serta dan pemberdayaan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang kesehatan, serta pengaturan hukum kesehatan secara terpadu dan saling mendukung guna menjamin tercapainya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya."
- l) Pasal 170 ayat (3) menyatakan bahwa:
"Sumber pembiayaan kesehatan berasal dari pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, swasta dan sumber lain."

Dari beberapa peraturan perundang-undangan di atas, telah banyak yang mengatur dan yang merupakan landasan hukum penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu. Sudah jelas bahwa hubungan hukum antara fakir miskin dan orang tidak mampu, Pemerintah, dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan hubungan hukum yang berdasarkan Undang-Undang. Dimana hubungan hukum yang berdasarkan Undang-Undang itu berarti hak dan kewajiban hukum para pihak akan timbul jika ada Undang-Undang yang berlaku.

E. Hak dan Kewajiban dalam Hubungan Hukum Para Pihak dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

Hubungan hukum dari para pihak (fakir miskin dan orang tidak mampu, pemerintah, dan BPJS) merupakan hubungan hukum yang berdasarkan Undang-Undang. Yang berarti hak dan kewajiban dari masing-masing pihak diatur dalam Undang-Undang. Tidak ada aturan lain yang mengaturnya kecuali Undang-Undang. Oleh karena itu, pemerintah di sini lebih banyak

bertanggung jawab atas penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu. Secara tidak langsung peran pemerintah lebih menitikberatkan dalam penciptaan peraturan-peraturan agar dapat terlaksananya program jaminan sosial yang akan dijalankan BPJS, sehingga tidak ada penyelewengan dana bantuan iuran jaminan sosial.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial, pemerintah semakin gencar menciptakan peraturan-peraturan baru, agar program jaminan sosial khususnya yang mengatur fakir miskin dan orang tidak mampu terlaksana dengan baik. Misalnya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyatakan bahwa jaminan sosial dimaksudkan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan cacat mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

F. Tanggung Jawab Hukum dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

a. Prinsip-prinsip Tanggung Jawab Hukum dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

Prinsip-prinsip tanggung jawab hukum dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi pekerja, dimana dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial dan Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menggariskan prinsip-prinsip penyelenggaraan jaminan sosial yang meliputi, sebagai berikut:

1. Prinsip Kegotongroyongan

Adalah prinsip kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial, yang diwujudkan dengan kewajiban setiap peserta membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah, atau penghasilannya. Prinsip ini diwujudkan dalam mekanisme gotong royong dari peserta yang mampu kepada peserta yang kurang mampu dalam bentuk kepesertaan wajib bagi seluruh rakyat; peserta yang berisiko rendah membantu yang berisiko tinggi; dan peserta yang sehat membantu yang sakit. Melalui prinsip kegotongroyongan ini, jaminan sosial dapat menumbuhkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;

2. Prinsip Nirlaba

Prinsip pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh

peserta. Pengelolaan dana amanat tidak dimaksudkan untuk mencari laba (nirlaba) bagi BPJS, akan tetapi tujuan utama penyelenggaraan jaminan sosial adalah untuk memenuhi sebesar-besarnya kepentingan peserta. Dana amanat, hasil pengembangannya dan surplus anggaran akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta;

3. Prinsip Keterbukaan

Prinsip mempermudah akses informasi yang lengkap, benar dan jelas bagi setiap peserta;

4. Prinsip Kehati-hatian

Prinsip pengelolaan dana secara cermat, aman, teliti dan tertib;

5. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas diterapkan dan mendasari seluruh kegiatan pengelolaan dana yang berasal dari iuran peserta dan hasil pengembangannya.

6. Prinsip Portabilitas

Prinsip memberikan jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah NKRI. Jaminan sosial dimaksudkan untuk memberikan jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah NKRI;

7. Prinsip Kepersertaan Bersifat Wajib

Prinsip yang mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial yang dilaksanakan secara bertahap. Kepersertaan wajib dimaksudkan agar seluruh rakyat menjadi peserta sehingga dapat terlindungi. Meskipun kepesertaan bersifat wajib bagi seluruh rakyat, kemampuan ekonomi rakyat dan pemerintah serta kelayakan penyelenggaraan program;

8. Prinsip Dana Amanat

Iuran dan pengembangannya merupakan dana titipan dari peserta untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan peserta jaminan sosial. Dana yang terkumpul dari iuran peserta merupakan titipan kepada badan-badan penyelenggara untuk dikelola sebaik-baiknya dalam rangka mengoptimalkan dana tersebut untuk kesejahteraan peserta;

9. Prinsip Hasil Pengelolaan Dana Jaminan Sosial

Adalah hasil berupa dividen dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial.

Dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang tidak mampu pada dasarnya prinsip yang digunakan tidak berbeda dengan bagi pekerja. Hanya saja bagi pekerja, penyelenggaraan jaminan sosial mencakup seluruh program jaminan sosial yang ada, sedangkan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu ini untuk sementara hanya menyelenggarakan program jaminan kesehatan yang kemudian disebut dengan jaminan kesehatan nasional.

Adapun sedikit perbedaan dalam prinsip penyelenggaraan jaminan kesehatan nasional tetapi tetap mengacu pada prinsip yang ada pada Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial dan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan, yaitu¹⁵¹:

- a) Dana amanat dan nirlaba dengan manfaat untuk semata-mata peningkatan derajat kesehatan masyarakat.
- b) Menyeluruh (komprehensif) sesuai dengan standar pelayanan medik yang *cost effective* dan rasional.
- c) Pelayanan terstruktur, berjenjang dengan portabilitas dan ekuitas.
- d) Efisien, transparan dan akuntabel.

Program jaminan kesehatan nasional diselenggarakan secara nasional juga berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas dimana tertuang dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1). Dimana prinsip asuransi sosial meliputi:

- a) Kegotongroyongan antara yang kaya dan miskin, yang sehat dan sakir, yang tua dan muda, dan yang berisiko tinggi dan rendah;
- b) Kepesertaan yang bersifat wajib dan tidak selektif;
- c) Iuran berdasarkan presentase upah/penghasilan;
- d) Bersifat nirlaba, pengelolaan dana digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta dan setiap surplus akan disimpan sebagai dana cadangan dan untuk peningkatan manfaat dan kualitas layanan.

Dan prinsip ekuitas yaitu kesamaan dalam memperoleh pelayanan sesuai dengan kebutuhan medisnya yang tidak terikat dengan besaran iuran yang telah dibayarkan. Pemerintah membayarkan iuran bagi mereka yang tidak mampu.

¹⁵¹ Lihat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional Pasal 2

b. Alasan Timbulnya Tanggung Jawab Hukum dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

Derajat kesehatan masyarakat miskin yang masih rendah diakibatkan karena sulitnya akses terhadap pelayanan kesehatan yang dipengaruhi berbagai faktor seperti mahalnya biaya kesehatan. Berbagai faktor yang berpertan terhadap meningkatnya biaya kesehatan diantaranya adalah perubahan pola penyakit, perkembangan teknologi kesehatan dan kedokteran, pola pembiayaan kesehatan berbasis pembayaran *out of pocket*, kondisi geografis yang sulit menjangkau sarana kesehatan. Derajat kesehatan yang rendah berpengaruh terhadap menurunnya produktifitas kerja sehingga akhirnya menjadi beban negara.

Untuk menjamin akses penduduk miskin terhadap pelayanan kesehatan sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945, sejak awal Agenda 100 hari Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu telah berupaya untuk mengatasi hambatan dan kendala tersebut melalui pelaksanaan kebijakan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin. Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penjaminan terhadap masyarakat miskin yang meliputi sangat miskin, miskin, dan mendekati miskin, program ini berganti nama menjadi Jaminan Kesehatan Masyarakat yang disebut JAMKESMAS dengan tidak ada perubahan jumlah sasaran dan diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) Tahun 2008.

Tujuan yang ingin yang ingin dicapai dari penyelenggaraan Jamkesmas tersebut dapat digolongkan ke dalam tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun yang menjadi tujuan umum dari penyelenggaraan Jamkesmas tersebut, yakni meningkatkan akses dan pelayanan mutu pelayanan kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien. Sementara itu yang menjadi tujuan khususnya, yakni:

- a) Meningkatkan cakupan masyarakat miskin dan tidak mampu yang mendapat pelayanan kesehatan di Puskesmas serta jaringannya dan di rumah sakit;
- b) Meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin;
- c) Terselenggaranya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Sedangkan sasaran dari penyelenggaraan Jamkesmas tersebut adalah masyarakat miskin dan tidak mampu di seluruh Indonesia sejumlah 76,4 juta jiwa, tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya Jamkesmas adalah

program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini diselenggarakan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin. Pada hakikatnya pelayanan terhadap masyarakat miskin menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan bersama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah propinsi/kabupaten/kota berkewajiban memberi kontribusi sehingga menghasilkan pelayanan yang optimal.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat miskin mengacu pada prinsip-prinsip:

- a) Dana amanat dan nirlaba dengan pemanfaatan untuk semata-mata peningkatan derajat kesehatan masyarakat miskin.
- b) Menyeluruh (komprehensif) sesuai standar pelayanan medik yang *cost effective* dan rasional
- c) Pelayanan terstruktur, berjenjang dengan portabilitas dan ekuitas
- d) Transparan dan akuntabel

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan merupakan bagian dari upaya kesehatan yang juga merupakan bagian dari Sistem Kesehatan Nasional (SKN). SKN merupakan wujud dan metoda pembangunan kesehatan sebagai bagian dari Pembangunan Nasional. Adapun yang dimaksud dengan pembangunan kesehatan adalah penyelenggaraan upaya kesehatan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. Pembangunan kesehatan meliputi pembangunan yang berwawasan kesehatan, pemberdayaan masyarakat dan keluarga serta pelayanan kesehatan.¹⁵²

Tonggak penting bentuk perlindungan sosial yang lebih baik yaitu diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) yang sudah disahkan tanggal 19 Oktober 2004. Dalam Undang-Undang tersebut program jaminan sosial diperluas menjadi lima program yaitu: (a) jaminan kesehatan; (b) jaminan kecelakaan kerja; (c) jaminan hari tua; (d) jaminan pensiun; dan (e) jaminan kematian.¹⁵³

Tonggak penting yang mengubah tatanan perlindungan sosial di Indonesia adalah upaya perluasan jaminan kepada penduduk rentan dan penduduk miskin yang

¹⁵² Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2004, *Sistem Kesehatan Nasional*, Jakarta, hlm.7

¹⁵³ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

secara tegas dinyatakan, bahwa Pemerintah membayar iuran untuk penduduk miskin dan tidak mampu.¹⁵⁴ Pada tahap pertama, bantuan iuran yang dibayar oleh Pemerintah diberikan untuk program jaminan kesehatan yang di tahun 2005 sudah diberikan kepada 60 juta penduduk, yang terdiri atas 34,1 juta penduduk miskin dan sisanya diberikan kepada penduduk rentan.

Pada hakikatnya Undang-Undang SJSN telah meletakkan dasar untuk penataan sistem perlindungan sosial yang menyeluruh dan menyatu dengan tidak membedakan pelayanan (non diskriminasi) atas dasar status sosial-ekonomi. Sebagai contoh, dengan mengintegrasikan jaminan kesehatan bagi penduduk miskin dan penduduk rentan melalui PT Askes dengan penyelenggaraan nirlaba, seperti tercantum dalam SK Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2005 yang sesuai dengan perintah Undang-Undang SJSN, maka dalam melayani peserta, fasilitas kesehatan tidak perlu lagi membedakan pasien atas dasar kemampuan membayar. Akan tetapi dalam praktiknya, kehendak Undang-Undang untuk pelayanan non-diskriminatif belum dijalankan sebagaimana diharapkan.

Namun demikian implementasi Undang-Undang SJSN untuk perlindungan lima program bagi penduduk miskin dan rentan memerlukan waktu yang cukup lama. Beberapa Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden perlu disusun agar Undang-Undang tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan rakyat banyak. Yang perlu disadari oleh pemerintah di pusat dan di daerah adalah bahwa program perlindungan sosial selain jaminan kesehatan, harus dikembangkan agar penduduk rentan tidak jatuh menjadi penduduk miskin. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Kewenangan Daerah telah mewajibkan pemerintah daerah untuk 'mengembangkan sistem jaminan sosial' tanpa menjelaskan rincian apa yang dimaksud dengan 'jaminan sosial'. Dengan prinsip penyelenggaraan terkoordinasi dan bersifat saling melengkapi antara pusat dan daerah, maka salah satu upaya yang perlu dijalankan oleh pemerintah daerah adalah menutupi kekosongan perlindungan sosial yang tidak dilaksanakan oleh Pemerintah pusat. Hal ini harus disadari pemerintah daerah, bukan dengan menuntut agar program yang diselenggarakan oleh pusat dikelola oleh daerah. Sebagai contoh, jika jaminan kesehatan sudah diberikan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah yang mampu sebaiknya memberikan bantuan sosial, salah satu bentuk jaminan sosial, berupa pemberdayaan kemampuan ekonomi, misalnya

¹⁵⁴Pasal 14 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

membuka lapangan kerja yang dapat menyerap banyak tenaga kerja (*labor intensive*). Sebagai contoh, jika penduduk rentan sudah tidak lagi memiliki risiko jatuh miskin apabila ia sakit, karena telah dijamin oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah dapat memfokuskan bantuan dana untuk meningkatkan program perbaikan mutu pelayanan di puskesmas dan rumah sakit.

c. Mekanisme Tanggung Jawab Hukum dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

Kebijakan tentang pengembangan sistem perlindungan sosial harus didasari pada peraturan perundangan yang mendasari, yang jelas, yang memudahkan semua pihak memahami sistem tersebut. Sebuah Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004, tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional telah dihasilkan dan memuat skema sistem jaminan sosial formal terpadu dan terkoordinasi. Namun demikian, rincian lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (PerPres) masih harus dirumuskan. Dalam waktu beberapa tahun ke depan, upaya yang harus dilakukan adalah merumuskan implementasi dan menerbitkan beberapa PP dan PerPres yang sinkron dan terpadu, yang saling melengkapi antara satu dengan lainnya, berdasarkan skema-skema yang telah dirumuskan secara garis besar dalam Undang-Undang SJSN.

Yang harus diantisipasi oleh semua pihak adalah koordinasi dan sinkronisasi antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain. Naskah RUU Penanganan Bencana yang dibahas atas inisiatif DPR RI, setelah kejadian tsunami, harus sinkron dengan Undang-Undang SJSN dan RUU pengganti Undang-Undang Kesejahteraan Sosial. Untuk memudahkan perumusan, berikut ini disajikan pokok-pokok skema yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN):

- a) Kepesertaan jaminan sosial bersifat wajib bagi seluruh penduduk yang dilaksanakan secara bertahap. Ketentuan penahapan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.¹⁵⁵
- b) Setiap peserta wajib membayar iuran yang besarnya ditetapkan berdasarkan persentase dari upah atau suatu jumlah nominal tertentu. Setiap pemberi kerja wajib memungut iuran dari pekerjanya, menambahkan

¹⁵⁵Pasal 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

iuran yang menjadi kewajibannya dan membayarkan iuran tersebut kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial secara berkala.¹⁵⁶

- c) Bagi fakir miskin dan orang tidak mampu, pemerintah secara bertahap memberikan bantuan iuran. Pada tahap pertama, bantuan iuran yang dibayar oleh pemerintah diberikan untuk program jaminan kesehatan. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁵⁷
- d) Jenis program jaminan sosial meliputi (a) jaminan kesehatan; (b) jaminan kecelakaan kerja; (c) jaminan hari tua; (d) jaminan pensiun; dan (e) jaminan kematian.¹⁵⁸

Salah satu ciri menonjol dari Undang-Undang SJSN tersebut adalah kepesertaannya yang bersifat wajib bagi seluruh penduduk dan adanya subsidi (bantuan) iuran bagi penduduk miskin dan kurang mampu (rentan). Dengan ketentuan itu maka penduduk miskin tetap memperoleh jaminan sosial meskipun mereka tidak mampu membayar iuran sebab iuran bagi penduduk miskin disubsidi oleh pemerintah. Pada tahap awal bantuan iuran yang diberikan pemerintah kepada penduduk miskin masih terbatas pada jaminan kesehatan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial juga menetapkan jaminan sosial nasional diselenggarakan oleh BPJS, yang terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Khusus untuk jaminan kesehatan telah diselenggarakan oleh BPJS sejak 1 Januari 2014 yang lalu. Program tersebut selanjutnya disebut sebagai program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, jaminan Kesehatan nasional diselenggarakan melalui mekanisme asuransi sosial yang bersifat wajib. Dengan tujuan agar semua penduduk di Indonesia terlindungi dalam sistem asuransi, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat yang layak.

Fakir miskin dan orang tidak mampu dibagi menjadi dua kriteria, yaitu fakir miskin dan orang tidak mampu yang teregister; dan fakir miskin dan orang tidak mampu yang belum teregister. Untuk fakir miskin yang belum teregister, maka untuk teregister, maka akan melalui mekanisme pembuktian keabsahan kepesertaannya, yaitu dengan cara:

¹⁵⁶Pasal 17 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

¹⁵⁷Pasal 14 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

¹⁵⁸Pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

- 1) Untuk gelandangan, pengemis, perseorangan penerima manfaat lembaga kesejahteraan sosial, perseorangan dari komunitas adat terpencil, perempuan rawan sosial ekonomi, korban tindak kekerasan, dan pekerja migran bermasalah sosial dengan surat rekomendasi dari Kementerian Sosial, dinas/instansi sosial provinsi, dinas/instansi sosial kabupaten/kota, camat, kepala desa/lurah, dan/atau Lembaga Kesejahteraan Sosial.
- 2) Penghuni rumah tahanan dan Lembaga Perasyarakatan, dengan surat rekomendasi dari kepala Lembaga Perasyarakatan/kepala Rumah Tahanan setempat;
- 3) Penderita Thalassemia Mayor, berdasarkan kartu penderita *thalassemia* yang diterbitkan oleh Yayasan Thalassemia Indonesia dan bagi penderita baru dengan menunjukkan surat keterangan dari ketua yayasan Thalassemia Indonesia Cabang, direktur rumah sakit, dan/atau kepala puskesmas dengan keterangan bahwa yang bersangkutan menderita Thalassemia Mayor;
- 4) Penderita Kejadian Ikutan Paska Imunisasi dapat memperoleh pelayanan kesehatan dengan menunjukkan kartu identitas seperti KTP, Kartu Keluarga dll;
- 5) Bagi Keluarga Peserta Program Keluarga Harapan (PKH), cukup dengan kartu PKH, sedangkan bagi anggota keluarga di samping membawa kartu PKH dilengkapi dengan kartu keluarga atau keterangan dari pendamping;
- 6) Bagi penerima bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) cukup dengan kartu perlindungan sosial;
- 7) Bagi perseorangan penerima program beras miskin menggunakan kartu perlindungan sosial; dan
- 8) Masyarakat miskin akibat korban bencana alam dan sosial pasca tanggap darurat berdasarkan daftar/keputusan yang ditetapkan oleh bupati/walikota.

Kriteria di atas bertujuan untuk mempermudah dalam menetapkan dan memuktahirkan data Penerima Bantuan Iuran. Dalam lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, menjelaskan mekanisme penetapan dan pemuktahiran data penerima bantuan iuran dengan merujuk dari kriteria yang telah

ditetapkan dalam Keputusan Menteri Sosial Nomor 146/HUK/2013 yang sebelumnya telah dibahas.

Mekanisme penetapan dan pemuktahiran data penerima bantuan iuran adalah sebagai berikut¹⁵⁹:

1. Penetapan Kriteria dan Pendataan Penerima Bantuan Iuran (PBI)

Penetapan Kriteria dan Pendataan Penerima Bantuan Iuran (PBI) dilakukan oleh Kementerian Sosial. Berdasarkan kriteria tersebut dilakukan pendataan dan validasi oleh Dinas Sosial Kabupaten/kota setempat. Selanjutnya data hasil validasi diteruskan ke Kementerian Sosial untuk ditetapkan sebagai sasaran Penerima Bantuan Iuran (PBI) yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Penetapan Peserta

Peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan ditetapkan oleh Menteri Sosial, yang selanjutnya didaftarkan oleh Kementerian Kesehatan ke Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) sebagai peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan.

3. Perubahan Data Penerima Bantuan Iuran (PBI)

Perubahan data Penerima Bantuan Iuran (PBI) terdiri atas dua yaitu:

- a) Penghapusan data Penerima Bantuan Iuran (PBI) antara lain karena peserta meninggal dunia atau peserta tersebut sudah memiliki kemampuan membayar iuran.
- b) Penambahan data Penerima Bantuan Iuran (PBI) antara lain karena pekerja mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan belum bekerja setelah lebih dari enam bulan, korban bencana, anggota keluarga dari pekerja yang meninggal dunia dan anak yang dilahirkan oleh orang tua yang terdaftar sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan.

Usulan perubahan Penerima Bantuan Iuran (PBI) dapat dilakukan dari daerah dengan mekanisme sebagai berikut¹⁶⁰:

¹⁵⁹Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional

¹⁶⁰ *Ibid*

- a) Usulan data calon pengganti Penerima Bantuan Iuran (PBI) melalui proses verifikasi yang merupakan bagian dari kegiatan pemutakhiran Basis Data Terpadu. Pemutakhiran data diawali dengan kegiatan Musyawarah Desa/Musyawarah Kelurahan (Musdes/Muskel) untuk mengusulkan Penerima Bantuan Iuran (PBI) pengganti. Kemudian dilakukan verifikasi oleh Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK).
- b) Dokumen hasil verifikasi pengganti kemudian dientri oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten/kota.
- c) Dinas Sosial Kabupaten/kota melakukan validasi terhadap data usulan tersebut, selanjutnya diproses dengan penambahan karakteristik Penerima Bantuan Iuran (PBI) pengganti kemudian dilakukan pemeringkatan Penerima Bantuan Iuran (PBI) dan selanjutnya dilakukan verifikasi dan validasi untuk menjadi basis data terpadu Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan.

Mekanisme selanjutnya diatur di dalam Panduan Teknis Verifikasi dan Validasi Peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan¹⁶¹. Perubahan peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan dilakukan oleh Menteri Sosial. Perubahan data Penerima Bantuan Iuran (PBI) dilakukan oleh Menteri Sosial melalui verifikasi dan validasi setiap 6 (enam) bulan dalam tahun anggaran berjalan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan¹⁶².

Untuk melakukan pendaftaran, bagi penerima bantuan iuran (fakir miskin dan orang tidak mampu) akan dilakukan oleh Pemerintah. Dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan didaftarkan oleh Pemerintah sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan). Penduduk yang belum termasuk sebagai peserta jaminan kesehatan dapat diikutsertakan dalam program Jaminan Kesehatan pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) oleh pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² *Ibid*

- b) Bayi yang lahir dari peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) dicatat dan dilaporkan oleh fasilitas kesehatan kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan). Mekanisme penetapan selanjutnya akan diatur oleh Kementerian Sosial.

Konsep penanganan kemiskinan di Indonesia harus berdasar pada dua hal yang utama, yaitu pertama, keadilan sosial yang adil dan merata, sesuai dengan semangat yang terkandung dalam Pancasila, dan kedua adalah hak dan kewajiban negara dalam memenuhi hak dasar masyarakat. Tantangannya adalah, perspektif pemerintah hingga kini masih lebih condong pada pemenuhan hak bagi masyarakat lebih mampu. Kebijakan *bail-out* dunia perbankan yang nilainya mencapai puluhan kali lipat dari dana yang disalurkan bagi dunia kesehatan, sistem perpajakan yang tidak transparan dan tidak menggambarkan keadilan sosial, minimnya komitmen politik APBN dan APBD pemerintah yang lebih condong pada pemenuhan pegawai pemerintah terlebih dahulu ketimbang menggerakkan sektor riil, hanyalah beberapa contoh kecil betapa mimpi negara kesejahteraan di negeri ini masih perlu diperjuangkan lebih.¹⁶³

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah memang memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk melakukan intervensi dalam menjamin kesejahteraan masyarakat, dan tidak menyerahkannya pada *invisible hand* pasar bebas semata, salah satu tanggung jawab pemerintah sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 34 UUD 1945 yang menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara dan dalam pasal ini juga mengatur mengenai kesejahteraan sosial¹⁶⁴. Pasal tersebut juga bermakna kewajiban negara yang dijalankan oleh pemerintah untuk melakukan usaha yang maksimal guna mensejahterakan masyarakat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, seyogyanya fakir miskin dan orang tidak mampu dipelihara hak-haknya oleh negara (negara diwakili oleh Pemerintah). Hak-hak untuk memperoleh keadilan. Sebagai negara yang mengadopsi konsep negara

¹⁶³Arif R Haryono, Negara Memelihara Sang Fakir Miskin, dalam <http://politik.kompasiana.com/2011/03/07/negara-memelihara-sang-fakir-miskin-346859.html> , diakses pada 17 April 2015.

¹⁶⁴Pada Pasal 34 UUD RI 1945 menyatakan bahwa:

- 1) Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara
- 2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan
- 3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang

kesejahteraan yang dicetus oleh *Syahrir* dan *Bung Hatta*, pemerintah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk melakukan intervensi dalam menjamin kesejahteraan masyarakat.

Mengacu pada teori negara kesejahteraan dari *Anthony Cole*, beliau mendefinisikan kesejahteraan sebagai suatu cara dimana suatu masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggotanya. Dimana kebutuhan masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu kebutuhan fisik atau biologikal dan kebutuhan non fisik yang dalam hal lain disebut kebutuhan sosial atau kultural. Fokus dari pembahasan *Anthony Cole* yaitu tentang kebijakan suatu negara atau pemerintahan dalam mengatasi masalah yang berhubungan dengan ketiadaan dan rendahnya suatu pendapatan yang diperoleh warga negaranya, sehingga negara mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan kesejahteraan yang dapat dibagi menjadi lima bagian yaitu:

- a) Jaminan Sosial atau *Social Security*
- b) Kesehatan
- c) Pendidikan
- d) Perumahan, dan
- e) Pelayanan Sosial Personal¹⁶⁵

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris, Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai *Elizabethan Poor Law* dimana pada awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu¹⁶⁶:

- a) Kegagalan implementasi secara menyeluruh Undang-Undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan.

¹⁶⁵Anthony Cole, dalam Harry Puguh Sosiawan, Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45), Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003.

¹⁶⁶ *Ibid*

- b) Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c) Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d) Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.

Berdasarkan dari teori negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh *Anthony Cole*, maka negara wajib meningkatkan dan menjamin kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mewajibkan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali fakir miskin dan orang tidak mampu. bukan hanya diundangkan melainkan juga diterapkan dalam arti sebenarnya. Negara sebagai pelindung masyarakat untuk mendapatkan kebutuhannya.

Dalam hal jaminan sosial khususnya jaminan kesehatan yang sedang dijalankan saat ini bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai penerima bantuan iuran dari pemerintah, jaminan kesehatan mempunyai manfaat dalam bentuk pelayanan kesehatan yang bersifat menyeluruh (komprehensif) berdasarkan kebutuhan medis yang diperlukan. Manfaat Jaminan Kesehatan Nasional terdiri atas 2 (dua) jenis, yaitu manfaat medis dan manfaat non-medis. Manfaat medis berupa pelayanan kesehatan yang komprehensif (promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif) sesuai dengan indikasi medis yang tidak terikat dengan besaran iuran yang dibayarkan. Manfaat non-medis meliputi akomodasi dan ambulan. Manfaat akomodasi untuk layanan rawat inap sesuai hak kelas perawatan peserta. Manfaat ambulan hanya diberikan untuk pasien rujukan antar fasilitas kesehatan, dengan kondisi tertentu sesuai rekomendasi dokter¹⁶⁷.

Manfaat yang dijamin dalam Jaminan Kesehatan Nasional terdiri dari¹⁶⁸:

- a) Pelayanan kesehatan di Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama¹⁶⁹ merupakan pelayanan kesehatan non-spesialistik yang meliputi:
 - 1) Administrasi pelayanan;

¹⁶⁷ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2014

¹⁶⁸ *Ibid*

¹⁶⁹ Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) dimaksud adalah: 1. Puskesmas atau yang setara; 2. Praktik dokter; 3. Praktik dokter gigi; 4. Klinik pratama atau yang setara; 5. Rumah sakit kelas D Pratama atau yang setara.

- 2) Pelayanan promotif dan preventif;
 - 3) Pemeriksaan, pengobatan, dan konsultasi medis;
 - 4) Tindakan medis non-spesialistik, baik operatif maupun non-operatif;
 - 5) Pelayanan obat dan bahan medis habis pakai;
 - 6) Transfusi darah sesuai dengan kebutuhan medis
 - 7) Pemeriksaan penunjang diagnostik laboratorium tingkat pertama; dan
 - 8) Rawat inap tingkat pertama sesuai dengan indikasi medis.
- b) Pelayanan kesehatan tingkat pertama sebagaimana dimaksud di atas untuk pelayanan medis mencakup:
- 1) Kasus medis yang dapat diselesaikan secara tuntas di pelayanan kesehatan tingkat pertama;
 - 2) Kasus medis yang membutuhkan penanganan awal sebelum dilakukan rujukan;
 - 3) Kasus medis rujuk balik;
 - 4) Pemeriksaan, pengobatan, dan tindakan pelayanan kesehatan gigi tingkat pertama;
 - 5) Pemeriksaan ibu hamil, nifas, ibu menyusui, bayi, dan anak balita oleh bidan atau dokter; dan
 - 6) Rehabilitasi medik dasar.

Berdasarkan dari teori negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh *Anthony Cole* dan melihat dari manfaat program jaminan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah maka negara telah meningkatkan dan menjamin kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mewajibkan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak terkecuali fakir miskin dan orang tidak mampu. dengan menciptakan berbagai aturan-aturan turunan dari Undang-Undang Sistem jaminan Sosial untuk dapat segera bukan hanya diundangkan melainkan juga diterapkan dalam arti sebenarnya. Negara sebagai pelindung masyarakat untuk mendapatkan kebutuhannya. *Lunstedt* berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka.

Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala

kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.¹⁷⁰

Pendapat *Lunstedts* mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat *Roscoe Pound*, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa. Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan, sehingga apabila keinginan tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

¹⁷⁰Lunstedts, dalam Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987, hlm. 7.

BAB III

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang diuraikan pada Bab II dalam penulisan makalah ini, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

A. Kesimpulan

Kebijakan dan langkah nyata untuk memenuhi hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia. Wujud nyata komitmen pemerintah terhadap kesehatan sebagai hak asasi manusia adalah dengan penyediaan anggaran yang memadai untuk pelayanan kesehatan. Seharusnya pelayanan dasar kesehatan dapat diperoleh masyarakat tanpa biaya. Namun, kalau pemberian pelayanan tersebut belum memungkinkan, harus dilakukan secara bertahap terutama dengan meningkatkan kualitas sarana prasarana dan kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat umum. Kita berharap Indonesia Sehat 2010 bisa tercapai sebagai upaya pemenuhan kesehatan sebagai hak asasi manusia.

Pemerintah akan memberlakukan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) secara bertahap mulai 1 Januari 2014. Rencana ini ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidup dasarnya yang layak. Sebelum membahas secara mendalam tentang SJSN ini, ada beberapa aturan konstitusi yang sangat penting kita ketahui terlebih dahulu. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (hasil amandemen) telah mengatur beberapa hak asasi manusia di bidang kesehatan, satu diantaranya diatur dalam ketentuan Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945.

Tugas dan tanggung jawab negara sebagaimana pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 itu harus diatur terlebih dahulu di dalam satu Undang-Undang yang tidak boleh terpisah. Tujuannya agar isu kesejahteraan sosial menjadi pijakan yang kuat untuk menyusun kebijakan jaminan sosial dan fasilitas sosial lainnya. Kebijakan tentang fakir miskin dan anak terlantar, jaminan sosial, ketersediaan fasilitas pelayanan umum dan kesehatan harus saling menguatkan satu sama lainnya sehingga hak-hak rakyat sebagaimana pasal 28H UUD NRI Tahun 1945 dapat terpenuhi.

B. Saran

Dimasa yang akan datang, sebaiknya satu BPJS mengatur untuk menyelenggarakan satu program secara nasional agar tidak terjadi tumpang tindih, baik programnya maupun penduduk yang dilayaninya. Sementara itu, pemerintah daerah dapat mengembangkan program jaminan sosial bagi penduduk atau program yang belum atau tidak dilayani oleh BPJS nasional. Dengan demikian, akan terjadi harmoni dan keterpaduan perlindungan sosial bagi seluruh penduduk dan untuk berbagai kebutuhan dasar yang layak, dalam rangka mencegah bertambahnya penduduk miskin dan atau rentan. Kebijakan ke depan tampaknya perlu mengarah kepada kelembagaan jaminan sosial yang mampu memberikan kepastian jaminan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan hidup layak bagi setiap penduduk, secara berkelanjutan sehingga dapat terwujud kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia secara berkeadilan.

Penyelenggaraan program perlindungan sosial harus bertumpu kepada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan jaminan sosial yaitu penyertaannya bersifat wajib bagi seluruh rakyat, kegotong royongan, memberikan perlindungan yang adil dan merata pada setiap peserta, peserta membayar iuran, dikelola secara nasional agar terpenuhi hukum angka besar (*law of the large numbers*) yang efisien dan efektif, transparan dan dapat dipercaya. Kelembagaan jaminan sosial haruslah dibentuk sebagai suatu sistem yang integral, terkoordinasi dan dapat menghindari terjadinya tumpang tindih sebagaimana yang terjadi pada program jaminan sosial yang ada saat ini. Kelembagaan badan penyelenggara jaminan sosial haruslah kelembagaan yang independen, menerapkan *good governance* dan dapat dipercaya untuk mewakili kepentingan para *stakeholders* yaitu peserta, pemberi kerja dan pemerintah. Lembaga tersebut merupakan lembaga yang mengandung sifat dasar sebagai perwalian amanah dari dana yang terkumpul. Yang perlu disadari oleh pemerintah di pusat dan di daerah adalah bahwa program perlindungan sosial selain jaminan kesehatan, harus dikembangkan agar penduduk rentan tidak jatuh menjadi penduduk miskin.

KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PERKOPERASIAN: PEMBERLAKUAN MANAJEMEN RISIKO DALAM PRAKTIK BERKOPERASI DAN PERUBAHAN STATUS UNIT SIMPAN PINJAM USP DALAM KOPERASI MENJADI KOPERASI SIMPAN PINJAM KSP

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia, koperasi adalah unit usaha yang paling banyak mendapat julukan. Julukan itu begitu mulia diantaranya adalah “soko guru perekonomian Indonesia”, “tulang punggung ekonomi rakyat”, dan lain-lain. Namun, kendati mendapatkan julukna mulia dan disebutkan dalam konstitusi, ternyata koperasi Indonesia selama setengah abad lebih keberadaannya tidak menunjukkan perkembangan yang menggembirakan. Ia tetap saja hanya ada di bibir para pejabat pemerintahan dan tidak tampak di permukaan sebagai “bangun perusahaan” yang kokoh dan mampu sebagai landasan (fundamental) perekonomian serta dalam sistem ekonomi Indonesia, koperasi berada pada sisi marginal.¹⁷¹

Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh *I.Wayan Dipta* bahwa dalam sistem perekonomian Indonesia dikenal ada tiga pilar utama yang menyangga perekonomian. Ketiga pilar itu adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), dan Koperasi. Ketiga pilar ekonomi tersebut memiliki peranan yang masing-masing sangat spesifik sesuai dengan kapasitasnya. Sayangnya, dari ketiga pilar tersebut walaupun koperasi sering disebut sebagai “soko guru perekonomian” secara umum merupakan pilar ekonomi yang “jalannya paling terseok” dibandingkan dengan BUMN dan BUMS.¹⁷²

Koperasi merupakan salah satu wadah yang digunakan masyarakat dalam pembentukan peningkatan perekonomian di dalam masyarakat, yang mana apabila koperasi ingin tumbuh

¹⁷¹Martin Manurung, *Indonesia Menuju Demokrasi Ekonomi*, Kumpulan Makalah Sistem Ekonomi , Jakarta: FE UI, 1998, hlm.13.

¹⁷²I. Wayan Dipta, *Pengembangan Daya Saing Usaha Kecil dan Menengah*, Makalah, Jakarta, 28 April 2004, hlm.12.

dengan baik harus ditopang oleh suatu sikap mental dari para anggotanya, yakni kesetiakawanan dan kesadaran berpribadi.¹⁷³

Secara umum yang dimaksud dengan koperasi adalah suatu badan usaha bersama yang bergerak dalam bidang perekonomian, beranggotakan mereka yang umumnya secara sukarela dan atas dasar persamaan hak, kewajiban melakukan suatu usaha yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan para anggotanya.¹⁷⁴

Pembangunan koperasi telah diselenggarakan sejak beberapa dekade yang lalu.¹⁷⁵ Kisah perjalanan serta perjuangan perkoperasian Indonesia tak selalu mulus. Semenjak zaman penjajahan Hindia-Belanda masa pendudukan Jepang, Pemerintahan Orde Lama hingga Pemerintah Orde Baru, kehidupan perkoperasian di Indonesia mengalami pasang-surut koperasi. Berawal dari keinginan kaum “Bumiputra” untuk memperbaiki nasibnya yang tertindas oleh terjadinya penjajahan. Peraturan demi peraturan serta dari Undang-Undang ke Undang-Undang selalu silih berganti mengisi khasanah kehidupan rakyat dalam rangka menopang kiprah Gerakan Koperasi. Tentu semua itu demi kepentingan politik pada masanya. Bahkan pada tahun 1965, koperasi telah dijadikan “organisasi ekonomi maupun sebagai salah-satu alat revolusi”. Selain politik pemerintah pada saat itu yang bergerak ke kiri, koperasi nyaris dimainkan sebagai wadah “kolektivisme negara” .¹⁷⁶

Pada tahun 1895 pernah terjadi terobosan dari seorang priyayi di Purwokerto (Jawa Tengah) yang mendirikan “Bank Priyayi”. Walaupun pada saat itu belum terdapat peraturan tentang badan hukum koperasi, namun secara operasional bank ini mirip koperasi. Bank Priyayi merupakan Bank Simpan Pinjam Pegawai Negeri Purwokerto, bertujuan untuk membantu para pegawai negeri Purwokerto yang sering menjadi korban para lintah darat. Tatkala tahun 1915, sesungguhnya Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sudah mengeluarkan berbagai peraturan perundangan. Namun langkah-langkah pembinaannya hanya sebagai tanggapan atau gugahan kebangkitan anak-anak negeri yang ingin memperbaiki nasibnya.

Perintisan dan pengembangan koperasi masa itu, bermula dari dorongan semangat kebangsaan yang pada awalnya dilandasi perasaan senasib secara ekonomi di kalangan Bumiputra. Pergerakan nasional pada peralihan abad (1895-1908) selain kehendak rakyat

¹⁷³I Gusti Gde Raka, *Koperasi Indonesia*, Jakarta: Dwi Segara, 1986, hlm.3.

¹⁷⁴G.Kartasapoetra, A.G. Kartasapoetra, Bambang S, A.Setiady, *Koperasi Indonesia*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003, hlm.1.

¹⁷⁵Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, 2012 Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 2012, Jakarta: Departemen Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

¹⁷⁶Subandi, *Ekonomi Koperasi: Teori dan Praktik*, Bandung: Alfabeta, 2010, hlm.25.

mencapai kemerdekaan juga bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan. Sehingga perekonomian menjadi program terpenting dari setiap organisasi pergerakan nasional yang terbentuk pada saat itu, hal ini sebagaimana diungkapkan oleh *Muhammad Hatta*:

“Rakyat yang lemah ekonominya tidak akan dapat membentuk negara yang kuat, dan ekonomi akan tetap lemah, apabila rakyat yang terbanyak masih buta huruf.”

Mengantisipasi perkembangan koperasi yang sudah mulai memasyarakat, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan perundangan tentang perkoperasian. Pertama, diterbitkan Peraturan Perkumpulan Koperasi Nomor 43 Tahun 1915, lalu pada tahun 1927 dikeluarkan pula Peraturan Nomor 91 Tahun 1927, yang mengatur Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi bagi golongan Bumiputra. Pada tahun 1933, Pemerintah Hindia-Belanda menetapkan Peraturan Umum Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi Nomor 21 Tahun 1933. Peraturan tahun 1933 itu, hanya diberlakukan bagi golongan yang tunduk kepada tatanan hukum Barat, sedangkan Peraturan tahun 1927, berlaku bagi golongan Bumiputra. Diskriminasi pun diberlakukan pada tataran kehidupan berkoperasi.

Organisasi “Boedi Oetomo” dan “Serikat Islam” misalnya, telah membentuk koperasi-koperasi rumahtangga atau toko-toko koperasi (koperasi konsumsi), koperasi-koperasi simpan-pinjam, koperasi lumbung, koperasi produksi, koperasi pembangunan rumah dan koperasi pembebasan utang. Dari seluruh kegiatan koperasi tersebut, hanya koperasi simpan pinjam yang mengalami perkembangan signifikan.¹⁷⁷

Pada masa Pendudukan Jepang, kehidupan perkoperasian di Indonesia tetap berlangsung. Tatkala itu, Peraturan Nomor 91 Tahun 1927 yang merupakan produk masa penjajahan Hindia Belanda tetap diberlakukan. Namun dibatasi dengan peraturan baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1943 tentang izin mendirikan perkumpulan serta menyelenggarakan sidang. Ketika pemerintah militer Jepang berkuasa, pada kenyataannya perkumpulan-perkumpulan (koperasi) milik bumiputra itu dijadikan sarana untuk mengumpulkan hasil bumi yang diperlukan sebagai pendukung kebutuhan Jepang dalam peperangan Asia Timur Raya.¹⁷⁸

Perjuangan menyatukan pergerakan koperasi seluruh Indonesia, diawali oleh para pemimpin Gerakan Koperasi di Jawa Barat akhir tahun 1946 dengan mengadakan konferensi di Ciparay (Jawa Barat). Konferensi menghasilkan pembentukan Pusat Koperasi Priangan, yang salah satu misi utamanya adalah menyelenggarakan Kongres Koperasi ke I seluruh Indonesia. Dikemudian hari, Kongres pertama itu berlangsung di Kota Tasikmalaya, tanggal 11-14 Juli

¹⁷⁷Etha Rozi, *Ekonomi Koperasi*, Surabaya: Bintang, 2002, hlm.55.

¹⁷⁸Ninik Widyanti dan Y.W.Sunindhia, *Koperasi dan Perekonomian Indonesia*, Cetakan Keempat, Jakarta: Rineka Cipta dan Bina Adiakarsa, 2003, hlm.17.

1947. Lalu, tanggal 12 Juli 1947 membentuk Sentral Organisasi Koperasi Rakyat Indonesia (SOKRI) yang berkedudukan di Tasikmalaya (Bandung sebagai ibukota provinsi diduduki oleh tentara Belanda).

Dari kongres ini pula ditetapkan tanggal 12 Juli 1947 sebagai titik awal Hari Koperasi Indonesia. Akan tetapi sejak zaman penjajahan Belanda, sejarah koperasi dalam bangun organisasi sudah melalui perjalanan yang sangat panjang. Lebih ke belakang lagi, dalam kejiwaan dan semangat gotong royong telah menjadi tradisi suku-suku bangsa di seluruh nusantara, koperasi telah diyakini sebagai gerakan strategis untuk mensejahterakan masyarakat.

Kehidupan Gerakan Koperasi di Indonesia diselimuti suasana pancaroba politik (1950-1965). Pada tahun 1950 ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958, yang menggantikan peraturan-peraturan tentang Perkoperasian Nomor 179 Tahun 1949. Kembalinya Republik Indonesia ke Undang-Undang Dasar 1945 menjadikan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 yang mendasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu tidak efektif lagi. Apalagi dianggap sudah tidak sesuai dengan Manifesto Politik yang dicanangkan Presiden *Soekarno*.

Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, membawa pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958, yang tadinya disahkan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara. Salah-satu fungsi koperasi yang tertera dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 1959 tersebut adalah sebagai “alat untuk melaksanakan ekonomi terpimpin berdasarkan sosialisme ala Indonesia”. Maka untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah itu, kemudian Presiden *Soekarno* membentuk Departemen Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa (Transkopemada) yang dipimpin oleh Menteri *Achmadi* dari sinilah koperasi mulai berada di persimpangan jalan.¹⁷⁹

Pada masa itu koperasi telah dijadikan alat politik. Departemen Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa (Transkopemada) yang baru seumur jagung, dirubah menjadi Departemen Transmigrasi dan Koperasi, *Moh. Achadi* ditunjuk sebagai menterinya. Pada masa Moh. Achadi inilah terbit Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian yang selanjutnya disahkan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR) pada 2 Agustus 1965. Undang-Undang ini sarat bermuatan politik, tercermin dari diselenggarakannya

¹⁷⁹Karta G. Saputra, *Praktik Pengelolaan Koperasi*, Jakarta: PT.Bina Adi Aksara, 2003, hlm.15.

Musyawarah Nasional Koperasi II (musyawarah I diadakan di Surabaya, 1961), dari tanggal 2-11 Agustus 1965. Di sini Menteri Transmigrasi dan Koperasi, Moh. Achadi, Menteri Dalam Negeri, Soemarno Sostroatmodjo dan Menteri/Sekjen Front Nasional, Soedibjo, menandatangani serta mengesahkan keputusan bersama menetapkan Presiden Soekarno sebagai "*Bapak Koperasi, Pemimpin Tertinggi Gerakan Koperasi Indonesia dan Revolusi*".¹⁸⁰

Pada penerapannya, sejak awal kehidupan perkoperasian Indonesia peraturan-peraturan serta Undang-Undang yang menopangnya selalu silih berganti. Hal ini dilakukan disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi pemegang kekuasaan pada saatnya. Demikian pula organisasi wadah Gerakan Koperasi Indonesia, dari masa ke masa mengalami pasang surut. Tak terlepas dari kepentingan-kepentingan politik penguasa. Hal ini mengakibatkan tujuan koperasi untuk mensejahterahkan masyarakat masih sangat jauh untuk dapat diwujudkan, akan tetapi pada penerapannya itulah fakta yang terpampang dalam sejarah perjalanan perkoperasian di Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda hingga tahun 1966.

Dengan berpedoman kepada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang mencerminkan pengaturan mengenai Perkoperasian di Indonesia, kita dapat mengetahui bahwa koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat maupun sebagai badan usaha berperan serta untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila. Penjelasan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menempatkan koperasi baik dalam kedudukan sebagai soko guru perekonomian nasional maupun sebagai bagian integral dalam tata perekonomian nasional.

Perkembangan koperasi selama ini dalam mencapai tujuannya untuk memberikan kesejahteraan kepada semua anggotanya sudah didukung oleh pemerintah, bahkan dapat dikatakan berlebihan, sesuai dengan kedudukan istimewa dari koperasi di dalam sistem perekonomian Indonesia. Sebagai soko guru perekonomian, ide dasar pembentukan koperasi sering dikaitkan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan". Berdasarkan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan bahwa bangun usaha yang paling cocok dengan asas kekeluargaan adalah koperasi.

Pada masa Indonesia memasuki era pembaharuan di bawah kepemimpinan *Soeharto*, menitikberatkan pada pembangunan nasional dengan semangat dan kekuatan baru. Di bawah kepemimpinan *Soeharto* pada masa peralihan itu, beliau mementingkan berkarya membangun bangsa dan negara mengutamakan sektor pertanian yang ditopang oleh koperasi.

¹⁸⁰Rasyid Yusuf, Nyoman Suprastha, dan Widyatmoko, *Ekonomi Koperasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Yayasan Mpu Ajar Arta, 2000, hlm.17

Langkah awal *Soeharto* tahun 1967 pada masa pemerintahannya ketika masih menjadi Pejabat Presiden. Pada awal-awal tahun tersebut arah perhatian pembangunan tertuju pada sektor pertanian dan koperasi. Langkah awalnya, membenahi kondisi perkoperasian di Indonesia. Di bawah naungan Menteri Perdagangan dan Koperasi yang dipimpin oleh *Ashari Danudirdjo* dan *Achmad Tirotsudiro* sebagai Deputy Menteri Bidang Koperasi, perubahan untuk mengembangkan koperasi dimulai. *Soeharto* mengembalikan koperasi pada asas yang sebenarnya dan melepaskan dari pengaruh politik.

Pada masa kepemimpinan Menteri *Ashari* mendapat tugas untuk merumuskan Rancangan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, guna menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1965. *Ashari* bersama DPR-GR membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perkoperasian yang akan menjadi landasan kebangkitan perkoperasian selepas runtuhnya pemerintah Orde Lama.¹⁸¹

Pada tahun 1967 itu juga, Menteri Perdagangan dan Koperasi menyerahkan urusan koperasi dan berkas Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Menteri Dalam Negeri, *Basuki Rachmat*. Sejak saat itu urusan koperasi berada di bawah naungan Direktorat Jendral Koperasi, Departemen Dalam Negeri. Hanya dalam waktu singkat, Desember 1967 terbitlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1965. Sesuai tuntutan situasi tahun 1968 sampai dengan pasca peristiwa kudeta G-30-S/PKI semua urusan yang berkaitan dengan koperasi dikendalikan Menteri Transmigrasi dan Koperasi, *M. Sarbini*. Pada saat-saat itu merupakan periode pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 dan masa pelaksanaan proses rehabilitasi koperasi dalam penyesuaian Undang-Undang Perkoperasian yang baru.

Awal berkiprahnya pemerintah orde baru dimulai sesuai *Soeharto* dilantik menjadi Presiden RI ke II pada 27 Maret 1968. Adapun yang menjadi program utamanya melakukan pemulihan ekonomi dengan mengatasi inflasi yang mencapai 650% serta hutang luar negeri sebesar US\$. 2,5 miliar. Maka diibentuklah Kabinet Pembangunan I, terdiri dari para ahli ekonomi, kalangan universitas dan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Pemerintah Orde Baru menyadari landasan perekonomian Indonesia yang bertumpu pada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 UUD NRI Tahun 1945 adalah pijakan ampuh dalam pembangunan ekonomi nasional. Melalui kebijakan Pemerintahan Orde Baru, Gerakan Koperasi Indonesia kembali pada asas dan sendi dasar. Koperasi dibangun sebagai usaha

¹⁸¹Harsyono Subyakto, *Ekonomi Koperasi*, Jakarta: PT.Karunika.1994, hlm.66.

bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi. Pembangunan koperasi merupakan tugas dan tanggungjawab Pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia.¹⁸²

Mencermati Undang-Undang Perkoperasian yang baru itu, *Soeharto* memiliki tahapan konsep pembangunan ekonomi rakyat terpadu. Bermakna kebersamaan dalam mengisi roda pembangunan. Tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material serta spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Dalam konstalasi pembangunan nasional, memimpin Pemerintahan Orde Baru, perhatian Presiden Soeharto tidak hanya tertumpah pada pembangunan politik dan ekonomi secara umum, tetapi secara khusus beliau sepenuhnya memberikan perhatian kepada pembangunan koperasi. Beliau melanjutkan pemikiran besar *Mohammad Hatta* yang sudah tertuang di dalam konstitusi. Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 merupakan saat-saat merehabilitasi koperasi-koperasi agar sejalan dengan Undang-Undang baru tersebut. Maka periode Tahun 1967/1968, pemerintah secara cermat melakukan rehabilitasi dan konsolidasi terhadap koperasi berdasarkan prinsip-prinsip yang sesuai dengan jati dirinya. Pada Pelita I yang dicanangkan landasan awal pembangunan Pemerintahan Orde Baru.

Titik berat Pelita I adalah pembangunan di sektor pertanian yang bertujuan mengejar keterbelakangan ekonomi melalui proses pembaharuan sektor pertanian. Pembangunan ditekankan pada penciptaan institusi pedesaan sebagai wahana pembangunan dengan membentuk Bimbingan Massal (Bimas) yang diperuntukkan meningkatkan produksi beras dn koperasi sebagai organisasi ekonomi masyarakat pedesaan. Sekaligus menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam menyalurkan sarana pengolahan dan pemasaran hasil produksi. Di sisi lain pemerintah juga menciptakan Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagai penyangga, penyalur dan stabilitas komoditi beras yang dihasilkan petani di pedesaan.

Tujuan Pelita I, meningkatkan taraf hidup rakyat melalui sektor pertanian yang ditopang oleh kekuatan koperasi dan sekaligus meletakkan dasar-dasar pembangunan dalam tahapan berikutnya. Sayangnya, awal pelaksanaan Bimas tersebut dinyatakan gagal. Pada tahap pembelajaran selama Pelita I tersebut dijadikan pengalaman dan landasan positif untuk kelanjutan pembangunan nasional berikutnya.

¹⁸²Sudarsono dan Edilius, *Manajemen Koperasi Indonesia*, Jakarta: PT.Rineka Cipta, hlm.20.

Belajar dari kegagalan, kemudian pemerintah melibatkan para petani melalui koperasi yang bertujuan memperbaiki produksi pangan nasional. Untuk itu kemudian pemerintah mengembangkan ekonomi pedesaan dengan menunjuk Fakultas Pertanian Universitas Gajah Mada dengan membentuk Badan Usaha Unit Desa (BUUD). Maka lahirlah Koperasi Unit Desa (KUD) sebagai bagian dari derap pembangunan nasional. Badan Usaha Unit Desa (BUUD)/KUD melakukan kegiatan pengadaan pangan untuk *stock* nasional yang diperluas dengan tugas menyalurkan sarana produksi pertanian seperti pupuk, benih dan obat-obatan.

Presiden RI ke II ini sangat menghayati nuansa pedesaan, oleh karenanya tak ayal lagi bila Pemerintah Orde Baru dalam gerak langkah pembangunannya mengutamakan sektor pertanian sebagai tumpuan harapan masa depan Bangsa Indonesia. Konsepsinya, berdasarkan keyakinan *Soeharto* untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, tak lain dan tak bukan gotong-royong dalam koperasi merupakan solusi terbaik untuk mengatasi kemiskinan rakyat pedesaan.¹⁸³

Soeharto membangun Indonesia dengan strategi “Trilogi Pembangunan” yang bertujuan untuk menciptakan stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Tugas utama pemerintah disebut Panca Krida Kabinet Pembangunan, stabilitas politik (dalam dan luar negeri), penyelenggaraan pemilihan umum, pengembalian ketertiban dan keamanan, penyempurnaan dan pembersihan aparatur negara serta stabilitas ekonomi. Tidak lama setelah program tersebut berjalan, *Soeharto* melihat kenyataan yang menunjukkan perkembangan koperasi jauh tertinggal dari pelaku ekonomi lainnya, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan Swasta. Oleh karena itu, tahun 1970 pemerintah Orde Baru mendirikan Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK), sebagai terobosan yang digagas Presiden Soeharto untuk mendukung perkembangan koperasi. Pada saat inilah Prof. DR. Subroto memimpin Departemen Transmigrasi dan Koperasi (1972).

Secara realitas koperasi di Indonesia menjadi tumpuan kehidupan masyarakat, terutama bagi masyarakat yang tak mampu menjangkau jalur perbankan. Lembaga Keuangan Perbankan memberikan pinjaman dengan bunga tak seirama dengan penghasilan mereka. Kenyataan yang terpampang pada saat itu, 80% rakyat Indonesia menggantungkan kehidupannya dari sektor pertanian. Pak Harto juga melihat Indonesia sebagai negara tropis yang terbentang dari Sabang hingga Merauke dan dari Mianggas sampai ke Pulau Rote memiliki lahan luas yang bisa dijadikan lahan-lahan pertanian baru. Konsepsi dan strategi pembangunan Orde Baru pun muncul dari sosok *Soeharto*. Terbentuknya Koperasi Unit Desa (KUD) adalah gagasan orisinal

¹⁸³Arifin Sitio dan Halomoan Tamba, *Koperasi Teori dan Praktik*, Jakarta: Erlangga, 2001, hlm.85.

Soeharto. Selanjutnya, perkembangan koperasi di Indonesia merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan nasional Bangsa Indonesia, sebagai komitmen *Soeharto* untuk mensejahterakan rakyatnya.

Badan-Badan Usaha Unit Desa (BUUD) yang semula hanya dilibatkan dalam program Bimbingan Massal (Bimas sektor pertanian pangan), kemudian ditingkatkan menjadi Koperasi Unit Desa (KUD) dengan tugas serta peranan yang terus dikembangkan. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 1973 tentang Unit Desa dikeluarkan 5 Mei 1973, menjadi tonggak yuridis keberadaan KUD. Kebijakan tersebut dilanjutkan dengan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1973, yang membentuk Wilayah Unit Desa (Wilud), pada akhirnya menjadi Koperasi Unit Desa (KUD). Dari sinilah lahir Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), yang berada di bawah Departemen Pertanian.

Krisis pangan yang terjadi di Indonesia tahun 1972/1973, membawa Indonesia menjadi pengimpor beras terbesar di dunia. Setelah terjadi krisis yang cukup meresahkan, pemerintah menetapkan berbagai kebijaksanaan untuk menunjang produksi pangan. Jaringan irigasi teknis dibangun diberbagai daerah dan program pembibitan ditingkatkan. Pembangunan lima tahun (Pelita) I yang mulai memasuki program Pelita II menentukan sasaran utama dengan penyediaan pangan, sandang, perumahan (papan), sarana dan prasarana, mensejahterakan rakyat dan memperluas lapangan kerja.

Pelaksanaan Pelita II cukup berhasil dengan angka pertumbuhan ekonomi rata-rata mencapai 7% per tahun dan inflasi turun menjadi 47%. Ditunjang pendapatan negara yang membaik karena kenaikan harga minyak dunia, pada Pelita II ini pembangunan infrastruktur seperti irigasi, jalan desa, transportasi segera diperluas yang ditunjang pula dengan pendidikan. Sementara itu, sektor pertanian dan koperasi terus didorong agar menjadi kekuatan utama dalam pembangunan ekonomi nasional.¹⁸⁴

Pada masa pemerintahan *Soeharto* harga minyak mengalami kenaikan, menghadapi kondisi ini, *Soeharto* segera menginstruksikan agar pendapatan ekspor minyak itu juga bisa dipergunakan untuk membangun gudang-gudang sarana produksi pertanian, memperbaiki serta membuat jalan-jalan, sarana transportasi ditingkatkan serta menata sistem kerja yang lebih efisien. Selanjutnya, Pemerintahan Orde Baru mengeluarkan Inpres Nomor 2 Tahun 1978, yang memberikan kebebasan kepada BUUD atau KUD untuk melakukan berbagai kegiatan ekonomi yang dimiliki daerah pedesaan.

¹⁸⁴A. Chaniago, *Perekonomian Indonesia*, Bandung: Angkasa Bandung, 1984, hlm.5.

Presiden *Soeharto* kemudian menampilkan *Bustanil Arifin* yang dijadikan Menteri Muda Urusan Koperasi merangkap Kepala BULOG, Duet *Radius Prawiro* sebagai Menteri Perdagangan dan Koperasi serta *Bustanil Arifin* menghasilkan pertumbuhan serta perkembangan perkoperasian Indonesia melejit. Berbagai kebijaksanaan meluncur dan BULOG pun segera membangun gudang-gudangnya secara bertahap, sesuai acuan REPELITA. Namun berbagai kendala menghadang pada awal tugas *Bustanil* yang dimulai pada tahun 1978 satu diantaranya adalah pada penerapannya koperasi-koperasi itu terlalu besar bergerak dalam aspek sosialnya. Aspek sosial terlalu menonjol, sehingga lupa pada aspek-aspek ekonomi, aspek usaha yang diperlukan sebagai suatu organisasi yang melaksanakan bisnisnya. Terkadang dalam koperasi, kala itu tidak ada bisnisnya.

Setelah melalui perombakan di tangan Menteri Muda Koperasi, Koperasi Unit Desa bisa menjangkau seluruh sendi kehidupan rakyat yaitu pertanian yang berupa gabah, pupuk, obat-obatan hingga sistem irigasi, perikanan yang berupa nelayan hingga tempat pelelangan ikan, peternakan hingga penghasil susu sapi dan kambing, ayam, produk telur ayam, usaha listrik, pertambangan, simpan-pinjam, tahu-tempe dan masih banyak lagi. Bahkan di Timor-Timur (kini Timor Leste) provinsi termuda di Indonesia itu, KUD bisa berkembang cepat. Pelaksanaan tata niaga kopi sebagai hasil utama setempat, sudah bisa ditangani oleh KUD.

Peranan KUD dalam menunjang peningkatan pangan (beras) menjadi sangat menonjol pada Pelita III (1979-1984). Dalam periode Pelita III ini penekanan lebih menonjol di segi pemerataan, yang dikenal sebagai Delapan Jalur Pemerataan. Awal tahun 1980 terjadi resesi yang mempengaruhi perekonomian Indonesia. Pemerintah terpaksa mengeluarkan kebijakan moneter dan fiskal sehingga kelangsungan pembangunan ekonomi bisa dipertahankan. Pemerintah pun dengan berbagai upaya tiada henti-hentinya mendorong koperasi dengan memberi peranan dan kewenangan agar bisa meningkatkan dirinya menjadi kuat. Cita-cita *Soeharto*, koperasi mampu berdiri sendiri di atas kaki sendiri, tanpa harus ditopang pemerintah. Pembinaan pemerintah pun dititikberatkan pada segi kemampuan *managerial* dan teknis operasional agar koperasi mampu menjemput kesempatan-kesempatan ekonomi yang tercipta. *Soeharto* juga mendorong koperasi pada posisinya nanti akan sejajar dengan usaha perusahaan swasta dan perusahaan negara (BUMN).¹⁸⁵

Di bawah Kepemimpinan Presiden *Soeharto*, program transmigrasi juga ditingkatkan. Maknanya, mengalihkan kepadatan penduduk di Pulau Jawa ke pulau lainnya yang masih memiliki lahan luas. Pemerataan penduduk pun dilakukan, sekaligus memberikan kesempatan

¹⁸⁵Kartasapoetra dan Setiady, *Koperasi Indonesia*, Jakarta: Bina Adhiaksara, 2001, hlm.22.

penduduk Pulau Jawa untuk mengarungi kehidupan yang lebih layak. Kepadatan penduduk di Pulau Jawa mengakibatkan sulitnya mengembangkan mata pencaharian. Di lokasi transmigrasi inilah pemerintah memberikan berbagai kemudahan melalui serangkaian kebijakannya. Di lokasi transmigrasi inipun pemerintah segera mendorong dibentuknya Koperasi Unit Desa (KUD) dalam tujuannya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga dapat memperbaiki kondisi perekonomian mereka.

Peranan KUD di daerah transmigrasi tidak terlepas dari upaya pembangunan daerah baru dalam mencapai kemandiriannya. Koperasi Unit Desa berhasil menjadi pendorong ekonomi daerah-daerah tersebut dalam memenuhi kebutuhan pokok, menyalurkan sarana produksi, mendirikan warung serba ada, menyalurkan Kredit Candak Kulak (KCK), menyewakan sarana transportasi dan alat-alat pertanian serta pengadaan listrik. Di samping itu, transmigrasi tidak terlepas dari pembangunan daerah baru. Di kemudian hari hadirnya investor dari dalam maupun luar negeri yang membuka perkebunan kelapa sawit turut menciptakan program transmigrasi dalam bentuk Program Transmigrasi Proyek Inti Rakyat (PIR-Trans). Peranan KUD berhasil mendukung para transmigran di daerah PIR-Trans, sehingga banyak petani yang bisa menjadi kaya. Di sini terbukti bahwa secara umum, pada dasarnya koperasi selalu mengemban misi sebagai *"agent of development"*.

Badan-Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa melakukan kegiatan pengadaan pangan untuk *stock* nasional, kemudian diperluas dengan tugas menyalurkan sarana produksi pertanian, utamanya pupuk, benih serta obat-obatan. Pelaksanaan pengadaan pangan oleh KUD sangat berhasil, dalam rangka pemupukan *stock* nasional maupun pengamanan harga dasar gabah. Badan Urusan Logistik (BULOG) dikembangkan. Setiap tahunnya pasokan beras oleh KUD, rata-rata mencapai 85% dari realisasi pengadaan BULOG.

Pembangunan koperasi perlu diarahkan agar mampu berperan secara lebih luas di dalam perekonomian nasional. Koperasi didorong agar bisa sungguh-sungguh menerapkan prinsip perkoperasian dan kaidah-kaidah usaha dalam tataran perekonomian nasional. Sehingga Koperasi dapat menjadi organisasi ekonomi yang mantap, demokratis, otonomi, partisipatif dan mengandung nilai-nilai sosial. Pembinaan koperasi pada dasarnya dimaksudkan mendorong agar koperasi menjalankan kegiatan usaha dan berperan utama dalam kehidupan ekonomi rakyat.

Pada Pelita IV, koperasi sudah makin berkembang dan memerlukan dukungan kebijakan untuk memperluas peluang usahanya. Presiden *Soeharto* menyempurnakannya melalui Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan untuk lebih mendorong KUD menjadi koperasi pedesaan yang serba usaha serta lebih mampu menjadi

wahana ekonomi masyarakat pedesaan sesuai potensi yang dimiliki desa dan anggotanya. Instruksi Presiden tersebut menggantikan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 1978.¹⁸⁶

Serangkaian Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres), Keputusan Menteri (Kepmen) dan Surat Keputusan Bersama (SKB) dikeluarkan untuk meningkatkan peranan koperasi pedesaan. Secara bertahap Pak Harto menata pengelola perkoperasian sesuai keperluan dan perkembangannya. Ini tercermin dari awal Orde Baru sektor koperasi hanya ditangani pada tingkat Direktur Jenderal. Sedangkan pada tingkat Menteri baru dikukuhkan sejak Kabinet Pembangunan IV. Pada saat itu pula pemerintah merubah orientasi koperasi dari koperasi sebagai gerakan sosial menjadi kegiatan yang lebih dekat dengan gaya usaha murni, diawali dengan koperasi susu, tahu-tempe, koperasi pasar dan kemudian menyusul koperasi-koperasi lainnya. Titik berat pada Pelita IV ini, adalah sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mampu menghasilkan mesin industri.

Soeharto dan rakyat kecil memang tidak terpisahkan, pernyataan ini diperkuat dengan bukti konkret melalui kepedulian beliau terhadap masyarakat kecil. Koperasi di pedesaan terus dipacu untuk meningkatkan produktivitasnya dengan harapan dapat meningkatkan kualitas taraf hidup masyarakat. Kebijakan di bidang perkoperasian terus mengalir guna menopang kegiatan di daerah pedesaan. Perkembangan pembangunan sektor pertanian pada akhirnya membawa Indonesia mampu mencapai berswasembada pangan pada tahun 1984.

Upaya ini telah membanggakan Bangsa Indonesia yang mengantarkan Presiden *Soeharto* di undang oleh *Food and Agriculture Organization (FAO)*, yang merupakan salah satu organisasi pangan dunia di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa ke Roma Italia, untuk menghadiri peringatan hari jadi *FAO* dan sekaligus melakukan Sidang Dwi Dasawarsa-nya (1985). Dan tahun 1986 meraih penghargaan internasional. Organisasi Pangan Dunia, *Food and Agriculture Organization (FAO)* tanggal 1 Juli 1986, menganugerahkan medali penghargaan swasembada pangan kepada Presiden *Soeharto* yang berlangsung di Istana Merdeka.

Sepanjang 12 tahun semenjak terjadinya krisis pangan pada Tahun 1972, Pemerintahan Presiden *Soeharto* terus memacu sektor pertanian melalui koperasi. Keberhasilan Indonesia dalam swasembada pangan yang sangat dihargai oleh dunia, tidak lepas dari peranan KUD-KUD tersebut. Sebagai pengimpor beras, Indonesia sudah bisa mandiri dan bahkan sempat mengeksport beras produksi dalam negeri. Jadi, fakta menunjukkan bahwa *Soeharto* dalam membangun perekonomian nasional itu tak semata-mata mengejar sasaran “pertumbuhan” yang dituding memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada para konglomerat. Sasaran

¹⁸⁶Sonny Sumarson, *Manajemen Koperasi Teori dan Praktik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2003, hlm.43.

“pemerataan” dilaksanakan seiring-sejalan dengan sasaran “pertumbuhan”. Ini dibuktikan dengan kepedulian beliau terhadap masyarakat *grass root* yang mayoritas hidup dari sektor pertanian.

Dalam tatanan perekonomian nasional, koperasi dibangun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi. Pembangunan koperasi merupakan tugas dan tanggungjawab pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia. Pada Kabinet Pembangunan V (1989-1994), dilanjutkan program-program perkoperasian sesuai acuan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada masa itu kondisi sektor pertanian serta industri membaik. Pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,8% pertahun. Sedangkan posisi perdagangan luar negeri juga menggembirakan dimana ekspor meningkat.

Presiden *Soeharto* yang melihat bahwa perkembangan ekonomi melejit ditandai dengan bursa saham mulai melonjak, maka pada bulan Januari 1990 di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menekankan bahwa perusahaan-perusahaan swasta nasional yang telah berkembang perlu didorong untuk menjual sahamnya kepada koperasi. Menurut *Soeharto*, hal ini merupakan implementasi perekonomian berdasarkan atas kekeluargaan. Gagasan tersebut kemudian disampaikan kepada 30 perusahaan besar yang tergabung dalam kelompok Prasetya Mulya di Tapos 4 Maret 1990. Penjualan saham terhadap koperasi itu dengan rincian, penjualan saham kepada masyarakat secara perorangan sekitar 20% melalui pasar modal, dan 25% dijual kepada koperasi sebagai kelompok masyarakat yang terorganisir. Para Pengusaha Besar itupun sepakat menjual sebagian sahamnya kepada koperasi dengan harga nominal dan pembayarannya diangsur melalui pendapatan deviden.¹⁸⁷

Koperasi diharapkan mampu berperan sebagai sokoguru perekonomian nasional, oleh karena itu untuk mewujudkan tujuan tersebut pemerintah mengatur kembali ketentuan tentang Perkoperasian di Indonesia melalui Undang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian. Pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tanggal 21 Oktober Tahun 1992 tentang Perkoperasian, lebih memperkokoh kedudukan Koperasi dalam percaturan ekonomi Nasional. Undang-Undang ini mempertegas fungsi dan peran Koperasi antara lain berperan aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat serta memperkokoh perekonomian

¹⁸⁷Sri Apsari, *Proses Penyusunan Laporan Keuangan Untuk Koperasi Konsumsi*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm.10.

rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan koperasi sebagai soko gurunya.¹⁸⁸

Pembaharuan Undang-Undang Koperasi juga memberi kesempatan koperasi untuk memperkuat permodalan melalui penerahan modal penyertaan, baik dari anggota maupun bukan anggota. Dengan demikian, koperasi dapat menghimpun dana guna pengembangan usahanya. Seiring dan sejalan dengan Undang-Undang tersebut, koperasi dituntut dapat berkiprah secara profesional. Di sisi lain, pemerintah pusat maupun daerah wajib menciptakan dan mengembangkan iklim serta merupakan jangkauan pembiayaan secara berkesinambungan. Sehingga kebijakan yang konsisten dan *political will* (kemauan politik) merupakan dasar utama dalam mewujudkan misi pemerintah pusat.

Pada penerapannya, tidak seluruh kegiatan koperasi di Indonesia berhasil. Masih banyak koperasi yang dalam proses perjalanannya untuk berkembang mengalami kegagalan, dengan berbagai sebab permasalahan. Adapun yang menjadi kendala utamanya adalah faktor sumber daya alam (SDM) yang berakibat bagi profesionalisme *management*. Tanpa persiapan matang, tugas serta tanggungjawab yang dibebankan pada pundak koperasi akan menimbulkan kegagalan dan meluruhkan citra perkoperasian.

Seperti halnya, terlalu besar nilai pinjaman (kredit) yang tak bisa dikembalikan baik oleh koperasi-koperasi maupun oleh pelaku-pelaku usaha kecil, secara individu maupun pelaku usaha kecil yang memperoleh pinjaman dari koperasi. Perlu kita sadari, bahwa adanya jarak antara cita-cita dengan realitas-realitas acapkali tak seimbang. Realitas-realitas seharusnya bisa ditumbuhkan menuju kepada cita-cita koperasi. Dengan memupuk kebersamaan cita-cita serta realitas yang timbul, bisa disatukan untuk perbaikan nasib bangsa menuju kemajuan ekonomi secara nasional.¹⁸⁹

Berbagai kemelut melingkari perkembangan sejumlah koperasi di Indonesia. Kondisi demikian tidak mengakibatkan *Soeharto* berpangku tangan dan menyerah, beliau turut turun-tangan mengatasinya. Kemelut yang pernah terjadi, diantaranya masalah KUD/Koperasi Susu yang mengalami kemelut di tahun 1982. Menghadapi kondisi demikian, *Soeharto* mengatasinya dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1985 tentang Pedoman Koordinasi Pembinaan dan Pengembangan Persusuan Nasional. Instruksi tersebut secara eksplisit memuat agar produksi susu dalam negeri ditingkatkan melalui modernisasi peternakan rakyat yang dibina melalui koperasi susu.

¹⁸⁸Rahayu Hartini, *Hukum Komersial*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 1974, hlm.101.

¹⁸⁹Arif Chaniago, *Perkoperasian di Indonesia*, Bandung: Angkasa, 1984, hlm.39.

Di pihak lain, Industri Pengolah Susu (IPS) diwajibkan menyerap susu segar dalam negeri, perusahaan susu dalam dan luar negeri tidak diperbolehkan mengimpor susu segar. Selanjutnya, *Soeharto* kemudian memacu pengembangan Kawasan Usaha Peternakan dalam wadah koperasi dengan mewujudkan Kawasan Peternak Sapi Perah, dalam Koperasi Peternak Sapi Perah di Cibungbulang, Bogor.

Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI) pernah mengalami kesulitan keuangan (1985), akibat ketidakmampuannya mengikuti perkembangan ekonomi pasar. Terlindas oleh munculnya perubahan-perubahan pasar regional serta internasional berakibat terdesaknya anggota-anggota GKBI. Usaha pembatikan anggota GKBI mengalami kemunduran karena penjualan ke pasaran umum tidak lancar, diakibatkan munculnya pabrik-pabrik tekstil asal Jepang yang memproduksi batik *printing*. Produk teknologi *printing* serta perubahan selera konsumen mempersempit area pemasaran batik.

Secara konsisten, *Soeharto* segera turun tangan menyelamatkan GKBI. Pemerintah membentuk *care taker* (pengurus sementara) yang ditugasi mengatasi kesulitan tersebut. Tahun 1989, kemelut GKBI mulai tertanggulangi dan tahun 1993 mulai melakukan diversifikasi usaha. Pada akhirnya bekerjasama dengan pihak swasta dalam negeri, GKBI mampu mendirikan Wisma GKBI terdiri dari 37 lantai, yang berdiri megah di Jalan Jenderal Sudirman, Jakarta. Masih terdapat berbagai kemelut di ranah perkoperasian Indonesia. Kemelut di dua kegiatan koperasi tersebut di atas, sekadar memberikan gambaran bagaimana kepedulian Pak Harto terhadap kesulitan yang timbul di lingkup perkoperasian.

Pada Kabinet Pembangunan VI (1994-1999), pemerintah terus melanjutkan pengembangan koperasi. Institusi Departemen Koperasi pada Kabinet Pembangunan V diperluas menjadi Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil. Dimaksudkan agar Koperasi dan Usaha Kecil bisa bersama-sama tumbuh-berkembang dan kelompok pengusaha kecil seluruhnya bisa bergabung di dalam wadah koperasi. Selain memperbaharui Undang-Undang Perkoperasian (1992), Pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, sebagai landasan hukum bagi pengembangan Koperasi serta Usaha Kecil. Kedua Undang-Undang tersebut menselaraskan perkembangan lingkungan perekonomian yang makin dinamis dan global. Dimaksudkan agar Koperasi dan Usaha Kecil bisa lebih berperan mengisi derap langkah percaturan perekonomian di negeri sendiri. Pemerintah Pusat dan Daerah, Dunia Usaha serta Masyarakat dapat melaksanakan usaha ini secara sinergis. Langkah utama dengan melakukan penumbuhan iklim serta pengembangan usaha terhadap Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah. Langkah kebijakan ini bertujuan agar ketiga pelaku

ekonomi tersebut mampu tumbuh serta berkembang menjadi usaha yang tangguh sekaligus mandiri.¹⁹⁰

Upaya meningkatkan kemampuan dan ketangguhan usaha kecil yang berjumlah besar dan tersebar luas di seluruh tanah air, merupakan kegiatan yang tak terpisahkan dari upaya menumbuhkan kemampuan, ketangguhan dan ketahanan ekonomi nasional secara keseluruhan. Kenyataan menunjukkan, bahwa usaha kecil yang terdiri dari usaha kecil pemula, usaha kecil yang belum layak usaha, usaha kerajinan rumah tangga, nelayan, dan petani yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, belum mampu memupuk modal sendiri. Juga belum bisa memanfaatkan sumber permodalan, memanfaatkan peluang pasar, menata organisasi dan manajemen, apalagi menguasai teknologi.

Pada penerapannya strategi yang ditempuh pemerintah dalam bidang perkoperasian ini dilakukan secara bertahap, akan tetapi sejak Pelita I hingga Pelita VI serta program menyongsong tahun 2003, tidak membuat *Soeharto* bergeser dari benang merah dunia koperasi. Dalam sidang-sidang kabinet *Soeharto* ketika membahas persoalan ekonomi selalu merujuk pada koperasi. Beliau pun selalu berpesan agar pembantu-pembantunya (para menteri) jangan sekali-kali menjauhi koperasi. Untuk kepentingan masyarakat *grass root*, *Presiden Soeharto* memberikan peluang lebih besar kepada Koperasi dan Pengusaha kecil. Beliau mencanangkan “Gerakan Kewirausahaan Nasional (GKN), tanggal 12 Juli 1995. Melalui Gerakan Kewirausahaan tersebut, sumber daya manusia koperasi bisa terus ditingkatkan. Para Pengusaha Besar dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diminta bermitra dan ikut membina koperasi serta Pengusaha Kecil. Gerakan ini bertujuan menggali seluruh potensi dan kekuatan usaha nasional guna mempercepat laju pembangunan. *Soeharto* mengharapkan Koperasi dan Usaha Kecil akan mampu menghadapi globalisasi. Pelaksanaan GKN ini dilakukan melalui koordinasi intensif antara instansi Pemerintah, BUMN, BUMS serta Gerakan Koperasi.¹⁹¹

Gerakan kewirausahaan sumber daya insan koperasi terus ditingkatkan dalam tujuannya untuk menjawab tantangan globalisasi menuntut kesiapan Koperasi dan Pengusaha Kecil agar selalu tegar. Untuk itu berbagai jenjang dan jenis pendidikan serta latihan peningkatan mutu sumber daya insan koperasi diselenggarakan. Gerakan Koperasi dari berbagai negara tak hanya mengakui kiprah koperasi Indonesia, tetapi juga menjalin kerjasama untuk peningkatan sumber daya manusia (SDM).

¹⁹⁰R.M.Margoro Djojohadikoesoemo, *Sepuluh Tahun Koperasi: Penerangan tentang Koperasi oleh Pemerintah 1930-1940*, Batavia C: Balai Pustaka, 1941, hlm.8.

¹⁹¹Sagimun M.D, *Koperasi Soko Guru Ekonomi Nasional Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, 1989, hlm.84.

Pada tanggal 15 Mei 1996, *Soeharto* meluncurkan “Gerakan Kemitraan Usaha Nasional”. Mengingat payung pelindungnya adalah Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Usaha Kecil, maka peran utamanya tak lain dan tak bukan, mewujudkan asas demokrasi dalam perekonomian rakyat sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 serta merealisasikan unsur kemitraan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 agar dapat segera mendorong pertumbuhan perekonomian nasional.

Seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah tersebut, dilangsungkan acara Temu Kemitraan Usaha di Istana Bogor pada tahun 1997 yang dihadiri oleh 1000 peserta. Penegasan pada kemitraan usaha ini, Pak Harto mengingatkan semua pihak agar selalu memperhatikan dua sasaran utama, yakni; menghapus kemiskinan dan memperkecil kesenjangan. Kemitraan usaha diharapkan bisa mengangkat 11% penduduk Indonesia atau 22 juta orang miskin yang tersebar di desa-desa tertinggal melalui Program Keluarga Sejahtera (Prokesra).

Melalui berbagai upaya guna memacu kepentingan rakyat, pemerintah melalui Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil terus memberikan perhatian dan komitmen dengan memperkuat permodalan para insan pelaku Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah. Guna mencapai tujuan mulia tersebut, pemerintah pun menyediakan dana yang sangat besar. Dikandung maksud, agar program-program yang telah disusun untuk memberdayakan masyarakat dapat berjalan dan terlaksana sebaik-baiknya. Khususnya dalam program pengentasan kemiskinan serta mengatasi maraknya pengangguran di Indonesia. Untuk itu diperlukan upaya-upaya nyata dalam menciptakan iklim yang mampu merangsang terselenggaranya kemitraan usaha, yang kokoh di antara semua pelaku kehidupan ekonomi berdasarkan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

Upaya untuk mewujudkan kemitraan-usaha yang kokoh, akan lebih dapat memberdayakan Koperasi dan Pengusaha Kecil, sehingga dapat tumbuh-berkembang menjadi kuat dan mandiri. Pada akhirnya tujuan memantapkan struktur perekonomian nasional, yang seimbang berdasarkan demokrasi ekonomi dan meningkatkan kemandirian serta daya saing perekonomian nasional, dapat dicapai. Untuk itu pemerintah melalui instansi teknisnya menetapkan kebijakan yang terkoordinasi serta menciptakan iklim yang kondusif.

Dalam tujuannya untuk memperlancar program kemitraan lembaga pembiayaan diperbolehkan memberi prioritas pelayanan dan kemudahan akses dalam penyediaan pendanaan kemitraan. Pemberian keringanan tingkat bunga pinjaman bagi terjalinnnya kemitraan dirumuskan secara seksama. Di sisi lain, merumuskan penyederhanaan tatacara

dalam memperoleh dana dengan memberikan kemudahan pada pengajuan permohonan, kecepatan memperoleh keputusan, pemberian keringanan persyaratan jaminan tambahan.¹⁹²

Pemerintah meningkatkan sumber dana dengan mengupayakan pengembangan sumber pembiayaan dari kredit Lembaga Keuangan Perbankan (LKP) dan Lembaga Keuangan Non-Perbankan (LKNP), pengembangan Lembaga Modal Ventura, peningkatan kerjasama melalui Koperasi Simpan Pinjam dan Koperasi Jasa Keuangan Konvensional. Koperasi dan Usaha Kecil bisa melakukan kemitraan yang saling menguntungkan dan saling memerlukan. Usaha Besar yang melakukan kemitraan dengan Koperasi dan/atau Usaha Kecil mempunyai hak untuk meningkatkan efisiensi usaha, mendapatkan kemudahan melakukan kemitraan serta membuat perjanjian kemitraan. Program ini merupakan salah satu bentuk kerjasama yang efektif dan efisien bagi peningkatan serta pengembangan kelestarian usaha. Upaya ini merupakan salah satu jalan pintas dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Berkaitan dengan program kemitraan tersebut Presiden *Soeharto* menunjuk Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil selaku koordinator. Yang diinstruksikan menyusun dan melaksanakan gerakan nasional bersama-sama para Menteri, Gubernur Bank Indonesia (BI) dan Gubernur Kepala Daerah untuk melaksanakan gerakan memasyarakatkan dan membudayakan kemitraan serta kewirausahaan di sektor masing-masing. Pemerintah juga mengupayakan kondisi iklim usaha yang kondusif, secara sinergis melalui penetapan dan peraturan perundang-undangan serta kebijakan di berbagai aspek kehidupan ekonomi. Mengupayakan agar koperasi, usaha kecil dan menengah memperoleh kepastian, pemihakan, kesempatan, perlindungan dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya. Sedangkan pengembangannya merupakan upaya yang dilakukan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk memberdayakan koperasi, melalui pemberian fasilitas bimbingan pendampingan dan bantuan perkuatan modal guna menumbuhkan serta meningkatkan kemampuan daya saing.

Penyediaan danapun merupakan tugas bersama pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Langkah ini dapat dilakukan melalui bank, koperasi dan Lembaga Keuangan Non-Perbankan (LKNP) dengan tujuan mengembangkan serta memperkuat permodalan usaha kecil dan menengah. Pemerintah pusat, pemerintah daerah dan dunia usaha dapat memberikan hibah yang tak mengikat. Mengupayakan bantuan luar negeri dan sumber pembiayaan lain yang syah serta tidak mengikat untuk usaha kecil dan menengah. Selain itu memberikan insentif dalam bentuk kemudahan persyaratan perizinan, keringanan tarif sarana prasarana dan bentuk insentif lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁹²Purwanto, *Petunjuk Praktis tentang Cara Mendirikan dan Mengelola Koperasi di Indonesia*, Semarang: Aneka Ilmu, 1989, hlm.34.

Fungsi dan peranan insan koperasi di Indonesia tak lagi disangsikan. Pemerintah menyadari sepenuhnya partisipasi koperasi dan usaha kecil merupakan penyangga pertumbuhan dan perkembangan potensi ekonomi rakyat, khususnya di pedesaan. Gerakan koperasi di Indonesia telah mampu mewujudkan demokrasi ekonomi melalui kebersamaan, kekeluargaan, keterbukaan serta nilai-nilai demokrasi. Pada masa orde baru berbagai peluang, rangsangan dan kemudahan bagi rakyat kecil untuk bangkit mensejahterakan dirinya terus ditingkatkan. Usaha-usaha pemberdayaan rakyat antara lain ditunjang dengan berbagai jenis kredit usaha kecil dan penyisihan keuntungan BUMN sebesar 5 persen digunakan untuk membantu koperasi dan pengusaha kecil.

Aktualisasi kinerja koperasi semakin mengalami perkembangan yang bermakna. Dari sentuhan kebijakan *Soeharto* yang secara konsisten memacu dinamika pertumbuhan dan perkembangan koperasi, sangat membesarkan hati ketika beliau mencanangkan “Tahun Pemantapan Koperasi” ketika menyambut Tahun Baru 1997. Tahun Pemantapan Koperasi itu bertepatan dengan 50 tahun usia Gerakan Koperasi Indonesia. Melalui kebijakan beliau pula, gerakan koperasi memantapkan keteguhan tekad menghadapi globalisasi, melalui “Gerakan Desa Cerdas Teknologi”. Pada Tahun Pemantapan Koperasi ini, Ketua Umum Dekopin, *Sri Mulyono Herlambang* menyadari sejumlah tugas berat dalam memajukan serta menggerakkan dinamika koperasi. Terlepas dari berbagai kendala dan tantangan, Dekopin merasakan semangat membangun koperasi tak pernah surut. Pertumbuhan serta kemajuan koperasi Indonesia sangat ditentukan oleh peranan *Soeharto*, yang secara konsisten gigih menggerakkan ekonomi kebersamaan yang menjadi dasar jiwa koperasi.

Oleh karenanya, menjelang peringatan 50 tahun usia Gerakan Koperasi Indonesia, anggota Induk-Induk Koperasi dalam rapatnya memutuskan memberikan gelar “Bapak Penggerak Koperasi” kepada Presiden *Soeharto*. Pimpinan Dekopin kemudian mensepakati pemberian gelar tersebut ketika digelarnya Musyawarah Nasional Koperasi ke 14 pada tahun 1997. Pada saat peringatan 50 tahun Gerakan Koperasi Indonesia, 12 Juli 1997, Dekopin menyampaikan gelar “Bapak Penggerak Koperasi” kepada Presiden *Soeharto*, di tengah-tengah upacara peringatan tersebut. Presiden *Soeharto* menyambut pemberian gelar “Bapak Penggerak Koperasi” menyatakan bahwa:

“Penghargaan ini mudah-mudahan tidak melunturkan saya untuk bersama-sama menggerakkan koperasi.”

Dari serangkaian peringatan Hari Koperasi, yang paling mengesankan adalah saat memperingati 50 tahun Gerakan Koperasi Indonesia serta pemberian gelar “Bapak Penggerak Koperasi” kepada Presiden *Soeharto*. Saat peringatan tahun emas Gerakan Koperasi dan

penganugerahan gelar kepada Presiden *Soeharto*, Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil melengkapinya dengan pembuatan prangko berbentuk segi lima bergambarkan Presiden *Soeharto*. Kebetulan, saya terlibat langsung dalam pembuatan prangko peringatan tahun emas Gerakan Koperasi tersebut.¹⁹³

Ungkapan Presiden *Soeharto* dalam pidatonya ketika menghadiri Sidang “*Food and Agriculture Organization*” di Roma pada tahun 1985 yang menegaskan bahwa keberhasilan Indonesia berswasembada pangan sebagai hasil kerja keras, jerih payah rakyat pedesaan di Indonesia. Selaku seorang Presiden dari negeri yang tumbuh dari sektor pertanian, Presiden *Soeharto* tidak membusungkan dada. Beliau tidak menjemput penghargaan internasional itu dengan menyebut sebagai keberhasilannya sebagai seorang pemimpin. Presiden *Soeharto* yang memiliki pembawaan “rendah hati” tak sekali pun menepuk dada atas keberhasilan pembangunan nasional.

Pentingnya kehidupan koperasi untuk berbagai seluruh tataran masyarakat Indonesia, membuat Presiden *Soeharto* terus mendorong agar di setiap lapisan masyarakat bisa ditumbuh-kembangkan koperasi di Indonesia. Dari berbagai kebijakan yang dituangkan Pemerintah Orde Baru dalam upaya membangkitkan masyarakat *grassroot* merupakan konsistensi pemerintah agar kelompok Koperasi dan Usaha Kecil mampu menjadi soko guru ekonomi nasional. Pemerintah telah mengerahkan segala daya dan upaya mendorong seluruh komponen masyarakat bergiat mendirikan koperasi, dengan harapan memajukan perekonomian nasional berlandaskan gotong-royong.

Pada kehidupan sehari-hari kita bisa menyaksikan derap langkah Koperasi Wanita pun turut menentukan keberhasilan organisasi serta usaha koperasi secara nasional. Selain itu pemerintah menghimpun generasi muda dalam berkoperasi, melalui Koperasi Pemuda Indonesia (Kopindo) yang didirikan di Malang pada tanggal 11 Juni 1981. Koperasi Pemuda Indonesia merupakan koperasi sekunder tingkat nasional dan beranggotakan koperasi-koperasi primer di kalangan generasi muda yang tersebar di seluruh Indonesia. Anggotanya terdiri dari Koperasi Mahasiswa, Koperasi Pramuka, Koperasi Pemuda, Koperasi Siswa dan Koperasi Pondok Pesantren.

Koperasi Pondok Pesantren (Koppontren) mendapat perhatian khusus dari Presiden *Soeharto*, hal ini dikarenakan dari perspektif kultur sosial, Koppontren memungkinkan berkembang pesat di kalangan masyarakat pesantren. Selain menjadi wahana pendidikan agama Islam, sebagian besar pondok pesantren juga menjalani fungsi sosial ekonomi sesuai

¹⁹³Sukanto Reksohadiprodjo, *Manajemen Koperasi*, Yogyakarta: BPFE UGM, 1998, hlm.10.

ajaran ekonomi Islam yang menitikberatkan pada kebersamaan, kejujuran dan membantu yang lemah. Aturan yang sesuai dengan syariat Islam itu mempunyai kesamaan dengan prinsip-prinsip koperasi. Secara keseluruhan dari tahun 1985-1996, jumlah Koppontren mencapai 1.067 unit dengan jumlah anggota 232.954 orang.

Melalui sektor pertanian, pemerintah semasa itu *all out* menegakkan pembangunan ekonomi nasional. Presiden *Soeharto* sangat mendambakan petani di seluruh Nusantara menjadi sejahtera. Pada masa ini kita dapat ikut merasakan bagaimana gegap-gempitanya kiprah Gerakan Koperasi di Indonesia. Berbagai jenis koperasi di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, Irian Jaya (kini Papua) dan Timor-Timur (kini Timor Leste), sungguh menakjubkan. Keberhasilan membina koperasi hingga ke lini pedesaan merupakan salah satu bentuk prestasi membanggakan Presiden *Soeharto* dalam bidang perkoperasian.

Dari sekian banyak koperasi-koperasi, beberapa kegiatan koperasi yang bertujuan untuk mengembangkan potensi yang ada pada masyarakat daerah bersangkutan, misalnya di utara Kota Jayapura (Irian Jaya), para transmigran asal Pulau Jawa yang menjadi anggota KUD setempat, berhasil mengembangkan tahu-tempe dengan mempekerjakan sejumlah anak-anak muda setempat. Selain berhasil untuk meningkatkan ekonominya, budaya mengkonsumsi tahu-tempe pun marak di kalangan masyarakat Jayapura. Sehingga misi para transmigran tersebut tak hanya mengembangkan sisi ekonomi, namun juga mengandung sisi kultural.¹⁹⁴

Hasil kiprah selama Pemerintahan Orde Baru, tercatat pada akhir tahun 1997, volume usaha koperasi telah mencapai lebih dari Rp. 13,2 triliun. Di awal Repelita I volume usaha koperasi baru mencapai Rp. 61,6 Miliar, sedangkan aset yang dimiliki koperasi meningkat tajam dari Rp. 21,9 Miliar pada Pelita I menjadi Rp. 8,2 Triliun tahun 1997. Hingga Desember 1997, telah terbentuk 52.206 Unit Koperasi dan 8.635 unit diantaranya Koperasi Unit Desa (KUD), yang sudah menjadi KUD Mandiri sebanyak 7.264 unit, berlokasi di hampir setiap kecamatan. Sejumlah 5.349 Koperasi Mandiri telah berada di perkotaan dengan jenis dan bentuk yang makin beragam. Jumlah anggota koperasi pada tahun 1997, baru 29,1 juta orang. Hal ini berarti tidak mencapai 25% dari jumlah keseluruhan penduduk Indonesia. Realisasi omset usaha KUD (1997) dalam pengadaan pangan secara nasional mencapai Rp. 1,082 Triliun. Selain pemberian Kredit Candak Kulak (KCK), dan terakhir disediakan pula Kredit Usaha Kecil (KUK) yang hingga akhir Agustus 1997 mencapai Rp. 66.45 Triliun. Sedangkan pada tahun 1996, alokasi kredit untuk koperasi dan anggotanya dalam bentuk Kredit Usaha tani (KUT) sebesar Rp. 243,1 Miliar,

¹⁹⁴Arifin Sitio, *Koperasi: Teori dan Praktik*, Jakarta: Erlangga, 2001, hlm.59.

Kredit Koperasi Premier Untuk Anggotanya (KKPA) sebesar Rp. 938,2 Miliar, untuk KUD sebesar Rp. 114,3 Miliar.

Di sektor permodalan telah berhasil dibentuk sekitar 25 skim kredit dengan nilai pinjaman lebih dari Rp. 67,2 Triliun. Perusahaan Modal Ventura (PMV) telah terbentuk 25 unit di tingkat provinsi. Di tengah-tengah gejolak moneter, pemerintah mengembangkan skim kredit baru, Kredit Modal Kerja Usaha Kecil dan menengah (KMK-UKM) yang juga berlaku bagi koperasi, dengan plafond kredit maksimum Rp. 3 Miliar untuk tiap nasabah. Kredit yang diberikan ini sepenuhnya bersumber dari dana BUMN yang waktu itu tersedia sebesar Rp. 9,9 Triliun.

Ketika krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997-1998, di mana mayoritas Pengusaha Besar jatuh bergelimpangan, ternyata kelompok Usaha Kecil masih tetap mampu bertahan. Khususnya kelompok Usaha Mikro dan Usaha Kecil mampu memberikan kontribusi dalam mempertahankan roda perekonomian nasional. Ini menunjukkan bahwa potensi ekonomi rakyat tak dapat diabaikan. Data yang terkumpul pada awal tahun 1998, jumlah pengusaha yang tergolong dalam kelompok Usaha Mikro dan Kecil di negeri ini mencapai 50 Juta unit. Sedangkan yang tergolong Kelompok Usaha Menengah diperkirakan mencapai sekitar 8,8 Juta unit. Jumlah tersebut merupakan potensi yang sangat signifikan untuk ditumbuhkembangkan dalam rangka upaya pemerintah mengentaskan kemiskinan.

Fakta hukum menunjukkan bahwa globalisasi harus disikapi dengan kesiapan yuridis maupun disiplin management. Kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang perkoperasian pun tak lagi terdengar di telinga kita. Upaya memperkenalkan program-program baru untuk Koperasi dan Usaha Kecil, tak lagi merunut pada keberhasilan masa lalu. Undang-Undang Perkoperasian pun sudah berubah, tidak lagi bertumpu pada ekonomi kerakyatan. Di zaman reformasi ini koperasi justru ditopang dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 yang berkiblat pada ekonomi liberalisme.

Pada orde reformasi ini koperasi perlu diarahkan agar koperasi benar-benar menerapkan prinsip koperasi dan kaidah usaha ekonomi, pemerintah baik di pusat maupun daerah menciptakan dan mengembangkan iklim serta kondisi yang mendorong pertumbuhan dan permasyarakatan koperasi dengan demikian pemerintah dalam hal ini perlu memberikan bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada masyarakat. Pada orde ini koperasi mengalami peningkatan di dalam pertumbuhannya. Selanjutnya pemerintah dapat menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang hanya dapat diusahakan oleh koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya, hal ini dilakukan dengan memperhatikan kepentingan ekonomi

nasional dan perwujudan kesempatan berusaha.¹⁹⁵ Hal ini bertujuan agar di masa akan datang apabila pembangunan koperasi mengalami pergeseran yang semula dikenal sebagai lembaga yang mengharapkan modal bantuan dari pemerintah menjadi lembaga yang mampu untuk menggali sumber dana dari anggota koperasi. Pembangunan koperasi bisa menjalankan usaha kegiatannya baik.¹⁹⁶ Pembangunan koperasi telah diselenggarakan sejak beberapa dekade yang lalu.

Ditinjau dari kualitas perkembangan jumlah koperasi, maka dapat dikatakan bahwasannya jumlah koperasi di Indonesia yang meningkat pesat.¹⁹⁷ Selain daripada itu, banyak keuntungan yang diberikan oleh koperasi satu diantaranya koperasi membantu pemerintah mengatasi pengangguran. Akan tetapi seandainya kegiatan koperasi kurang didukung oleh ketentuan dan daya juang tinggi dan bahu membahu di atas prinsip setia kawan untuk membina kekuatan sendiri, maka kenyataan untuk mewujudkan kemandirian itu amatlah sukar atau mungkin sekali tidak tercapai.

Menurut penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 dinyatakan bahwa dari segi kualitas koperasi masih perlu diperbaiki agar mencapai kondisi yang diharapkan. Pembangunan koperasi seharusnya diarahkan pada penguatan kelembagaan dan usaha agar koperasi menjadi sehat, kuat, mandiri, tangguh dan berkembang melalui peningkatan kerjasama, potensi dan kemampuan ekonomi anggota serta peran dalam perekonomian nasional dan global. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian ternyata sudah tidak memadai untuk digunakan sebagai instrumen pembangunan koperasi. Sebagai suatu sistem, ketentuan di dalam Undang-Undang tersebut kurang memadai lagi untuk dijadikan landasan hukum bagi pengembangan dan pemberdayaan koperasi terlebih tatkala dihadapkan kepada perkembangan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan.

Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan yang mengatur nilai dan prinsip koperasi, pemberian status badan hukum, permodalan, kepengurusan, kegiatan usaha simpan pinjam koperasi dan peran pemerintah. Oleh karena itu, untuk mengatasi berbagai faktor penghambat kemajuan koperasi, perlu diadakan pembaharuan hukum di bidang perkoperasian melalui

¹⁹⁵Suhardi, Taufik Makarao, dan Fauziah, *Hukum Koperasi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Indonesia*, Jakarta: @kademia, 2012, hlm.2.

¹⁹⁶Pariaman Sinaga, Siti Aedah, dan Anjar Subiyantoko, *Koperasi Dalam Sorotan Penelitian*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm.449.

¹⁹⁷*Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang perkoperasian*. 2012 Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 2012, Jakarta: Departemen Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

penetapan landasan hukum baru berupa Undang-Undang. Pembaharuan hukum tersebut harus sesuai dengan perkembangan tata ekonomi nasional dan global.¹⁹⁸

Dalam hal pengawasan koperasi simpan pinjam peran pemerintah diperkuat dengan pembentukan lembaga pengawasan koperasi simpan pinjam yang langsung bertanggungjawab kepada menteri. Selain itu, dalam hal jaminan terhadap simpanan anggota koperasi simpan pinjam, koperasi simpan pinjam diwajibkan menjamin simpanan anggotanya. Dalam kaitan ini, pemerintah dapat membentuk Lembaga Penjamin Simpanan Anggota Anggota Koperasi Simpan Pinjam.¹⁹⁹

Dalam pengaturan Perundang-undangan Koperasi sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi tersebut menyatakan bahwa di dalam suatu koperasi unit usaha terdapat beberapa unit kegiatan usaha yang akan dijalankan oleh suatu koperasi. Unit-unit tersebut mempunyai kegiatan yang berbeda dan dapat menjalankan usahanya dalam satu koperasi saja, sedangkan di dalam perkembangan dari koperasi yang semakin meningkat, telah terjadinya perubahan-perubahan di dalam pengaturannya sehingga seiring dengan adanya perubahan terhadap pengaturan tersebut dibuatlah Undang-Undang baru yang mengatur tentang Koperasi.

Dalam pengaturan perundang-undangan koperasi sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi tersebut menyatakan bahwa di dalam suatu koperasi unit usaha terdapat beberapa unit kegiatan usaha yang akan dijalankan oleh suatu koperasi, unit-unit tersebut mempunyai kegiatan yang berbeda-beda satu sama lain, unit-unit tersebut dapat menjalankan usahanya dalam satu koperasi saja sedangkan di dalam perkembangan dari koperasi yang semakin meningkat, telah terjadinya perubahan-perubahan di dalam pengaturannya sehingga seiring dengan adanya perubahan terhadap pengaturan tersebut dibuatlah Undang-Undang baru yang mengatur tentang koperasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian menyatakan bahwa jenis koperasi terbagi atas:

- 1) Koperasi Konsumen
- 2) Koperasi Produsen

¹⁹⁸Budi Untung, *Hukum Koperasi dan Peran Notaris Indonesia*, Yogyakarta: ANDI, 2005, hlm.43.

¹⁹⁹Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

- 3) Koperasi Jasa
- 4) Koperasi Simpan Pinjam

Sebelum adanya Undang-Undang Perkoperasian yang baru yaitu dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Simpan Pinjam merupakan unit atau bagian dari sebuah koperasi. Hal ini dapat kita lihat di dalam Koperasi Serba Usaha, di dalam Koperasi Serba Usaha tersebut terdapat unit-unit kegiatan usaha, yang mana dewasa ini koperasi serba usaha tersebut mempunyai Unit Simpan Pinjam, dalam pengaturan Undang-Undang lama tersebut Simpan Pinjam boleh menjadi salah satu unit kegiatan usaha di dalam Perkoperasian. Sedangkan menurut Pasal 122 ayat (1) Undang-Undang Koperasi yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012 menyatakan bahwa Koperasi yang mempunyai Unit Simpan Pinjam wajib mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan. Selain daripada itu, menyangkut permasalahan yang telah dikemukakan di atas maka dalam hal ini Notaris selaku Pejabat Publik mempunyai peran penting di dalam pembuatan Akta Koperasi, terkait dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Notaris tersebut dalam hal pembuatan Akta Otentik. Dalam Pasal 1868 KUHPerdara menyatakan bahwa Akta Otentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.

Berdasarkan penjelasan di atas terlihat jelas adanya perbedaan yang terjadi dalam pengaturan kegiatan dalam Koperasi, sehingga apabila ketentuan Undang-Undang baru ini diberlakukan apa yang harus dilakukan untuk dapat memenuhi pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Perkoperasian yang baru tersebut dan peran dari Notaris dalam pembuatan Akta Koperasi terkait dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Notaris tersebut sebagai Pejabat Publik pembuat Akta Otentik.²⁰⁰

Salah satu langkah yang dapat dilakukan untuk memperkecil ruang dan kesempatan para pembobol koperasi untuk melancarkan aksinya adalah dengan memberlakukan manajemen risiko dalam praktik berkoperasi. Masalah ini sebenarnya masalah klise yang sudah coba dipecahkan jauh hari sebelum meledaknya berbagai kasus di koperasi. Fenomena ini tentunya sejalan dengan rencana penataan modal koperasi yang seharusnya juga disesuaikan dengan kemajuan bisnis Koperasi Simpan Pinjam (KSP) atau Unit Simpan Pinjam (USP) yang bersangkutan.

²⁰⁰Sutrisno, *Rekonstruksi Pemahaman Koperasi: Merajut Kekuatan Ekonomi Rakyat*, Jakarta: Instans, 2001, hlm.13.

Semua risiko yang muncul di balik gemerlapnya bisnis Koperasi Simpan Pinjam (KSP) atau Unit Simpan Pinjam (USP), harus bisa ditutup dengan modal koperasi. Itu berarti manajemen risiko merupakan *back bone* menuju koperasi yang sehat. Pengalaman tidak menyenangkan yang menimpa beberapa koperasi memperlihatkan bahwa persoalan manajemen risiko tidak bisa dianggap enteng. Pengalaman memberi pelajaran berharga bahwa pengelolaan risiko yang buruk dapat membahayakan kelangsungan koperasi.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk menulis makalah yang berjudul” **KEBIJAKAN PEMERINTAH DI BIDANG PERKOPERASIAN: PEMBERLAKUAN MANAJEMEN RISIKO DALAM PRAKTIK BERKOPERASI DAN PERUBAHAN STATUS UNIT SIMPAN PINJAM (USP) DALAM KOPERASI MENJADI KOPERASI SIMPAN PINJAM (KSP)**”.

B. Perumusan Permasalahan

Permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan makalah ini adalah sebagai berikut:

Bagaimanakah kebijakan pemerintah di bidang perkoperasian yang memberlakukan manajemen risiko dalam praktik berkoperasi dalam Unit Simpan Pinjam (USP) dan Koperasi Simpan Pinjam (KSP) dan perubahan status Unit Simpan Pinjam (USP) dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian?

BAB II

PEMBAHASAN

Koperasi sebagai salah satu bentuk usaha yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang harus diberikan kesempatan dan ditingkatkan pembinaannya dalam pembangunan. Kebijakan ini diambil dalam rangka memecahkan ketidakselarasan dalam masyarakat karena adanya lapisan kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian besar kehidupan nasional sedangkan dilain pihak masyarakat berada dalam keadaan ekonomi lemah dan belum dapat menjalankan perannya yang besar dalam kegiatan perekonomian nasional.

Hal yang harus disepakati dalam sebuah koperasi secara teknis dituangkan ke dalam suatu akta perjanjian yang disebut dengan akta pendirian. Akta pendirian inilah yang berfungsi sebagai dasar hukum dari sebuah perkumpulan koperasi, bagi anggotanya berlaku sebagai Undang-Undang. Akta pendirian koperasi tersebut merupakan Anggaran Dasar koperasi yang mengikat dan harus dipatuhi oleh semua anggota koperasi.²⁰¹

Dalam upaya pemulihan ekonomi, koperasi tetap dalam posisi yang marjinal walaupun beberapa tokoh ekonomi sering bersuara lantang “memberdayakan” koperasi, tetapi tetap saja koperasi tidak terlihat peranannya yang signifikan dalam alur pemulihan ekonomi Indonesia. Selanjutnya yang berkembang hanyalah kuantitas koperasi, dan tidak terlihat perbaikan kualitasnya baik mikro maupun makro ekonominya.

Orientasi pembinaan koperasi semakin diarahkan kepada pemberdayaan koperasi melalui penciptaan iklim yang kondusif dan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berkoperasi serta perkuatan koperasi dengan peningkatan kemudahan akses terhadap sumber modal, teknologi, pasar, informasi, sumber daya manusia, organisasi dan manajemen.²⁰²

Koperasi masih dianggap sebagai “anak bawang” dalam perekonomian nasional. Posisi tawar koperasi sangat rendah, sehingga sangat sulit untuk berdiri sejajar dengan pengusaha besar. Kemudian memasuki tahun 1997, Pemerintah mencanangkan sebagai tahun pematapan

²⁰¹Anjar Pachta W, Wyrta Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemay, *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian dan Modal Usaha*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama, Jakarta: Kencana, 2005, hlm.81.

²⁰²Kantor Menteri Negara Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah, *Pedoman Kelembagaan dan Usaha Koperasi*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah Republik Indonesia, 2000, hlm.1.

koperasi. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk menghidupkan kembali nilai-nilai dasar koperasi berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah melalui badan perbankan mengucurkan dana perkembangan sebesar Rp 1 Triliun untuk memperkuat permodalan koperasi terutama unit simpan pinjam.

Pembinaan koperasi bertujuan agar setiap koperasi dapat menjadi lembaga yang kuat dan sehat, dimana anggotanya dapat berperan secara berhasil guna sedangkan pengawas dan pengurus dapat berfungsi secara efektif. Pelaksanaan pembinaanya dapat diusahakan secara terpadu dan lebih ditekankan pada aspek kualitasnya. Perubahan adalah simbol yang digunakan untuk menyatakan unsur yang tidak tentu dalam suatu himpunan.²⁰³ Perubahan adalah pasti dan akan terjadi dalam kehidupan. Status adalah tingkatan atau kedudukan orang dalam hubungannya dengan masyarakat di sekelilingnya.²⁰⁴

Status adalah **perwujudan atau pencerminan dari hak dan kewajiban individu dalam tingkah lakunya. Jadi dalam hal ini perubahan status adalah sesuatu hal yang pasti dan merupakan suatu perwujudan atau pencerminan dari hak dan kewajiban dari Individu ataupun badan hukum tersebut. Dalam hal ini perubahan status merupakan suatu hal penting sebagai bentuk dari kewajiban koperasi untuk mengubah Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam sesuai dengan Undang-Undang Perkoperasian yang baru.**

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi dinyatakan bahwa Unit Simpan Pinjam adalah unit Koperasi yang bergerak di bidang usaha simpan pinjam sebagai bagian dari kegiatan usaha koperasi yang bersangkutan. Dalam hal pengelolaannya dan permodalannya pun Unit Simpan Pinjam dilakukan secara terpisah dari unit usaha lainnya walaupun berasal dari satu koperasi yang bersangkutan. Jadi yang dimaksud dengan Unit Simpan Pinjam adalah merupakan suatu unit koperasi yang bergerak di bidang Usaha Simpan Pinjam sebagai bagian dari satu kegiatan usaha koperasi, yang mana dalam hal pengelolaan maupun permodalannya dikelola secara terpisah dari unit-unit lainnya yang merupakan bagian dari satu kegiatan usaha koperasi.

Koperasi simpan pinjam adalah koperasi yang kegiatannya hanya usaha simpan pinjam,²⁰⁵ yang mana dalam hal ini Koperasi Simpan Pinjam wajib menyediakan modal sendiri dan dapat

²⁰³Em Zul Fajri, dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Difa Publisher.hlm.842

²⁰⁴*Ibid.*, hlm.773.

²⁰⁵Suhardi, Taufik Makarao, Fauziah. *Op.cit.* hlm. 137.

ditambah dengan modal penyertaan.²⁰⁶ Akan tetapi dewasa ini pengaturan dari Koperasi Simpan Pinjam ini telah mengalami perubahan seiring dengan di Undang-Undangkannya peraturan perkoperasian yang baru yang mana dalam pasal 122 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tersebut menyatakan bahwa dalam waktu 3 (tiga) tahun Unit Simpan Pinjam dalam satu Koperasi harus menjadi Koperasi Simpan Pinjam. Jadi yang dimaksud dengan Koperasi Simpan Pinjam di sini adalah koperasi yang menjalankan usaha simpan pinjam sebagai satu-satunya usaha dalam koperasi.

Secara harfiah kata “Koperasi” berasal dari: “*Cooperation*” (Latin) atau “*Cooperation*” (Inggris) atau “*Co-operatie*” (Belanda), dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai: bekerja bersama. Pengertian Koperasi secara sederhana berawal dari kata “*co*” yang berarti bersama dan “*operation*” (Koperasi operasi) artinya bekerja bersama atau bekerja sama atau kerjasama merupakan koperasi.²⁰⁷ Sedangkan pengertian umum Koperasi adalah: suatu kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan sama, diikat dalam suatu organisasi yang berasaskan kekeluargaan dengan maksud mensejahterakan anggota.

Memasuki masa reformasi antara lain ditandai dengan perkembangan ekonomi yang mengarah kepada persaingan global yang semakin tajam, kesiapan koperasi untuk menghadapi persaingan dan merespon pasar yang berkembang tanpa batas dihadapkan pada dua masalah yaitu:

1. Kelembagaan koperasi untuk melakukan amalgamasi.
2. Ketidakmampuan koperasi untuk memanfaatkan nilai-nilai koperasi dalam meraih keunggulan kooperatif.

Jadi, dalam perkembangan koperasi di Indonesia selama ini telah muncul bahwa semangat menolong diri sendiri itu hanya dapat tumbuh dan berkembang apabila telah ada campur tangan dari pemerintah. Memang secara yuridis formal pemerintah campur tangan secara langsung dalam menciptakan kegiatan koperasi misalnya pengadaan pangan, distribusi pupuk, dan pengaturan dana simpan pinjam dalam mempersiapkan ke arah kemandirian.

Namun ternyata, pola-pola pembinaan koperasi oleh pemerintah selama ini masih ada yang dirasakan kurang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan anggota. Seringkali program-program yang dibiayai oleh pemerintah tidak tepat sasaran atau tidak bisa dinikmati oleh warga koperasi secara keseluruhan. Pada prinsipnya peran pemerintah dalam pembangunan koperasi

²⁰⁶ Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi, Lembar Negara Tahun 1995 Nomor 19, Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia

²⁰⁷ Sudarsono, Edilius, *Koperasi dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm.1.

masih diperlukan dalam bentuk bimbingan, bantuan fasilitas, dan perlindungan, namun jangan sampai campur tangan pemerintah tersebut justru menekan atau mengurangi swadaya keanggotaan koperasi. Selanjutnya koperasi juga harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk menciptakan jalinan kerjasama melalui jaringan usaha koperasi, menggalang solidaritas serta melakukan *joint venture* antar koperasi dengan non koperasi.

Keberhasilan koperasi di suatu negara tidak selamanya berkorelasi dengan adanya institusi/lembaga yang menangani secara khusus tentang koperasi tersebut (semacam kementerian koperasi di Indonesia).²⁰⁸ Negara yang memiliki kementerian koperasi belum tentu koperasi di negara tersebut berhasil, contohnya adalah Indonesia. Tetapi ada juga negara dengan kementerian koperasi yang mencapai keberhasilan koperasi, contohnya Jepang dan Korea Selatan. Ada juga negara tanpa kementerian koperasi yang mencapai keberhasilan koperasi, yaitu Skandinavia dan Amerika Serikat.

Dalam pertemuan 63,499 juta Dollar AS hingga 654 juta Dollar AS. Dari 300 koperasi tersebut, 63 koperasi di Amerika Serikat, 55 di Perancis, 30 di Jerman, 23 di Italia, dan 19 di Belanda. Kelima negara tersebut merupakan negara kapitalis liberal di mana di negara-negara tersebut koperasi tidak memiliki Undang-Undang dan Menteri Koperasi.

Negara-negara yang mempunyai Undang-Undang dan menteri koperasi juga mempunyai koperasi yang berkembang dengan baik. Salah satunya adalah Jepang yang menempatkan 13 kopersinya dalam Global 300, diantaranya adalah Zen Noh yang merupakan koperasi pertanian dengan turnoversnya 63,449 juta Dollar AS dan asset 18,357 juta Dollar AS yang menduduki peringkat pertama. Selain Jepang, Korea Selatan juga menempatkan dua koperasi, India tiga koperasi, dan Singapura menempatkan dua koperasi (koperasi konsumen dan asuransi) dalam deretan Global 300 (atau dalam daftar negara berkembang disebut Developing 300 Project) dengan turnover tertinggi 504 juta Dollar.

Walaupun banyak negara dengan Undang-Undang dan menteri memiliki koperasi yang berkembang dengan baik, namun tidak untuk Indonesia. Hal ini mungkin dikarenakan keteledoran otoritas atau koperasi, sehingga belum ada yang memenuhi syarat untuk masuk dalam Global 300. Semua ini dikarenakan kurang tepatnya kebijakan yang diberikan oleh pemerintah yang justru terlihat mendominasi koperasi.

Pada masa orde lama koperasi dijadikan sebagai alat politik dan alat distribusi. Koperasi menjadi alat dan bagian integral pembangunan dan perekonomian nasional yang dilimpahi fasilitas. Kebijakan yang menempatkan peran pemerintah sangat dominan dalam pembangunan

²⁰⁸U.Purwanto, *Petunjuk Praktis tentang Cara Mendirikan dan Mengelola Koperasi di Indonesia*, Semarang: Aneka Ilmu, 1999, hlm.1.

koperasi menjadikan gerakan koperasi sangat bergantung pada bantuan luar. Hal ini bertentangan dengan hakikat koperasi sebagai lembaga ekonomi mandiri. Pada masa itu, pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan koperasi. Kebijakan-kebijakan tersebut sepintas memang terlihat bahwa pemerintah sangat beritikad baik dalam mendukung menumbuhkan dan mengembangkan koperasi, tetapi jika dilihat lebih lanjut, maka dengan adanya ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah memperoleh kekuasaan seluas-luasnya untuk mencampuri lebih dalam lagi urusan informal koperasi, sehingga dalam kenyataan mengakibatkan melemahnya koperasi untuk mandiri. Satu-satunya hal yang benar-benar bermanfaat bagi perkembangan koperasi pada masa itu adalah peningkatan pendidikan berkoperasi seperti yang dituangkan dalam instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1960. Pendefinisian koperasi dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1965 juga menghilangkan hakikat keberadaan koperasi sebagai organisasi ekonomi rakyat yang demokratis dan berwatak sosial.

Pada masa orde baru, kondisi perekonomian Indonesia berada pada kondisi perekonomian nasional yang lumpuh. Selain itu, produksi tidak berjalan, inflasi sangat tinggi, dan pengangguran yang tinggi pula. Pada kondisi ini keadaan koperasi sangat terpuruk. Sebagian besar koperasi tidak berfungsi. Oleh karena itu, pemerintah mengambil berbagai kebijakan untuk memperbaharui dasar hukum koperasi. Dan akhirnya pada masa orde reformasi, kebijakan-kebijakan tertulis maupun yang tidak tertulis bagi koperasi yang dinilai menghambat perkembangan koperasi sebagai lembaga ekonomi yang demokratis telah dihapuskan.

Di Indonesia sejarah perkembangan koperasi bentuk kerjasamanya mengarah pada dua muara yaitu kerjasama sosial dan kerjasama ekonomi. Kerjasama sosial di Indonesia sama tuanya dengan peradaban negara kita, bagian dari adat istiadat berupa kegiatan gotong royong di dalam lingkungan masyarakat. Pada zaman sekarang di era modern kegiatan gotong royong sudah jarang ditemukan di lingkungan perkotaan, tapi kegiatan gotong royong ini masih kental di area pedesaan.

Pada masa pembentukan adanya koperasi sosial didukung oleh beberapa faktor diantaranya kesamaan kepentingan adanya kesadaran dan kebutuhan dari setiap pelakunya, adanya unsur kerelaan hati, dan faktor yang terakhir yaitu adanya kesamaan tujuan dari para pelaku, daya tarik untuk aktif dalam kerjasama sosial ini adalah karena adanya tujuan yang hendak dicapai. Sedangkan pada kerjasama ekonomi merupakan cikal bakal dari terbentuknya koperasi yang kerap dijumpai sekarang.

Pada dasarnya segala bentuk kerjasam itu bertujuan untuk mempertahankan diri terhadap tindakan pihak luar, dengan menarik manfaat yang sebesar-besarnya dari suatu suasana hidup

berkumpul, bentuk kerjasama yang mengandung aspek ekonomis dan sosial dan merupakan bentuk kerjasama untuk menolong terutama diri sendiri dengan cara bersama-sama yang dilandasi dengan rasa kekeluargaan, oleh majelis pendidikan koperasi Indonesia disebut sebagai prakoperasi

Pada hakikatnya koperasi merupakan suatu lembaga ekonomi yang sangat diperlukan dan penting untuk diperhatikan karena koperasi adalah suatu alat bagi orang-orang yang ingin meningkatkan taraf hidupnya. Dikemukakan oleh bapak koperasi *Mohammad Hatta* dalam bukunya "*The Movement in Indonesia*" mengatakan bahwa koperasi adalah usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi berdasarkan tolong menolong. Koperasi merupakan tumpuan harapan bagi mereka yang lemah dalam ekonominya, berdasarkan menolong diri sendiri dan menolong di antara mereka yang menyebabkan timbulnya rasa percaya pada diri sendiri. Mereka didorong oleh keinginan memberi jasa pada kawan "seorang buat semua dan semua buat seorang". Inilah yang dinamakan Auto Aktivitas Golongan, terdiri dari: solidaritas, individualitas, menolong diri sendiri, dan jujur

Pada zaman penjajahan perkoperasian sudah dimulai sejak tahun 1896 di Purwokerto Karasidenan Banyumas yang didirikan oleh seorang patih yang bernama *R. Aria Wiriatmadja*, beliau mendirikan bank simpan pinjam yang dinamai *Hul en Spaarbank* (Bank pertolongan dan simpanan) dengan tujuan memberikan kredit kepada pegawainya agar bisa terlepas dari cengkraman lintah darat. Usaha ini mendapat bantuan dari pejabat Belanda *E. Sieberg*, seorang asisten Residen. Walaupun bank ini bukan sebuah koperasi tapi usaha ini mirip dengan ide koperasi dari *Schulze Delitz*, karena pengoperasiannya terbatas hanya untuk para pegawai maka bank ini disebut sebagai Bank Priyayi.²⁰⁹

Semakin berkembangnya Bank Priyayi tersebut dengan baik, seorang pengganti dari Sieberg tahun 1896 yaitu *De Wolf Van Westerrode*, dia mengembangkan Bank Priyayi dengan mulai melayani para petani, sehingga namanya berganti menjadi Bank Penolong (tabungan + kredit petani). Namun usaha ini ditentang oleh pemerintah penjajah, karena adanya koperasi ini berarti mendidik rakyat pribumi untuk mengenal organisasi ekonomi yang bebas dan mendidik rakyat pribumi untuk mengenal kebebasan individu yang akhirnya akan mendidik rakyat pribumi untuk mengenal bangsanya. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah Belanda mendirikan badan perkreditan seperti Bank Rakyat, Rumah Gadai, Lumbung Desa dan sebagainya. Dengan adanya berbagai macam perkreditan yang didirikan oleh penjajah tersebut akhirnya rakyat akan tetap merasa ditolong dan berhutang budi kepada pemerintah penjajah. Dan hal ini

²⁰⁹R.T.Sutantya Rahardja Hadikusuma, *Hukum Koperasi Indonesia*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2000, hlm.23.

mendawa dampak matinya semangat swadaya masyarakat dan koperasi tidak bisa tumbuh dengan baik dan wajar. Meskipun pada tahun permulaan koperasi telah mengalami jatuh bangun, namun para pemimpin pergerakan mulai sadar bahwa dengan koperasi para pemimpin pergerakan bisa mendidik hal-hal kemerdekaan, harga diri, dan demokrasi.

Pada tahun 1915, pemerintah mengeluarkan perundang-undangan yang menyangkut koperasi yaitu peraturan Radja Nomor 431 Tahun 1915 namun koperasi masih sulit untuk didirikan karena syarat-syarat untuk mendirikan koperasi harus dengan izin gubernur jendral, memakai akta notaris yang biayanya tinggi, dan lain sebagainya. Dengan dikeluarkannya peraturan koperasi tahun 1927, maka kembali tumbuh semangat koperasi warga Indonesia. Dengan semakin meluasnya lapangan usaha koperasi, orang-orang yang tunduk pada hukum barat pun mulai tertarik untuk bergerak di bidang perkeroperasian. Akhirnya pada tahun 1933 pemerintah jajahan mengeluarkan peraturan tentang perkeroperasian untuk mereka yang tunduk pada hukum barat.

Meskipun masa penjajahan Jepang itu lebih pendek dibandingkan Belanda, namun pengaruhnya terhadap pertumbuhan perkeroperasian di Indonesia sangat besar. Pada zaman penjajahan Jepang inilah terbukti bahwa pertumbuhan perkeroperasian tidak bisa dipaksakan. Karena pada dasarnya pemaksaan itu bertentangan dengan jiwa, dan jiwa koperasi yaitu jiwa sukarela. Pada masa ini ruang gerak koperasi terbatas, karena rapat anggota koperasi tidak bisa mengambil keputusan sesuai dengan keinginannya, tetapi harus sesuai dengan kehendak bala tentara Jepang. Selain itu pendirian sebuah koperasi harus mendapat izin dari resident sebagai penguasa setempat.²¹⁰

Peraturan perkeroperasian yang berlaku pada zaman Jepang adalah Peraturan Nomor 91 Tahun 1927 karena dianggap tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan Jepang. Setelah pemerintah Jepang menyadari potensi koperasi untuk mempengaruhi rakyat, maka pemerintah pun membantu pertumbuhannya. Tetapi karena banyak rakyat yang mengerti tentang koperasi dan prinsip-prinsipnya maka yang menjadi anggota koperasi bukan karena kesadaran tetapi karena adanya keinginan untuk memperoleh jatah dari pemerintahan Jepang. Demikian pula untuk koperasi kredit yang hancur kegiatannya, karena pinjaman tidak ada nilainya yang disebabkan oleh inflasi dengan banyaknya uang kertas yang dicetak semauanya oleh Jepang.

Setelah tumbangnya penjajahan Jepang dan *Soekarno-Hatta* memproklamkan kemerdekaan Indonesia tahun 1945 maka terbukalah sejarah baru bagi bangsa yang berdaulat

²¹⁰Hendro Jogi, *Koperasi: Asas-Asas, Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 1998, hlm.98.

untuk melaksanakan pembangunan bangsa dengan kemampuan bangsa sendiri. Untuk mengisi masa kekosongan kemerdekaan dibuatlah landasan hukum UUD NRI Tahun 1945 yang memuat tentang koperasi pada pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Dalam menanggapi Pasal 33 pada tahun 1946 dimulailah pendaftaran kembali koperasi-koperasi yang masih ada ataupun baru didirikan. Melihat keadaan ini banyak para pemimpin maupun pejuang yang menggunakan koperasi sebagai alat perjuangan, sehingga prinsip-prinsip koperasi banyak yang diabaikan. Namun dengan gejala yang kurang sehat ini, pemimpin koperasi bertekad untuk meluruskan jalannya koperasi.

Di Jawa Barat pertumbuhan koperasi sangat pesat sekali, sehingga diperlukan kesatuan dan persatuan diantara koperasi-koperasi. Akhirnya pada tahun 1946 diadakan konferensi di Ciparay yang bertujuan untuk pembentukan pusat koperasi priangan. Kongres tersebut dilaksanakan pada tanggal 12 juli 1946 di Tasikmalaya dan telah mengambil sikap yang tegas terhadap pertanyaan-pertanyaan yang timbul diantara gerakan koperasi pada waktu itu. Kongres Tasikmalaya menghasilkan beberapa keputusan-keputusan diantaranya:

- a. Mendirikan SOKRI (Sentral Organisasi Koperasi Rakyat Indonesia) yang berkedudukan di Tasikmalaya, sebagai wadah perjuangan gerakan koperasi seluruh Indonesia.
- b. Menetapkan pada tanggal 12 Juli sebagai hari koperasi dan harus pula diperingati oleh segenap warga koperasi setiap tahunnya.
- c. Menetapkan gotong royong sebagai asas koperasi.
- d. Mengusahakan pendidikan koperasi dikalangan masyarakat pada umumnya dan pada petugas koperasi khususnya.
- e. Mendesak kepada pemerintah agar merealisasikan ketentuan didalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.
- f. Mengusahakan terbentuknya koperasi desa sebagai dasar untuk memperkuat susunan ekonomi bangsa.
- g. Mengusahakan berdirinya bank koperasi yang merupakan badan untuk mengkoordinir permodalan koperasi.

Perkembangan perkoperasian didorong oleh landasan yuridis dan keputusan kongres Tasikmalaya, juga sikap positif pemerintah terhadap perkoperasian di Indonesia. Pada tahun 1951 untuk pertama kalinya *Mohammad Hatta* atas nama pemerintah mengadakan pidato kenegaraan Hari Koperasi. Dimana peraturan perkoperasian yang berlaku saat itu ialah Peraturan Perkoperasian Nomor 179 Tahun 1949 yang isinya sama dengan peraturan perkoperasian Nomor 91 Tahun 1927. Karena peraturan di atas tidak sejalan dengan

kemerdekaan bangsa Indonesia, sehingga pada tahun 1951 diajukan Rancangan Undang-Undang Perkoperasian oleh para pemimpin koperasi tetapi mengalami kemacetan pada saat dibicarakan dengan dewan perwakilan. Karena kegagalan itu pemimpin koperasi mengadakan pertemuan lagi. Pada tanggal 15-17 Juli 1953 yang dihadiri oleh sekitar 2000 orang sebagai delegasi dari 83 pusat koperasi di seluruh Indonesia, gerakan koperasi mengadakan kongres besar yang kedua yang dinamakan “ Kongres Besar Koperasi Seluruh Indonesia II “ yang bertempat di Bandung.

Pada kongres itu menetapkan dan mengangkat *Mohammad Hatta* sebagai Bapak Koperasi Indonesia, merombak SOKRI menjadi DKI (Dewan Koperasi Indonesia) dan mendesak pemerintah untuk:

1. Melaksanakan kebijakan Pasal 33 UUD sementara;
2. Menetapkan koperasi sebagai mata pelajaran di sekolah sekolah lanjutan;
3. Menambahkan anggaran belanja bagi jawatan koperasi;
4. Mengeluarkan Undang-Undang Koperasi baru yang senafas dengan alam kemerdekaan.

Pada tahun 1958 gerakan koperasi Indonesia mendapatkan Undang-Undang Koperasi sendiri yang sesuai dengan nafas kemerdekaan yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi, sehingga gerakan koperasi Indonesia telah mempunyai landasan gerak yang bisa dipertanggungjawabkan sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 38 UUD sementara.

Sementara itu pada tahun 1959 suhu politik nasional terasa meningkat tajam. Kondisi itu ditandai oleh adanya pergulatan partai-partai politik baik ditingkat pusat maupun di daerah-daerah. Koperasi sering pula dipolitisir oleh partai-partai politik sehingga gerakan perkoperasian menjadi terhenti dan lumpuh. Instabilitas pemerintahan dan roda kehidupan masyarakat makin meningkat. Konstituante yang ditugaskan membentuk Undang-Undang Dasar baru tidak mampu menjalankan tugasnya sama sekali. Akhirnya Ir. Soekarno selaku presiden terpaksa mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli 1959, yang mengembalikan pemakaian UUD NRI Tahun 1945 dan disusun kabinet baru.

Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1959, presiden mengucapkan pidato kenegaraan yang kemudian dikenal dengan Manifesto Politik (MANIPOL) Republik Indonesia yang sekaligus merupakan Garis Besar Haluan Negara. Pada periode 1950-1960, ada gejala baru dalam pertumbuhan perkoperasian di Indonesia yang dikenal dalam bentuk koperasi fungsional angkatan bersenjata yang belum pernah dikenal pada tahun-tahun sebelumnya. Setelah tahun 1960 perkembangan perkoperasian di Indonesia tidak bisa dilepaskan, dengan dikeluarkannya

manifesto politik pada tahun 1958 yang di bidang perkoperasian pelaksanaannya adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1959.

Dengan kedua landasan itu, maka gerak perkoperasian di Indonesia selalu diselaraskan dengan kedua peraturan tersebut, untuk menjamin pertumbuhan perkoperasian yang lebih pesat lagi, pemerintah mengeluarkan Dekrit Presiden Nomor 2 Tahun 1960 yang isinya menyebutkan bahwa seluruh aparatur pemerintah mempunyai tanggungjawab langsung terhadap pertumbuhan perkoperasian di Indonesia (BAPENKOP).²¹¹ Dan gayung pun bersambut, perkembangan koperasi berjalan begitu cepat. Terutama di pedesaan beberapa koperasi karet, kopra, yang bersifat aneka usaha pun dibangun. Tak ketinggalan koperasi-koperasi konsumsi didirikan dalam rangka membantu mendistribusikan barang-barang dari pemerintah.

Setelah tahun 1965 keadaan perkoperasian di Indonesia diusahakan dapat kembali pada asas dan sendi dasarnya. Pada waktu itu koperasi banyak dimasuki untuk politik terutama ideologi komunis yang tidak menjadikan koperasi sebagai alat anggota, melainkan sebagai alat partai. Dengan hancurnya PKI, maka hancur pula koperasi-koperasi tersebut. Disamping sebagai akibat politik di atas, pada awal tahun 1966 banyak koperasi yang merasa terpukul oleh kebijakan pemerintah yang berusaha menstabilisir keadaan politik dan ekonomi pada saat itu.

Dalam rangka membimbing koperasi, langkah-langkah pemerintah mengalami perubahan pula. Campur tangan mulai dilepaskan sedikit demi sedikit. Pertama tama dikeluarkan Surat Keputusan Nomor 1 yang kemudian disusul dengan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 1966 oleh Deputi Menteri Koperasi yang isinya pada pokoknya mengembalikan kekuasaan tertinggi organisasi kepada rapat anggota koperasi yang bersangkutan. Tindakan pemerintah inilah yang merupakan titik pangkal dari zaman kebangkitan kembali di bidang perkoperasian di Indonesia.

Usaha yang telah dirintis oleh pemerintah, dengan dukungan dari gerakan koperasi untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi perkoperasian di Indonesia, berhasil dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian. Selain telah memiliki landasan hukum yang cukup kuat dalam gerak usahanya. Perkoperasian di Indonesia juga mempunyai asas dan sendi dasar yang sekaligus juga merupakan suatu jaminan atas prinsip-prinsip koperasi yang murni. Runtuhnya pemerintahan rezim Soekarno berawal dari timbulnya pemberontakan yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI). Pemberontakan yang kita kenal dengan sebutan G.30 S/PKI merupakan pucuk atas runtuhnya

²¹¹Sagimun.M.D, *Koperasi Soko Guru Ekonomi Nasional Indonesia*, Jakarta: CV.HajiMasaagung, 1998, hlm.56.

rezim orde lama yang dipimpin oleh Ir. Soekarno. Memang amatlah tragis sejarah hitam politik termasuk sejarah hitam kehidupan perkoperasian nasional mencoreng muka kemerdekaan dan Undang-Undang dasar 45 yang telah di yakini kebenarannya.

Tampilnya orde baru dalam memimpin negeri ini membuka peluang dan cakrawala baru bagi pertumbuhan dan perkembangan kehidupan perkoperasian nasional dibawah kepemimpinan (purn) Soeharto, orde baru memaju gerak langkah manusia Indonesia untuk meraih cita-cita yang telah digariskan dan berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, secara murni dan konsekuen. Oleh karena itu perlu dilakukan pembersihan-pembersihan di seluruh tubuh pemerintahan maupun badan-badan kemasyarakatan dari manusia yang pikiran dan perilakunya tidak sesuai dengan pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sejalan dengan gerakan pembersihan itu dilakukan pula perubahan dan perbaikan yang mendasar di bidang perkoperasian disesuaikan dengan kehendak UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 33. Kemudian beraangsur-angsur ditetapkan kebijakan-kebijakan yang dirasa perlu guna mengembalikan kebebasan dalam berkoperasi sesuai dengan asas umumnya.²¹²

Sejak saat *Soeharto* efektif memegang kendali kekuasaan pemerintahan sesuai dengan SUPERSEMAR (Surat Pemerintah 11 Maret 1966), perbaikan demi perbaikan mulai dilakukan tanpa terkecuali bidang perkoperasian untuk dikembalikan sesuai dengan fungsinya yang sesungguhnya. Pada tahun 1966 ini pula pemerintah telah mengatur bidang perkoperasian nasional, dimana urusan perkembangan dialihkan kepada kementerian perdagangan melalui departemen koperasi, yang langsung meluruskan kekeliruan yang terjadi di zaman orde lama yaitu meletakkan asas-asas sendi dasar koperasi sesuai dengan keberadaannya. Oleh karena itu dikeluarkan Surat Edaran Nomor 1 dan Nomor 2 Tahun 1966 oleh Deputy Mentri Perdagangan yang membawahi Departemen Koperasi dilingkungan perdagangan, yang mengatur bahwa: Koperasi harus bekerja berdasarkan asas dan sendi dasar yang sebenarnya, koperasi sebagai alat demokrasi ekonomi harus menegakkan asas koperasi dengan kekuasaan tertinggi pada rapat anggota dan seterusnya.

Dari Program Penguatan Kelembagaan Koperasi dan Peningkatan Daya Saing UMKM, telah dirancang beberapa kegiatan unggulan dalam RPJMN 2015-2019 adalah sebagai berikut:

- a. Program Penguatan Kelembagaan Koperasi yaitu sebagai berikut:
 1. Penataan Badan Hukum dan Akuntabilitas Koperasi
 2. Pemasarakatan, Penyuluhan dan Kaderisasi Perkoperasian

²¹²I Gusti Gede Raka, *Koperasi Indonesia*, Jakarta: Dwi Segera, 1986, hlm.44.

3. Penguatan Kelembagaan Koperasi Simpan Pinjam dan Infrastruktur Pendukungnya.
- b. Program Peningkatan Daya Saing UMKM yaitu sebagai berikut:
1. Diklat Kewirausahaan dan Manajemen Teknis;
 2. Pengembangan Technopreneur;
 3. Pengembangan Pusat Layanan Usaha Terpadu;
 4. Inovasi Skema Pembiayaan: Penjaminan dan *Clearing House*, Sistem Informasi Debitor UMKM dan *linkage* atau kerjasama pembiayaan;
 5. Pengembangan Produk Unggulan Berbasis Pemanfaatan Inovasi dan Teknologi;
 6. Standardisasi Proses dan Produk;
 7. Peningkatan Fasilitasi Ekspor Produk UMKM;
 8. Pengembangan Kemitraan Berbasis Investasi dan Rantai Nilai;
 9. Pengembangan Sistem Registrasi UMKM Online;
 10. Pengembangan Skema *Restrukturisasi* Usaha Bagi UMKM.

Adapun langkah awal yang harus dilakukan dalam mekanisme perubahan status unit simpan pinjam dalam koperasi menjadi koperasi simpan pinjam akan diuraikan sebagai berikut:

a) Diputuskan dalam Rapat Anggota

Dalam hal perubahan status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam langkah awal yang harus dilakukan adalah membuat keputusan mengenai hal Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam tersebut yang diputuskan dalam Rapat Anggota, dalam hal ini langkah-langkah awal yang harus dilakukan dalam rapat anggota tersebut adalah sesuai dengan Pasal 34 ayat (1), (2), (4) dan dalam Pasal 35 ayat (1) dan (2) yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Rapat anggota diselenggarakan oleh pengurus dan dihadiri oleh Anggota, Pengawas, dan Pengurus.
2. Usulan mengenai perubahan status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi simpan Pinjam tersebut dilampirkan dalam surat undangan kepada anggota, yang mana dalam undangan tersebut haruslah dikirim oleh pengurus paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum Rapat Anggota diselenggarakan.
3. Keputusan Rapat Anggota mengenai perubahan status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam tersebut diambil berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat.

4. Apabila dalam hal tersebut tidak memperoleh keputusan mengenai perubahan status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam, maka hal yang harus dilakukan adalah mengambil keputusan tentang Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam tersebut berdasarkan atas suara terbanyak dari jumlah anggota yang hadir. Setelah mendapatkan keputusan dari Rapat Anggota tersebut, langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah melakukan skenario pemisahan.

a. Skenario Pemisahan

Adapun isi dari skenario pemisahan tersebut terdiri atas:

1. Pemisahan Aset

Adapun tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam pemisahan aset tersebut akan diuraikan sebagai berikut ²¹³:

- a) Persiapkan neraca koperasi induk.
- b) Persiapkan neraca Unit Simpan Pinjam koperasi Otonom yang siap dipisahkan.
- c) Lihat *pasiva rekonstruksi* ulang, pastikan dari simpanan-simpanan atau tabungan atau hutang modal penyertaan: bersih tidak ada yang dipinjam atau digunakan untuk usaha di sektor rill (usaha koperasi induk).
- d) Lihat aktiva rekonstruksi ulang pastikan tidak ada kas, bank titipan dari unit sektor rill.
- e) Pastikan tidak ada pinjaman-pinjaman yang bersifat piutang dagang, persekot pembelian, dan sejenis pada pos pinjaman.
- f) Pastikan tidak ada penyertaan pada koperasi sekunder investasi-investasi di sektor rill, surat berharga, dan sejenis pada kelompok pos aktiva.
- g) Pastikan tidak ada: tanah atau bangunan kantor, kendaraan kantor, perabotan kantor dan sejenis yang dipakai oleh aktivitas usaha koperasi induknya.
- h) Exercisekan konstruksi neraca KSP baru.
- i) Temukan angka selisih pasiva dan aktiva.
- j) Perhatikan selisih pasiva tersebut.
- k) Selisih itu adalah equity Koperasi Simpan Pinjam yang harus tersedia dan bagaimana menyediakannya.

²¹³ *Ibid*, hlm. 13.

2. Modal Koperasi Simpan Pinjam

Dalam hal ini modal Koperasi Simpan Pinjam ini di dapat dari modal Unit Simpan Pinjam dalam koperasi yang akan mengalami Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi simpan Pinjam, yang mana dalam hal ini modal tersebut berasal dari simpanan pokok dan simpanan wajib yang sesuai dengan pengaturan di dalam Undang-Undang Koperasi yang baru berubah menjadi setoran pokok dan sertifikat koperasi. Selain daripada itu dalam pengaturan Undang-Undang baru tersebut modal juga dapat berasal dari:

a) Hibah, dalam hal hibah yang diberikan oleh pihak ketiga yang berasal dari sumber modal asing baik langsung maupun tidak langsung dapat diterima oleh suatu koperasi dan dilaporkan kepada menteri akan tetapi dalam hibah yang seperti tersebut di atas tidak dapat dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada anggota pengurus dan pengawas.

b) Modal Penyertaan

Modal pinjaman yang berasal dari:

a. Anggota.

b. Koperasi sekunder.

c. Bank dan lembaga keuangan lainnya.

d. Penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya dan atau,

e. Pemerintah dan pemerintah daerah (pemerintah juga turut menanggung risiko terhadap kerugian usaha yang dibiayai dengan modal penyertaan sebatas nilai modal yang ditanamkan koperasi, kewajiban menanggung risiko tersebut berlaku apabila dalam hal ini pemerintah turut serta menyebabkan terjadinya kerugian besar yang dibiayai dengan modal penyertaan tersebut) dan atau

c) Sumber lain yang sah yang tidak bertentangan dengan anggaran dasar dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang mana dalam hal ini dapat pula berasal dari non anggota setelah anggota diberi kesempatan terlebih dahulu, dari segi jumlah modal penyertaannya adalah sebanyak-banyaknya terhadap total aset, modal penyertaan ini dituangkan dalam perjanjian yang dibuat oleh notaris yang sekurang-kurangnya memuat:

a. Besarnya modal penyertaan;

b. Risiko dan tanggung jawab terhadap kerugian usaha;

c. Keikutsertaan dalam pengelolaan usaha;

- d. Modal penyertaan memperoleh kesempatan pertama dalam pembagian hasil usaha;
- e. Jasa yang diberikan kepada pemegang modal penyertaan adalah merupakan komponen biaya usaha;
- f. Penyelesaian perselisihan.

Adapun Mekanisme pengaturan lebih lanjut mengenai Modal Koperasi Simpan Pinjam yang diatur dalam Pasal 67 ayat (1) dan (2), Pasal 68 ayat (1) dan (2), Pasal 69 ayat (3), (4) dan (6), Pasal 70 ayat (2) dan (3), dan Pasal 72 ayat (1) dan (2) akan diuraikan sebagai berikut:

- a) Setoran pokok dibayarkan oleh anggota pada saat yang bersangkutan mengajukan permohonan sebagai anggota, ditandai dengan bukti penyetoran yang sah, ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara penetapan setoran pokok pada suatu koperasi diatur dalam anggaran dasar.
- b) Setiap anggota koperasi harus membeli sertifikat dengan jumlah minimum yang ditetapkan dalam anggaran dasar yang mana dalam hal ini nilai nominal maksimum per lembar sama dengan nilai setoran pokok, yang dikeluarkan atas nama, yang ditandai dengan penyetoran dalam bentuk uang atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang. Sertifikat koperasi tersebut sekurang-kurangnya haruslah memuat tentang: nama dan alamat pemegang sertifikat, jumlah lembar, nomor, tanggal perolehan sertifikat, jumlah dan nilai sertifikat modal serta perubahan kepemilikan sertifikat modal. Selain daripada itu terdapat pula pengaturan mengenai pemindahan sertifikat modal koperasi yaitu: sekurang-kurangnya sertifikat tersebut telah dimiliki paling singkat selama 1 (satu) tahun, pengalihan dilakukan kepada anggota lain dari koperasi yang bersangkutan ditandai dengan pelaporan kepada pengurus dan dibuat sertifikat atas nama anggota pemegang sertifikat modal koperasi baru, apabila dalam hal ini belum ada anggota lain atau anggota baru yang ingin membeli sertifikat modal koperasi maka koperasi dapat membeli lebih dahulu dengan menggunakan surplus hasil usaha. Selain daripada itu apabila sertifikat modal koperasi dari seseorang yang meninggal dunia dapat dipindahkan pada ahli warisnya yang memenuhi syarat dan bersedia menjadi anggota. Mekanisme pengaturan sertifikat koperasi ini dilakukan untuk mengembangkan pelayanan dan pengembangan usaha simpan pinjam koperasi serta sebagai tanda bukti penyertaan modal anggota dalam koperasi.

Adapun maksud perlakuan hutang di sini adalah untuk memastikan terlebih dahulu ada atau tidak ada pinjaman-pinjaman yang bersifat piutang dagang, persekot pembelian,

dan sejenis pada pos pinjaman koperasi tersebut.²¹⁴ Hal ini merupakan salah satu unsur penting yang harus diketahui untuk melakukan perubahan Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam, agar di dalam mekanisme perubahan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan tidak menemukan permasalahan dalam proses perubahan yang dapat mengakibatkan terhambatnya mekanisme perubahan Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam.

Maksud dari pilihan skenario di sini adalah pilihan-pilihan pemisahan (Spin Off) Unit Simpan Pinjam dalam koperasi Menjadi Koperasi Simpan pinjam. Adapun pilihan-pilihan pemisahan (Spin Off) Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam ini akan diuraikan sebagai berikut: ²¹⁵

1. Pemisahan dasar (*Basic Split Off*)

Unit Simpan Pinjam dari Koperasi serba usaha dipisah menjadi Koperasi Simpan Pinjam dengan badan hukum baru, pengurus dan pengawas tersendiri terpisah dari koperasi asal atau induknya. Anggota Koperasi Simpan Pinjam pada dasarnya adalah anggota dari koperasi asal atau induknya.

2. Pemisahan Unit Simpan Pinjam Primer dan Sekunder bergabung membentuk Koperasi Simpan Pinjam baru (Up stream-down stream)

3. Pemisahan beberapa Unit Simpan Pinjam Primer atau Sekunder sejenis dan bergabung membentuk Koperasi Simpan Pinjam baru.

Berkaitan dengan substansi (isi) akta koperasi yang harus dilakukan penyesuaian dalam rangka perubahan status unit simpan pinjam dalam koperasi menjadi koperasi simpan pinjam adalah dengan dilakukannya terlebih dahulu harus diputuskan dalam Rapat Anggota yang mana dalam hal ini keputusan dari Rapat Anggota tersebut dituangkan dalam Notulen Rapat. Kemudian setelah itu apabila tahapan berupa harus diputuskan dalam rapat anggota dan dituangkannya dalam notulen rapat telah menemukan kata sepakat di antara para pihak maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah membuat Pernyataan Keputusan Rapat Penyesuaian Anggaran Dasar dan Perubahan Jenis Usaha Koperasi yang mana dalam hal ini yang berwenang dalam pembuatan Pernyataan Keputusan Rapat Penyesuaian Anggaran Dasar. Selama kurun waktu empat belas sampai dua puluh tahu terakhir semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian ini dirasakan bahwa Undang-

²¹⁴Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, WAKAF*, Bandung: Alumni, 1986, hlm.34

²¹⁵ Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia.2013.*Alternative Pemisahan Unit Simpan Pinjam (USP) menjadi Koperasi Simpan Pinjam (KSP)*, Makalah, hlm. 50.

Undang ini belum mampu berperan sebagai alat untuk membangun koperasi di Indonesia. Hal ini juga dapat dilihat dari ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dimana dari segi pengaturannya tidak cukup memberikan perlindungan kepada koperasi dalam menjalankan usahanya, sehingga dalam hal ini tidak cukup menjamin apabila terjadi penyimpangan dalam koperasi tersebut. Selain daripada itu dalam Undang-Undang lama tersebut juga kurang mampu berperan sebagai alat untuk mengembangkan permodalan dan kredibilitas badan hukum koperasi, atas dasar pemahaman tersebut pada tahun 2000, Kementerian Koperasi dan UKM menyusun naskah akademis (NA) tentang Undang-Undang Koperasi dan berdasarkan Surat Sekretaris Kabinet No.B.1034/Seskab/12/2000 tanggal 21 Desember, Presiden memberikan persetujuan izin prakarsa untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Perkoperasian. Kemudian pada tanggal 1 September 2010 berdasarkan Surat Presiden Nomor: R-69/pres/09/2010 perihal Rancangan Undang-Undang tentang Koperasi. Pemerintah menyampaikan Naskah Rancangan Undang-Undang Koperasi kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat naskah Rancangan Undang-Undang tersebut terdiri atas 15 BAB dan 124 Pasal, selanjutnya sidang dilanjutkan pada tanggal 13 Desember 2010, Rancangan Undang-Undang Koperasi disetujui untuk dibahas di DPR. Rapat panitia kerja dilakukan sebanyak sebelas kali yang dimulai pada tanggal 5 Maret 2012, 4 April 2012, 9 April 2012, 30 Mei 2012, 7 Juni 2012, 25 Juni 2012, 4 Juli 2012, 13 September 2012, dan 9 Oktober 2012. Rapat tim perumusan dan tim sinkronisasi dilakukan sebanyak satu kali yaitu tanggal 1 sampai dengan 3 Oktober 2012, sedangkan Rapat Paripurna dilaksanakan pada tanggal 18 Oktober 2012 dan DPR RI menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Perkoperasian. Kemudian pada tanggal 30 Oktober 2012 disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.²¹⁶

Setelah diundangkannya Undang-Undang Perkoperasian yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012 tentang Perkoperasian menggantikan Undang-Undang perkoperasian yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian, maka terjadilah pula pengaturan baru terhadap jalannya suatu kegiatan perkoperasian, salah satu diantaranya adalah pengaturan mengenai perubahan Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam yang menjadikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2002 memiliki eksistensi

²¹⁶Setyo Hariyanto, Kronologi Pembahasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, *Makalah* disampaikan dalam seminar tentang Sosialisasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, diselenggarakan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI) pada bulan Maret 2013, Bandung, hlm.1.

terhadap perubahan status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam.

Adapun dasar dari Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam dimaksudkan untuk:

- a. Mengembangkan fokus pelayanan hanya kepada anggota dan kerjasama dengan koperasi sekundernya;
- b. Meraih atau menangkap peluang:
 - a) Permintaan produk simpan pinjam dari dan untuk anggota;
 - b) Penawaran pinjaman dari sumber eksternal untuk memperkuat modal koperasi mengembangkan Koperasi Simpan Pinjam sebagai lembaga keuangan Simpan Pinjam yang kokoh dan mandiri.

Berdasarkan penjelasan di atas, kita dapat mengetahui maksud dan tujuan diadakannya perubahan unit simpan pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam. Selain daripada itu, pentingnya diadakan Perubahan Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam ini antara lain akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Upaya memperoleh kejelasan jenis koperasi dan status hukum;
2. Fokus bisnis ialah menghindarkan campur baur bisnis sektor keuangan (Koperasi Simpan Pinjam) dengan sektor riil (barang dan jasa)
 - a. Sektor Riil membutuhkan sektor keuangan, karena kelancaran sektor riil sangat ditunjang oleh sektor keuangan begitu juga sebaliknya sektor keuangan memerlukan nasabah atau anggota koperasi di sektor riil yang baik;
 - b. Tetapi menyatukan kedua usaha sektor riil tersebut pada satu pengelolaan adalah sulit, sebab sektor riil dan sektor keuangan memiliki karakteristik yang berbeda. Sektor keuangan mengelola input keuangan, memproses uang dan menghasilkan (output) uang. Unsur pentingnya adalah uang dan risiko.

Perubahan ini mempunyai tujuan untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum serta memberikan pemahaman yang benar kepada masyarakat tentang pengaturan tata kelola perkoperasian yang baru. Perubahan ini dilakukan bukan untuk menggantikan Undang-Undang lama dengan Undang-Undang yang baru, perubahan ini hanya sekedar merubah sebagian pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Dalam bab-bab yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang telah disahkan tersebut, terdapatlah pengaturan mengenai Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam yang mana dalam Undang-Undang lama yaitu dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 tidak terdapat

pengaturan mengenai Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam, untuk itulah pengaturan ini menjadi hal penting untuk dibahas. Hal ini disebabkan karena perubahan status tersebut merupakan hal baru di dalam pengaturan koperasi yang tentu saja mempunyai tujuan dan maksud yang baik demi peningkatan perkembangan kegiatan perkoperasian tersebut.

Tujuan dan maksud Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam tersebut tentunya memberikan dampak bagi kelangsungan kegiatan koperasi yang akan menimbulkan akibat hukum terhadap jalannya kegiatan perkoperasian tersebut. Adapun akibat hukum yang terjadi terhadap koperasi yang memiliki Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi yang tidak atau belum melaksanakan Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam tersebut diatur di dalam Pasal 122 ayat 1 (satu) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

“Koperasi yang mempunyai Unit Simpan Pinjam wajib mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan.”

Dalam pengaturan yang terdapat dalam Pasal 122 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012 tentang perkoperasian tersebut jelas dinyatakan bahwa koperasi yang mempunyai Unit Simpan Pinjam wajib melakukan Perubahan Status menjadi Koperasi Simpan Pinjam agar kegiatan perkoperasian tersebut dapat berjalan dengan baik dan berfokus pada pelayanan terhadap anggota dan kerja sama dengan koperasi skundernya serta mengembangkan Koperasi Simpan Pinjam tersebut menjadi suatu lembaga keuangan yang kokoh dan mandiri.

Dalam Pasal 122 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2012 tentang perkoperasian ini menyatakan bahwa dalam jangka waktu perubahan koperasi simpan pinjam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Unit Simpan Pinjam dilarang menerima simpanan dan atau memberikan pinjaman baru kepada non-anggota.

Selain daripada itu, dalam pengaturannya yaitu dalam Pasal 122 ayat (3) pula menyatakan bahwa koperasi yang sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) yang tidak mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam dilarang melakukan kegiatan simpan pinjam, dari penjelasan di atas maka dapatlah dikatakan bahwa koperasi yang yang tidak melakukan hal tersebut tidak boleh melakukan kegiatan simpan pinjam, kemudian bagaimana halnya dengan unit lain dalam koperasi tersebut yang tidak melakukan kegiatan simpan pinjam tetapi merupakan bagian dari koperasi tersebut.

Dalam hal ini sesuai pula dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 122 ayat (3) yang menyatakan koperasi yang tidak mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan

Pinjam dilarang melakukan kegiatan simpan pinjam sehingga dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 122 ayat (3) (tiga) tersebut maka didapatkan kedudukan dari unit lain yang merupakan bagian dari koperasi tersebut yang mana dalam hal ini unit lain dalam koperasi tersebut yang tidak melakukan kegiatan simpan pinjam tetap dapat menjalankan kegiatan koperasinya sesuai dengan bidang kegiatan usaha yang dijalankannya (baik itu koperasi bidang produksi, konsumsi maupun jasa).

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintah dalam melakukan perubahan status unit simpan pinjam menjadi koperasi simpan pinjam menunjukkan bahwa koperasi adalah salah satu pelaku ekonomi, artinya koperasi merupakan bagian dari penyelenggara perekonomian yang berdasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Sejarah kelahiran dan berkembangnya koperasi di negara maju (barat) dan negara berkembang memang sangat diametral. Di barat koperasi lahir sebagai gerakan untuk melawan ketidakadilan pasar, oleh karena itu tumbuh dan berkembang dalam suasana persaingan pasar. Bahkan dengan kekuatannya itu koperasi meraih posisi tawar dan kedudukan penting dalam konstelasi kebijakan ekonomi termasuk dalam perundingan internasional. Peraturan perundangan yang mengatur koperasi tumbuh kemudian sebagai tuntutan masyarakat koperasi dalam rangka melindungi dirinya.

Di negara berkembang koperasi dirasa perlu dihadirkan dalam kerangka membangun institusi yang dapat menjadi mitra negara dalam menggerakkan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu kesadaran antara kesamaan dan kemuliaan tujuan negara dan gerakan koperasi dalam memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat ditonjolkan di negara berkembang, baik oleh pemerintah kolonial maupun pemerintahan bangsa sendiri setelah kemerdekaan. Berbagai peraturan perundangan yang mengatur koperasi dilahirkan dengan maksud mempercepat pengenalan koperasi dan memberikan arah bagi pengembangan koperasi serta dukungan/perlindungan yang diperlukan.

Koperasi yang tumbuh dan berkembang seiring dengan kemajuan kinerja yang makin baik tidak terlepas dari sikap dan kebijakan pemerintah yang menggambarkan sikap yang berbeda dengan tindakan negara lainnya. Pertumbuhan gerakan koperasi ditentukan oleh sikap yang diperlihatkan pemerintah terhadap koperasi. Sikap-sikap pemerintah terhadap setiap koperasi berbeda-beda sesuai dengan kondisi koperasi tersebut. Sikap pemerintah dapat bersifat berlawanan, acuh tak acuh, simpati berlebihan dan seimbang. Sikap ini tergantung dari kondisi koperasi.

Pada umumnya sikap pemerintah terhadap koperasi yang diterapkan di Indonesia adalah sikap *over sympathy* dan *well balance*. Kedua sikap tersebutlah yang mendasari perkembangan dan pasang surut koperasi sampai saat ini. Pada dasarnya pemerintah, berupaya untuk menumbuhkembangkan koperasi menjadi alternatif gerakan kekuatan ekonomi rakyat. Oleh karena itu, perlu dipelajari dan dipahami sikap dan kebijakan pemerintah mana yang paling cocok untuk diterapkan pada Koperasi Indonesia untuk menghadapi gempuran globalisasi.²¹⁷

Koperasi di suatu negara tidak selamanya berkolerasi dengan adanya lembaga seperti Kementerian Koperasi. Menteri dan kelembagaan hanya sebagai pengatur dan pembuat kebijakan sedangkan pelaku koperasilah baik pengurus maupun anggotalah yang akan melaksanakan koperasi kadang antara kebijakan dari pemerintah kurang mewadahi aspirasi para pelaku koperasi selain itu juga sering terjadi benturan antara kebijakan yang telah dirumuskan oleh lembaga atau pemerintah dalam hal ini kementerian koperasi dengan kondisi koperasi di lapangan atau di dalam praktiknya. Para pelaku koperasilah yang tahu bagaimana perkembangan dan keadaan koperasinya.

Kadang kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah mengalami kesulitan dalam penerapannya saat dilapangan. Ada tidaknya kementerian koperasi dan UKM sangat tergantung kebijakan politis dari para *stakeholder* negeri ini. Jika para *stakeholder* bangsa ini mengerti koperasi sepenuhnya, maka koperasi tidak akan menjadi seperti sekarang. Koperasi disamakan dengan UKM, ditekan untuk profesional, bersain secara terbuka. Masih banyak para *stakeholder* bangsa ini yang mengukur kesuksesan koperasi dari besarnya SHU. Jika, koperasi mempunyai SHU yang rendah, maka koperasi tersebut divonis tidak berhasil. Padahal bukan itu yang menjadi tolak ukur dari keberhasilan koperasi, bukan besarnya SHU tapi kepuasan dan kesejahteraan anggota dengan adanya koperasi. Kebijakan ataupun pemahaman seperti ini, membuat keberadaan institusi atau lembaga yang menangani koperasi menjadi tidak terasa manfaatnya.

Pemerintah secara khusus memerankan fungsi "*regulatory*" dan "*development*" secara sekaligus. Ciri utama perkembangan koperasi di Indonesia adalah dengan pola penitipan kepada program yaitu: (i) Program pembangunan secara sektoral seperti koperasi pertanian, koperasi desa, KUD; (ii) Lembaga-lembaga pemerintah dalam koperasi pegawai negeri dan koperasi fungsional lainnya; dan (iii) Perusahaan baik milik negara maupun swasta dalam koperasi karyawan. Sebagai akibatnya prakarsa masyarakat luas kurang berkembang dan kalau ada tidak diberikan tempat semestinya.

²¹⁷Suhardi, Taufik Makarao, dan Fauziah, *Hukum Koperasi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah di Indonesia*, Jakarta: @kademia, 2012, hlm.90.

Selama ini “koperasi” dikembangkan dengan dukungan pemerintah dengan basis sektor-sektor primer dan distribusi yang memberikan lapangan kerja terbesar bagi penduduk Indonesia. Sebagai contoh sebagian besar KUD sebagai koperasi program di sektor pertanian didukung dengan program pembangunan untuk membangun KUD. Di sisi lain pemerintah memanfaatkan KUD untuk mendukung program pembangunan pertanian untuk swasembada beras seperti yang selama PJP I, menjadi ciri yang menonjol dalam politik pembangunan koperasi. Bahkan koperasi secara eksplisit ditugasi melanjutkan program yang kurang berhasil ditangani langsung oleh pemerintah bahkan bank pemerintah, seperti penyaluran kredit BIMAS menjadi KUT, pola pengadaan beras pemerintah, TRI dan lain-lain sampai pada penciptaan monopoli baru (cengkeh). Sehingga nasib koperasi harus memikul beban kegagalan program, sementara koperasi yang berswadaya praktis tersisihkan dari perhatian berbagai kalangan termasuk para peneliti dan media masa. Dalam pandangan pengamatan internasional Indonesia mengikuti lazimnya pemerintah di Asia yang melibatkan koperasi secara terbatas seperti di sektor pertanian.²¹⁸

Pengembangan koperasi secara historis di Indonesia telah digerakkan melalui dukungan kuat program *offisialisasi* dan tidak jarang justru tidak mendewasakan koperasi. Hal ini membuat koperasi tidak mandiri, tidak mampu memecahkan permasalahan yang ada pada koperasi itu sendiri. Koperasi yang didukung program *offisialisasi* kurang mampu tumbuh dan mesti mengandalkan bantuan dari pemerintah. Namun program ini juga memiliki keunggulan yaitu *Offisialisasi* digunakan ketika pemerintah mempunyai tugas atau kewajiban untuk membentuk koperasi sesuai dengan tujuannya. Dalam hal ini, pemerintah mempunyai pengaruh langsung dalam aktivitas maupun kontrol koperasi dalam lingkungan yang berbeda. *Offisialisasi* mengurangi otonomi maupun independensi koperasi. *Offisialisasi* dapat mengurangi kewenangan eksternal koperasi dalam hubungannya dalam lingkungan, keputusan dan kebijakan bisnis dalam usahanya. Seperti halnya otonomi internal yang menentukan sendiri dan keputusan dalam koperasi. *Offisialisasi* sebagai konsekuensi dari partisipasi secara keseluruhan bagi anggota dalam koperasi terhadap perkembangan mereka. *Offisialisasi* sebagai akibat dari penerapan program pembangunan pemerintah melalui koperasi untuk memberikan manfaat bagi anggotanya. Di negara berkembang seperti di Indonesia, *offisialisasi*, pemerintahan dengan lembaga-lembaga pembangunan, jasa pelayanan dan juga proyek pembangunan menggunakan koperasi sebagai organisasi yang sesuai untuk tujuan program mereka. *Offisialisasi* sebagai alat dari rencana pembangunan pemerintah yang mendesak.

²¹⁸Ima Suwandi, *Seluk Liku Koperasi Unit Desa (KUD) di Daerah Transmigrasi*, Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1986, hlm.80.

Di negara berkembang, yang menerapkan pendekatan pembanungan terpusat, koperasi umumnya dibentuk untuk mencapai cita-cita pembangunan. Kekurangan *offisialisasi* sebagian koperasi dengan *offisialisasi* gagal dalam alokasi sumberdaya dan memaksimalkan peran serta anggota, pengembangan sumberdaya manusia umumnya hanya direncanakan secara temporer dan tidak ada evaluasi karena besarnya biaya yang menyertainya. Menurut kelompok kami, koperasi harus dikembangkan dengan sistem *well balance*, dimana pemerintah selain memberikan pembinaan dengan pendekatan *offisialisasi* juga memberikan kesempatan bagi koperasi untuk mengembangkan koperasinya sendiri.

Sikap pemerintah dengan tetap memberikan bantuan yang besar kepada KUD, bisa dikatakan merupakan sikap pemerintah yang *over sympathy*. Ada beberapa hal yang perlu kita cermati dalam pemberian bantuan ini. Jika pemberian bantuan dari pemerintah terhadap KUD merupakan dana yang diberikan begitu saja tanpa jangka waktu yang dibatasi tentu kita bisa katakan bahwa sikap pemerintah adalah *over sympathy*. Namun kita juga tidak bisa menyangkal bahwa bantuan itu perlu dilakukan pemerintah terhadap KUD. Maka, jika bantuan yang diberikan pemerintah terhadap KUD, meskipun jumlahnya besar, namun mempunyai jangka waktu terbatas (tidak selamanya diberi bantuan) dan bantuan itu merupakan modal kerja, maka kita tidak bisa menyebut pemerintah *over sympathy*. Pada kasus pertama yaitu dimana pemerintah memberikan bantuan begitu saja seperti hibah, tentu itu merupakan tindakan *over sympathy* dan sifatnya tidak baik. KUD akan menjadi 'kecanduan' sehingga sulit untuk berkembang. Sedangkan pada kasus kedua, dimana pemerintah memberikan batas pemberian bantuan dan bantuan yang diberikan merupakan modal kerja, maka hal tersebut sangat mendidik KUD. KUD akan terpacu untuk meningkatkan kinerjanya dan memanfaatkan bantuan dengan efisien dan efektif.²¹⁹

PUAP merupakan program yang digalakkan oleh departemen pertanian dalam rangka menghidupkan kelembagaan tani di pedesaan. Sikap pemerintah dengan memberikan PUAP bisa dikatakan merupakan sikap *over sympathy*. Akan tetapi PUAP ini mempunyai perbedaan yang sangat mencolok dibandingkan dengan bantuan yang selama ini diberikan kepada lembaga pertanian. PUAP diberikan kepada gabungan kelompok tani yang mempunyai akreditasi dimata departemen pertanian. Sehingga dana yang diberikan tidak kepada semua lembaga tani. Bantuan dana melalui PUAP ini merupakan dana kerja, dimana bantuan pemerintah kepada petani harus dikembalikan dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati. Kondisi ini akan membuat lembaga tani terpacu memanfaatkan dana bantuan PUAP dengan sebaik-baiknya.

²¹⁹W.Andjar Pachta, Myra Rosana Bachtiar dan Nadia Maulisa Benemay, *Hukum Koperasi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm.87.

Pemerintah menerapkan tiga tahap dalam pembinaan KUD, yaitu tahap pertama adalah tahap dimana semua modal berasal dari bantuan pemerintah. Ini terjadi saat awal terbentuknya koperasi. Koperasi masih belum berkembang pesat sehingga belum bisa mandiri. Tahap kedua adalah koperasi dilepaskan sedikit demi sedikit. Modal koperasi dari bantuan pemerintah diambil sebagian modal sumbangan pemerintah. Hal ini terjadi bila koperasi sudah mulai berkembang namun belum bisa mandiri secara sepenuhnya dan membutuhkan sedikit campur tangan pemerintah. Tahap ketiga dimana pemerintah benar-benar melepas bantuannya pada koperasi. Hal ini terjadi bila koperasi sudah benar-benar mandiri dan berkembang pesat.

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah berlangsung delapan tahun telah banyak memberikan perkembangan dan perubahan dalam berbagai kegiatan perekonomian termasuk perkoperasian. Peluang dan potensi keberhasilan koperasi dalam era otonomi daerah adalah pembangunan ekonomi masa yang akan datang diharapkan pada dua tantangan yaitu meningkatnya daya saing industri nasional melalui peningkatan efisiensi dan pembangunan keunggulan yang kompetitif dan melaksanakan proses desentralisasi ekonomi secara bertahap agar seluruh sumber daya ekonomi di seluruh daerah dapat segera tergerakkan secara serempak menjadi kegiatan ekonomi yang meluas yang didukung oleh semakin tumbuhnya prakarsa jiwa wirausaha. Dengan demikian peran koperasi menjadi penting sebagai sokoguru dan bagian integral dari tata perekonomian nasional.

Koperasi secara bersama-sama dengan usaha swasta, daerah dan negara harus mampu menjadi penggerak utama dalam peran meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pengembangan koperasi yang sehat, kuat langgeng, mandiri dan berfungsi sebagai wadah menggalang ekonomi rakyat. Dalam rangka kerja otonomi daerah, bidang koperasi merupakan salah satu kewenangan wajib kabupaten dan kota untuk itu kebijaksanaan strategis koperasi ke depan dapat dikembangkan diantaranya adalah menciptakan koperasi yang berbasis anggota yang mampu melayani kebutuhan pokok anggota, meningkatkan akses pasar dan memperbesar pangsa pasar baik di daerah, regional, nasional maupun internasional. Memperluas akses terhadap permodalan, memperkuat struktur permodalan serta meningkatkan kemampuan pemanfaatan modal. Meningkatkan akses terhadap teknologi, manajemen kemampuan sumber daya manusia serta memantapkan kemitraan.

Peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan semakin berkurang dan menempatkan swasta dan koperasi untuk ikut berperan dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan melalui mekanisme pasar yang kompetitif. Pemerintah daerah lebih ditempatkan pada fungsi pengendali dan pengawas atas pekerjaan yang diserahkan kepada Swasta dan Koperasi. Dengan demikian peletakkan kewenangan dalam

penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pada dasarnya otonomi daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 meletakkan semua kewenangan Pemerintah pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, kecuali kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Kewenangan daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Adanya otonomi daerah, membuat daerah dituntut untuk mandiri dan mampu melihat potensi daerahnya. Intervensi dari pemerintah pusat semakin berkurang. Berkurangnya intervensi pusat bisa menimbulkan efek *positif* dan efek *negative*. Ancaman yang mungkin dihadapi dalam pengembangan koperasi di daerah antara lain menurut anonim yaitu sebagai berikut:

1. Tuntutan pendanaan pembangunan daerah membuat pemerintah daerah cenderung menarik pajak dan retribusi daripada mengkondisikan daerah agar lebih cepat merangsang pertumbuhan ekonomi. Dikhawatirkan koperasi menjadi sasaran pajak dan retribusi saja tanpa mendapatkan pelayanan publik yang seimbang;
2. Selama ini banyak upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah dikhawatirkan belum memahami substansi program tersebut. Hal ini dapat mengancam keberlanjutan program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah pusat;
3. Alasan percepatan pembangunan membuat pemerintah daerah lebih senang memilih pelaku usaha yang sudah mampu daripada melibatkan koperasi dalam pembangunan. Hal ini memang sangat tergantung dari kapabilitas koperasi yang berada di daerah tersebut.

Sedangkan peluang yang mungkin adalah bahwasannya otonomi daerah membuat pembangunan mengarah pada *local based development* sekaligus *community based development* sebab pengambilan keputusan tipologi pembangunan diserahkan pada daerah sehingga tidak ada lagi program dari pusat yang seragam dan tidak terlalu memperhatikan karakteristik daerah.

Contoh peluang dan potensi keberhasilan KUD yang ada di Majalengka mengalami perkembangan yang cukup signifikan setelah era otonomi daerah. Otonomi daerah telah

membuat pembangunan mengarah ke *Local Base Development* sekaligus *Community Based Development* sebab pengambilan keputusan tipologi pembangunan diserahkan pada daerah sehingga mereka bisa membuat program yang memang dibutuhkan oleh koperasi di daerah tersebut bukan program seragam dari pemerintah pusat yang terkadang tidak sesuai dengan aspirasi dan permasalahan yang ada di koperasi Majalengka.

Misalnya adalah adanya kelangkaan pupuk yang terjadi pada KUD Majalengka, KUD tersebut berusaha juga untuk membimbing para petani (anggota KUD) untuk tidak selalu bergantung pada pupuk buatan dari pemerintah. Caranya adalah dengan pembuatan pupuk dari sampah organik dan kotoran hewan yang jauh lebih aman dibandingkan pupuk buatan. Lalu muncullah ide untuk mengembangkan bisnis pupuk alami karena mereka telah mampu memproduksi pupuk alami dan KUD Majalengka yang menampung dan memasarkan produk pupuk alami tersebut dan akhirnya bisa berkembang dan mampu memenuhi permintaan pasar melalui penjualan di KUD.

Keberadaan institusi/lembaga yang khusus menangani koperasi belum tentu akan membuat koperasi berkembang. Hal yang paling utama dalam pengembangan koperasi adalah kebijakan dari para *stakeholder* negara yang lebih mendorong perkembangan koperasi. Namun, pemahaman yang sama antara *stakeholder* negara dengan pelaku koperasi dan masyarakat umum harus sama, agar terjadi sinkronisasi antara kebijakan pemerintah dengan keinginan masyarakat.

Perkembangan koperasi di Indonesia, masih dalam tahap *officialisasi*, yaitu dimana campur tangan pemerintah masih besar. Kebijakan *officialisasi* ini diambil oleh pemerintah karena memandang manajemen koperasi yang selama ini berjalan masih belum bagus. Sehingga pemerintah mengambil keputusan dengan tetap memberikan bantuan baik itu berupa peluang bisnis ataupun pemberian bantuan berupa dana kepala koperasi ataupun lembaga pertanian lainnya agar koperasi berkembang.

PUAP merupakan bantuan dana yang diberikan pemerintah kepada gabungan kelompok tani yang ada di Indonesia. Bantuan ini dimaksudkan untuk semakin meningkatkan kinerja lembaga tani di Indonesia serta mampu mempermudah petani dalam memperoleh modal kerja dalam melaksanakan kegiatan pertaniannya. Meskipun dengan adanya PUAP, kebijakan pemerintah masih bersifat *over sympathy* dan ditakutkan oleh banyak kalangan akan melumpuhkan kemandirian lembaga tani. Namun jika melihat kebijakan dari pemberian dana PUAP ini, kita akan melihat bahwa PUAP merupakan modal kerja dari pemerintah untuk lembaga tani. Uang ataupun dana yang diberikan harus terus berputar memenuhi kebutuhan

anggotanya. Kebijakan ini akan mendorong lembaga tani untuk semakin mandiri meskipun secara bertahap.²²⁰

Otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia, telah banyak mengubah kegiatan perekonomian termasuk di dalamnya koperasi. Ada ancaman dan peluang yang didapat koperasi dengan adanya otonomi daerah. Ancaman yang mungkin dihadapi dalam pengembangan koperasi di daerah antara lain:

1. Tuntutan pendanaan pembangunan daerah membuat pemerintah daerah cenderung menarik pajak dan retribusi daripada mengkondisikan daerah agar lebih cepat merangsang pertumbuhan ekonomi. Dikhawatirkan koperasi menjadi sasaran pajak dan retribusi saja tanpa mendapatkan pelayanan publik yang seimbang;
2. Selama ini banyak upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah dikhawatirkan belum memahami substansi program tersebut. Hal ini dapat mengancam keberlanjutan program pemberdayaan yang dilakukan pemerintah pusat;
3. Alasan percepatan pembangunan membuat pemerintah daerah lebih senang memilih pelaku usaha yang sudah mampu daripada melibatkan koperasi dalam pembangunan. Hal ini memang sangat tergantung dari kapabilitas koperasi yang berada di daerah tersebut.
4. Adapun peluang yang akan didapatkan oleh koperasi adalah membuat pembangunan mengarah pada *local based development* sekaligus *community based development* sebab pengambilan keputusan tipologi pembangunan diserahkan pada daerah sehingga tidak ada lagi program dari pusat yang seragam dan tidak terlalu memperhatikan karakteristik daerah.

Setelah mengkaji beberapa hal di atas, kami mempunyai pemikiran yang mungkin bisa menjadi saran dalam perkembangan koperasi di Indonesia. Diantaranya adalah persamaan persepsi antara *stakeholder* bangsa dengan pakar koperasi, sehingga koperasi mampu berkembang, dan mampu melayani anggotanya dengan baik, hal ini dikarenakan adanya kebijakan yang lebih memihak koperasi. Namun kebijakan pemerintah tersebut jangan terlalu *over sympathy*, karena akan mengakibatkan koperasi menjadi tidak mandiri. Campur tangan pemerintah tetap diperlukan oleh koperasi. Tujuan dari campur tangan pemerintah adalah untuk menjaga koperasi agar tidak keluar dari koridor dan jati diri koperasi.

²²⁰Ninik Widyanti dan Y.W.Sunindhia, *Koperasi dan Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta dan Bina Adiaksara, 2008, hlm, 42.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang diuraikan dalam BAB II pada makalah ini dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

Salah satu kebijakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk memperkecil ruang dan kesempatan para pembobol koperasi untuk melancarkan aksinya adalah dengan memberlakukan manajemen risiko dalam praktik berkoperasi. Dengan adanya manajemen risiko merupakan *back bone* menuju koperasi yang sehat dan dapat memberikan kesejahteraan kepada anggotanya. Tentunya, penerapan manajemen risiko dalam operasional koperasi sejalan dengan pertumbuhan bisnisnya. Bagi koperasi ukuran kecil, penerapan manajemen risiko minimal adalah untuk mereduksi risiko kredit, risiko likuiditas, serta risiko operasional. Bagi koperasi dengan ukuran dan kompleksitas bisnis tinggi dan pernah memiliki pengalaman kerugian karena risiko hukum, reputasi, strategik, dan kepatuhan, yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya, wajib menerapkan manajemen risiko untuk seluruh risiko yang dimaksud.

Pada masa orde lama koperasi dijadikan sebagai alat politik dan alat distribusi. Koperasi menjadi alat dan bagian integral pembangunan dan perekonomian nasional yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas. Kebijakan yang menempatkan peran pemerintah sangat dominan dalam pembangunan koperasi menjadikan gerakan koperasi sangat bergantung pada bantuan luar. Hal ini bertentangan dengan hakikat koperasi sebagai lembaga ekonomi mandiri. Pada masa itu, pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan koperasi. Kebijakan-kebijakan tersebut sepintas memang terlihat bahwa pemerintah sangat beritikad baik dalam mendukung menumbuhkan dan mengembangkan koperasi, tetapi jika dilihat lebih lanjut, maka dengan adanya ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah memperoleh kekuasaan seluas-luasnya untuk mencampuri lebih dalam lagi urusan informal koperasi, sehingga dalam kenyataan mengakibatkan melemahnya koperasi untuk mandiri. Satu-satunya hal yang benar-benar bermanfaat bagi perkembangan koperasi pada masa itu adalah peningkatan pendidikan berkoperasi seperti yang dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1960. Pendefinisian koperasi dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1965 juga menghilangkan hakikat keberadaan koperasi sebagai organisasi ekonomi rakyat yang demokratis dan berwatak sosial.

Pada masa orde baru, kondisi perekonomian Indonesia berada pada kondisi perekonomian nasional yang lumpuh. Selain itu, produksi tidak berjalan, inflasi sangat tinggi, dan pengangguran yang tinggi pula. Pada kondisi ini keadaan koperasi sangat terpuruk. Sebagian besar koperasi tidak berfungsi. Oleh karena itu, pemerintah mengambil berbagai kebijakan untuk memperbaiki dasar hukum koperasi. Dan akhirnya pada masa orde reformasi, kebijakan-kebijakan tertulis maupun yang tidak tertulis bagi koperasi yang dinilai menghambat perkembangan koperasi sebagai lembaga ekonomi yang demokratis telah dihapuskan.

Mekanisme Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi (USP) menjadi Koperasi Simpan Pinjam (KSP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian yang seharusnya diwujudkan dalam Akta Koperasi ini terlebih dahulu harus diputuskan dalam Rapat Anggota, kemudian apabila dalam Rapat Anggota telah ditemukan kata sepakat maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah melihat bagaimana skenario pemisahannya yang terdiri atas Pemisahan Aset, Modal Koperasi Simpan Pinjam, Perlakuan Hutang dan Pemilihan Skenario (pilihan-pilihan pemisahan (*Spin Off*) Unit Simpan Pinjam dalam koperasi menjadi Koperasi Simpan pinjam.

Substansi (isi) Akta Koperasi yang harus dilakukan penyesuaian dalam rangka Perubahan Status Unit Simpan Pinjam (USP) dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam (KSP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tersebut dilihat dulu dari bentuk akta yang akan digunakan dalam Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, dalam hal Perubahan Status Unit Simpan Pinjam dalam Koperasi menjadi Koperasi Simpan Pinjam ini menggunakan Akta Penyesuaian Anggaran Dasar dan Perubahan Jenis Usaha Koperasi, yang mana dalam hal ini didahului dengan pembuatan Notulen Rapat terlebih dahulu kemudian barulah dapat membuat Akta Penyesuaian Anggaran Dasar dan Perubahan Jenis Usaha Koperasi.

Akibat hukum terhadap koperasi yang mempunyai Unit Simpan Pinjam, belum atau tidak melakukan penyesuaian terhadap pengaturan Perkoperasian yang baru sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, maka sesuai dalam Pasal 122 ayat (3) menyatakan bahwa koperasi yang tidak mengubah Unit Simpan Pinjam menjadi Koperasi Simpan Pinjam dilarang melakukan kegiatan simpan pinjam, dari penjelasan tersebut didapatkan kesimpulan bahwa unit lain dalam koperasi tersebut yang tidak melakukan kegiatan simpan pinjam tetap dapat menjalankan kegiatan koperasinya sesuai dengan bidang kegiatan usaha yang dijalankannya (baik itu koperasi bidang produksi, konsumsi maupun jasa).

B. Saran

Koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat, dan merupakan salah satu pilar ekonomi, selayaknya perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah. Di sisi lain, salah satu upaya pemerintah dalam mengurangi pengangguran dan mengentaskan kemiskinan dilakukan melalui program-program pemberdayaan ekonomi rakyat. Dengan demikian, melalui pemberdayaan koperasi diharapkan akan mendukung upaya pemerintah tersebut. Dalam upayanya, pemerintah dalam hal ini Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah dituntut untuk dapat menghasilkan program dan kebijakan yang dapat mendukung tumbuh dan berkembangnya koperasi.

Kementerian Negara Koperasi dan UKM bekerja sama dengan Dekopin semestinya bisa memulainya dengan melakukan sosialisasi, baik kepada koperasi primer maupun sekunder. Konsepnya bisa belajar banyak dari Badan Sertifikasi Manajemen Risiko (BSMR) yang sudah berpengalaman dengan sertifikasi manajemen risiko bagi para bankir. Tentunya, konsep yang telah ada tidak ditelan mentah-mentah, tapi disesuaikan dengan kebutuhan skala usaha bisnis koperasi.

Upaya ini tentu membutuhkan waktu yang cukup panjang, dan tidak semudah membalikkan tangan. Terlebih, jumlah koperasi di Indonesia sekarang ini sudah mencapai jutaan. Sosialisasi dan implementasinya juga tidak mudah dilakukan. Tapi, tidak ada salahnya kalau proyek besar ini mulai dipikirkan dan menjadi agenda di masa mendatang. Hal ini dikarenakan semuanya ditujukan untuk kemajuan bisnis koperasi itu sendiri. Bayangkan, kalau setiap koperasi sudah menerapkan manajemen risiko, kualitas koperasi akan semakin meningkat

Dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat akan bisnis koperasi, hal itu akan semakin memudahkan koperasi merekrut anggota baru. Masyarakat akan berlomba-lomba menjadi anggota koperasi, karena sudah dikelola dengan manajemen yang baik, di mana faktor manajemen risiko sudah melekat di dalamnya. Yang lebih penting dari itu semua, segenap awak kospin harus menyadari, kendati manajemen risiko belum diterapkan dalam operasional koperasi, namun hendaknya sudah mulai melekat dalam bentuk budaya risiko.

Perkembangan koperasi di Indonesia dimana campur tangan pemerintah masih besar, hal ini dikarenakan pemerintah memandang manajemen koperasi yang selama ini berjalan masih belum bagus. Sehingga pemerintah mengambil keputusan dengan tetap memberikan bantuan baik itu berupa peluang bisnis ataupun pemberian bantuan berupa dana kepala koperasi ataupun lembaga pertanian lainnya agar koperasi berkembang.

Diharapkan semua pihak (baik itu dari pihak Dinas Koperasi maupun Notaris) segera memberikan komitmen persamaan persepsi dalam pembentukan Akta Koperasi, agar masyarakat dapat mengetahui mekanisme dan bentuk (isi) Akta Koperasi dari perubahan status unit simpan pinjam dalam koperasi menjadi koperasi simpan pinjam dengan benar, dan hendaknya segera membuat peraturan pelaksana atau pendukung dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian ini.

Diharapkan pada pihak Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia untuk lebih banyak melakukan sosialisasi terhadap Undang-Undang Perkoperasian baru ini, agar masyarakat maupun pihak lain yang terkait didalamnya dapat mengetahui bagaimana bentuk dan isi dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian ini.

Dalam hubungannya untuk perkembangan koperasi di Indonesia pada masa yang akan datang diperlukan adanya persamaan persepsi antara *stakeholder* bangsa dengan pakar koperasi, sehingga koperasi mampu berkembang, dan mampu melayani anggotanya dengan baik. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan yang lebih memihak koperasi. Namun kebijakan pemerintah tersebut jangan terlalu *over sympathy*, karena akan mengakibatkan koperasi menjadi tidak mandiri. Campur tangan pemerintah tetap diperlukan oleh koperasi. Tujuan dari campur tangan pemerintah adalah untuk menjaga koperasi agar tidak keluar dari koridor dan jatidiri koperasi.

KEWENANGAN PENGADILAN NIAGA DALAM MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERKARA PERMOHONAN PERNYATAN PAILIT STUDI TERHADAP AKIBAT HUKUM KEPAILITAN BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN NIAGA TERHADAP EKSEKUSI ATAS HARTA KEKAYAAN DEBITOR PAILIT DI PENGADILAN NEGERI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kegiatan usaha pada era global seperti sekarang ini pada kenyataannya tidak mungkin terisolir dari masalah-masalah lain. Suatu perusahaan yang dinyatakan pailit pada saat ini akan mempunyai imbas dan pengaruh buruk bukan hanya kepada perusahaan itu saja melainkan berakibat global. Pada umumnya krisis moneter yang melanda suatu negara memberi pengaruh yang tidak menguntungkan terhadap kehidupan perekonomian negara yang bersangkutan dan menimbulkan kesulitan besar di kalangan dunia usaha untuk meneruskan kegiatannya. Kemampuan dunia usaha dalam mengembangkan usahanya sangat terganggu, bahkan untuk mempertahankan kelangsungan kegiatan usahanya juga tidak mudah.²²¹

Lebih jauh lagi, gejala tersebut juga telah memberi pengaruh besar terhadap kemampuan dunia usaha untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang mereka kepada kreditor. Keadaan ini pada gilirannya telah melahirkan akibat yang berantai dan apabila tidak diselesaikan akan menimbulkan dampak yang lebih luas lagi. Tidak hanya dalam kelangsungan usaha dan segi-segi ekonomi pada umumnya, tetapi juga kepada masalah ketenagakerjaan dan aspek sosial yang perlu diselesaikan dengan adil dalam arti memperhatikan kepentingan pengusaha sebagai debitor ataupun kepentingan kreditor secara seimbang.

²²¹Victorianus M.H. Randa Puang, *Penerapan Asas Pembuktian Sederhana dalam Penjatuhan Putusan Pailit*, Jakarta: PT.Sarana Tutorial Nurani Sejahtera (SATU NUSA), 2011, hlm.1.

Sebagai contoh, ketika Direktur Utama Yamaichi Securities pada tanggal 1 Desember 1995 mengumumkan kebangkrutan perusahaannya pada suatu konferensi pers di Tokyo, Jepang. Dari kasus ini dapat dilihat banyak pihak yang jadi korban apabila perusahaan dinyatakan pailit. Oleh karena itu lembaga kepailitan merupakan salah satu kebutuhan pokok di dalam aktivitas bisnis karena adanya status pailit.²²² Untuk mengantisipasi adanya perbuatan-perbuatan debitur yang merugikan kreditor maka pemerintah melakukan perubahan-perubahan yang cukup signifikan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah dengan merevisi Undang-Undang Kepailitan yang ada. Sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan dikeluarkan, masalah Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia diatur dalam *Faillissement Verordening* (Staasblad Tahun 1905 Nomor 207 jo. Staatsblad Tahun 1906 Nomor 348).

Dalam perjalanan waktunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Kepailitan dirasakan belum mampu mengakomodir semua kepentingan pihak-pihak dalam menyelesaikan masalah utang piutang. Oleh karena itu perlu dibenahi, disempurnakan baik dari aspek formil maupun materielnya. Maka, pada tanggal 18 November 2004 disahkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut dengan Kepailitan dan PKPU).²²³

Salah satu persoalan yang sangat mendesak dan memerlukan pemecahan saat ini setelah penyempurnaan aturan kepailitan adalah pembentukan Pengadilan Niaga sebagai pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Umum. Pengadilan Niaga yang pertama dibentuk adalah Pengadilan Niaga Jakarta Pusat, selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 97 Tahun 1999 Tentang pembentukan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri didirikan Pengadilan Niaga di Makassar, Surabaya, Medan, dan Semarang.

Pengadilan merupakan institusi yang dibentuk oleh negara untuk menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara-perkara perdata, pidana, dan tata usaha negara sesuai dengan hukum acara atau hukum proses yang bersifat memaksa agar prosesnya berjalan tertib,

²²²Sri Redjeki Hartini, *Hukum Kepailitan*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2008, hlm.3

²²³*Ibid.*, hlm.8.

lancar dan adil.²²⁴ Pengadilan Niaga adalah pengadilan khusus yang dibentuk di lingkungan Peradilan Umum yang berwenang menangani kasus kepailitan.

Pengertian Pengadilan Niaga berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Kepailitan, khususnya dalam uraian mengenai pokok-pokok penyempurnaan Undang-Undang Kepailitan, pada sub ketujuh disebutkan:

"Penegasan dan pembentukan Peradilan Khusus yang akan menyelesaikan masalah kepailitan secara umum. Lembaga ini berupa Pengadilan Niaga, dengan hakim-hakim yang dengan demikian juga akan bertugas secara khusus. pembentukan Pengadilan Niaga ini merupakan langkah diferensiasi atas peradilan Umum, yang dimungkinkan pembentukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, Peradilan Khusus yang disebut Pengadilan Niaga akan khusus bertugas menangani permintaan pernyataan pailit."

pembentukan Pengadilan Niaga merupakan terobosan fenomenal diantara berbagai upaya lainnya. pembentukan Pengadilan Niaga merupakan langkah awal bagi reformasi peradilan untuk memenuhi kebutuhan dalam bidang perekonomian. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004) dimungkinkan dibentuknya badan-badan peradilan khusus disamping badan-badan peradilan yang sudah ada dengan cara diatur dalam undang-undang. Hal ini sebagaimana pula diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman) diberikan peluang dibentuknya pengadilan khusus. Bunyi Pasal 15 Undang-Undang Kehakiman sebagai berikut:

- a. Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 yang diatur dalam undang-undang.
- b. Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama, sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama, dan merupakan Pengadilan Khusus dalam lingkungan Peradilan Umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman ditentukan bahwa, *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan*

²²⁴Riduan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2009, hlm.181.

Tata Usaha Negara) dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."²²⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum, secara tegas menyatakan bahwa, "*di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan Undang-Undang.*"

Berdasarkan ketentuan pasal di atas dapat dirumuskan suatu kesimpulan bahwa undang-undang memberikan ruang terbentuknya Pengadilan Khusus yang berada di bawah lingkungan Peradilan Umum dengan syarat bahwa pembentukan Pengadilan Khusus tersebut ditetapkan melalui undang-undang. Hal ini berarti menjelaskan bahwa pembentukan Pengadilan Niaga merupakan suatu implementasi dari bentuk Pengadilan Khusus yang berada di bawah lingkungan Peradilan Umum. Secara konvensi teori perundang-undangan, pembentukan Pengadilan Khusus biasanya dilakukan melalui undang-undang tersendiri yang mengamanatkan pembentukannya tersebut.

Pengadilan Niaga pertama kali didirikan di Pengadilan Negeri Jakarta berdasarkan ketentuan Pasal 281 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 kemudian dinyatakan tetap berwenang memeriksa dan memutus perkara yang menjadi lingkup Pengadilan Niaga yang mana Pengadilan Niaga tersebut berwenang untuk menerima permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. pembentukan Pengadilan Niaga dilakukan paling lambat dalam jangka waktu 120 (seratus dua puluh) hari terhitung sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 yaitu pada tanggal 22 April 1998. Sebelum berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan, maka penyelesaian perkara kepailitan diselesaikan oleh Pengadilan Negeri yang merupakan bagian dari Peradilan Umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Di Indonesia ada 4 (empat) lingkungan peradilan yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara. Namun demikian sejak ditetapkan dan berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan maka kemudian penyelesaian perkara Kepailitan diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Niaga.

²²⁵C.S.T.Kansil, *Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Pertama, 1982, hlm.39-47.

Sejak September 1998-2007, Pengadilan Niaga Jakarta Pusat telah memeriksa dan memutuskan 572 permohonan pernyataan pailit dan PKPU. Permohonan pernyataan pailit yang diajukan kreditor sebanyak 543 dan debitor sebanyak 29 permohonan. Sejak 1998-2007 penolakan 167 permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh kreditor ditolak oleh Pengadilan Niaga. Alasan penolakan karena persyaratan permohonan pernyataan pailit tidak dipenuhi oleh pemohon pailit, baik syarat formil maupun materiil. Persyaratan formil dalam hal ini berkaitan dengan tidak sahnya surat kuasa pemohon pailit, artinya persyaratan pemberian kuasa sebagaimana dimaksud dengan hukum acara perdata tidak terpenuhi. Penolakan yang didasarkan kepada persyaratan materiil menyangkut beberapa hal, seperti utang debitor yang belum jatuh tempo dan belum dapat ditagih, utang debitor tidak dapat dibuktikan, tidak dapat dibuktikan adanya kreditor lain.

Dalam beberapa kasus perkara kepailitan yang diajukan ke Pengadilan Niaga, pembuktiannya tidak sesederhana sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Sebagaimana ditunjukkan dalam studi Hermayulis, berkaitan dengan sistem pembuktian ini bila dikaitkan dengan 273 kasus pailit yang telah menjadi objek sengketa di Pengadilan Niaga dari tahun 1998-2001, tercatat 131 kasus (47,99%) yang merupakan kasus utang piutang, sedangkan yang lainnya adalah kewajiban pembayaran sejumlah uang yang timbul karena adanya perjanjian lain seperti leasing, perburuhan, perjanjian pemborongan pekerjaan.²²⁶

Pada perkara kepailitan yang dibuktikan hanyalah kebenaran tentang ada atau tidaknya utang yang dapat dijadikan dasar untuk mengabulkan atau menolak permohonan pailit yang diajukan ke Pengadilan Niaga. Pada praktiknya, kebenaran yang akan dibuktikan pada kasus kepailitan adalah kebenaran tentang hubungan hukum yang menyebabkan terjadinya permasalahan hukum yang diselesaikan secara adil bukan untuk dipailitkan.²²⁷

²²⁶Hermayulis, *Pengadilan Niaga: Eksistensi dan Peranan Pengadilan Niaga Sebagai Pengadilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Niaga*, Laporan Akhir Penelitian bagi Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2002, hlm.41.

²²⁷Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, Bandung: PT.Alumni, 2012, hlm.180.

Tabel 1.
Register Perkara Yang Masuk Pada Pengadilan Niaga
Dari Tahun 2007 Sampai Pada Bulan Juli 2008

Tahun	Debitor Perorangan	Debitor Badan Hukum	Persentase Permohonan Pailit Debitor Perseorangan
2008 (Januari-Juli)	9 Permohonan	32 Permohonan	21,95%
2007 (Januari-Desember)	8 Permohonan	56 Permohonan	12,5%

Sumber: Isis Ikhwansyah, Sonny Dewi Judiasih dan Rani Suryani Pustikasari, *Hukum Kepailitan: Analisis Hukum Perselisihan & Hukum Keluarga Serta Harta Benda Perkawinan*, Bandung: CV.Keni Media, 2012, hlm.33

Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit berkaitan erat dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 300 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Berdasarkan ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa Pengadilan Niaga mempunyai kewenangan absolut untuk memeriksa dan memutuskan setiap permohonan pernyataan pailit. Kewenangan Pengadilan Niaga semakin dipertegas sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 303 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.

Kewenangan Pengadilan Niaga dalam memutuskan permohonan pernyataan pailit mengakibatkan timbulnya suatu akibat hukum yang secara teoritis diatur dalam Bagian Kedua Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 yang terdiri dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 62.²²⁸ Satu diantaranya adalah akibat hukum kepailitan terhadap eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 jo Pasal 31 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa dengan dikeluarkannya pernyataan pailit maka semua putusan hakim yang telah dijatuhkan sebelum pernyataan pailit dikeluarkan, sepanjang yang menyangkut bagian dari harta pailit harus segera dihentikan pelaksanaannya, dan sejak itu tidak ada suatu putusan yang dapat dilaksanakan termasuk atau juga dengan menyandera debitor. Ketentuan Pasal ini menunjukkan adanya pengaturan mengenai

²²⁸Parwoto Wignjosumarto, *Hukum Kepailitan Selayang Pandang "Himpunan Makalah"*, Jakarta: PT. Tata Nusa, 2003, hlm.118.

mekanisme untuk menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit melalui Pengadilan Niaga. Berdasarkan ketentuan pasal ini jelaslah bahwa pelaksanaan hukum setidak-tidaknya menyangkut beberapa hal, yaitu: (a) penyitaan; (b) paksaan badan; (c) uang paksa; (d) penjualan barang untuk melunasi utang; (d) pembalikkan nama, hipotik, *oogstverband*; (e) kelampauan waktu (daluarsa).²²⁹ Selanjutnya, pada ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa hak eksekusi kreditor sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 55 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 dan hak pihak ketiga untuk menuntut hartanya yang berada dalam penguasaan debitor pailit atau kurator ditangguhkan untuk jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan. Selama jangka waktu penangguhan tersebut, kurator dapat mempergunakan harta pailit berupa benda tidak bergerak maupun benda bergerak atau menjual harta pailit yang berupa benda bergerak yang berada dalam penguasaan kurator dalam rangka kelangsungan usaha debitor, dalam hal telah diberikan perlindungan wajar bagi kepentingan kreditor atau pihak ketiga.

Kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga dan Pengadilan Negeri yang mengakibatkan terjadinya dualisme kewenangan dalam proses penyelesaian sengketa antara Pengadilan Niaga dengan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam hal pemeriksaan perkara, terutama perkara memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit. Dengan adanya putusan pernyataan pailit kepada debitor, maka secara langsung mengakibatkan segala bentuk putusan hakim yang telah dijatuhkan sebelum pernyataan pailit dikeluarkan, dinyatakan tidak dapat dilaksanakan. Hal ini menunjukkan adanya suatu bentuk kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga untuk menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit.

Berbagai fakta hukum menunjukkan adanya kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga untuk menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit, satu diantaranya seperti pada Kasus Garuda Indonesia *Airways*. Dimana, Garuda Indonesia *Airways* sedang menghadapi masalah hukum, maskapai penerbangan nasional ini digugat secara perdata dan dimohonkan pailit ke Pengadilan Niaga. Asosiasi Pilot Garuda (APG) mengajukan gugatan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. APG menganggap Garuda Indonesia telah melakukan pelanggaran dalam perjanjian kerja bersama. Pada saat yang bersamaan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat menyidangkan permohonan pailit

²²⁹Zainal Asikin, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia*, Bandung: Pustaka Reka Cipta, 2013, hlm.55.

terhadap Garuda Indonesia. Permohonan pailit terhadap Garuda Indonesia diajukan oleh PT. Magnus Indonesia dengan alasan Garuda Indonesia belum membayar biaya konsultan. Itu sebabnya Magnus menempuh upaya pailit. Agar sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 Magnus membeberkan beberapa kreditor lain, seperti Lufthansa dan PT. Multi Bintang Indonesia.²³⁰

Dengan adanya penghentian pelaksanaan terhadap semua keputusan hakim yang dijatuhi sebelum pernyataan pailit, hal ini akan memberikan suatu ketidakpastian tentang hubungan hukum yang ada antara debitor dengan pihak ketiga atau penggugat yang dimenangkan di Pengadilan Negeri sehubungan dengan adanya putusan Pengadilan Niaga yang menghentikan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit. Bentuk ketidakpastian ini dimana pada satu sisi debitor mempunyai kewajiban terhadap pelunasan piutangnya kepada kreditor di Pengadilan Niaga, sedangkan pada sisi lain debitor juga harus memenuhi prestasi kepada pihak ketiga atau penggugat di Pengadilan Negeri.

Dualisme kewenangan mengadili antara Pengadilan Niaga dengan Pengadilan Negeri mengakibatkan timbulnya permasalahan mengenai yurisdiksi mengadili suatu perkara. Permasalahan kekuasaan atau yurisdiksi mengadili timbul disebabkan berbagai faktor satu diantaranya faktor instansi peradilan yang membedakan eksistensi antara peradilan banding dan peradilan kasasi sebagai peradilan yang lebih tinggi (*superior court*) berhadapan dengan peradilan tingkat pertama (*inferior court*).²³¹ Tujuan utama untuk membahas yurisdiksi atau kewenangan mengadili perkara permohonan pernyataan pailit antara Pengadilan Niaga dengan Pengadilan Negeri adalah untuk memberikan penjelasan mengenai masalah pengadilan mana yang benar dan tepat berwenang mengadili suatu sengketa yang timbul. Sebab apabila pengajuannya keliru mengakibatkan gugatan dinyatakan tidak dapat diterima atas alasan pengadilan yang dituju tidak berwenang mengadilinya.

Pengadilan Niaga dibentuk dengan tujuan adalah untuk memfasilitasi masalah antara debitor dengan kreditor yang diharapkan dapat diselesaikan dengan hasil *win-win solution*.²³² Tetapi, pada praktiknya hampir sebagian debitor lalai dalam memenuhi kewajibannya atau prestasi. Berbagai fakta hukum menunjukkan sebagian besar debitor tidak bertingkah laku

²³⁰Gugatan Perdata dan Kepailitan Mengancam Garuda Indonesia, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14292/gugatan-perdata-dan-perkara-kepailitan-yang-mengancam-garuda>, diakses tanggal 3 Desember 2014.

²³¹ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm.179.

²³²HM Syabrani Guzali, "Revitalisasi Tugas dan Wewenang Kurator atau Pengurus, Hakim Pengawas & Hakim Niaga Dalam Rangka Kepailitan", *Makalah* disampaikan pada Seminar Sehari "Peran Kejaksanaan Dalam Lembaga Paksaan Badan (Gijzeling)". Le Meridien Hotel, tanggal 16 Oktober 2003, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 2003, hlm.64.

kooperatif terhadap pemenuhan prestasi kepada pihak kreditor, misalnya menyembunyikan harta bendanya atau menganakemaskan salah seorang kreditor sehingga ada kreditor yang tidak mendapat apa-apa. Dalam hal debitor mempunyai banyak kreditor dan harta kekayaan debitor tidak cukup untuk membayar lunas semua kreditor, maka para kreditor akan berlomba dengan segala cara, baik yang halal maupun yang tidak, untuk mendapatkan pelunasan tagihannya terlebih dahulu. Kreditor yang datang belakangan mungkin sudah tidak dapat lagi pembayaran karena harta debitor sudah habis. Hal ini sangat tidak adil dan merugikan.

Selama proses kepailitan berlangsung, debitor pailit yang mengajukan gugatan atau tuntutan hukum kepada tergugat, maka atas permohonan tergugat, perkara harus ditangguhkan untuk memberikan kesempatan kepada tergugat memanggil kurator untuk mengambil alih perkara dalam jangka waktu yang telah ditentukan oleh hakim.

Suatu gugatan atau tuntutan hukum di Pengadilan yang diajukan terhadap debitor pailit (sebagai tergugat) yang bertujuan untuk pemenuhan kewajiban dari harta pailit dan perkaranya sedang berjalan, gugur demi hukum dengan diucapkannya putusan pernyataan pailit hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Menurut Undang-Undang Kepailitan, pengadilan yang berwenang untuk mengadili perkara permohonan kepailitan adalah pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum debitor. Pada Penjelasan ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa, "*yang dimaksud pengadilan adalah Pengadilan Niaga yang merupakan pengkhususan pengadilan di bidang perniagaan yang dibentuk dalam lingkungan Peradilan Umum yang diatur secara khusus di dalam Bab III Lampiran Undang-Undang Kepailitan yakni mulai Pasal 250-283.*" Pernyataan pailit tersebut harus melalui proses pemeriksaan di pengadilan setelah memenuhi persyaratan di dalam pengajuan permohonannya, pengadilan yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara kepailitan adalah Pengadilan Niaga.

Tujuan utama kepailitan menurut *Mosgan Situmorang*²³³ adalah untuk melakukan pembagian antara para kreditor atas kekayaan debitor oleh kurator. Kepailitan tersebut dimaksudkan untuk menghindari terjadinya sitaan terpisah atau eksekusi terpisah oleh kreditor dan menggantikannya dengan mengadakan sitaan bersama sehingga kekayaan debitor dapat dibagikan kepada semua kreditor sesuai dengan hak masing-masing karena kepailitan ada untuk menjamin para kreditor memperoleh hak-haknya atas harta debitor pailit.

²³³Mosgan Situmorang, "Tinjauan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 1998 menjadi Undang-Undang", *Majalah Hukum Nasional* Nomor 1, 1999, hlm.163.

Seorang debitor yang berhutang kepada beberapa kreditor dan diketahui cidera janji atau wanprestasi, maka para kreditor akan berusaha siapa yang paling cepat mendapatkan pembayaran paling banyak dengan berbagai cara, baik yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, maupun dengan cara-cara yang mendekati tindak pidana. Hal ini diperkuat dengan pendapat *Kartini Muljadi*²³⁴ yang menyatakan bahwa, yang menjadi maksud dan tujuan dari Undang-Undang Kepailitan, yaitu untuk menghindari keadaan yang dapat merugikan kreditor, selain itu ditinjau dari sudut sejarah hukum, Undang-Undang kepailitan bertujuan untuk melindungi para kreditor dengan memberikan jalan yang jelas dan pasti untuk menyelesaikan utang yang tidak dapat dibayar.²³⁵

Dengan adanya penghentian putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit oleh Pengadilan Niaga dan debitor yang beritikad tidak baik atau tidak kooperatif dapat menyebabkan timbulnya kerugian bagi pihak ketiga atau penggugat seperti dalam hal berkurangnya harta pailit dan lampaunya waktu yang telah ditetapkan. Untuk kepentingan inilah diperlukan adanya kepastian hukum terhadap pihak debitor dan kreditor mengenai kewenangan mengadili permohonan pernyataan pailit antara Pengadilan Niaga dan Pengadilan Negeri.

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas maka penulis memandang perlu untuk dilakukan tulisan yang berjudul **“KEWENANGAN PENGADILAN NIAGA DALAM MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERKARA PERMOHONAN PERNYATAN PAILIT (Studi Terhadap Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga terhadap Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit di Pengadilan Negeri)”**

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah kompetensi Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memutus perkara permohonan pernyataan pailit?
2. Bagaimanakah rasio hukum putusan Pengadilan Niaga menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit?

²³⁴Kartini Muljadi, *Pengertian dan Prinsip-prinsip Umum Hukum Kepailitan*, Rudhy A.Lontoh et, al, (ed), *Op.Cit.*, hlm.75-76.

²³⁵Erman Rajagukguk, *Latar Belakang dan Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan*, Rudhy A.Lontoh et.al, (ed), *Op.Cit.*, hlm.181.

BAB II

Pembahasan

A. Kedudukan dan Wewenang Pengadilan Niaga

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, wewenang diartikan sebagai berikut: ²³⁶

- a. Hak dan kekuasaan untuk bertindak
- b. Kekuasaan untuk membuat keputusan
- c. Melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain
- d. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan

Menurut *Salmon*, wewenang dapat diartikan sebagai hak. Hak mempunyai pengertian sebagai berikut:

1. Hak dalam arti sempit
2. Kemerdekaan
3. Kekuasaan
4. Imunitas

Untuk pertama kalinya pada tanggal 20 Agustus 1998 berdasarkan Undang-Undang Nomor 4/PRP/1998, Pengadilan Niaga dibentuk pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang mana Pengadilan Niaga tersebut berwenang untuk menerima permohonan Kepailitan dan PKPU yang meliputi lingkup di seluruh wilayah Indonesia, yang terletak di Jalan Gajah Mada 17, Jakarta. Secara bertahap Pengadilan Niaga akan dibentuk dengan Keputusan Presiden, dengan memperhatikan kebutuhan dan kesiapan sumber daya yang diperlukan.²³⁷

Saat ini, pengaturan keberadaan dan kewenangan Pengadilan Niaga keberadaannya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, tidak dengan Undang-Undang tersendiri yang mengatur tentang susunan, kedudukan, kewenangan, dan hukum acara Pengadilan Niaga sebagaimana ditentukan dalam Undang-Wewenang Pengadilan Niaga merupakan hak, dalam arti kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang untuk menjalankan tugas (kewajiban) yang dibebankan. Pengadilan Niaga merupakan lembaga peradilan yang berada dibawah Peradilan Umum.²³⁸

²³⁶Dani K, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Putra Harsa, 2002, hlm.679.

²³⁷Bernadette Waluyo, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1999, hlm.95.

²³⁸Rahayu Hartini, *Hukum Kepailitan*, Malang: Universitas Muhamadiyah Malang, 2008, hlm258.

Berdasarkan wewenang Pengadilan Niaga dalam memutuskan perkara kepailitan, maka dalam hal ini Pengadilan Negeri kedudukannya membawahi Pengadilan Niaga.²³⁹

Dalam membahas mengenai kedudukan dan kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga, kita perlu mengacu kepada Pasal 284 ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 yang menyatakan bahwa ketentuan hukum acara yang dipergunakan dalam Pengadilan Niaga adalah sama dengan ketentuan hukum acara perdata *Het Inlands Reglement* (HIR) yang berlaku di Indonesia Undang Dasar 1945. Hal ini sejalan dengan pendapat *Asep Iwan Iriawan* yang menyatakan bahwa sengketa bisnis yang diajukan ke Pengadilan Niaga berbagai macam kasus, tapi kewenangan Pengadilan Niaga ini tidak jelas dan tegas disebutkan dalam Undang-Undang Kepailitan. “Undang-Undang ini terkadang membuat bingung para hakim, inilah yang membuat ketidakpastian, dalam suatu perkara ada yang membolehkan ada yang tidak membolehkan.”²⁴⁰

Secara umum wewenang Pengadilan Niaga dapat dilihat pada ketentuan Pasal 281 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 jo Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 menyatakan bahwa Pengadilan Niaga tetap berwenang memeriksa dan memutus perkara yang menjadi ruang lingkup Pengadilan Niaga sebagaimana dalam bagian Ketentuan Penutup Bab VII Pasal 306 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang menyatakan bahwa:

“Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang dibentuk berdasarkan ketentuan pasal 281 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kepailitan sebagaimana telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, dinyatakan tetap berwenang memeriksa dan memutus perkara yang menjadi lingkup tugas Pengadilan Niaga.”

Pasal 300 ayat (1) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang menyatakan bahwa, “Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, selain memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, berwenang pula memeriksa dan memutus perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya dilakukan oleh Undang-Undang.”

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999, pemerintah membentuk Pengadilan Niaga pada empat wilayah Pengadilan Negeri lainnya, yaitu sebagai berikut:

- a. Pengadilan Negeri Ujung Pandang
- b. Pengadilan Negeri Medan

²³⁹*Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Mengadili Perkara Kepailitan*, <http://www.Journalonlines.info/>, diakses pada 3 Desember 2014.

²⁴⁰Asep Iwan Iriawan, *Kewenangan Pengadilan Niaga Tidak Jelas*, <http://www.Maxblogpress.com/plugins/msa/>, *Berita*, diakses pada 7 Desember 2014.

- c. Pengadilan Negeri Surabaya
- d. Pengadilan Negeri Semarang

Dengan pembagian kewenangan tersebut, kewenangan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat hanya terbatas pada daerah hukumnya. Untuk mengatasi masa peralihan kewenangan antara Pengadilan Niaga dengan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri lainnya, dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999 ditentukan sebagai berikut:

- A. Sengketa di bidang perniagaan yang termasuk ruang lingkup kewenangan Pengadilan Niaga pada Pengadilan–Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999 pada saat keputusan Presiden ini ditetapkan telah diperiksa, tetapi belum diputus oleh Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- B. Sengketa di bidang perniagaan yang termasuk lingkup kewenangan Pengadilan Niaga pada Pengadilan–Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 pada saat Keputusan Presiden ditetapkan telah diajukan tetapi belum diperiksa oleh Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dilimpahkan kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Ujung Pandang, Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Negeri Surabaya, dan Pengadilan Negeri Semarang sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999.²⁴¹

Wewenang Pengadilan Niaga dalam kaitannya dengan tugas pokoknya terbagi atas dua bentuk yaitu sebagai berikut:

a. Kewenangan Absolut

Berarti Pengadilan Niaga berwenang memeriksa setiap permohonan pernyataan pailit dan PKPU serta berwenang untuk memeriksa perkara lain yang ditetapkan dengan undang–undang. Salah satu contoh bidang perniagaan yang juga menjadi kewenangan Pengadilan Niaga adalah persoalan Hak atas Kekayaan Intelektual.

Selain itu, Undang-Undang Kepailitan juga mempertegas kewenangan Pengadilan Niaga yang terkait dengan perjanjian yang memuat klausula arbitrase, yaitu pada ketentuan Pasal 303 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

" Pengadilan tetap berwenang memeriksa dan menyelesaikan permohonan pernyataan pailit dari para pihak yang terikat dengan perjanjian yang memuat klausula arbitrase, sepanjang

²⁴¹Jono, *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm.84.

utang yang menjadi dasar permohonan pernyataan pailit telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) undang-undang ini.”

Pasal 303 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 memberikan penegasan bahwa meskipun dalam perjanjian utang piutang mengandung klausula arbitrase, Pengadilan Niaga tetap berwenang untuk memeriksa dengan syarat bahwa utang yang menjadi dasar permohonan pernyataan pailit telah memenuhi ketentuan yaitu adanya dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih.

Perlu diketahui bahwa kepailitan adalah suatu instrumen khusus yang terpisah dari struktur proses penyelesaian sengketa yang umumnya diperiksa dalam Hukum Acara biasa. Seharusnya keberadaan klausula arbitrase tidak membuat Pengadilan Niaga kehilangan kewenangannya untuk memeriksa dan menyatakan pailit, karena beberapa hal:

1. Bahwa fungsi Pengadilan Niaga dalam kepailitan adalah tidak tergantikan. Dengan pendapat Majelis Hakim yang menyatakan ketidakwenangan Pengadilan karena adanya klausula Arbitrase, maka akan meniadakan kemungkinan pengajuan pailit terhadap setiap pihak yang terikat klausula arbitrase. Karena dimasa yang akan datang orang akan menggunakan klausula arbitrase sebagai metode preventif (pencegahan) munculnya tuntutan pailit, yang mana akan amat tidak menguntungkan bagi tujuan kepailitan itu sendiri. Sebagaimana contoh pada perkara kepailitan antara PT. Invironmental Network Indonesia sebagai pemohon pernyataan pailit/kreditor melawan PT. Putra Putri Fortuna Windu dan PPF International Corporation sebagai termohon pailit/debitor, berdasarkan perjanjian pemohon menerima pekerjaan jasa manajemen termasuk kontruksi di bidang agrikultur atau proyek tambak udang dari termohon I dengan mengeluarkan biaya terlebih dahulu, termasuk membayar tenaga kerja yang diperlukan, dan secara berkala akan diganti oleh termohon I dengan menggunakan uang dari termohon II selaku penyandang dana, akan tetapi sebelum perjanjian berakhir pihak termohon mengakhiri secara paksa perjanjian tersebut, selain itu terdapat perbedaan jumlah utang yang harus dibayarkan oleh termohon kepada pemohon. Berdasarkan fakta tersebut pemohon mengajukan permohonan pernyataan pailit kepada Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Akan tetapi majelis hakim tidak mengabulkan permohonan tersebut karena para pihak memasukkan klausul arbitrase dalam perjanjiannya. Perkara kepailitan antara PT. Invironmental Network

Indonesia melawan PT. Putra Putri Fortuna Windu dan PPF International Corporation tersebut diselesaikan sampai dengan upaya hukum Peninjauan Kembali.²⁴²

2. Kepailitan sendiri, karena sifatnya merupakan suatu permohonan tidak memerlukan adanya sengketa untuk dapat memerlukan suatu keadaan pailit
3. Kepailitan mengakibatkan bahwa segala pelaksanaan putusan hakim terhadap setiap bagian dari harta kekayaan si berutang yang dimulainya sebelum kepailitan seketika harus dihentikan.²⁴³

Di samping itu, terdapat beberapa argumentasi yuridis mengenai kewenangan absolut yang eksklusif dalam persoalan kepailitan, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa Undang-Undang Kepailitan merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang Arbitrase. Dalam Undang-Undang Kepailitan secara tegas dinyatakan bahwa Pengadilan Niaga merupakan satu-satunya pengadilan yang berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara kepailitan dan PKPU. Ketentuan ini merupakan ketentuan yang memaksa (*aanvullenrechts*) dan tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak dengan mencantumkan klausula arbitrase.
2. Bahwa Undang-Undang juga tidak memberikan pilihan hukum dalam permohonan kepailitan selain daripada kewenangan Pengadilan Niaga sebagai pengadilan khusus, dan tentang kewenangan mengadili kepailitan tersebut, Pengadilan Niaga tidak tunduk pada pilihan hukum dan kewenangan yang diatur dalam perjanjian.²⁴⁴

Dari segi teoritis, mengenai kewenangan Pengadilan Niaga dalam memutus permohonan kepailitan sebagaimana diungkapkan oleh *Fred B.G. Tumbuan* bahwa Pengadilan Niaga tetap berwenang memeriksa dan menyelesaikan permohonan pailit dari para pihak yang terikat perjanjian yang memuat klausula arbitrase, sepanjang utang yang menjadi dasar permohonan pernyataan pailit telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004.²⁴⁵

Problematika lebih lanjut dari kewenangan absolut Pengadilan Niaga dalam sengketa kepailitan adalah apakah kompetensi absolut tersebut hanya memeriksa, mengadili, dan memutus perkara permohonan pailit dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Artinya, bagaimana dengan perkara-perkara yang berkaitan dengan kepailitan, misalnya *actio*

²⁴²Pengadilan Niaga dan Kepailitan, http://www.lawskripsi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=99, *Artikel*, diakses pada 6 Desember 2014.

²⁴³Sunarmi, *Hukum Kepailitan Edisi 2*, Jakarta: PT.Sofmedia, 2010, hlm.242-243.

²⁴⁴M. Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan "Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan"*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm.343.

²⁴⁵Fred B.G.Tumbuan, "Dampak Arbitrase terhadap Kepailitan", Dalam Emmy Yuhassarie, *Interaksi antara Arbitrase dan Proses Kepailitan*, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 2004, hlm.8.

pauliana kepailitan, sengketa perburuhan dalam perseroan terbatas yang pailit, bantahan terhadap sita jaminan atas harta kekayaan debitor sebelum dinyatakan pailit.

Dalam ketentuan Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Putusan atas permohonan pernyataan pailit dan hal-hal lain yang berkaitan dan/atau diatur dalam Undang-Undang ini diputuskan oleh pengadilan yang daerah hukumnya meliputi daerah tempat kedudukan hukum debitor”. Adapun yang dimaksudkan hal-hal yang lain, adalah antara lain, *actio pauliana*, perlawanan pihak ketiga terhadap penyitaan, atau perkara dimana debitor, kreditor, kurator atau pengurus menjadi salah satu pihak dalam perkara yang berkaitan dengan harta pailit termasuk gugatan kurator terhadap direksi yang menyebabkan perseroan dinyatakan pailit karena kelalaiannya atau kesalahannya. Hukum acara yang berlaku dalam mengadili perkara termasuk “hal-hal lain” adalah sama dengan Hukum Acara Perdata yang berlaku bagi perkara permohonan pernyataan pailit termasuk mengenai pembatasan jangka waktu penyelesaiannya.²⁴⁶

b. Kewenangan Relatif

Hal ini ditunjukkan dengan adanya pembagaaian wilayah yurisdiksi relatif bagi perkara yang diajukan kepada Pengadilan Niaga berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut:

- 1) Daerah hukum Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Ujung Pandang meliputi wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Maluku, dan Irian Jaya;
- 2) Daerah hukum Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Medan meliputi provinsi Sumatera Utara, Riau, Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, dan Daerah Istimewa Aceh;
- 3) Daerah hukum Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya meliputi provinsi Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Timor Timur;
- 4) Daerah hukum Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Semarang, meliputi provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengadilan Niaga pertama kali dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 dibentuk di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sehingga dengan dibentuknya Pengadilan Niaga secara hukum telah mengambil sebagian kompetensi absolut dari pengadilan Negeri sebagai induknya. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa semenjak berlakunya Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 telah memindahkan kewenangan mutlak

²⁴⁶M. Hadi Subhan, *Op.Cit.*, hlm.103-104.

(absolut) dari Pengadilan Umum untuk memeriksa permohonan pailit, dengan menetapkan Pengadilan Niaga sebagai Pengadilan yang memiliki wewenang untuk menerima permohonan Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Konsekuensinya, bahwa suatu pengadilan tidak dapat memeriksa gugatan atau permohonan yang diajukan kepadanya apabila secara formil gugatan tersebut masuk kedalam ruang lingkup kewenangan mutlak Pengadilan Niaga. Hal ini sejalan dengan ketentuan pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang dimaksud pengadilan adalah Pengadilan Niaga dalam lingkungan Peradilan Umum. Dengan demikian, apabila ada perkara yang berkaitan dengan debitor, kreditor, kurator atau pengurus menjadi salah satu pihak dalam perkara yang berkaitan dengan harta pailit, maka berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat 1 jo. Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa perkara kepailitan tersebut diputuskan oleh Pengadilan Niaga yang daerah hukumnya meliputi daerah tempat kedudukan hukum debitor. Jika perselisihan ini diajukan ke Pengadilan Negeri atas dasar ketentuan Pasal 127 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, padahal diajukan ke Pengadilan Niaga atas dasar ketentuan Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, maka hal ini mengakibatkan putusan Pengadilan Negeri tersebut menjadi tidak sah karena telah melanggar kewenangan absolut Pengadilan Niaga untuk mengadili.

Adanya dualisme kewenangan dalam hal mengadili antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Niaga berkaitan erat dengan fokus kajian teori kewenangan ialah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. *Indroharto* mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu meliputi:

- a) Atribusi merupakan pemberian kewenangan oleh pembuat Undang-Undang sendiri kepada suatu organisasi pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali;
- b) Delegasi merupakan penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain;
- c) Mandat merupakan pelimpahan wewenang kepada bawahan.²⁴⁷

²⁴⁷Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.196.

Konsep kewenangan Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memeriksa putusan pernyataan pailit berkesesuaian pula dengan ajaran tentang ruang lingkup kekuasaan hukum, terhadap siapa, dimana dan apabila hukum berlaku (*gezag, heerschappij*), yang meliputi:

- 1) *Personengebied*: Terhadap siapa kekuasaan hukum diberlakukan.
- 2) *Ruimtegebied*: Wilayah-di mana kekuasaan hukum diberlakukan.
- 3) *Tijdsgebied*: Hukum mana yang dijalankan atau diberlakukan.
- 4) *Zakengebied*: Bidang hukum (apa) kekuasaan hukum diberlakukan.²⁴⁸

Sejalan dengan teori *Gebiedleer* patut pula dikemukakan teori kewenangan, meskipun asas legalitas mengandung kelemahan, ia tetap tetap menjadi prinsip setiap negara hukum. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*," yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.²⁴⁹

Menurut *F.P.C.L. Tonnaer* sebagaimana dikutip oleh *Ridwan HR*,²⁵⁰ "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als her vermogen op positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*." (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Lebih lanjut dikatakan oleh *Ridwan HR*, bahwa secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Selanjutnya dengan mengutip *Indroharto*,²⁵¹ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Sementara itu, pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk

²⁴⁸Amrah Muslimin, *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1982, hlm.127.

²⁴⁹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 100-101.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹Indroharto, dalam KN. Sofyan Hasan, *Sertifikasi Halal Produk Pangan Dalam Hukum Positif Di Indonesia (Sebagai Implementasi Perlindungan Jaminan Kepastian Hukum terhadap Warga Negara)*, *Disertasi*, Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2014, hlm.53.

dan atas nama pemberi mandat (*mandans*) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak dan pemberi mandat.

Di dalam praktik, urusan-kewenangan pemerintahan itu tidak selalu dijalankan sendiri oleh pemerintah seperti presiden sebagai kepala pemerintahan beserta perangkatnya atau kepala daerah beserta perangkatnya, namun dijalankan pula oleh pihak-pihak lain bahkan pihak swasta yang diberi wewenang untuk menjalankan urusan pemerintahan. *E. Utrecht*²⁵² menyebutkan beberapa cara pelaksanaan urusan pemerintah, yaitu:

- 1) Yang bertindak ialah administrasi negara sendiri;
- 2) Yang bertindak ialah subyek hukum (=badan hukum) lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah;
- 3) Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi atau berdasarkan izin (*vergunning*) yang diberikan oleh pemerintah;
- 4) Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang diberikan subsidi pemerintah;
- 5) Yang bertindak ialah pemerintah bersama-sama dengan subyek hukum lain yang bukan administrasi negara dan kedua belah pihak itu tergabung dalam bentuk kerja sama (*vorm van samenwerking*) yang diatur oleh hukum privat;
- 6) Yang bertindak ialah yayasan yang didirikan oleh pemerintah atau diawasi pemerintah;
- 7) Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang bukan administrasi negara, tetapi diberi suatu kekuasaan memerintah (delegasi perundang-undangan).

Teori *Gebiedleer-Logmann* dan teori kewenangan pemerintahan ini akan dipergunakan dalam rangka membahas (seberapa pentingnya atau urgennya) kewenangan yang diberikan kepada Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit.

Pengadilan Niaga diharapkan mampu memberikan solusi penyelesaian sengketa utang piutang yang terjadi antara debitor dan kreditor, sehingga perlindungan hukum yang seimbang bagi para pihak dapat tercapai sehingga akan berkesesuaian dengan keberlakuan asas keseimbangan yang diatur dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004

²⁵²E. Utrecht, dalam KN. Sofyan Hasan, Sertifikasi Halal Produk Pangan Dalam Hukum Positif Di Indonesia (Sebagai Implementasi Perlindungan Jaminan Kepastian Hukum terhadap Warga Negara), *Disertasi*, Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2014, hlm.54.

tentang Kepailitan dan PKPU. Keberadaan Pengadilan Niaga dalam era globalisasi ini sangat diperlukan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa niaga secara cepat, selain itu juga Pengadilan Niaga berwenang menyelesaikan aneka masalah kepailitan, seperti masalah pembuktian, verifikasi utang, *actio pauliana*, dan lain sebagainya.

Permasalahan lain yang muncul adalah berkaitan dengan penyelesaian perkara kepailitan adalah tentang kewenangan Pengadilan, yaitu antara Pengadilan Niaga dan Pengadilan Negeri. Pengadilan Niaga berada pada lingkungan Peradilan Umum dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri. Namun demikian, kewenangannya berbeda dengan Pengadilan Negeri. Berdasarkan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara perdata dan pidana di tingkat pertama. Perubahan secara umum atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum pada dasarnya untuk peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan yang terpadu (*integrated justice system*), terlebih peradilan umum secara konstitusional merupakan salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara perdata dan pidana. Kemudian pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum menyatakan Pengadilan adalah Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi di lingkungan Peradilan Umum.

Dalam pelaksanaan tugas kewenangan tersebut, ternyata pada dasarnya proses kepailitan di Pengadilan tidak efektif. Hal ini terjadi, karena sering terdapat perkara-perkara yang menimbulkan persinggungan antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Niaga. Adapun persinggungan yang terjadi adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menjelaskan bahwa demi hukum debitor pailit kehilangan haknya untuk berbuat bebas atas harta kekayaannya, sehingga karena itu ia tidak berhak bertindak sebagai penggugat atau tergugat.
- 2) Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa debitor pailit yang hendak menuntut haknya (dalam hal ini sebagai penggugat) atau yang dituntut memenuhi kewajibannya (dalam hal ini sebagai tergugat), harus diwakili oleh kurator.

- 3) Berdasarkan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa bagi pihak yang mempunyai tagihan kepada debitor pailit, haknya hanyalah memajukan dan melaporkan kepada kurator untuk dicocokkan.
- 4) Berdasarkan ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa apabila ada tuntutan dari debitor pailit terhadap tergugat, maka atas permintaan tergugat, perkara harus ditangguhkan untuk keperluan hakim memanggil kurator agar mengambil alih perkara.
- 5) Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa segala pelaksanaan putusan hakim terhadap setiap bagian harta kekayaan si berutang (debitor pailit) yang telah dimulainya sebelum kepailitan, harus seketika dihentikan.²⁵³

Dalam rangka mempersiapkan sebuah institusi Pengadilan Niaga yang lebih baik di Indonesia, maka beberapa kewenangan Pengadilan Negeri khususnya perkara yang memiliki tingkat kerumitan cukup tinggi yang dapat dialihkan dapat dialihkan ke Pengadilan Niaga secara bertahap, sehingga hal ini dapat mengurangi beban Pengadilan Umum. Yang perlu dipersiapkan tatkala kewenangan perkara dari Pengadilan Umum dilimpahkan kepada Pengadilan Niaga yaitu perkara yang dilimpahkan sesuai dengan karakteristik Pengadilan Niaga yaitu prosenya cepat dan prosedur pembuktiannya sederhana. Hal ini merupakan satu kesatuan. Sebab tidak mungkin dilaksanakan prosesnya cepat jika tetap mengacu pada hukum acara yang berlaku di Pengadilan Negeri. Konsekuensi logisnya adalah perkara yang dilimpahkan harus disederhanakan baik dalam konteks prosedural maupun pembuktiannya.

Dalam kaitannya dengan kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga untuk menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit, terlebih dahulu perlu diketahui kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Negeri yang merupakan wewenang Pengadilan Negeri dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Pengadilan Negeri merupakan pengadilan sehari-hari biasa untuk segala penduduk, yang mempunyai wewenang untuk memeriksa dan memutus dalam peradilan tingkat pertama segala perkara perdata dan pidana yang dulu diperiksa dan diputus oleh pengadilan-pengadilan yang dihapuskan (Pasal 5 ayat 3a Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951).

Dalam teori hukum acara perdata yang bermuara pada *civil law system Eropa Continental*, dikenal dua jenis kompetensi, yakni kompetensi absolut (*attributie van rechtsmacht*) adalah

²⁵³Parwoto Wignjosumarto, *Hukum Kepailitan Selayang Pandang "Himpunan Makalah"*, Jakarta: PT. TataNusa, hlm.134.

wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi) maupun dalam lingkungan peradilan yang berbeda (Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama). Selanjutnya *kompetensi relatif (distributie van rechtsmacht)* adalah pembagian kekuasaan mengadili antara badan pengadilan yang serupa yang didasarkan pada tempat tinggal tergugat. Jadi kompetensi relatif ini berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan.²⁵⁴

Sebagaimana diketahui bahwa salah satu pertimbangan dibentuknya Pengadilan Niaga adalah agar mekanisme penyelesaian perkara permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cepat dan efektif. Keberadaan Pengadilan Niaga tidak menambah kuantitas lingkungan peradilan baru di Indonesia. Ini secara tegas disebutkan dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1998. Artinya, Pengadilan Niaga hadir dan berada dalam lingkungan Peradilan Umum. Akan tetapi secara substansial kehadiran Peradilan Niaga jelas telah menggeserkan kompetensi absolut maupun relatif dari Pengadilan Negeri atas perkara-perkara permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban membayar utang. Selain kewenangan absolut dan relatif, Pengadilan Niaga juga memiliki kewenangan secara komprehensif.²⁵⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 280 Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998, menyatakan bahwa kewenangan secara komprehensif itu adalah kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan seputar kepailitan dan PKPU. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 300 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa kewenangan komprehensif yang dimiliki Pengadilan Niaga adalah sebagai berikut:

- 1) Memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit.
- 2) Penundaan kewajiban pembayaran utang.
- 3) Memeriksa perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya ditetapkan dengan Undang-Undang (misalnya, sengketa di bidang HAKI saat ini telah masuk wilayah Pengadilan Niaga).

Sebagai bahan perbandingan terdapat perbedaan kompetensi antara Pengadilan Niaga dengan Pengadilan Negeri. Pengadilan Niaga berfungsi menyelesaikan perkara kepailitan dalam arti sempit yakni memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit, penundaan

²⁵⁴Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008, hlm.23-24.

²⁵⁵Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, Likuidasi dan Kepailitan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.247.

kewajiban pembayaran utang, dan memeriksa perkara lain di bidang perniagaan yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Jadi kompetensi Pengadilan Niaga tidak mencakup seluruh perkara kepailitan, melainkan hanya yang tercantum pada ketentuan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004. Untuk perkara kepailitan yang terjadi di luar ketentuan tersebut, merupakan kompetensi Pengadilan Negeri untuk menyidangkan perkaranya.

Dari sudut peninjauan yuridis, eksistensi Pengadilan Niaga dapat dikaji dengan mengkaitkan segi yuridis peninjauan Undang-Undang, baik secara vertikal maupun horizontal. Secara logika dapat diketahui bahwa ketentuan khusus itu akan lahir setelah ketentuan umumnya lahir terlebih dahulu, jadi dalam hal ini Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman termasuk kedalam ketentuan umum dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (perubahan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965), dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 ini menjadi ketentuan umum bagi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998. Kemudian dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dan selanjutnya pada ketentuan Undang-Undang 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Hal ini merupakan asas dalam ilmu hukum yang berlaku secara tidak tertulis yang kita kenal dengan istilah *"lex specialis derogat lex generalis"*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan bahwa "Peradilan Umum adalah peradilan yang umumnya mengenai perkara perdata dan pidana, dan tidak menutup adanya kemungkinan terbentuk pengkhususan dalam masing-masing lingkungan peradilan, misalnya dalam lingkungan Peradilan Umum dapat dilakukan pengkhususan berupa Pengadilan Lalu Lintas, Pengadilan Ekonomi, Pengadilan Niaga yang diatur oleh Undang-Undang. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Pengadilan Niaga telah memiliki landasan hukum yang jelas dan tegas bagi terciptanya asas hukum acara perdata yaitu proses yang sederhana, tuntas dan segera.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10 yang diatur dalam Undang-Undang. Ketentuan Pasal 10 ayat 1 menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di

bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 10 ayat 2 menyatakan bahwa Badan Peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa peradilan umum merupakan peradilan yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 27 ayat 1 menyatakan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 25. Selanjutnya, di dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 menyatakan bahwa ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat diatur dalam Undang-Undang.

Mengenai tugas dan wewenang Pengadilan Niaga pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 diatur pada ketentuan Pasal 280. Sedangkan, pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 diatur pada ketentuan Pasal 300. Pengadilan Niaga merupakan lembaga peradilan yang berada di bawah lingkungan Peradilan Umum yang mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit;
- b. Memeriksa dan memutus permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
- c. Memeriksa perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya ditetapkan dengan Undang-Undang, misalnya sengketa di bidang HAKI.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 juga mengatur tentang kewenangan Pengadilan Niaga dalam hubungannya dengan perjanjian yang mengandung klausula arbitrase. Dalam Pasal 303 ditentukan bahwa Pengadilan tetap berwenang memeriksa dan menyelesaikan permohonan pernyataan pailit dari pihak yang terikat perjanjian yang memuat klausula arbitrase, sepanjang utang yang menjadi dasar permohonan pernyataan pailit telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) tentang syarat-syarat kepailitan. Ketentuan pasal tersebut dimaksudkan untuk memberi penegasan bahwa Pengadilan tetap berwenang memeriksa dan menyelesaikan permohonan pernyataan pailit dari para pihak, sekalipun perjanjian utang piutang yang mereka buat memuat klausula arbitrase.

pembentukan Pengadilan Niaga adalah dipisahkannya yuridiksi untuk memeriksa permohonan pailit dari Pengadilan Negeri kepada Pengadilan Niaga. Undang-Undang mengatur bahwa dengan dibentuknya Pengadilan Niaga, maka permohonan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang hanya dapat diperiksa oleh Pengadilan Niaga. Ide dasar dan struktur pembentukan Pengadilan Niaga tidak dimaksudkan agar Pengadilan Niaga hanya

berfungsi sebagai "Pengadilan untuk perkara kepailitan", sebagaimana ditentukan dalam Pasal 280 ayat 2 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004. Hal ini ditunjukkan dengan adanya 2 bentuk kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan Absolut

Kompetensi absolut merupakan kewenangan memeriksa dan mengadili antar badan peradilan. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur tentang badan peradilan beserta kewenangan yang dimiliki. Pengadilan Niaga merupakan pengadilan khusus yang berada di bawah Pengadilan umum yang diberi kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Selain itu, menurut Pasal 300 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, Pengadilan Niaga juga berwenang pula memeriksa dan memutus perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya dilakukan dengan Undang-Undang. Perkara lain di bidang perniagaan ini misalnya, tentang gugatan pembatalan paten dan gugatan penghapusan pendaftaran merek. Kedua hal tersebut masuk ke dalam bidang perniagaan dan diatur pula dalam Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek. Dengan kompetensi absolut ini maka hanya Pengadilan Niaga sebagai satu-satunya badan peradilan yang berhak memeriksa dan memutus perkara-perkara tersebut.

Setidaknya ada lima bidang dominan yang ingin diperluas kewenangan absolut Pengadilan Niaga, yaitu sebagai berikut:

a. Perbankan

Bank sangat terkait dengan kepentingan masyarakat. Masalah hukum perbankan tidak sesederhana sebagaimana persyaratan pailit dan membutuhkan pembuktian yang tidak sumir. Putusan di tingkat Pengadilan Niaga sampai Mahkamah Agung kenyataannya telah memutuskan pengertian utang pada beberapa definisi.²⁵⁶ Hal ini dikarenakan Undang-Undang Kepailitan tidak tegas mendefinisikan utang sehingga dalam praktik berkembang dua macam pertimbangan hakim.

b. Asuransi

Lembaga penyelesaian sengketa niaga untuk bidang asuransi sangat dibutuhkan, mengingat para pencari keadilan menganggap Pengadilan Niaga sebagai lembaga penyelesaian yang murah, cepat, dan mudah.

²⁵⁶H.P.Panggabean, "Tanggapan Terhadap Persepsi Negatif Masyarakat Mengenai Pengadilan Niaga dan Putusan-Putusannya", *Jurnal Hukum Bisnis* Vol 2 No.4, 2003, hlm.43-60.

c. Pasar Modal

Saat ini ada Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI) yang menyediakan sarana alternatif penyelesaian sengketa di bidang pasar modal yang cepat, transparan, mandiri dan adil.

d. Perseroan

e. HAKI

Kewenangan absolut tersebut juga diperluas dengan menambahkan kewenangan pemeriksaan sengketa pada merek dan paten. Adapun bidang-bidang yang dapat ditangani oleh Pengadilan Niaga antara lain Desain Industri dan Tata Letak Sirkuit Terpadu.

Sengketa niaga termasuk satu diantara bentuk kompetensi absolut Pengadilan Niaga, hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 303 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa:

"Pengadilan tetap berwenang memeriksa dan menyelesaikan permohonan pernyataan pailit dari para pihak yang terikat perjanjian yang memuat klausula arbitrase, sepanjang utang yang menjadi dasar permohonan pernyataan pailit telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang ini."

Adapun Sengketa Niaga yang termasuk kompetensi absolut Pengadilan Niaga dapat diartikan sebagai:

- a. Sengketa yang tidak termasuk kompetensi absolut Pengadilan Negeri, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Anak-anak, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN);
- b. Sengketa antara orang-orang yang beragama Islam, mengenai nikah, talak, rujuk, perceraian, perwalian, warisan, wakaf;
- c. Sengketa mengenai status perorangan termasuk warisan yang diatur dalam KUHPerduta;
- d. Sengketa yang berhubungan dengan perjanjian dimana para pihak telah membuat perjanjian arbitrase tertulis yaitu para pihak telah membuat kesepakatan tentang cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum. Menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menyatakan bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase. Namun, ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa tidak sinkron dengan Undang-Undang Kepailitan yang justru berwenang memeriksa dan menyelesaikan

permohonan pernyataan pailit dari para pihak yang terikat perjanjian yang memuat klausula arbitrase.²⁵⁷

2. Kewenangan Relatif

Kompetensi relatif merupakan kewenangan atau kekuasaan mengadili antar Pengadilan Niaga. Pengadilan Niaga sampai saat ini baru ada lima. Pengadilan Niaga tersebut berkedudukan sama di Pengadilan Negeri. Pengadilan Niaga hanya berwenang memeriksa dan memutus perkara pada daerah hukumnya masing-masing. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa putusan atas permohonan pernyataan pailit diputus oleh Pengadilan Niaga yang daerah hukumnya meliputi daerah tempat kedudukan hukum debitor, apabila debitor telah meninggalkan wilayah Negara Republik Indonesia, maka Pengadilan yang berwenang menjatuhkan putusan atas permohonan pernyataan pailit adalah Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum terakhir debitor. Dalam hal debitor adalah pesero suatu firma, Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum firma tersebut juga berwenang memutuskan.

Debitor yang tidak berkedudukan di wilayah negara Republik Indonesia tetapi menjalankan profesi atau usahanya di wilayah negara Republik Indonesia, Pengadilan yang berwenang adalah Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan atau kantor pusat debitor menjalankan profesi atau usahanya di wilayah negara Republik Indonesia. Dalam hal debitor merupakan badan hukum, tempat kedudukan hukumnya adalah sebagaimana dimaksud dalam anggaran dasarnya.²⁵⁸

Kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit berkaitan erat dengan teori validitas atau legitimasi hukum. Teori validitas atau legitimasi hukum adalah teori yang mengajarkan bagaimana dan apa syarat-syaratnya agar suatu kaidah hukum menjadi legitimate dan sah berlakunya, sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat, bila perlu dengan upaya paksa yaitu suatu kaidah hukum yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- 1) Kaidah hukum tersebut haruslah dirumuskan ke dalam berbagai bentuk aturan formal, seperti dalam bentuk pasal-pasal dari Undang-Undang dasar, Undang-Undang dan berbagai bentuk peraturan lainnya, aturan internasional seperti traktat, konvensi atau setidaknya dalam bentuk adat kebiasaan;

²⁵⁷Annalisa Yahanan, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Palembang: UNSRI, 2007, hlm.19.

²⁵⁸Rahayu Hartini, *Hukum Kepailitan*, Malang: Universitas Muhamadiyah Malang, 2003, hlm.72.

- 2) Aturan formal tersebut harus dibuat sah misalnya jika dalam bentuk Undang-Undang harus dibuat parlemen (bersama dengan pemerintah);
- 3) Secara hukum, aturan hukum tersebut tidak dapat dibatalkan;
- 4) Terhadap aturan formal tersebut tidak ada cacat yuridis lainnya misalnya tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi lainnya;
- 5) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan oleh badan-badan penerap hukum seperti pengadilan, kepolisian dan kejaksaan;
- 6) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat;
- 7) Kaidah hukum tersebut harus sesuai dengan jiwa bangsa yang bersangkutan.²⁵⁹

B. Proses Beracara di Pengadilan Niaga

Berdasarkan ketentuan Pasal 299 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang menyatakan bahwa "*Kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini maka hukum acara yang berlaku adalah Hukum Acara Perdata*". Ini berarti bahwa pada dasarnya hukum acara perdata yang berlaku pada Pengadilan Niaga tidak lain adalah hukum acara perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. Dalam hal ini berarti yang berlaku adalah *Het Herzienne Inlandsch Reglement* (HIR) atau Reglement Indonesia yang Diperbaharui (RIB) untuk Jawa dan Madura, dan *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBG) untuk daerah luar Jawa dan Madura serta KUHPerdata, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 yang terakhir diganti dengan Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004.

Hukum acara di Pengadilan Niaga dalam perkara kepailitan mempunyai ciri yang berbeda antara lain:

a) Acara dengan surat

Acara perdata di muka Pengadilan Niaga berlaku dengan tulisan atau surat (*schiftelijke procedure*). Acara dengan surat berarti bahwa pemeriksaan perkara pada pokoknya berjalan dengan tulisan. Akan tetapi, kedua belah pihak mendapat kesempatan juga untuk menerangkan kedudukannya dengan lisan.

b) Kewajiban dengan Bantuan Ahli

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 dan PKPU mewajibkan bantuan seorang ahli hukum. Adapun dasar yang menjadi pertimbangan

²⁵⁹Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm.110.

ketentuan tersebut adalah bahwa di dalam suatu proses kepailitan dimana memerlukan pengetahuan tentang hukum dan kecakapan teknis, perlu kedua pihak yang bersengketa dibantu oleh seorang atau beberapa ahli yang memiliki kemampuan teknis, agar segala sesuatunya berjalan dengan layak dan wajar.

c) Model Liberal-Individualistis

Hukum acara dalam proses kepailitan berpangkal pada pendirian bahwa hakim pada intinya pasif. Hakim hanya mengawasi supaya peraturan-peraturan acara yang ditetapkan dengan Undang-Undang dijalankan oleh kedua belah pihak. Acara demikian adalah model liberal-individualistis.

d) Pembuktian Sederhana

Pemeriksaan perkara kepailitan di Pengadilan Niaga berlangsung lebih cepat hal ini dikarenakan Undang-Undang Kepailitan memberikan batasan waktu proses kepailitan. Selain itu, lebih cepatnya waktu pemeriksaan perkara di Pengadilan Niaga antara lain dipengaruhi oleh sistem pembuktian yang dianut, yaitu bersifat sederhana atau pembuktian secara sumir, ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Permohonan pernyataan pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta yang terbukti secara sederhana bahwa pernyataan untuk dinyatakan pailit telah terpenuhi. Pembuktian hanya meliputi syarat untuk dapat dipailitkan yaitu, adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, adanya kreditor yang lebih dari satu serta adanya fakta bahwa debitor atau termohon pailit telah tidak membayar utangnya. Sifat pembuktian yang sederhana dapat digunakan hakim niaga sebagai alasan untuk menolak permohonan pailit yang diajukan kepadanya. Hakim dapat menyatakan bahwa perkara yang diajukan itu adalah perkara perdata biasa. Jika suatu perkara dikategorikan hakim niaga sebagai perkara yang pembuktiannya berbelit-belit, maka hakim dapat menyatakan bahwa kasus itu bukan kewenangan Pengadilan Niaga.

e) Waktu pemeriksaan yang terbatas

Pembaharuan yang tak kalah penting dari Undang-Undang Kepailitan ialah tentang pemeriksaan yang dibatasi waktunya. Undang-Undang Kepailitan menentukan batas waktu pemeriksaan serta tenggang waktu yang pasti tentang hari putusan pailit harus diucapkan. Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menentukan bahwa Putusan Pengadilan atas permohonan pernyataan pailit harus diucapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah tanggal permohonan pernyataan pailit didaftarkan.

f) Putusan bersifat serta merta

Menurut Pasal 8 ayat (7) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004, putusan atas permohonan pernyataan pailit di Pengadilan Niaga dapat dilaksanakan lebih dahulu, meskipun terhadap putusan tersebut masih diajukan upaya hukum. Undang-Undang Kepailitan mewajibkan kurator untuk melaksanakan segala tugas dan kewenangannya untuk mengurus dan atau membereskan harta pailit terhitung sejak putusan pernyataan pailit ditetapkan. Meskipun putusan pailit tersebut di kemudian hari dibatalkan oleh suatu putusan yang secara hierarki lebih tinggi. Semua kegiatan pengurusan dan pemberesan oleh kurator yang telah dilakukan terhitung sejak putusan kepailitan dijatuhkan hingga putusan tersebut dibatalkan, tetap dinyatakan sah oleh Undang-Undang.

g) Klausula Arbitrase

Eksistensi Pengadilan Niaga, sebagai pengadilan yang dibentuk berdasarkan Pasal 280 ayat 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 memiliki kewenangan khusus berupa yurisdiksi substansk if eksklusif terhadap penyelesaian perkara kepailitan. Yurisdiksi substansif eksklusif tersebut mengesampingkan kewenangan absolut dari Arbitrase sebagai pelaksanaan prinsip *pacta sunt servanda* yang digariskan dalam Pasal 1338 KUHPerdara yang telah memberikan pengakuan *extra judicial* atas klausula Arbitrase untuk menyelesaikan sengketa para pihak sebagaimana telah diperjanjikan. Jadi, walaupun dalam perjanjian telah disepakati cara penyelesaian sengketa melalui arbitrase, di sini Pengadilan Niaga tetap memiliki kewenangan memeriksa dan memutus. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 300 Undang-Undang Kepailitan.

h) Tidak tersedia Upaya Banding

Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2007 dengan tegas menyatakan bahwa upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan atas permohonan pernyataan pailit adalah kasasi ke Mahkamah Agung. Jadi, terhadap putusan pada Pengadilan Niaga tingkat pertama tidak dapat diajukan upaya hukum banding.²⁶⁰

²⁶⁰Kelik Pramudya, Pengadilan Lembaga sebagai Lembaga Penyelesaian Perkara Kepailitan, *Artikel*, <http://click-gtg.blogspot.com/2009/02/pengadilan-niaga-sebagai-lembaga.html>, diakses pada 6 Desember 2014.

C. Susunan Organisasi Pengadilan Niaga

Undang-Undang Kepailitan menentukan bahwa dalam menjalankan tugasnya, selama masa sidang berlangsung Hakim Pengadilan Niaga, baik yang berbentuk Majelis maupun Hakim Tunggal, akan dibantu oleh seorang Panitera atau seorang Panitera Pengganti dan Juru Sita.²⁶¹

Hakim Pengadilan Niaga hanya dapat diangkat oleh dan berdasarkan syarat Keputusan Ketua Mahkamah Agung selama memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Telah berpengalaman sebagai hakim dalam lingkungan Peradilan Umum;
- b) Mempunyai dedikasi dan menguasai pengetahuan di bidang masalah-masalah yang menjadi lingkup kewenangan Pengadilan Niaga;
- c) Berwibawa, jujur dan berkelakuan tidak tercela;
- d) Telah berhasil menyelesaikan program pelatihan khusus sebagai hakim pada Pengadilan Niaga.²⁶²

Undang-Undang Kepailitan memberikan terobosan baru dengan dimungkinkannya pengangkatan hakim ad-hoc, yang bukan merupakan hakim karier yang dibesarkan di kalangan Peradilan Umum.

D. Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan atas Pengadilan Niaga

Seluruh pembinaan, bimbingan dan pengawasan terhadap jalannya Pengadilan Niaga berada di bawah kewenangan Mahkamah Agung sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Kepailitan. Dan sehubungan dengan hal tersebut, maka Ketua Mahkamah Agung wajib untuk dan karenanya diberikan kewenangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin:

1. Penyelenggaraan persidangan Pengadilan Niaga secara berkesinambungan;
2. Prosedur persidangan yang cepat, efektif dan terekam dengan baik;
3. Tersedianya putusan tertulis pada saat ditetapkan dan memuat pertimbangan yang mendasari putusan;
4. Terselenggaranya pengarsipan putusan yang baik, dan agar putusan Pengadilan Niaga diterbitkan secara berkala.

²⁶¹Mutiara Hikmah, *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm.52.

²⁶²Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Kepailitan*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2002, hlm.137.

E. Rasio Hukum Putusan Pengadilan Niaga Menghentikan Putusan Pengadilan Negeri yang Menetapkan Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit

Dengan adanya putusan pernyataan pailit kepada debitor, maka secara langsung mengakibatkan segala bentuk putusan hakim yang telah dijatuhkan sebelum pernyataan pailit dikeluarkan, dinyatakan tidak dapat dilaksanakan. Hal ini menunjukkan adanya suatu bentuk kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga untuk menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit, adapun yang menjadi rasio hukum dari pernyataan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Adanya pemindahan kewenangan mutlak (absolut) dari Pengadilan Umum kepada Pengadilan Niaga

Sebelum berlakunya Undang-Undang Kepailitan, kewenangan absolut untuk menerima, memeriksa dan mengadili perkara kepailitan ada pada Peradilan Umum, namun semenjak berlakunya Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 telah memindahkan kewenangan mutlak atau absolut dari Pengadilan Umum untuk memeriksa permohonan pailit, dengan menetapkan Pengadilan Niaga sebagai pengadilan yang memiliki kewenangan untuk menerima permohonan kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) sebagaimana tercantum pada ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 dan Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Kemudian dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam Undang-Undang. Kemudian dalam penjelasan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 menyatakan bahwa Yang dimaksud dengan "diadakan pengkhususan pengadilan" ialah adanya diferensiasi/spesialisasi di lingkungan peradilan umum dimana dapat dibentuk pengadilan khusus, misalnya Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum. Konsekuensinya, bahwa suatu pengadilan tidak dapat memeriksa gugatan atau permohonan yang diajukan kepadanya apabila secara formil

gugatan tersebut masuk ke dalam ruang lingkup kewenangan mutlak pengadilan lain.²⁶³

Pembentukan Pengadilan Niaga sebagai pengadilan khusus dalam konteks doktrin penyelesaian sengketa bidang hukum privat paling tidak telah membawa perubahan dalam mekanisme penyelesaian sengketa. Setidaknya terdapat dua faktor pengubah mekanisme penyelesaian sengketa pada Pengadilan Negeri oleh Pengadilan Niaga.

Pertama, penyelesaian perkara di Pengadilan Niaga ditetapkan dengan cepat (yakni ditentukan jangka waktunya), sedangkan penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri sama sekali tidak ditentukan jangka waktunya.

Kedua, sifat penyelesaian sengketa pada Pengadilan Niaga ditetapkan harus efektif²⁶⁴. Maksudnya, putusan perkara permohonan kepailitan bersifat serta merta. Artinya, putusan Pengadilan Niaga dapat dilaksanakan terlebih dahulu meski terhadap putusan tersebut dilakukan upaya hukum kasasi maupun peninjauan kembali²⁶⁵

Pengadilan Niaga merupakan *chamber* dari Pengadilan Umum²⁶⁶, Oleh karena Pengadilan Niaga berada dalam lingkungan Pengadilan Umum, mengakibatkan tidak ada jabatan pada ketua Pengadilan Niaga, karena ketua Pengadilan Negeri juga membawahi ketua Pengadilan Niaga.

Adanya pemindahan kewenangan absolut dari Pengadilan Umum kepada Pengadilan Niaga menunjukkan adanya perubahan kewenangan dalam hal memeriksa dan mengadili antar badan peradilan, selain itu juga adanya faktor dikarenakan Pengadilan Niaga merupakan pengadilan khusus yang berada di bawah Pengadilan Umum yang diberi kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Selain itu, menurut Pasal 300 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, Pengadilan Niaga juga berwenang pula memeriksa dan memutus perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya dilakukan dengan Undang-Undang. Perkara lain di bidang perniagaan ini misalnya, tentang gugatan pembatalan paten dan gugatan penghapusan pendaftaran merek. Kedua hal tersebut masuk ke dalam bidang perniagaan dan diatur pula dalam Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang

²⁶³Sunarmi, *Hukum Kepailitan Edisi 2*, Jakarta: PT.Sofmedia, 2010, hlm.230.

²⁶⁴Elijana S, *Pengadilan Niaga, Pelaksanaan dan Dampaknya*, Kertas Kerja pada Lokakarya tentang Undang-Undang Kepailitan, Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 1998, hlm.8.

²⁶⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Putusan atas Permohonan Pernyataan Pailit dan Prosedurnya*, Kertas Kerja pada Lokakarya tentang Undang-Undang Kepailitan, Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 1998, hlm.3.

²⁶⁶ Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktik*, Jakarta, 1998, hlm.147.

Paten dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek. Dengan kompetensi absolut ini maka hanya Pengadilan Niaga sebagai satu-satunya badan peradilan yang berhak memeriksa dan memutus perkara-perkara tersebut.

- b. Pengadilan Niaga merupakan peradilan khusus yang menyelesaikan masalah kepailitan secara umum

Berdasarkan Penjelasan Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menjelaskan mengenai yang dimaksud dengan pengadilan khusus:

"Yang dimaksud dengan "pengadilan khusus" dalam ketentuan ini, antara lain, adalah Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial yang berada di lingkungan Peradilan Umum, dan Pengadilan Pajak di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara."

Secara sekilas memang terlihat bahwa terdapat setidaknya dua persamaan lainnya yang menghubungkan antara pengadilan-pengadilan "khusus", yaitu adanya hakim khusus dan kompetensi khusus. Persamaan ini sebenarnya tidak terdapat pada semua pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 15. Pengadilan yang dalam Undang-Undanganya diatur adanya hakim khusus baik berupa hakim ad hoc maupun hakim karir yang memiliki kualifikasi khusus, hanya terdapat pada Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor dan Pengadilan Hubungan Industrial (PHI).

Berdasarkan Penjelasan Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa pengadilan khusus antara lain Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan Peradilan Umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Penggunaan istilah "Pengadilan Khusus" sebenarnya dimulai pada tahun 1998, tepatnya dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Tentang Kepailitan yang menjadi landasan hukum dari Pengadilan Niaga yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998. Istilah tersebut dapat ditemukan dalam konsideran Menimbang huruf f yang selengkapnya menjelaskan bahwa:

"Selain untuk memenuhi kebutuhan dalam rangka penyelesaian utang-piutang tersebut di atas, terwujudnya mekanisme penyelesaian sengketa secara adil, cepat, terbuka dan efektif melalui suatu Pengadilan Khusus di lingkungan Peradilan Umum

yang dibentuk dan bertugas menangani, memeriksa dan memutuskan berbagai sengketa tertentu di bidang perniagaan termasuk di bidang kepailitan dan penundaan pembayaran, juga sangat diperlukan dalam penyelenggaraan kegiatan usaha dan kehidupan perekonomian pada umumnya.”

Peradilan Niaga adalah suatu pengadilan khusus yang berada di lingkungan peradilan umum yang dibentuk dan bertugas menerima, memeriksa, memutuskan permohonan pailit dan penundaan pembayaran utang yang penempatannya dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

pembentukan Pengadilan Niaga ini merupakan langkah diferensial atas Peradilan Umum, yang dibolehkan pembentukannya berdasarkan Undang-Undang yang berlaku pada saat itu yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam kedua Undang-Undang tersebut, Peradilan Khusus yang disebut adalah Pengadilan Niaga tersebut akan khusus bertugas menangani permintaan pernyataan pailit. Dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dikatakan bahwa didalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer, tidak tertutup kemungkinan adanya pengkhususan dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan berupa Pengadilan Niaga, Pengadilan Anak. Lebih lanjut lagi, juga ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum yang menyatakan bahwa dilingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum menyatakan bahwa lingkungan Peradilan Umum dapat dibentuk Pengadilan Khusus yang diatur dengan Undang-Undang.

- c. Putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga mengakibatkan semua keputusan hakim di Pengadilan Negeri yang menyangkut bagian dari harta pailit harus segera dihentikan pelaksanaannya

Pernyataan tersebut diperkuat oleh ketentuan Pasal 32 ayat 1 jo Pasal 31 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa dengan dikeluarkannya pernyataan pailit, maka semua keputusan hakim yang telah dijatuhkan

sebelum pernyataan pailit dikeluarkan, sepanjang menyangkut bagian dari harta pailit harus segera dihentikan pelaksanaannya, dan terhitung semenjak saat itu pula setiap putusan yang berakibat dikenakannya hukuman paksaan badan kepada debitor pailit, harus dinyatakan tidak dapat dilaksanakan.

Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa segala keputusan mengenai penyitaan, baik yang sudah maupun yang belum dilaksanakan, dibatalkan demi hukum, dan jika dianggap perlu maka hakim pengawas berhak menegaskan hal tersebut dengan memerintahkan melaksanakan pencocokan piutang tersebut, dan debitor yang sedang dipenjara harus dilepaskan secara seketika setelah putusan pailit memperoleh kekuatan mengikat. Ketentuan pasal ini menunjukkan adanya kompetensi yang dimiliki oleh Pengadilan Niaga untuk menghentikan proses eksekusi di Pengadilan Negeri.

Pelaksanaan putusan hakim dihentikan juga tidak berlaku dilaksanakannya hukuman penjara (paksaan badan) apabila debitor pailit sedang menjalankan hukuman penjara, maka ia harus segera dikeluarkan dari penjara begitu putusan pernyataan pailit mempunyai kekuatan hukum pasti hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 31 ayat 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.

Dalam perkara perdata dikenal adanya putusan yang memasukkan sanksi terhadap tidak dilaksanakannya putusan yang berupa uang paksa (*dwangsom*), akan tetapi dalam kepailitan hal tersebut tidak dikenal. Hal ini dikarenakan debitor yang telah dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga harus dibebankan lagi untuk membayar uang paksa maka akan menjadi beban atas harta pailit yang mengakibatkan boedel pailit menjadi semakin berkurang dan nantinya akan mengurangi porsi yang diterima oleh kreditor.²⁶⁷

- d. Adanya perbedaan kedudukan hukum dan wewenang antara Pengadilan Niaga dan Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perdata dan pidana ditingkat pertama yang terjadi di wilayah hukumnya. Pengadilan Negeri mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang. Selain dari Pengadilan Negeri, masih ada jenis pengadilan yang memeriksa dan memutus perkara perdata pada tingkat pertama, yaitu Pengadilan Niaga sebagai

²⁶⁷Edward Manik, *Cara Mudah Memahami Proses Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Dilengkapi Studi Kasus Kepailitan*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2012, hlm.117.

pengadilan khusus. Pengadilan Niaga ini berkantor pada Pengadilan Negeri, memeriksa dan memutus perkara kepailitan serta perkara mengenai Hak Kekayaan Intelektual (HAKI).

- e. Syarat adanya dua kreditor atau lebih (*Concursus Creditorium*) untuk melakukan eksekusi di Pengadilan Niaga

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, menyatakan bahwa salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menyatakan debitor pailit yaitu debitor harus mempunyai dua kreditor atau lebih. Dengan demikian, Undang-Undang hanya memungkinkan seorang debitor dinyatakan pailit apabila debitor memiliki paling sedikit dua kreditor. Jika debitor hanya mempunyai satu kreditor, maka seluruh harta kekayaan debitor otomatis menjadi jaminan atas pelunasan utang debitor tersebut dengan demikian tidak diperlukan lagi pembagian secara *pro rata dan pari passu*. Dengan demikian, jelas bahwa debitor tidak dapat dituntut pailit, jika debitor tersebut hanya mempunyai satu kreditor, sedangkan pada Pengadilan Negeri dapat dilakukan eksekusi cukup dengan satu kreditor saja. Oleh sebab itu, apabila pada saat bersamaan terjadi kepailitan dan gugatan terhadap debitor pailit, maka kreditor pada Pengadilan Negeri harus turut serta menjadi kreditor pada Pengadilan Niaga supaya mendapatkan pelunasan utang. Dalam hal kedudukan masing-masing debitor dalam memperoleh pelunasan utang tergantung dari jenis piutang yang diputuskan oleh Pengadilan Niaga.

Mengenai gugatan yang menyangkut hak dan kewajiban menyangkut harta kekayaan debitor pailit, harus diajukan terhadap kuratornya. Apabila gugatan hukum yang diajukan atau dilanjutkan terhadap debitor pailit, maka penghukuman itu tidak mempunyai kekuatan hukum terhadap harta kekayaan yang dimasukkan kedalam pernyataan pailit tersebut. Hal ini juga berlaku terhadap semua gugatan hukum untuk memenuhi perikatan dari harta pailit selama kepailitan, walaupun diajukan kepada debitor pailit sendiri hanya dapat diajukan dengan laporan untuk pencocokkannya, hal ini sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 25 jo Pasal 27 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU.

Berdasarkan ketentuan Pasal 104 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan apabila nilai harta pailit yang dapat dibayarkan kepada kreditor yang diistimewakan dan kreditor konkuren melebihi jumlah tagihan terhadap harta pailit, dalam jangka waktu 14 hari terhitung semenjak

putusan pernyataan pailit mempunyai kekuatan hukum yang tetap, hakim pengawas dapat menetapkan:

- a) Batas akhir pengajuan tagihan.
- b) Hari, tanggal, waktu dan tempat kreditor untuk melakukan pencocokkan utang.

Utang piutang yang diajukan kreditor setelah melewati waktu yang telah ditetapkan tetapi selambat-lambatnya dua hari sebelum rapat pencocokkan piutang, maka atas permintaan yang mengajukan, harus diadakan pencocokkan dengan rapat tersebut, asalkan tidak ada keberatan yang diajukan kurator maupun salah seorang kreditor yang telah hadir. Berdasarkan ketentuan Pasal 107 Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 menyatakan bahwa kurator akan mencocokkan tagihan-tagihan yang akan dimasukkan oleh kreditor dan keterangan debitor pailit. Selanjutnya, kurator harus memasukkan utang piutang yang telah disetujui dalam suatu daftar pengakuan sementara, sedangkan utang piutang yang masih dibantah dimasukkan kedalam daftar tersendiri disertai dengan alasan pembatalannya ketentuan ini sebagaimana dijelaskan pada Pasal 108 Undang-Undang Kepailitan Nomor 4 Tahun 1998 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Undang-Undang Kepailitan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 110 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU menyatakan bahwa daftar piutang yang dibuat oleh kurator harus diumumkan selama 7 hari menjelang pencocokkan utang piutang agar bisa diketahui oleh umum. Pada tahap verifikasi ini misalnya terjadi adanya ketidaksepakatan utang antara debitor dan kreditor dapat dicocokkan dalam tahap verifikasi atau rapat pencocokkan piutang sesudah debitor dinyatakan pailit, yang juga dimungkinkan adanya prosedur renvoi.

Dalam rapat pencocokkan utang, apabila debitor tidak dapat hadir walaupun telah dipanggil secara patut, maka rapat pencocokkan akan tetap dilakukan tanpa kehadiran debitor pailit. Dalam rapat tersebut juga akan ditentukan golongan kreditor dan status tagihannya. Golongan kreditor tersebut yaitu:

- 1) Golongan khusus, yaitu kreditor yang mempunyai hak tanggungan, gadai atau hak tanggungan atas kebendaan lainnya yang dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan (Pasal 56 Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU)

- 2) Golongan istimewa (*previlege*), yaitu kreditor yang piutangnya mempunyai kedudukan istimewa artinya golongan kreditor mempunyai hak untuk pelunasan terlebih dahulu atas hasil penjualan harta pailit (Pasal 1133, 1134, 1149 KUHPerdara)
- 3) Golongan konkuren yaitu kreditor yang tidak termasuk golongan khusus atau golongan istimewa. Pelunasan piutang mereka dicukupkan dengan sisa hasil penjualan atau pelelangan harta pailit sesudah diambil bagian golongan khusus dan golongan istimewa, sisa penjualan harta pailit itu dibagi menurut besarnya kecilnya piutang para kreditor konkuren (Pasal 1132 KUHPerdara).

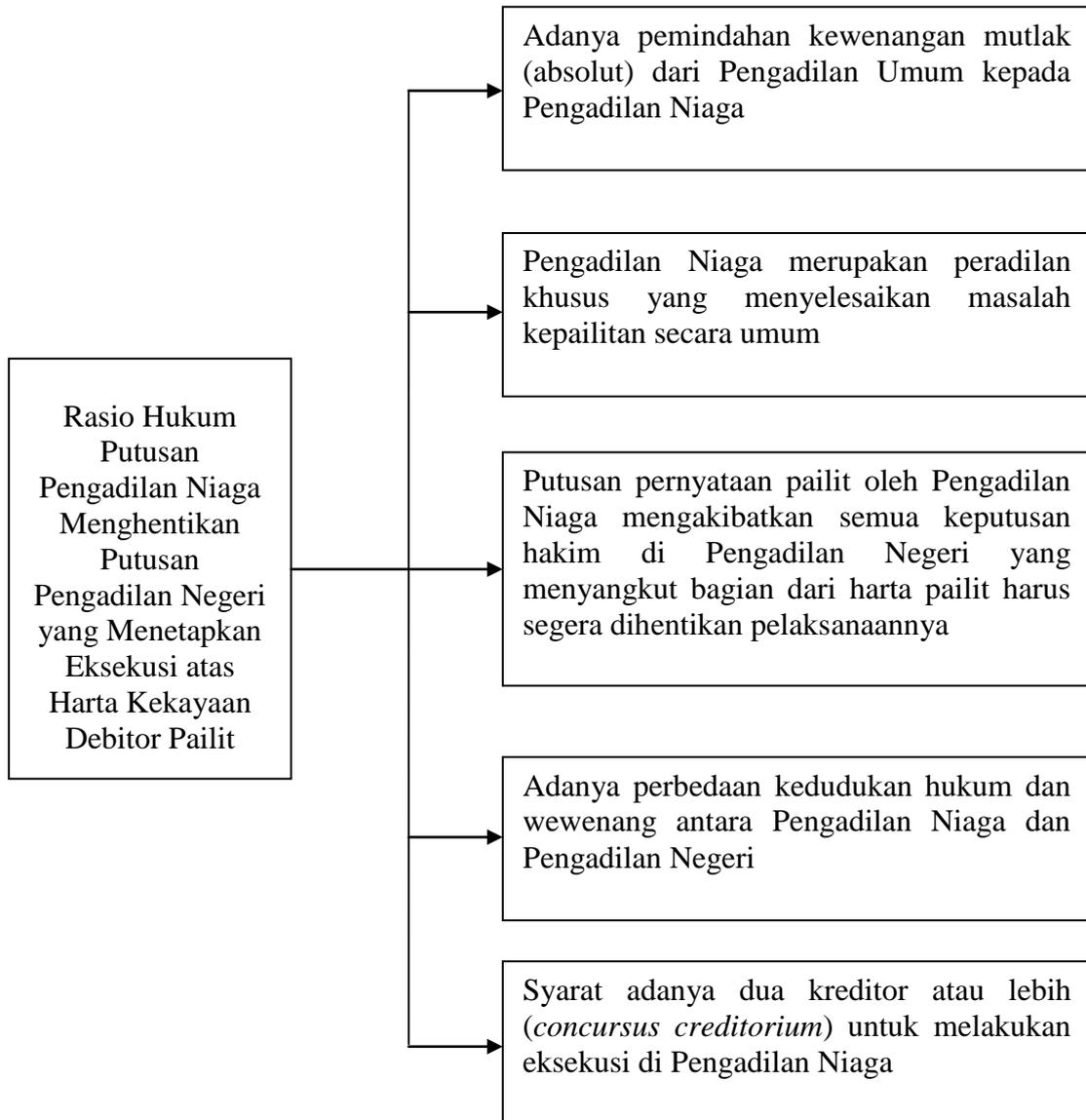
Sebagai tambahan dari Rapat Verifikasi, seluruh Kreditor dapat dipanggil untuk bertemu dan mendiskusikan hal-hal berikut ini, antara lain:

- a) Usul untuk mengajukan perpanjangan waktu PKPU menjadi 270 hari;
- b) Usul untuk pemecatan atau penggantian kurator;
- c) Usul untuk pembubaran atau penggantian panitia kreditor sementara (yang telah ditunjuk oleh Pengadilan sebelumnya) dan menggantinya dengan panitia kreditor tetap.
- d) Usul untuk menyetujui rencana perdamaian;
- e) Cara untuk menjual harta atau aset debitor dalam perkara kepailitan.

Adapun penjelasan secara ringkas mengenai rasio hukum putusan Pengadilan Niaga menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit, dapat dicermati pada skema berikut ini:

Skema 1.

Rasio Hukum Putusan Pengadilan Niaga Menghentikan Putusan Pengadilan Negeri Yang Menetapkan Eksekusi Atas Harta Kekayaan Debitor Pailit



BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

- 1) Berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Undang-Undang Kepailitan maka, dibentuklah Pengadilan Niaga yang berwenang untuk memeriksa dan memutuskan tentang persengketaan niaga khususnya pada kepailitan dan HaKI. Salah satu pertimbangan dibentuknya Pengadilan Niaga adalah agar mekanisme penyelesaian perkara permohonan kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cepat dan efektif. Adapun wewenang dari Pengadilan Niaga adalah: (1) Memeriksa dan memutuskan permohonan pernyataan pailit; (2) Memeriksa dan memutus permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; dan (3) Memeriksa perkara lain di bidang perniagaan yang penetapannya ditetapkan dengan Undang-Undang, misalnya sengketa di kepailitan.
- 2) Rasio hukum putusan Pengadilan Niaga yang menyatakan debitor pailit menghentikan putusan Pengadilan Negeri yang menetapkan eksekusi atas harta kekayaan debitor pailit adalah:
 - a. Adanya pemindahan kewenangan mutlak (absolut) dari Pengadilan Umum kepada Pengadilan Niaga
 - b. Pengadilan Niaga merupakan peradilan khusus yang menyelesaikan masalah kepailitan secara umum
 - c. Putusan pernyataan pailit oleh Pengadilan Niaga mengakibatkan semua keputusan hakim di Pengadilan Negeri yang menyangkut bagian dari harta pailit harus segera dihentikan pelaksanaannya
 - d. Adanya perbedaan kedudukan hukum dan wewenang antara Pengadilan Niaga dan Pengadilan Negeri
 - e. Syarat adanya dua kreditor atau lebih (*Concursus Creditorium*) untuk melakukan eksekusi di Pengadilan Niaga

B. Saran

- 1) Dalam rangka pengembangan kompetensi atau wewenang Pengadilan Niaga di era globalisasi, maka diperluakan konsep yang matang untuk mempersiapkan perluasan kompetensi absolut dari Pengadilan Niaga agar Pengadilan Niaga dapat dipercaya dan kredibel di mata pencari keadilan, selain itu pula diperlukam pengakuan atas keberadaan dan eksistensi Pengadilan Niaga dalam hubungannya dengan wewenang yang dimiliki Pengadilan Niaga dalam memeriksa dan memutus permohonan pernyataan pailit melalui adanya pengaturan mengenai kekhususan hukum acara Pengadilan Niaga, dikarenakan hukum acara yang selama ini digunakan dalam pemeriksaan perkara kepailitan di Pengadilan Niaga masih menggunakan ketentuan *Herziene Indonesisch Reglement* atau *Rechreglement Buitengewesten* (HIR/R.BG).
- 2) Untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada pihak ketiga (penggugat), yang perkara perdatanya dimenangkan di Pengadilan Negeri perlu dibuat mekanisme hukum acara tentang penghentian eksekusi putusan Pengadilan Negeri sehubungan dengan adanya putusan Pengadilan Niaga yang menyatakan debitor pailit.

URGENSI NASIONALISASI PENANAMAN MODAL ASING OLEH PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara sadar atau tidak, kegiatan ekonomi memberikan nilai penting dalam kehidupan kita. Mungkin setiap kegiatan kita sehari-hari didominasi oleh kegiatan ekonomi, karena itu memahami perilaku kegiatan ekonomi dibutuhkan banyak waktu dalam memberikan refleksi setiap langkah kegiatan kita.²⁶⁸ Menelusuri cerita lahirnya ekonomi barat maka kita akan bertemu dengan *Jean Baptise Colbert* dari Prancis yang melembagakan paham atau mazhab merkantilisme atau colbertisme. Namun paham ini akhirnya dirombak oleh *Francois Quesnay* yang bersama-sama dengan *Jacques Turgot* mengumumkan berlakunya sistem fisiokratisme di Prancis. Mazhab Quesnay kemudian menarik *Adam Smith* hingga akhirnya *Adam Smith* menulis bukunya "*The Wealth of Nations*" yang memuat ide pokok mazhab liberal. Mazhab ekonomi liberal yang diumumkan oleh *Adam Smith* ini menentang segala bentuk campur tangan pemerintah di bidang ekonomi, salah satu teori *Smith* yang terkenal adalah teori tangan gaib (*the theory of invisible hand*). Ekonomi sebagai ilmu dinyatakan lahir bersamaan dengan terbitnya buku *Smith* ini dan oleh karenanya *Smith* dinyatakan sebagai *founder of modern economics*.²⁶⁹

Dalam menjalankan kegiatan ekonomi atau bisnis manusia dituntut untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Mencari keuntungan merupakan usaha yang sah-sah saja, tetapi yang terpenting dalam menjalankan usaha tersebut tidak mengenyampingkan atau melanggar hukum. Dalam menjalankan kegiatan ekonomi diperlukan adanya aturan-aturan hukum yang bersifat memaksa dan mengikat bagi semua pihak yang terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut.

Masyarakat yang hidup dalam suasana demokratis menempatkan hukum sebagai panglima dalam mengatur ketertiban serta keteraturan hidup individu maupun kolektif dalam kehidupan

²⁶⁸Save M. Dagun, *Pengantar Filsafat Ekonomi*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991, hlm.1.

²⁶⁹Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro & Makro*, PT. RajaGrafindo Persada, 2009, hlm.23.

berbangsa dan bermasyarakat di suatu negara. Maka kaidah hukum yang hidup di dalamnya antara lain setiap warga negara harus dijamin kebebasannya. Jaminan perlindungan atas kebebasan individu sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan hukum. Tindakan penguasa harus berpedoman kepada hukum. Tidak dibenarkan terdapat aktivitas yang melanggar hukum. Setiap individu harus diperlakukan sama di hadapan hukum. Kebenaran dan keadilan harus ditegakkan.²⁷⁰

Tugas hukum satu diantaranya adalah untuk mencapai keadilan. Keadilan adalah lambang dari penyelesaian sosial dari keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan individual yang bertentangan. Keadilan dapat dirasakan apabila orang-orang yang terlibat merasa bahwa penguasa tidak berpihak kepada siapapun. Hal ini sebagaimana diperkuat oleh pendapat *Rudolf Von Jhering* dalam bukunya "*Der Zweck im Recht*" menegaskan bahwa dalam membimbing kelakuan manusia, suatu gagasan hukum atau *legal proposition* tanpa paksaan hukum di belakangnya adalah sesuatu yang mengandung pertentangan dalam dirinya. Kekerasan ini dianggap sebagai alat dari keadilan.²⁷¹

Keadilan itu menuntut bahwa dalam keadaan yang sama tiap orang mendapat bagian yang sama pula.²⁷² Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.²⁷³ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh.

Keadilan sosial mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam setiap masyarakat. Keadilan sosial bukan saja dinyatakan sebagai salah satu sila dasar negara Pancasila sila keempat, melainkan juga sebagai tujuan yang hendak dicapai oleh negara. Dalam pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia "terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Dijelaskan pula bahwa pemerintah Indonesia akan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

²⁷⁰H.M.Fauzan, *Kaidah Penemuan Hukum Yurisprudensi Bidang Hukum Perdata*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm.2.

²⁷¹Rudolf Von Jhering, dalam M.L.Tobing, *Sekitar Pengantar Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1983, hlm.16.

²⁷²*Tujuan Hukum dan Sumber-Sumber Hukum*, <http://www.google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&biw=&bih=&q=pendapat+ahli+hukum+mengenai+tujuan+hukum+yaitu+mencapai+kesejahteraan>, diakses pada 2 Mei 2015.

²⁷³Dominikus Rato, "*Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*", Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

Tujuan keadilan sosial ialah menyusun suatu masyarakat yang seimbang dan teratur dimana semua warga negara mendapat kesempatan sama untuk membangun suatu kehidupan layak dan mereka yang lemah mendapatkan bantuan seperlunya. Pemerintah sebagai pimpinan negara bertugas untuk memajukan kesejahteraan yang merata dan dalam rangka itu. Kata sosial pada keadilan sosial menunjuk kepada masyarakat, sehingga negara berkewajiban untuk memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya.²⁷⁴ Tujuan keadilan sosial lainnya yaitu untuk program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan. Menurut pendapat *John Rawls* bahwa untuk mencapai program keadilan yang berdimensi kerakyatan harus memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu:

- a. Memberikan hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang;
- b. Mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberikan keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.²⁷⁵

Tujuan hukum dalam mewujudkan keadilan berkaitan erat hubungannya dengan pemenuhan keadilan bagi semua pihak dalam berbagai bidang kajian hukum. Satu diantaranya adalah hukum ekonomi. Hukum ekonomi berisikan peraturan-peraturan yang dalam rangka memberikan pedoman bagi pelaku bisnis. Hukum ekonomi lahir disebabkan oleh semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan perekonomian. Di seluruh dunia, hukum ekonomi berfungsi untuk mengatur dan membatasi kegiatan-kegiatan ekonomi, dengan pengharapan pembangunan perekonomian tidak mengabaikan hak-hak dan kepentingan masyarakat.

Perkembangan hukum ekonomi di Indonesia berkembang sangat pesat. Perkembangan ini dipengaruhi oleh perkembangan globalisasi perekonomian. Dari sisi hukum, perkembangan hukum ekonomi memunculkan transplantasi di bidang hukum yaitu perpindahan dari suatu aturan atau sistem hukum dari satu negara ke negara lain. Dari sejarah perkembangan hukum di Indonesia diketahui bahwa transplantasi hukum di Indonesia sudah terjadi semenjak zaman pemerintahan kolonial dan berkembang pesat pada era globalisasi.²⁷⁶

Perkembangan perekonomian global membawa pengaruh terhadap perkembangan hukum khususnya hukum ekonomi. *Erman Radjagukguk* menyebutkan bahwa globalisasi hukum akan

²⁷⁴Kirdi Dipoyudo, "*Keadilan Sosial*", Jakarta: CV.Rajawali, 1985, hlm.31.

²⁷⁵John Rawls, dalam Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, "*Teori Keadilan*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm.25.

²⁷⁶Erman Radjagukguk, *Perkembangan Peraturan Kepailitan di Indonesia*, Bahan Kuliah E-Learning, 2002, hlm.2-3.

menyebabkan perubahan-perubahan pertauran negara berkembang mengenai investasi, perdagangan, jasa-jasa dan bidang ekonomi lainnya mendekati negara maju.²⁷⁷

Dalam perkembangan ekonomi suatu negara, kedudukan dan peranan hukum tentu dapat dianggap sangat penting, bahkan *Jean Jacques Rousseau* pada tahun 1975 dalam bukunya *A Discourse on Political Economy*, sudah menguraikan keterkaitan antara hukum dengan ekonomi. Kata ekonomi berasal dari “oikos” yang berarti rumah tangga dan “nomos” yang berarti hukum. Karena itu menurut Rosseau menyatakan bahwa:

*“Only the wise and legitimate goverment of the house for the common good of the whole family. The meaning of the term was then extended to the government of the great family, the state.”*²⁷⁸

Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan, terutama memasuki era abad ke-21 dan perdagangan bebas pada hakikatnya merupakan proses perubahan sosial yang terencana. Kendati pembangunan di bidang ekonomi menjadi variabel yang menonjol, tetapi tidak berarti pembangunan hukum dan demokrasi harus dikesampingkan. Sejalan dengan perkembangan pembangunan nasional. Perkembangan dunia usaha di Indonesia turut berkembang pula, hal ini terlihat dengan banyaknya peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi.

Perkembangan dunia usaha di Indonesia yang terus mengalami perkembangan menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan di bidang perekeekonomian merupakan variabel yang turut serta mengalami perkembangan, hal ini diperkuat dengan banyaknya peraturan perundang-undangan bidang ekonomi. Akan tetapi salah satu masalah serius sehubungan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan bidang ekonomi adalah mempraktikkan kerangka hukum dan konstitusi dalam pembangunan kebijakan-kebijakan perekonomian. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Pakar Hukum Tata Negara, *Jilmy Asshiddiqie* menyatakan bahwa masih banyak Undang-Undang di bidang ekonomi yang tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang berbasis ekonomi kerakyatan tersebut. Sebagai konstitusi ekonomi UUD NRI Tahun 1945 harus dipahami sebagai kebijakan ekonomi tertinggi yang harus dijadikan acuan dan rujukkan dalam mengembangkan setiap kebijakan pembangunan ekonomi nasional.

Kebijakan perkenomian dimaksud agar bersifat mengikat dan keberlakuannya memaksa selalu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundang-undangan Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman

²⁷⁷Erman Radjagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi*, Jurnal Hukum No.II, Vol 6, hlm.114.

²⁷⁸Jean Jacques Rousseau, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm.11.

Modal merupakan salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan bidang ekonomi. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dikemukakan bahwa penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan penanaman modal, baik oleh penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Berdasarkan pengertian ini dapat diketahui bahwa penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia dapat dilakukan satu diantaranya dalam bentuk kegiatan penanaman modal asing.

Masuknya modal asing bagi perekonomian Indonesia merupakan tuntutan keadaan baik ekonomi maupun politik Indonesia. Alternatif penghimpunan dana pembangunan perkenomian Indonesia melalui investasi modal secara langsung jauh lebih baik dibandingkan dengan penarikan dana internasional lainnya seperti pinjaman luar negeri.²⁷⁹ Penanaman modal harus dapat menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing. Modal asing yang dibawa investor merupakan hal yang sangat penting sebagai alat untuk mengintegrasikan ekonomi global, selain itu kegiatan investasi akan memberikan dampak positif bagi negara penerima modal seperti mendorong pertumbuhan bisnis, adanya *supply* teknologi dari investor baik dalam bentuk proses produksi maupun teknologi dan menciptakan lapangan kerja.

Penanaman modal asing (*foreign direct investment*) memberikan banyak kelebihan satu diantaranya adalah memberikan andil dalam alih teknologi.²⁸⁰ Perkembangan teknologi yang sangat pesat menjadikan dunia seolah tanpa batas. Manusia kini dapat terhubung satu sama lain dengan jangkauan dan daya jelajah yang luas dengan kecepatan tinggi dan tanpa membutuhkan media komunikasi konvensional, seperti, kertas. Teknologi menjadi paradigma baru untuk menentukan kualitas suatu bangsa. Ungkapan bahwa, "Siapa yang menguasai teknologi akan menggenggam dunia ditangannya", karenanya tidak dapat diragukan lagi walau harus disikapi secara bijaksana. Teknologi terkait dengan industrialisasi telah menjadi tolak ukur pertumbuhan ekonomi yang mencerminkan keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Namun kenyataannya ada kesenjangan penguasaan teknologi antara negara maju dengan negara berkembang, seperti Indonesia. Oleh karena itu masalah alih teknologi antara negara maju dan

²⁷⁹Yulianto Syahyu, Pertumbuhan Investasi Asing di Kepulauan Batam: Antara Dualisme Kepemimpinan dan Ketidakpastian Hukum, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 22, No.5 Tahun 2003, hlm.46.

²⁸⁰Abdul Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm.101.

negara berkembang menjadi isu sentral dalam beberapa dasawarsa, lebih-lebih setelah tercapainya kesepakatan masyarakat internasional dalam *World Trade Organization (WTO)*.

Perkembangan teknologi yang sangat pesat menjadikan dunia seolah tanpa batas. Manusia kini dapat terhubung satu sama lain dengan jangkauan dan daya jelajah yang luas dengan kecepatan tinggi dan tanpa membutuhkan media komunikasi konvensional, seperti, kertas. Teknologi menjadi paradigma baru untuk menentukan kualitas suatu bangsa. Ungkapan bahwa, "Siapa yang menguasai teknologi akan menggenggam dunia ditangannya", karenanya tidak dapat diragukan lagi walau harus disikapi secara bijaksana. Teknologi terkait dengan industrialisasi telah menjadi tolak ukur pertumbuhan ekonomi yang mencerminkan keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Namun kenyataannya ada kesenjangan penguasaan teknologi antara negara maju dengan negara berkembang, seperti Indonesia. Oleh karena itu masalah alih teknologi antara negara maju dan negara berkembang menjadi isu sentral dalam beberapa dasawarsa, lebih-lebih setelah tercapainya kesepakatan masyarakat internasional dalam *World Trade Organization (WTO)*.

Istilah alih teknologi harus dipahami dari pihak yang memiliki teknologi kepada pihak lain yang membutuhkan teknologi tersebut, yang dalam hal ini dapat dilakukan dengan menjual; membagi ataupun memindahkan.²⁸¹ Di Indonesia alih teknologi lazimnya dipahami dari pihak asing, sebagaimana ungkapan Pameo Satirikal "*Teknologi diciptakan di Eropa dan dikembangkan di Amerika Serikat tetapi diproduksi sebagai buatan Jepang*".²⁸² Hukum adalah bagian dari teknologi karena teknologi terkait dengan masalah konstitusi dan fungsinya sebagai *legal structure* yang fundamental. Di dalam konstitusi suatu negara tercakup berbagai pertimbangan dan keputusan manusia yang berposisi sebagai teknokrat, birokrat dan politikus. Hukum menentukan teknologi canggih, teknologi menengah atau teknologi rakyat.

Kriteria perusahaan asing yang mendapatkan fasilitas antara lain melakukan alih teknologi. Peraturan-peraturan dalam bidang penanaman modal, pemerintah juga memberikan kebijakan-kebijakan. Kebijakan mengundang modal asing adalah untuk meningkatkan potensi ekspor dan substitusi impor, sehingga Indonesia dapat meningkatkan penghasilan devisa dan mampu menghemat devisa, oleh karena itu usaha-usaha di bidang tersebut diberi prioritas dan fasilitas. Alasan kebijakan yang lain yaitu agar terjadi alih teknologi yang dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional Indonesia.

²⁸¹Hermien Hediati Koeswadj, *Kuliah Hukum dan Alih Teknologi (Transparantsheet)*, Surabaya: PPS Unair, Desember 2001.

²⁸²Abdoel Gani, *Kuliah Hukum dan Alih Teknologi (Transparantsheet)*, PPS Unair, September, 2001.

Perkembangan perekonomian suatu negara, khususnya negara berkembang seperti Indonesia sangat ditentukan dari tingkat pertumbuhan penanaman modal asing. Penanaman modal asing memegang peranan penting dalam peningkatan devisa suatu negara. Kegiatan perdagangan internasional tidak dapat terlepas dari penanaman modal asing karena memberikan keuntungan kepada semua pihak, tidak hanya bagi investor saja, tetapi juga bagi perekonomian negara tempat modal itu ditanamkan serta bagi negara asal para investor.

Sebagai negara berkembang, Indonesia berada pada posisi yang sangat berkepentingan dalam mengundang investor asing untuk memacu pertumbuhan ekonomi nasional. Menyadari pentingnya penanaman modal asing, pemerintah Indonesia terus berupaya menumbuhkan iklim investasi yang kondusif guna menarik calon investor untuk menarik modal asing masuk ke Indonesia. Berbagai strategi untuk mengundang investor asing telah dilakukan agar para investor asing tertarik untuk menanamkan modalnya dan merasa nyaman dalam melakukan penanaman modal di Indonesia.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 diletakkan dasar dan arah pembangunan ekonomi yang tentu didalamnya tercakup masalah alih teknologi. Dalam Pasal 33 ditetapkan bahwa: "Perekonomian Indonesia disusun oleh cabang-cabang produksi; Bumi, air dan kekayaan alam dipergunakan sebesar-sebesar kemakmuran rakyat". Pembangunan ekonomi dimaksudkan untuk mencapai Tujuan Nasional, disadari bahwa bangsa Indonesia memiliki kekurangan dari segi modal, keahlian dan teknologi. Untuk itu diperlukan serangkaian kebijakan dan aturan yang dapat memenuhi kebutuhan itu, antara lain, melalui kebijakan alih teknologi.

Kebijakan alih teknologi diletakkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 tentang Penanaman Modal Asing dinyatakan bahwa "modal asing meliputi penemuan-penemuan milik orang asing". Lebih lanjut mengenai kebijakan alih teknologi ini dijelaskan dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 tentang Penanaman Modal Asing ditetapkan bahwa: "Perusahaan-perusahaan modal asing wajib menyediakan fasilitas dan pendidikan bagi warga negara Indonesia". Tujuan ketentuan ini agar berangsur-angsur tenaga kerja asing dapat digantikan oleh tenaga kerja Indonesia.

Perlindungan hukum yang diberikan negara berkaitan dengan hak asasi manusia di bidang ekonomi dapat dikatakan cukup maksimal dengan diwujudkan melalui pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai bentuk dan mekanisme perlindungan hukum kepada pekerja yang diberikan oleh negara, satu diantaranya dapat dilihat pada ketentuan Pasal 27 ayat 2 Perubahan UUD 1945, Pasal 28 D ayat 2 Perubahan UUD 1945, serta

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang memberikan hak kepada warga negaranya atas pekerjaan yang layak berdasarkan syarat-syarat ketenagakerjaan.

Perlindungan terhadap pekerja merupakan pemenuhan hak dasar yang melekat dan dilindungi oleh konstitusi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, dan Pasal 33 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas kekeluargaan.” Pelanggaran terhadap hak dasar yang dilindungi konstitusi merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja dan menjamin kesamaan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha dan kepentingan pengusaha dalam hubungan kerja. Hubungan kerja adalah suatu hubungan antara seorang buruh dengan seorang majikan, hubungan kerja hendak menunjukkan kedudukan kedua belah pihak itu yang pada dasarnya menggambarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban buruh terhadap majikan serta hak-hak dan kewajiban-kewajiban terhadap buruh.²⁸³ Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan bagi pekerja Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Pelaksana dari Perundang-undangan di bidang Ketenagakerjaan.

Dalam berbagai tulisan tentang perburuhan seringkali dijumpai adagium yang berbunyi, “Pekerja adalah tulang punggung perusahaan”. Tetapi kalau dikaji lebih jauh akan kelihatan kebenarannya. Pekerja dikatakan sebagai tulang punggung, karena memang dia mempunyai peranan yang penting.²⁸⁴ Tanpa adanya pekerja tidak akan mungkin perusahaan itu bisa jalan, dan berpartisipasi dalam pembangunan.²⁸⁵

Menyadari akan pentingnya pekerja bagi perusahaan, pemerintah dan masyarakat, maka perlu dilakukan pemikiran agar pekerja dapat menjaga keselamatannya dalam menjalankan pekerjaan, demikian pula perlu diusahakan ketenangan dan kesehatan pekerja agar apa yang dihadapinya dalam pekerjaan dapat diperhatikan semaksimal mungkin, sehingga kewaspadaan dalam menjalankan pekerjaan itu tetap terjamin. Pemikiran-pemikiran itu merupakan program

²⁸³Koko Kosidin, *Perjanjian Kerja Perjanjian Perburuhan dan Perjanjian Perusahaan*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm 1.

²⁸⁴Zainal Asikin, Agusfian Wahab, Lalu Husni, Zaeni Asyhadie, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1993, hlm.95

²⁸⁵*Ibid*

perlindungan pekerja, yang dalam praktik sehari-hari berguna untuk mempertahankan produktivitas dan kestabilan perusahaan.²⁸⁶

Di dalam pengaturan khusus mengenai ketenagakerjaan yang sekarang berlaku menjadi landasan hukum yaitu dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terdapat ketentuan untuk dimungkinkannya penggunaan tenaga kerja dalam negeri sebanyak-banyaknya dan adanya pembatasan penggunaan tenaga kerja asing, dikecualikan apabila bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia belum atau tidak sepenuhnya dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia. Penggunaan tenaga kerja asing pendatang (majikan) dapat menggunakan tenaga kerja warga negara asing pendatang sampai batas waktu tertentu, agar sampai batas waktu tertentu diharapkan tenaga kerja Indonesia sudah mampu mengadopsi keterampilan (*skill*) tenaga kerja asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf (a) dan (b) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa bahwa setiap perusahaan yang ingin menggunakan tenaga kerja asing wajib menunjuk tenaga kerja Warga Negara Indonesia sebagai pendamping tenaga kerja asing dan melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia seperti yang ditentukan dalam Pasal 9, 10, 11 dan 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagai berikut²⁸⁷:

1. Kepada pemilik modal asing diperkenankan sepenuhnya menetapkan direksi perusahaannya, artinya pemilik modal tersebut berwenang untuk menetapkan siapa saja yang dipercayai untuk mengelola perusahaannya, baik yang berwarga negara asing maupun berwarga negara Indonesia dalam jabatan-jabatan direksi (Pasal 9);
2. Perusahaan-perusahaan asing diwajibkan memenuhi kebutuhan akan tenaga kerjanya dengan tenaga kerja Indonesia, terkecuali bagi tenaga pimpinan dan tenaga ahli yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja warga negara Indonesia (WNI) (Pasal 10);
3. Pemilik perusahaan asing tersebut juga diberikan izin mendatangkan atau menggunakan tenaga pimpinan dan tenaga ahli warga negara asing bagi jabatan-jabatan yang belum dapat diisi dengan tenaga WNI (Pasal 11);
4. Kecuali memberikan pendidikan dalam bidang teknik, maka perusahaan modal asing diwajibkan menyelenggarakan dan atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan dalam bidang manajemen serta bisnis administrasi terutama bidang pemasaran dalam dan luar negeri dengan maksud agar secara berangsur-angsur

²⁸⁶*Ibid*

²⁸⁷Penjelasan Pasal 45 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

tenaga kerja warga negara Indonesia dapat menggantikan tenaga-tenaga warga negara asing yang bersangkutan (Pasal 12);

5. Pemerintah Indonesia akan mengawasi secara efektif pelaksanaan hal-hal tersebut (Pasal 13).

Namun sampai saat ini pada penerapannya penggunaan tenaga kerja Indonesia belum berjalan optimal, sehingga keberadaan tenaga kerja asing pada perusahaan tertentu tidak dapat dicegah dan dibatasi. Kondisi semakin dipersulit dengan keberadaan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dinyatakan secara tegas dalam Pasal 190 mengenai tujuan yang ingin dicapai dengan diperbolehkannya penggunaan tenaga kerja asing pada perusahaan-perusahaan Indonesia menyatakan bahwa, “Menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing; tenaga kerja pendamping, tenaga kerja asing tidak secara otomatis menggantikan atau menduduki jabatan tenaga kerja asing yang didampinginya. Pendamping tersebut lebih dititikberatkan pada alih teknologi dan alih keahlian agar tenaga kerja Indonesia tersebut dapat memiliki kemampuan, sehingga pada waktunya diharapkan dapat mengganti tenaga kerja asing yang didampinginya.”

Kesepakatan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement on Establishing the World Trade Organization-WTO*) yang telah disahkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994²⁸⁸ maka Indonesia berkewajiban menyempurnakan seluruh peraturan perundang-undangannya dengan WTO. Di bidang investasi, ketentuan Perdagangan Investasi Terkait (*Trade Related Investment Measures*) menjadi tolok ukurnya. Selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968, masalah teknologi dan pengalihannya ditetapkan dalam Undang-Undang Paten. Pengaturan paten di Indonesia diawali dengan *OctrooiWet* 1912. Namun sebagai Undang-Undang produk Belanda, terdapat kebijakan yang tidak menguntungkan bagi Indonesia bahwa pendaftaran paten di Indonesia (Hindia Belanda) harus diteruskan ke Negeri Belanda untuk perolehan haknya. Tentu saja pengaturan ini dirasakan bertentangan dengan prinsip kedaulatan negara. Oleh karena itu sambil menunggu Undang-Undang Paten Nasional terbentuk, dikeluarkan pengumuman Menteri Kehakiman No. J-S-5/41/4 tanggal 12 Agustus 1953 yang dimuat dalam Berita Negara No. 65 tanggal 28 Agustus 1953 dan Pengumuman Menteri Kehakiman No. J-G-1/2/17 tanggal 29 Oktober 1953 yang dimuat dalam Berita Negara No. 91 tanggal 13 November 1953. Kedua pengumuman tersebut mengatur penerimaan pendaftaran sementara atas permintaan paten.

²⁸⁸ *Ibid*

Octrooi Wet digantikan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1989 Tentang Paten sebagai Undang-Undang produk nasional. Dalam masalah paten terkait ketentuan *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights-IPR, Including Trade in Counterfeit goods (TRIPS)* Sejalan dengan Persetujuan TRIPS dilakukan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1989 dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1997. Saat ini kedua peraturan tersebut telah dihapus digantikan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten. Pengaturan hukum tentang alih teknologi di Indonesia GBHN 1994-2004, Bab 1A dinyatakan bahwa mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komperatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil dan kerajinan rakyat. Dan untuk mewujudkan hal tersebut maka pemanfaatan alih teknologi atas kekayaan intelektual serta hasil kegiatan penelitian dan pengembangan mampu memanfaatkan dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi guna kepentingan masyarakat dan negara.

Penunjukkan tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing. Perangkat hukum sebagai sarana pembaharuan sosial harus mampu untuk memberikan pengaturan terhadap perkembangan baru khususnya dalam pemanfaatan alih teknologi tersebut. Untuk itu alih teknologi harus dapat diatur secara hukum Indonesia, sebagai negara berkembang menyadari bahwa ilmu pengetahuan dan teknologi mempunyai peranan penting dalam mempercepat pembangunan sosio ekonomi nasional dan khususnya dalam memperlancar peningkatan produksi dan memasukkan teknologi asing yang cocok yang tepat dari luar negeri kedalam negeri dengan ketentuan-ketentuan, syarat-syarat yang menguntungkan bagi kepentingan nasional berarti akan memperbesar peranan tersebut Indonesia dalam upaya mensejahterahkan masyarakatnya.

Penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia dalam upaya untuk melakukan alih teknologi dari tenaga kerja asing tidak boleh mengabaikan perlindungan hukum terhadap tenaga kerja Indonesia di semua bidang dan semua jenis pekerjaan yang tersedia.²⁸⁹ Menyadari akan pentingnya pekerja bagi perusahaan, pemerintah dan masyarakat, maka perlu dilakukan pemikiran agar pekerja dapat menjaga keselamatannya dalam menjalankan pekerjaan, demikian pula perlu diusahakan ketenangan dan kesehatan pekerja agar apa yang dihadapinya dalam pekerjaan dapat diperhatikan semaksimal mungkin, sehingga kewaspadaan dalam

²⁸⁹ Sendjun H. Manulang, *Pokok Pokok Hukum Ketenagakerjaan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 43.

menjalankan pekerjaan itu tetap terjamin. Pemikiran-pemikiran itu merupakan program perlindungan pekerja, yang dalam praktik sehari-hari berguna untuk mempertahankan produktivitas dan kestabilan perusahaan.

Perlindungan pekerja dapat dilakukan, baik dengan jalan memberikan tuntunan maupun dengan jalan meningkatkan pengakuan hak-hak asasi manusia, perlindungan fisik dan teknis serta sosial dan ekonomi melalui norma yang berlaku dalam lingkungan kerja itu. Dengan demikian maka perlindungan pekerja ini akan mencakup: ²⁹⁰

- a. Norma keselamatan kerja: yang meliputi keselamatan kerja yang bertalian dengan mesin, pesawat, alat-alat kerja bahan dan proses pengerjaannya, keadaan tempat kerja dan lingkungan serta cara-cara melakukan pekerjaan;
- b. Norma kesehatan kerja dan Heigiene kesehatan perusahaan yang meliputi: pemeliharaan dan mempertinggi derajat kesehatan pekerja, dilakukan dengan mengatur pemberian obat-obatan, perawatan tenaga kerja yang sakit;
- c. Mengatur persediaan tempat, cara dan syarat kerja yang memenuhi heigiene kesehatan perusahaan dan kesehatan pekerja untuk mencegah penyakit, baik sebagai akibat bekerja atau penyakit umum serta menetapkan syarat kesehatan bagi perumahan pekerja;
- d. Norma kerja yang meliputi: perlindungan terhadap tenaga kerja yang bertalian dengan waktu bekerja, sistem pengupahan, istirahat, cuti, kerja wanita, anak, kesusilaan ibadah. Menurut agama keyakinan masing-masing yang diakui oleh pemerintah, kewajiban sosial kemasyarakatan dan sebagainya guna memelihara kegairahan dan moril kerja yang menjamin daya guna kerja yang tinggi serta menjaga perlakuan yang sesuai dengan martabat manusia dan moral;
- e. Kepada Tenaga Kerja yang mendapat kecelakaan dan/atau menderita penyakit kuman akibat pekerjaan, berhak atas ganti rugi perawatan dan rehabilitasi akibat kecelakaan dan atau penyakit akibat pekerjaan, ahli warisnya berhak mendapat ganti kerugian.

Berkaitan dengan hak tersebut, *Imam Soepomo* membagi perlindungan pekerja ini menjadi 3 (tiga) macam yaitu: ²⁹¹

- a) Perlindungan ekonomis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya beserta keluarganya, termasuk ke dalam

²⁹⁰Kartasapoetra G dan Rience Indraningsih, *Pokok-Pokok Hukum Perburuhan, Cet.I*, Bandung: Armico, 1982, hlm.43-44

²⁹¹Imam Soepomo, dalam Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 61- 62

hal pekerja tersebut tidak mampu bekerja karena sesuatu diluar kehendaknya. Perlindungan ini disebut dengan jaminan sosial;

- b) Perlindungan sosial, yaitu suatu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan, yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan memperkembangkan perikehidupannya sebagai manusia pada umumnya, dan sebagai anggota masyarakat dan anggota keluarga; atau yang biasa disebut kesehatan kerja;
- c) Perlindungan teknis, yaitu suatu jenis perlindungan yang berkaitan dengan usaha-usaha untuk menjaga pekerja dan bahaya kecelakaan yang dapat ditimbulkan oleh pesawat-pesawat atau alat kerja lainnya atau oleh bahan yang diolah atau dikerjakan perusahaan. Didalam pembicaraan selanjutnya perlindungan ini disebut dengan keselamatan kerja.

Kesadaran masyarakat akan pentingnya perlindungan hak asasi manusia (HAM) sangat meningkat dalam tempo lebih dari sepuluh tahun terakhir.²⁹² Hak asasi manusia pada prinsipnya adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dalam kehidupan kita sehari-hari baik bagi yang bekerja maupun yang tidak bekerja, biasanya paling tidak dihadapkan pada peristiwa-peristiwa yang pasti dialami oleh manusia, misalnya sakit, kecelakaan, putusnya hubungan kerja (PHK) bagi yang bekerja, dan menjadi tua atau memasuki usia pensiun, bahkan kita pun akan mengalami kematian. Dan untuk menghadapi semua peristiwa-peristiwa tersebut, maka kita sebagai manusia yang mempunyai akal pikiran, memerlukan suatu sistem yang dapat mengorganisir peristiwa tersebut agar dapat dihadapi dengan baik dan tidak menyengsarakan hidup kita ataupun hidup yang akan menjadi keturunan kita. Semua peristiwa tersebut tentu saja berkaitan dengan perekonomian yang dihasilkan.

Setiap warga negara Indonesia, berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya, begitu pula halnya dalam pekerjaan. Warga negara Indonesia berhak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Selain mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak tersebut, warga negara Indonesia juga berhak untuk

²⁹²Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2011, hlm.1

mendapatkan jaminan. Secara garis besar perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.²⁹³ Yang dimaksud hak di sini adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan Undang-Undang.²⁹⁴

Pembatasan penggunaan tenaga kerja asing dilakukan sebagai upaya perlindungan hukum bagi tenaga kerja dalam negeri, di samping itu pula pembatasan ini bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional serta meningkatkan kesejahteraan rakyat ditetapkan kebijakan. Penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia dalam kegiatan penanaman modal asing bertujuan untuk melakukan alih teknologi dan keahlian kepada pihak Indonesia yang dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan.

Pengaturan tentang alih teknologi perlu diperhatikan dalam kerangka untuk masuknya teknologi baru di Indonesia, apakah melalui kerjasama lisensi, pemegang hak cipta berhak memberikan lisensi kepada pihak lain berdasarkan surat perjanjian lisensi.²⁹⁵ Pembangunan industri untuk Indonesia sangat diperlukan terutama dalam kaitan dengan penemuan baru. Suatu penemuan baru harus dapat direaksir segera dimana paten atau penemuan tersebut didaftarkan. Pihak-pihak dapat memulainya pada pengadilan negeri untuk menggunakan paten tersebut dan kepada pihak yang menggunakan lisensi wajib tersebut harus memberikan royalti yang wajar kepada pihak pemegang paten tersebut.

Berdasarkan kategori di atas jelas terlihat bahwa penggunaan teknologi baru atau alih teknologi harus mendapat pengaturan yang memadai sehingga dunia usaha akan terhindar dari peniruan teknologi lain, dan hal ini sejalan dengan persetujuan Pemindahan Teknologi Dalam Aspek-aspek Hukum Dari Pengaruh Teknologi, umumnya tentang tarif dan perdagangan yang merupakan perjanjian perdagangan yang pada dasarnya bertujuan menciptakan perdagangan bebas yang diharapkan membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan manusia.

Penciptaan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sebagai upaya perwujudan kesejahteraan manusia pada dasarnya sudah merupakan tujuan awal Indonesia semenjak memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 karena didorong oleh cita-cita untuk dapat terlepas dari ketergantungan pada bangsa lain yang telah menguasai, memeras

²⁹³Junita Eko Setiyowati, “*Perlindungan Hukum Peserta Bagi Hasil di Suatu Perusahaan*”, Bandung: CV.Mandar Maju, 2003, hlm.13.

²⁹⁴Sudarsono, “*Kamus Hukum*”, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.154.

²⁹⁵Pasal 21 ayat (1) PP No.20 Tahun 2005 Tentang Alih Teknologi Kekayaan Intelektual Serta Hasil Kegiatan Penelitian Dan Pengembangan Oleh Perguruan Tinggi Dan Lembaga Penelitian Dan Pengembangan.

dan segala kekayaan alam yang ada di Indonesia. Cita-cita tersebut tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 yang menyatakan sebagai berikut.

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Berdasarkan penjelasan Alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 di atas, terkandung cita-cita bangsa yaitu satu diantaranya adalah memajukan kesejahteraan umum, agar cita-cita bangsa di atas dapat terwujud perlu adanya sebuah pembangunan secara menyeluruh dalam semua sektor. Pembangunan menyeluruh tersebut merupakan pembangunan nasional yang merupakan suatu proses perubahan yang dilakukan berdasarkan rencana tertentu dengan sengaja dan memang dikehendaki baik oleh pemerintah yang menjadi pelopor pembangunan maupun oleh masyarakat. Pembangunan nasional tersebut mencakup aspek ekonomi, politik, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi termasuk industri.

Kesejahteraan sosial masyarakat sangat dipengaruhi oleh kemampuan ekonomi, untuk meningkatkan pendapatan secara adil dan merata. Guna mempercepat pembangunan ekonomi kearah stabilitas dan pertumbuhan ekonomi diperlukan permodalan terutama permodalan yang berasal dari proyek-proyek produktif dalam bentuk investasi dengan memanfaatkan pemupukan dan pemanfaatan modal dalam negeri dan modal yang berasal dari luar negeri secara maksimal. Penanaman modal asing menjadi salah satu cara untuk mempercepat pembangunan ekonomi ke arah stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. penanaman modal asing merupakan suatu kegiatan usaha yang dilakukan oleh penanam modal asing dengan cara mendirikan perusahaan modal asing di Indonesia. Berdasarkan konsep pengertian mengenai penanaman modal asing tersebut menunjukkan adanya unsur penanaman modal yang

dilakukan oleh penanam modal asing dengan mendirikan perusahaan di Indonesia. Berkaitan dengan masuknya penanam modal asing di Indonesia maka Pemerintah Indonesia melakukan tindakan nasionalisasi perusahaan modal asing.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal tidak memuat konsep nasionalisasi secara khusus dan konkret, namun berdasarkan penafsiran gramatikal terhadap ketentuan Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang memuat rumusan normatif dengan menggunakan kata "atau pengambilalihan hak kepemilikan penanaman modal" setelah kalimat "tindakan nasionalisasi", maka dapat dipahami secara konseptual bahwa nasionalisasi perusahaan modal asing adalah "pengambilalihan hak kepemilikan penanaman modal asing".

Di Indonesia pada masa kabinet Karya Republik Indonesia ketentuan tentang nasionalisasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, nasionalisasi penanaman modal asing hanya diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pengaturan hukum nasionalisasi perusahaan modal asing dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan Pemerintah Indonesia untuk menarik penanam modal asing guna mendukung pembangunan ekonomi.

Komitmen awal Pemerintah mengundang investor asing melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing adalah untuk menjadikan modal asing sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan, disamping pajak, tabungan masyarakat dan lain-lain. Hal ini tercermin dalam asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut antara lain: (a) asas manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat, (b) asas ketidaktergantungan dan (c) asas jaminan dan insentif.²⁹⁶ Setahun berikutnya diundangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 menetapkan: "Modal dalam negeri ialah bagian dari kekayaan masyarakat Indonesia, termasuk hak-hak benda-benda, baik yang dimiliki negara swasta asing." Pasal 3 menetapkan, "Perusahaan nasional adalah perusahaan yang sekurang-kurangnya 51% modal dalam negeri, perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) juga dimungkinkan terdapat unsur mitra asing, walaupun tidak dalam posisi mayoritas."

Variabel kegiatan investasi memerlukan tercapainya kepastian hukum demi ketenangan untuk berusaha, dan di lain pihak variabel tindakan nasionalisasi atas perusahaan asing

²⁹⁶ Rudhi Prasetya, *Kuliah Hukum Investasi*, FH. Unair, September 2001.

dilakukan oleh negara penerima modal dengan alasan politis, dan untuk meminimalisir kesenjangan ekonomi di negara penerima modal termasuk Indonesia. Dikotomi antara kepastian hukum dengan tindakan nasionalisasi memerlukan kajian yang lebih komprehensif agar tindakan nasionalisasi tidak mematikan minat investor untuk menanamkan modalnya di negara tujuan investasi. Harapan-harapan untuk mewujudkan kedaulatan ekonomi sebagai hasil dari kedaulatan politik yang telah dicapai, tidak dapat diwujudkan dengan segera. Tingkat kesejahteraan penduduk justru merosot.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing mengatur masalah investasi langsung dimana investor harus menanamkan modalnya dalam bentuk pendirian perusahaan (Perseroan Terbatas, mengelola dan melakukan kontrol langsung atas usahanya serta langsung menanggung risiko atas investasinya (Pasal 1). Umumnya investor berasal dari perusahaan transnasional atau multinasional dari negara maju:

- 1) Ada beberapa motivasi mengapa mereka mau menanamkan modal diluar negaranya.
- 2) Adanya kejenuhan pasar di negaranya, sehingga menimbulkan iklim kompetisi yang ketat dan cenderung tidak sehat.
- 3) Adanya peluang pasar di negara tujuan investasi atau sekitarnya dan hal itu dilakukan untuk ekspansi pasar.
- 4) Adanya '*cost of production*' yang tinggi disebabkan oleh mahalnya faktor-faktor produksi, misalnya upah tenaga kerja tinggi; sumber daya alam yang terbatas yang menyebabkan harga bahan baku menjadi mahal, sementara sumber daya alam di negara tujuan investasi sangat signifikan pendayagunaan kembali mesin-mesin atau teknologi yang di negaranya sendiri mungkin sudah usang dan dilarang untuk dipakai, misalnya, karena dampak negatif yang signifikan ini harus diwaspadai.

Dalam kaitan dengan alih teknologi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing menetapkan bahwa: "Alat-alat perusahaan dan penemuan-penemuan (*Invention*) baru milik orang asing termasuk kategori modal asing". Dalam arti bahwa alat-alat dan penemuan tersebut dapat dianggap sebagai *inbrenng* (pemasukan yang bernilai ekonomis dan dikonversi sebagai saham). Untuk itu perlu diwaspadai agar tidak terjadi kenaikan harga dan penilaian teknologi secara berlebihan. Alat-alat dan penemuan-penemuan baru tersebut seyogyanya sudah dinilai termasuk sebagai masukan pada perusahaan. Namun di dalam praktik, para investor dengan kepiawaiannya masih dapat menuntut royalti di luar *interest* selaku pemegang saham, dengan dalih bahwa keahlian atau pengetahuan untuk mengoperasikan alat-alat tersebut adalah diluar kesepakatan

yang ada dan oleh karena itu harus dihargai; hal yang sama terjadi ketika invensi atau penemuan-penemuan tersebut membutuhkan pengetahuan untuk mengaplikasikannya. Satu hal lagi yang penting untuk diwaspadai jangan sampai alat-alat perusahaan atau penemuan-penemuan baru tersebut 'sesuatu' yang sebenarnya di negaranya sendiri (*house country*) sudah usang (*obsolete*) atau bahkan dilarang karena mencemarkan lingkungan, namun dengan perhitungan agar investasinya dalam menghasilkan alat tersebut dapat kembali, maka alat-alat perusahaan tersebut dibawa serta dalam rangka investasinya di negara tujuan investasi (*host country*) yang relatif memiliki *bargaining position* lebih lemah. Masih berkenaan dengan alat-alat perusahaan dan penemuan-penemuan, seringkali investor asing melarang partner lokal untuk melakukan perbaikan yang sifatnya pengembangan. Hal inilah yang sering dikritisi bahwa sekian tahun perusahaan PMA di Indonesia, bangsa kita hanya memiliki kemampuan sebatas tukang.

Secara psikologis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri memiliki keterkaitan yakni mengatur suatu badan usaha (berbentuk Perseroan Terbatas) dengan fasilitas tertentu. Perbedaannya, jika Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dimaksudkan untuk mengundang investor asing ke Indonesia, sedangkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri untuk melindungi investor dalam negeri. Dalam pengalamannya ada 'sedikit' kontradiksi. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dalam Pasal 18 menetapkan perusahaan PMA dibatasi jangka waktu berusahanya selama 30 tahun, sedangkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri membatasi jangka waktu perusahaan asing, di bidang perdagangan berakhir pada tanggal 30 Desember 1997, di bidang industri berakhir pada tanggal 31 Desember 1997 dan di bidang lainnya akan ditentukan lebih lanjut oleh Pemerintah dalam batas waktu 10 sampai dengan 30 tahun.

Ketentuan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 36 Tahun 1997 Jo Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 1988 Tentang Pengakhiran Kegiatan Usaha Asing dalam bidang Perdagangan dan Kemudian diikuti dengan SK Menteri Perdagangan No.77/KP/III/78 Jo SK No.376/KP/XI/88 Tentang Kegiatan Perdagangan Terbatas Pengusahaan Produksi Dalam Rangka Penanaman Modal yang menetapkan bahwa, "Perusahaan asing tidak diizinkan menjual produknya kepada konsumen dan untuk itu harus bekerja sama dengan perusahaan nasional selaku distributor".

Indonesia memiliki potensi besar sebagai tempat untuk melakukan penanaman modal, akan tetapi dalam hal ini penanam modal tidak bisa sesuka hati untuk melakukan penanaman modal di Indonesia atas dasar potensi-potensi yang dimiliki Indonesia tersebut. Untuk meningkatkan jumlah investor yang masuk ke Indonesia guna meningkatkan pembangunan ekonomi, pemerintah dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, maka Pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk:

1. Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan
2. Mempercepat peningkatan penanaman modal.

Sesuai dengan kebijakan dasar yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut, pemerintah melakukan perlakuan yang sama kepada penanam modal, yaitu bahwa pemerintah tidak melakukan pembedaan terhadap penanam modal yang telah menanamkan modalnya di Indonesia kecuali ditentukan lain oleh ketentuan Undang-Undang.²⁹⁷ Menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta membuka kesempatan bagi berkembangnya usaha mikro, menengah, kecil dan koperasi.

Sebuah kebijakan harus memiliki dasar filosofi dan hukum yang kuat dan jelas. Kebijakan ibarat sinar pembawa cahaya kemana arah yang harus dituju dan sekaligus ibarat jalan yang harus dilalui, bagaimana cara melaluinya serta aturan apa yang harus diikuti agar dapat sampai ke tujuan dengan selamat dalam melakukan suatu investasi di suatu negara. Sebenarnya dalam masalah pengembangan kebijakan hukum penanaman modal dikenal adanya dua kelompok besar teori yang berkembang seiring dengan kebutuhan dan kepentingan dari masing-masing pihak yang berbeda, khususnya dalam kaitannya dengan investasi asing langsung (*foreign direct investment*) yaitu pihak negara penerima investasi (*host country*) dan pihak para investor yang biasanya diwakili oleh perusahaan *transnasional* atau *transnational corporation* (TNC) atau *multi national corporations* (MNCs).

Penanaman modal dianggap banyak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat baik terhadap pelanggaran HAM ataupun lingkungan. Hal ini merupakan pandangan yang mewakili kelompok "jalan tengah" (*the middle path theory*) yang memandang investasi asing selain bermanfaat (positif) juga menimbulkan dampak (negatif). Karena itu negara harus berperan untuk dapat mengurangi dampak negatif melalui berbagai kebijakan hukum yang ditetapkan

²⁹⁷Hendrik Budi Untung, *Hukum Investasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 4.

antara lain melalui penapisan (*screening*) dalam perizinan dan upaya sungguh-sungguh dalam penegakan hukum.²⁹⁸

Ide normatif pengaturan hukum nasionalisasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dapat ditemukan dalam, pertama pada bagian konsiderans “Menimbang” huruf c, yang memuat pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yaitu “Untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik...”; kedua, pada bagian Penjelasan Umum yang memuat penegasan bahwa konstitusi (UUD NRI 1945) mengamanatkan agar pembangunan ekonomi nasional harus berdasarkan prinsip ekonomi yang mampu menciptakan terwujudnya kedaulatan ekonomi Indonesia”; dan ketiga pada Pasal 3 ayat (1) huruf (i) yang mengandung asas kemandirian yang merupakan “asas hukum penanaman modal yang tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi”.

Penanaman modal asing dalam perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dimanfaatkan untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional yang mengedepankan potensi bangsa dan negara sendiri, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia, tanpa mengabaikan kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi nasional ditopang oleh kedaulatan politik, kedaulatan ekonomi dan kemandirian yang merupakan asas hukum penanaman modal yang tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi.

Motif nasionalisasi perusahaan modal asing yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia masuk di Indonesia adalah kurangnya penguasaan teknologi, kurangnya dana dan potensi sumber daya manusia yang masih sangat rendah pada dasarnya potensi sumber daya manusia ada tetapi untuk mendukung atau menopangnya diperlukan adanya bantuan pihak asing sehingga nasionalisasi penanaman modal asing diperbolehkan masuk ke Indonesia sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan yang ada. Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan dalam bentuk makalah yang berjudul “**URGENSI NASIONALISASI PENANAMAN MODAL ASING OLEH PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA**”

²⁹⁸ Ida Bagus Rahmadi Supanca, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, hlm. 63.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah rasio hukum Pemerintah Republik Indonesia pada posisi sekarang berada dalam sikap untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing?
2. Bagaimanakah perbandingan hukum dengan Bolivia, Venezuela dan Meksiko dalam hubungannya dengan faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing oleh Pemerintah Republik Indonesia?

BAB II

PEMBAHASAN

A. Rasio Hukum Pemerintah Republik Indonesia Pada Sikap Melakukan Nasionalisasi Penanaman Modal Asing

Nasionalisasi perusahaan modal modal asing merupakan bentuk pengendalian dampak negatif penanaman modal asing dalam proses globalisasi ekonomi di Indonesia dengan menggunakan instrumen hukum berupa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pengaturan mengenai nasionalisasi perusahaan modal asing yang hanya diatur dalam satu Pasal di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menunjukkan kesukarelaan Pemerintah Indonesia untuk membatasi haknya sebagai negara yang berdaulat dengan cara memperketat persyaratan menasionalisasi perusahaan modal asing sebagai perwujudan perlindungan hukum bagi masyarakat dimana dalam hal ini tenaga kerja warga negara Indonesia.

Perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *rechtsberchherming van de bergers tegen de overhead*.²⁹⁹ Secara garis besar perlindungan hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum.³⁰⁰ Yang dimaksud hak di sini adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan Undang-Undang.³⁰¹ Jaminan perlindungan hukum yang diberikan oleh negara ini berkesesuaian dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Indonesia adalah negara hukum*".

Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.³⁰² Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh. Konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) selalu berhubungan dengan perlindungan hukum yang mempunyai ciri utama yaitu

²⁹⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan dan pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.1.

³⁰⁰Junita Eko Setiyowati, *Perlindungan Hukum Peserta Bagi Hasil di Suatu Perusahaan*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2003, hlm.13.

³⁰¹Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.154.

³⁰²Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

menempatkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Berdasarkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut Indonesia menunjukkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk memperoleh kehidupan yang layak dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, oleh karena itu negara mempunyai kewajiban untuk memberikankan perlindungan hukum sehingga tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) dapat tercapai.³⁰³

Menurut *Satjipto Rahardjo* perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³⁰⁴ Hal ini menunjukkan bahwa di dalam konsep pengertian perlindungan hukum menurut *Satjipto Rahardjo* adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa:

“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Tugas negara sebagaimana diatur dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 satu diantaranya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Konsep perlindungan hukum ini menunjukkan bahwa adanya peranan pemerintah melalui pembentukan hukum untuk melindungi kepentingan tenaga kerja warga negara Indonesia. Dalam Deklarasi Wina 1993 menekankan tanggung jawab negara untuk melindungi dan menegakkan HAM termasuk hak ekonomi, sosial dan budaya. Penyelenggara negara baik eksekutif, maupun legislatif dituntut berperan aktif melindungi dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya karena mereka yang secara efektif memiliki kewenangan menentukan alokasi sumber daya nasional.

Perlindungan hukum Pemerintah Republik Indonesia terhadap tenaga kerja warga negara Indonesia merupakan salah satu alasan untuk memperketat persyaratan untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing. Dalam hal ini terlihat bahwa pada satu sisi pemerintah Indonesia berusaha untuk melindungi tenaga kerja Indonesia, sedangkan disisi tujuan pemerintah Indonesia tetap mengatur mengenai nasionalisasi perusahaan modal asing di dalam

³⁰³Didit Saltriwiguna, *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Debitur Akibat Kenaikan Suku Bunga Kredit Bank*, dalam <http://risalah.fhunmul.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/3.-Perlindungan-Hukum-Terhadap-Pihak-Debitur-Akibat-Kenaikan-Suku-Bunga-Kredit-Bank-Tinjauan-Hukum-Perlindungan-Konsumen-Didit-Saltriwiguna.pdf>, diakses pada 5 Mei 2015.

³⁰⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal diharapkan dapat menarik penanaman modal asing yang bertujuan untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional.

Istilah penanaman modal asing merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu "*foreign investment*".³⁰⁵ Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang telah mencabut ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing selain memuat tentang pengertian penanam modal asing juga mencantumkan pengertian penanam modal asing. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyatakan bahwa penanam modal asing adalah "perseroan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah Negara Republik Indonesia."

Penanaman modal asing yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal adalah penanaman modal asing langsung dalam arti penanam modal asingnya mendirikan dan mengelola perusahaan modal asing secara langsung di Indonesia, sehingga penanaman modal asing di Indonesia bertanggung jawab sepenuhnya atas risiko yang timbul dari pendirian dan pengelolaan perusahaan modal asing dimaksud, selain penanaman modal asing secara langsung juga terdapat bentuk penanaman modal asing secara tidak langsung (*portofolio investment*). Dalam kaitan ini *Sharpe* sebagaimana dikutip oleh *Nurul Huda* dan *Mustafa Edwin Nasution* mengemukakan bahwa pada dasarnya ada beberapa tahapan dalam mengambil keputusan penanaman modal satu diantaranya adalah pembentukan portofolio, dimana pada tahap ini investor membentuk portofolio yang melibatkan identifikasi aset khusus mana yang akan diinvestasikan dan juga menentukan seberapa besar investasi pada tiap aset tersebut. Di sini masalah selektivitas, penentuan waktu dan diversifikasi perlu menjadi perhatian investor.³⁰⁶

Investasi tidak langsung yang sering disebut dengan investasi portofolio. Investasi tidak langsung dilakukan melalui pasar modal dengan instrumen surat-surat berharga seperti saham, obligasi, reksadana beserta turunannya. Pada investasi tidak langsung ini investornya tidak langsung hadir secara fisik sebab biasanya para investor tujuan utamanya bukan mendirikan perusahaan tetapi hanya membeli saham dengan maksud dijual kembali dengan harapan

³⁰⁵Salim dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008, hlm.147.

³⁰⁶Nurul Huda dan Mustafa Edwin Nasution, *Investasi pada Pasar Modal Syariah*, Jakarta: Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 9-10.

mendapatkan deviden atau capital gain. Melihat kepada bentuk investasi sebagaimana di atas, terlihat bahwa adanya perbedaan karakter antara investasi langsung dengan investasi secara tidak langsung. Dalam kaitan ini Dahniel Khumarga mengemukakan bahwa guna meluruskan tentang pandangan yang membedakan antara penanaman modal langsung dengan tidak langsung, maka sebaiknya perlu dilakukan pergantian sebutan atau nama hukum investasi yaitu hukum investasi langsung yang meliputi hukum penanaman modal asing (*foreign direct investment law*) dan hukum penanaman modal dalam negeri langsung (*domestic direct investment law*). Adapun hukum investasi tidak langsung (*indirect investment law*) atau biasa disebut dengan *portfolio investment law* yang sumbernya adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.³⁰⁷

Pengaturan hukum nasionalisasi perusahaan modal asing sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mempunyai relevansi dengan konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila yang dikonseptualisasikan dalam UUD NRI Tahun 1945. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, terselip konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*), sebagaimana terlihat dalam pasal 28I (4) dan (5), yang menyatakan “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.” Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.

Indonesia sebagai suatu negara yang berdasarkan atas hukum yang memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk melakukan penghormatan terhadap hak asasi manusia, dengan melakukan upaya-upaya yang dapat mengakibatkan diakuinya Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hak asasi manusia. Sebagai konsekuensi yang didapatkan dari suatu negara yang berdasarkan atas hukum, negara mempunyai kewajiban yang berkaitan dengan serangkaian pelaksanaan kewajiban negara dalam permasalahan hak asasi manusia, Indonesia tentunya mempunyai konsep mengenai hak asasi manusia yang diimplementasikan dalam sistem hukum nasionalnya.

³⁰⁷Dahniel Khumarga, *Regulasi Investasi: Kendala dan Faktor Penunjangnya*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum UPH Tangerang, 2 Maret 2002, hlm.10.

“Reformasi di bidang Legislasi dalam kajian *Mas Achmad Santosa*, tetap memunculkan Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai tentang hak asasi manusia dan demokrasi. Dan dikatakan tidak adanya konsep dalam reformasi hukum, dan seharusnya terdapat konsep dan desain besar reformasi hukum, sehingga akan diketahui tentang visi, misi, dan tujuan reformasi hukum, prinsip-prinsip yang dijadikan landasan, skala prioritas, kebijakan-kebijakan yang harus dihindari, norma-norma hukum yang minimal harus terdapat dalam suatu produk peraturan perundang-undangan yang akan diperbaharui.”³⁰⁸

“Konsepsi tentang hak asasi manusia di Negara Republik Indonesia yang berdasar paham Persatuan Indonesia dan berkonstitusi UUD 1945 bukan hanya ada tetapi juga berkembang dan diakui eksistensinya. Negara mengakui hak-hak asasi orang seorang dan disamping itu juga mengakui hak-hak kelompok seperti keluarga, masyarakat, paguyuban masyarakat, dan negara. Karena itu di Negara Republik Indonesia HAM tidak berdiri sendiri melainkan berdampingan dengan kewajiban, yaitu kewajiban orang-seorang terhadap orang lain, terhadap keluarganya, terhadap masyarakatnya, dan terhadap negaranya. Demikian juga sebaliknya.”

Di Indonesia nasionalisasi perusahaan modal asing diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang merupakan wujud kesukarelaan pemerintah Indonesia untuk membatasi haknya sebagai negara yang berdaulat dengan cara memperketat persyaratan untuk nasionalisasi perusahaan asing. Nasionalisasi perusahaan modal asing merupakan bentuk pengendalian (dalam makna oenindakan atau represif) dampak negatif penanaman modal asing dalam proses globalisasi ekonomi di Indonesia dengan menggunakan instrumen hukum berupa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Penanaman modal asing merupakan transfer modal, baik yang nyata maupun yang tidak nyata dari suatu negara ke negara lain, yang bertujuan untuk digunakan negara tersebut agar menghasilkan keuntungan di bawah pengawasan dari pemilik modal, baik secara total maupun sebagian, hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *M. Sornarajah*.³⁰⁹ Berdasarkan konsep pengertian ini menunjukkan bahwa penentuan mengenai apakah suatu modal akang digolongkan sebagai modal asing atau bukan modal asing tetap didasarkan kepada asal dari modal yang dimaksud.

Kategori dari pemilik modal asing adalah (a) negara asing; (b) perseorangan warga negara asing; (c) badan usaha asing; (d) badan hukum asing; dan/atau (e) badan hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pihak asing. Negara asing merupakan negara

³⁰⁸Mas Achmad Santosa, *Pembaharuan Hukum Indonesia Agenda yang Terabaikan*, Jakarta: MelibS, 2004, hlm 12-13

³⁰⁹M. Sornarajah, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2008, hlm.149.

yang berasal dari luar negeri yang menanamkan investasinya di Indonesia, perseorangan warga negara asing merupakan individu luar negeri yang menanamkan investasinya di Indonesia. Badan usaha asing merupakan badan hukum yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara asing tersebut. Badan hukum Indonesia merupakan badan hukum yang berkedudukan di Indonesia namun modal badan hukum tersebut sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh pihak asing.³¹⁰

Konsep pengertian nasionalisasi perusahaan modal asing diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bahwa nasionalisasi merupakan pengambilalihan hak kepemilikan modal asing. Modal asing adalah modal yang dimiliki oleh negara asing, perseorangan warga negara asing, badan hukum asing, dan atau badan hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pihak asing.³¹¹ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa jika kemudian pemerintah Republik Indonesia melakukan nasionalisasi berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam arti melakukan pengambilalihan hak kepemilikan penanaman modal asing maka harus disertai ganti kerugian atau kompensasi kepada penanam modal asing.

Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pencabutan hak milik secara menyeluruh atas perusahaan-perusahaan modal asing atau tindakan-tindakan yang mengurangi hak menguasai dan atau mengurus perusahaan yang bersangkutan kecuali jika Undang-Undang dinyatakan kepentingan negara menghendaki tindakan demikian (Pasal 21). Jika diadakan tindakan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 21 maka pemerintah wajib memberikan kompensasi atau ganti rugi jumlah, macam dan cara pembayarannya disetujui oleh kedua belah pihak sesuai dengan asas-asas hukum internasional yang berlaku. Apabila antara kedua belah pihak tidak terdapat persetujuan mengenai jumlah macam dan cara pembayaran kompensasi tersebut maka akan diadakan arbitrase yang keputusannya mengikat kedua belah pihak. Badan arbitrase terdiri dari tiga orang yang dipilih, dan orang ketiga sebagai ketuanya yang dipilih bersama-sama oleh pemerintah dan pemilik modal. Untuk menjamin ketenangan bekerja modal asing yang ditanam di Indonesia maka pasal ini ditetapkan bahwa pemerintah tidak akan melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan modal asing kecuali jika kepentingan negara

³¹⁰Salim dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008, hlm.151.

³¹¹Hulman Panjaitan dan Anner Megatur Sianipar, *Penanaman Modal Asing*, Jakarta: Ind-Hill, hlm.49-50.

menghendaknya. Tindakan demikian itu hanya dilakukan dengan Undang-Undang serta dengan pemberian kompensasi menurut prinsip-prinsip hukum internasional.³¹²

Konsep nasionalisasi perusahaan modal asing sebagai pengambilalihan hak kepemilikan penanaman modal asing yang disertai kompensasi atau ganti rugi oleh pemerintah Indonesia mempunyai sandaran secara doktrinal atau doktrin hukum. Menurut *S. Friedman* memahami nasionalisasi sebagai ekspropriasi yang dapat dibedakan menjadi:

- 1) Ekspropriasi individual (*individual expropriation*) yang bermakna pengambilalihan hak milik perorangan yang ditentukan secara khusus baik subjek maupun milik bersangkutan.
- 2) Ekpropriasi umum (*general expropriation*) yang bermakna pengambilalihan hak milik perorangan yang ditentukan hanya miliknya saja sedangkan subjeknya tidak ditentukan, ekspropriasi umum yang dilakukan dengan tujuan mengubah struktur ekonomi dan sosial suatu negara dapat disebut nasionalisasi.³¹³

Berikut tiga contoh kasus expropriasi yaitu sebagai berikut:

- a. Kasus pertama yang terjadi di Mexico tahun 1938 ketika negara mengambil alih asset Standard oil milik Amerika. Usaha ini berhasil karena bersamaan dengan momentum Perang dunia II dimana Amerika membutuhkan Mexico sebagai sekutu dalam perang tersebut sehingga kerugian yang dialami standard oil tidak ditanggapi serius oleh pemerintah Amerika.
- b. Kasus expropriasi yang dilakukan pemerintah Irak di tahun 1961 (dibawah regime Kaseem) dengan memotong daerah konsesi kontraktor asing menjadi hanya 0.5% dari konsesi asli. Usaha ini membuahkan perlawanan oleh kontraktor asing yang merasa dirugikan. Kontraktor asing yang terlibat dengan segera meng-arbitrase dan membekukan asset produksi yang ada, dan menyebabkan produksi minyak Irak di tahun tersebut tidak meningkat (sementara negara tetangga seperti Saudi dan Kuwait mengalami peningkatan produksi 9-12% dibawah kerjasama konsesi yang dijalankan). Konflik berakhir setelah Kasseem dikudeta oleh Partai Bath yang kemudian mengubah peraturan ekspropriasi dengan memberikan penambahan 0.5% area konsesi baru dan memberikan daerah konsesi yang sudah *discovery* namun sulit dikembangkan kepada kontraktor asing. Pada intinya ekspropriasi yang di lakukan di Irak berhasil meningkatkan peran negara

³¹²C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm.494.

³¹³S. Friedman, dalam Supancana IBR, IB Wyasa Putra, Frida Sugondo, Maman Usman dan Susy Sulistyani, *Ikhtiar Ketentuan Penanaman Modal*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm.53.

c. Kasus Ekspropriasi Iran di tahun 51 dibawah Dr Mossadegh adalah sebuah kisah menarik. Langsung setelah menjabat sebagai perdana menteri dan mengumumkan Kabinet Nasionalis, Mossadegh menasionalisasi semua asset migas yang pada saat itu dikuasai oleh Inggris. Inggris tentu saja tidak tinggal diam, dengan membekukan semua uang Iran di Inggris dan langsung memperkarakan Iran ke PBB dan Hauge International Court. Setelah perjuangan diplomasi yang panjang, akhirnya Court memutuskan untuk memenangkan Iran dan menghentikan perjanjian kerjasama migas yang ditandatangani Inggris dan Shah Iran yang tengah berkuasa. Inggris tidak menyerah, dan memulai perundingan baru untuk mengambil kembali haknya, dengan menawarkan sejumlah konsep kerjasama, namun semuanya ditolak mentah-mentah. Seiring dengan usaha tersebut, kondisi Iran semakin memburuk, karena kehilangan *foreign exchange* dan juga kehilangan produksi minyak. Chaos terjadi di dalam negeri akibat persaingan antara Shah Iran dan perdana menteri dan infiltrasi Amerika yang ketakutan jika Iran menjadi pro Sovyet. Mossadegh kemudian digulingkan dengan paksa, Inggris dan Amerika kembali ke industri migas Iran dan disepakati bagi hasil 50% dari nett profit antara konsorsium Inggris-Amerika dengan pemerintah Iran (lebih baik dibanding kontrak sebelum Mossadegh dimana Iran hanya mendapatkan 0.5 shillings per barrel dari minyak yang terproduksi). Perjanjian bagi hasil 50: 50 ini kemudian dirubah lagi setelah terjadinya revolusi Iran dengan menerapkan sistem *buy back and service contract* yang berlaku hingga saat ini. Tidak bisa dipungkiri, usaha ekspropriasi Mossadegh adalah pilar utama kebangkitan peran negara dalam industri migas Iran. Meski setelah revolusi Iran usaha ini berubah menjadi upaya nasionalisasi (dengan pembayaran sejumlah uang ganti rugi namun tidak terlepas dari peran awal ekspropriasi Mossadegh. Peringatan 57 tahun nasionalisasi migas Iran baru saja diperingati negara ini beberapa bulan yang lalu.

Ide normatif pengaturan hukum nasionalisasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dapat ditemukan dalam pertama bagian konsiderans “menimbang” huruf (c), yang memuat pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang penanaman Modal yaitu “untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik.”; kedua, pada bagian Penjelasan Umum yang memuat penegasan bahwa Konstitusi UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan agar pembangunan ekonomi nasional harus berdasarkan prinsip ekonomi yang mampu menciptakan terwujudnya kedaulatan ekonomi Indonesia; dan ketiga, pada Pasal 3 ayat (1) huruf (i) yang mengandung asas kemandirian yang merupakan asas penanaman modal yang tetap mengedapankan potensi bangsa dan negara dan tidak menutup diri pada masuknya

modalnya demi asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi. Penanaman modal asing dalam perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal harus mengutamakan kesejahteraan rakyat Indonesia dengan cara mengedepankan potensi yang dimiliki oleh bangsa dan negara tanpa mengabaikan kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik Indonesia.³¹⁴

Pada era globalisasi ini negara-negara berkembang dibuat sangat bergantung dengan utang luar negeri yang diberikan lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan World Bank. Masyarakat negara berkembang dibuat kecanduan dengan produk-produk teknologi maju melalui konsumerisme yang disiarkan oleh media massa, selain itu perusahaan-perusahaan internasional milik negara maju menguasai hampir semua lini utama perekonomian dunia bahkan adanya campur tangan asing. Implikasi dari reformasi kebijakan nasional negara berkembang adalah semakin terpinggirkannya konsep kesejahteraan masyarakat. Fakta ini menunjukkan lemahnya kedaulatan negara khususnya negara berkembang seperti Indonesia di tengah hegemoni globalisasi terutama dalam hal kemandirian menentukan kebijakan-kebijakan untuk kepentingan negeri sendiri.

Satu diantaranya adalah berdampak kepada kebijakan di bidang investasi dengan mamaksa negara untuk membuka pasar selebar-lebarnya adar perusahaan asing dapat dengan bebas berinvestasi, dimana pemerintah ditekan untuk tidak menerapkan kebijakan-kebijakan yang dapat menghambat investasi atau deregulasi. Penerapan deregulasi ini berimplikasi kepada melemahnya peran negara dalam menentukan kebijakan sesuai dengan kepentingan rakyatnya.³¹⁵ Fakta di atas menunjukkan lemahnya kedaulatan negara khususnya negara berkembang seperti Indonesia ditengah hegemoni globalisasi terutama dalam hal kemandirian menentukan kebijakan untuk kepentingan negeri sendiri.

Konsep Indonesia sebagai negara yang berdaulat adalah negara yang bisa menentukan nasib bangsanya sendiri tanpa intervensi negara manapun. Oleh karenanya sebagai negara yang tidak dapat menentukan urusan-urusan kepada dirinya sendiri sebagai negara berdaulat maka visi dan misi menciptakan negara kesejahteraan tidak tercapai. Dalam bidang ekonomi di dalam konstitusi Indonesia tetap memberlakukan ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang dikenal sebagai landasan hukum bagi intervensi negara, hal ini

³¹⁴Muhammad Syaifuddin, Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No.25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI Tahun 1945, *Jurnal Hukum*, hlm.9.

³¹⁵I Wibowo, *Emoh Negara: Neoliberalisme dan Kampanye Anti-Negara*, dalam I Wibowo dan Prancis Wahono, ed., *Neoliberalism*, hlm.266.

berarti bahwa pada era hegemoni globalisasi ini keagultatan negara tidak serta merta hilang begitu saja.

Kedaulatan negara memandang bahwa kekuasaan pemerintah bersumber dari kedaulatan negara, negara dianggap sebagai sumber kedaulatan yang memiliki kekuasaan yang tidak terbatas karena negara abstrak, oleh karena itu kekuasaannya diserahkan kepada raja atau presiden atas nama negara, dimana negaralah yang menciptakan hukum. Kedaulatan negara merupakan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat yang kemudian diserahkan kepada negara atau pemerintah untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan cita-cita yang dibangun negara. Kedaulatan negara merupakan hak negara untuk melaksanakan kekuasaan penuh atas status kemerdekaannya tanpa boleh ada campur tangan dari pihak lain terhadap masalah internal maupun eksistensinya. Setiap negara bebas untuk membuat keputusannya sendiri, sehingga negara berdaulat adalah negara yang mampu menentukan nasibnya sendiri tanpa intervensi untuk membuat keputusan sendiri sehingga negara berdaulat adalah negara yang mampu menentukan nasib bangsanya sendiri tanpa intervensi negara manapun.³¹⁶

Soekarno menyatakan bahwa setidaknya negara yang memiliki kedaulatan harus memenuhi tiga kriteria sebagai berikut:

1) Berdaulat dalam bidang politik;

Berdaulat dalam bidang politik mengisyaratkan bahwa secara politik negara harus bebas dari segala bentuk penjajahan dan bebas dari segala bentuk penjajahan dan bebas dari intervensi lembaga manapun dalam menentukan kebijakan.

2) Berdaulat dalam bidang ekonomi; dan

Berdaulat secara ekonomi berarti kemandirian sebuah negara dalam bidang ekonomi sangat penting. Kemandirian perekonomian sebuah negara mencegah terjadinya intervensi atau campur tangan pihak asing dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

3) Kepribadian dalam budaya.

Berkepribadian dalam budaya menjadi penting karena kebudayaan erat dengan kaitannya karakter suatu negara dan bangsa serta nasionalisme masing-masing warga negaranya. Sebuah negara kedaulatannya tetap terjaga ditengah hegemoni globalisasi seperti yang terjadi saat ini.³¹⁷

³¹⁶Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Jakarta: Erlangga, 2003, hlm.3.

³¹⁷Soekarno, dalam Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty, 1981, hlm.150.

Dalam teks pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan dengan tegas kemerdekaannya dengan bunyi kalimat: "... maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya..." dan dengan kalimat "dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah pada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Negara Indonesia menyatakan dirinya telah berdaulat artinya merdeka dan bebas dari segala bentuk penjajahan."

Negara yang telah memperoleh kedaulatan memiliki tugas untuk memajukan kesejahteraan bangsanya. Negara Indonesia dalam hal mewujudkan kesejahteraan sosial dan perekonomian nasional mengaturnya dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 33 dan Pasal 34. Cerminan kedaulatan ekonomi dan politik negara Indonesia sebagaimana termasuk dalam konstitusi ini yang juga dianut oleh negara berdaulat lainnya.³¹⁸

Bersandar kepada makna kedaulatan negara sebagaimana dijelaskan oleh ahli hukum di atas dapat dipahami bahwa jika potensi ancaman penanaman modal asing terhadap kedaulatan negara di bidang ekonomi dan politik menjadi riil, dalam arti pemerintahan Indonesia tidak lagi berdaulat untuk mengurus urusan ekonomi dan politik menggunakan alat-alat kenegaraan yang ada, yang tercermin dari adanya dominasi perusahaan-perusahaan modal asing dalam struktur ekonomi nasional.

Yang mensubordinasi ekonomi dan politik nasional dengan semangat mengakomodasi kepentingan ekonomi kapitalistik dari para penanam modal asing dan kepentingan politik ekonomi neokolonialistik dari negara-negara maju asal para penanam modal asing tersebut sehingga menciptakan struktur ekonomi yang berkemakmuran rakyat bagi penanam modal asing tetapi tidak berkeadilan sosial bagi sebagian besar rakyat Indonesia, maka perlu dilakukan upaya menegakkan kembali kedaulatan negara di bidang ekonomi dan politik. Dengan cara melakukan perubahan struktur ekonomi dan sosial dalam negara dan atau masyarakat yang secara strategis dilakukan dengan cara nasionalisasi perusahaan modal asing.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia pada saat ini berada pada posisi untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing dengan mengedepankan potensi bangsa dan negara dan tidak menutup diri pada masuknya modalnya demi asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi. Penanaman modal asing dalam perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal harus mengutamakan kesejahteraan rakyat Indonesia dengan cara mengedepankan potensi yang

³¹⁸ Moh Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm.122.

dimiliki oleh bangsa dan negara tanpa mengabaikan kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik Indonesia

B. Perbandingan Hukum dengan Bolivia, Venezuela dan Meksiko dalam hubungannya dengan Faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing oleh Pemerintah Republik Indonesia

Ide normatif pengaturan hukum nasionalisasi perusahaan modal asing dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mempunyai relevansi dengan konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila dan UUD NRI 1945. *L. Erades* memberikan arti nasionalisasi, yakni suatu peraturan dengan mana pihak penguasa memaksakan semua atau segolongan tertentu menerima (*Dwingt te godegen*), bahwa hak mereka atas semua atau beberapa macam benda tertentu beralih kepada negara. Dengan demikian nasionalisasi adalah suatu cara peralihan hak dari pihak partikelir kepada pemerintah secara paksa.³¹⁹

Konsep negara hukum kesejahteraan pancasila mengandung unsur-unsur yang terkandung dalam konsep *rule of law* dan *rechtstaat*.³²⁰ Namun perbedaan prinsipilnya terletak pada landasan kefilosofan kenegaraannya yaitu negara hukum kesejahteraan pancasila berbasis kepada filsafat pancasila yang menyerasikan kepentingan individualistik materialistik dan kepentingan kolektivistik spritualistik. Konsep negara hukum kesejahteraan pancasila dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam perspektif teori negara hukum merupakan negara hukum materiel yang bukan hanya menjaga keamanan dan ketertiban semata, tetapi juga berperan aktif mensejahterahkan rakyatnya.

Subekti menyatakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yaitu mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya dengan cara menyelenggarakan keadilan. Keadilan itu menuntut bahwa dalam keadaan yang sama tiap orang mendapat bagian yang sama pula.³²¹ Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.³²² Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat

³¹⁹Budiman Ginting, *Hukum Investasi-Perlindungan Hukum Pemegang Saham Minoritas dalam Perusahaan Penanaman Modal Asing*, Medan: Pustaka Bangsa Pers, 2007, hlm. 47.

³²⁰³²⁰Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI-Press, 1995, hlm.49.

³²¹*Tujuan Hukum dan Sumber-Sumber Hukum*, <http://www.google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&biw=&bih=&q=pendapat+ahli+hukum+mengenai+tujuan+hukum+yaitu+mencapai+kesejahteraan>, diakses pada 5 Mei 2015.

³²²Dominikus Rato, *Filsafat Hukum "Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum"*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh.

Secara garis besar ada dua konsep mengenai negara hukum yaitu:

- a) Konsep yang pertama adalah konsep negara hukum formal yang muncul bersamaan dengan negara “modern” sekitar abad ke-18. Diketahui bahwa negara modern muncul sebagai sebuah konfigurasi kekuasaan yang bersifat hegemonistik. Artinya kekuasaan yang sebelumnya ada di dalam masyarakat ditarik, dan dimasukkan ke dalam kekuasaan negara. Kemudian, negara dengan kekuasaan yang dimilikinya itu membuat peraturan untuk melindungi hak-hak warganya. Karena itu, dalam kehidupan masyarakat timbul kecemasan yang luar biasa sehingga muncul lagi sebuah konsep negara hukum modern terkenal dengan doktrinnya “*Government of Law, Not of Men*” atau konsep *Rule of Law*”;
- b) Konsep negara hukum yang kedua yaitu konsep negara hukum substansial. Pada dasarnya, konsep negara hukum substansial adalah sebuah konsep negara hukum yang berintikan dan mencerminkan keadilan dan kebenaran objektif.³²³

Jika membandingkan kedua konsep negara hukum itu, maka negara hukum substansial (*Materiele Rechtsstaat*) lebih mengedepankan hak-hak asasi manusia. Sedangkan konsep negara hukum formal (*Formele Rechtsstaat*) hanya mementingkan perlindungan individu dan dituangkan dalam bentuk peraturan, prosedur, doktrin dan sebagainya. Tentunya negara hukum formal tidak mungkin mendatangkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Keberadaan tentang konsepsi negara hukum sudah ada semenjak berkembangnya pemikiran cita negara hukum itu sendiri. Negara hukum merupakan negara dimana semua lembaga negara, lembaga pemerintah, lembaga masyarakat, pejabat negara, pejabat pemerintah dan seluruh rakyat harus bertindak sesuai dengan hukum. Didalam negara hukum kekuasaan penguasa dibatasi oleh hukum.³²⁴ *Plato* dan *Aristoteles* merupakan penggagas dari pemikiran negara hukum. Pemikiran negara hukum dimunculkan *Plato* melalui karya monumentalnya yakni *Politicos*. *Plato* dalam karyanya tersebut sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara.³²⁵ *Plato* menggambarkan negara cita-cita sebagai negara dengan pembagian pekerjaan dan kerja sama yang

³²³John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen terhadap Produk Pangan Kedaluwarsa*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007, hlm.23

³²⁴Riduan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, 2009, hlm.154.

³²⁵Mhd. Shiddig Tgk Armania, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Cetakan I, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002, hlm.33.

sempurna untuk mencapai kebahagiaan manusia. Ia menghendaki keadilan, karena jika tidak dengan keadilan tidak mungkin ada kebahagiaan. *Plato* menyamakan negara sebagai manusia dalam ukuran besar. Manusia itu mempunyai akal budi, keberanian dan kekuatan jasmani. Begitupula negara memerlukan kaum yang cerdas, pandai yang mempunyai akal budi untuk memikirkan dan mengatur kepentingan umum, memerlukan prajurit-prajurit yang menjamin keamanan dan ketertiban umum serta memerlukan pekerja kuat yang senantiasa bekerja memenuhi kebutuhan hidup.³²⁶ Cita *Plato* ini kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama *Aristoteles* yang menyatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal (1) ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. UUD 1945 menyebutkan dianutnya prinsip negara hukum dengan menyatakan bahwa Indonesia menganut paham negara hukum atau *rechtstaat*, bukan negara kekuasaan atau *machtstaat*. Dalam sejarah modern, gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.³²⁷

Dalam konsep negara hukum tersebut diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Konsep negara hukum menurut *Aristoteles* adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya. Keadilan merupakan syarat untuk mencapai kebahagiaan hidup untuk warga negaranya. Sebagai dasar dari keadilan itu, perlu diajarkan rasa susila agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi *Aristoteles*, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.³²⁸

Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Ia mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual. Kekuasaan negara diartikan secara pasif yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham *Immanuel Kant* terkenal

³²⁶Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hlm.70.

³²⁷Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.297-298.

³²⁸*Ibid.*, hlm. 137.

dengan sebutan memahami negara hukum sebagai *Nachtwakestaat* atau sebagai negara penjaga malam³²⁹

Pemikiran *Friedrich Julius Stahl* tentang negara hukum sangat berpengaruh sampai saat ini. Menurut *Stahl*, tugas negara tidak sekadar penjaga malam, tetapi berkembang lebih luas dan aktif campur tangan bidang ekonomi, sosial dan budaya. Konsep semacam ini dikenal dengan istilah *welvaarstaat* atau negara kesejahteraan. Konsep *Stahl* tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu:

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia;
- b) Negara didasarkan pada teori *Trias Politica* (pemisahan kekuasaan);
- c) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan aturan hukum atau Undang-Undang (*wetmatig bestuur*);
- d) Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.³³⁰

Paul Scholten, salah seorang *jurist* yang terbesar pada abad kedua puluh di Nederland, menulis karangan tentang negara hukum (*Over den Rechtsstaats*, 1935). *Paul Scholten* menyebut dua ciri negara hukum, yang kemudian diuraikan secara luas dan kritis.

1. Ciri utama negara hukum adalah '*er is recht tegenover den staat*', artinya kawula negara mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini meliputi dua segi:
 - a) Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak diluar wewenang negara;
 - b) Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan Undang-Undang dan peraturan umum.
2. Ciri kedua negara hukum menurut *Paul Scholten* adalah *er is scheiding van machten*, artinya dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.³³¹

Albert Venn Dicey menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang mempunyai *the rule of law*. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama dari negara hukum yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*);

³²⁹Juhaya S, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2011, hlm.130-131.

³³⁰Bambang Sutyoso, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm.7.

³³¹Juhaya S, *Op.Cit.*, hlm.138-139.

3. Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*)³³²

Menurut *Astim Riyanto* konsep negara hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Konsep negara hukum yang liberal

Merupakan negara hukum yang hanya menjaga ketertiban masyarakat, dan tidak terlalu aktif dalam menjaga keperluan rakyat. Jadi mirip dengan konsep “negara polisi” atau “negara penjaga malam” (*nachtwachter staat*).

2. Konsep negara hukum yang formal

Merupakan negara dimana pemerintahannya dan seluruh cabang pemerintahannya tunduk kepada hukum tertulis yang berlaku seperti konstitusi dan Undang-Undang. Selanjutnya, suatu negara hukum formal, sebagaimana dikembangkan oleh ahli hukum *Jerman, Friedrich Julius Stahl* haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan;
- c. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kepada Undang-Undang (hukum tertulis);
- d. Adanya pengadilan administrasi.

3. Konsep negara hukum yang substantif/material

Merupakan negara yang didasarkan kepada hukum, tetapi tidak terbatas kepada hukum yang formal semata-mata, melainkan hukum yang adil yang mengutamakan kesejahteraan rakyat. Karena itu dalam perkembangannya, konsep negara hukum material ini berjalan seiring dengan konsep negara berkesejahteraan sosial (*social welfare state, wohlfahrt staat*)³³³

Utrecht membedakan negara hukum menjadi negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua yaitu negara hukum materiel mencakup keadilan di dalamnya. Atas dasar ini *Wolfgang Friedman* dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu *organized public power* dan *rule of law* dalam arti materiel yaitu *the rule of just law*. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak

³³²*Ibid.*, hlm.135.

³³³Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm.26-27.

serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum sendiri akan dipenagaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan materiel.³³⁴

Menurut *Arief Sidharta, Scheltema* merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru yaitu meliputi lima hal sebagai berikut:

- 1) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
- 2) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable*"
- 3) Berlakunya persamaan (*similia similibus atau equality before the law*) bahwa dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau sekelompok orang.
- 4) Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.
- 5) Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.³³⁵

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila bahwa negara lebih berperan mensejahterahkan rakyatnya, berkaitan dengan tindakan Pemerintah Republik Indonesia untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing menunjukkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia pada saat ini berada pada posisi untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing dengan mengedepankan potensi bangsa dan negara dan tidak menutup diri pada masuknya modalnya demi asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi. Penanaman modal asing dalam perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal harus mengutamakan kesejahteraan rakyat Indonesia dengan cara mengedepankan potensi yang dimiliki oleh bangsa dan negara tanpa mengabaikan kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik Indonesia.

Perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Republik Indonesia dalam upaya mensejahterahkan rakyatnya dalam nasionalisasi perusahaan modal asing dapat dilihat dapat ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang

³³⁴Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.305.

³³⁵*Ibid.*, hlm. 306-307.

mengatur tentang lapangan kerja bagi investor asing dan pengakhiran perjanjian atau kontrak kerja. Investor asing dilarang untuk membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam Perseroan Terbatas untuk dan atas nama orang lain. Konsekuensi logis dari investor asing yang membuat perjanjian atau pernyataan itu adalah batal demi hukum. Pemerintah dapat melakukan pengakhiran kontrak kerja atau perjanjian dengan investor asing, akan tetapi dalam melakukan pengakhiran ini pemerintah diharapkan tidak gegabah tetapi berdasarkan kepada prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal tidak ditentukan mengenai sanksi yang diberikan bagi investor asing, dalam hal ini yang diberikan adalah sanksi yang bersifat administratif. Sanksi yang diberikan pemerintah kepada investor asing ini menunjukkan perlindungan hukum yang diberikan pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara yang tidak menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal dalam kaitannya dengan konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila.

Konsep negara hukum kesejahteraan Pancasila berdasarkan uraian di atas menunjukkan bahwa diperbolehkan dilakukannya nasionalisasi perusahaan modal asing dalam upaya mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia dalam rangka menjunjung tinggi harkat dan martabat rakyat Indonesia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa, dengan tetap memperhatikan tujuan dari dilakukannya nasionalisasi perusahaan modal asing diantaranya untuk menegaskan kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik serta tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara yang dapat mencerminkan kemandirian bangsa Indonesia sebagaimana asas kemandirian yang dianut dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf (i) Undang-Undang nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Alasan pemerintah Republik Indonesia melakukan nasionalisasi perusahaan asing sebagaimana pula dilakukan oleh Bolivia, berkaitan dengan dilakukannya nasionalisasi perusahaan modal asing Bolivia telah menunjukkan kepada dunia mengapa nasionalisasi sumber daya alam menjadi langkah pertama paling penting bagi setiap pemerintahan yang berusaha menempatkan rakyat dan lingkungan di atas keuntungan (*profit*). Pada tanggal 1 Mei 2006, kurang dari 4 bulan setelah menjadi Presiden, *Evo Morales* mengeluarkan dekret nasionalisasi cadangan gas negerinya. Langkah ini telah memulihkan kontrol negara terhadap sumber daya strategis. Penurunan penerimaan negara akibat privatisasi perusahaan gas bermakna pemerintah Bolivia makin bergantung pada pinjaman luar negeri untuk menutupi APBN yang menyusut. Hal ini mulai berubah sejak dekret nasionalisasi dan renegotiasi kontrak dengan semua perusahaan gas multinasional. Di bawah kontrak baru, perusahaan-perusahaan multinasional tidak gampang lagi mendikte segala hal dalam industri Bolivia. Sekarang, negara

Bolivia menetapkan sejumlah persyaratan/ketentuan. Meskipun berita utama media arus utama mengatakan bahwa tindakan itu (nasionalisasi) menyebabkan perusahaan asing meninggalkan Bolivia dan menyebabkan kolapsnya banyak sektor, tetapi industri gas Bolivia justru makin kuat.

Faktanya, ekonomi Bolivia tercatat mengalami pertumbuhan tertinggi meskipun ekonomi dunia sedang mengalami penurunan. Jika dilihat secara keseluruhan, langkah untuk memulihkan kedautan Bolivia di lapangan ekonomi bermakna negara telah menjadi pemain utama dalam perekonomian nasional. Hari ini, hampir semua kekayaan Bolivia tetap di negaranya (Bolivia) dan digunakan untuk memperluas pasar internal, mendorong industrialisasi, dan merangsang sektor ekonomi komunitarian.

Uniknya, nasionalisasi Bolivia berbeda dengan nasionalisasi pada umumnya. Di Bolivia, dekret nasionalisasi tidak mengarah pada pengambil-alihan asset. Sebaliknya, pemerintah hanya menuntut pajak yang lebih tinggi, renegotiasi kontrak, dan pembangunan kembali perusahaan minyak dan gas negara. Ketentuan baru mengharuskan kenaikan royalty 18% plus pajak 32%. Untuk gas alam, yang menghasilkan 100 juta kaki kubik perhari, terjadi kenaikan pajak 32%. Selain itu, renegotiasi kontrak juga berlangsung terhadap 44 kontrak pertambangan. Proses renegotiasi hanya memakan waktu enam bulan. Di bawah aturan baru, perusahaan migas Bolivia, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)*, mulai diberi kepemilikan separuh saham di perusahaan-perusahaan asing. Memang, Bolivia tak sepenuhnya menendang keluar investor asing. Sebaliknya, Evo Morales bilang, "Bolivia menginginkan *Mitra*, bukan *Tuan*."³³⁶

Alhasil, langkah *Evo Morales* itu membawa berkah bagi rakyat Bolivia. Pendapatan migas Bolivia naik dari 173 juta dollar AS pada tahun 2002 (sebelum Evo Morales berkuasa) menjadi 1,57 milyar dollar AS pada tahun 2007. Sebagian besar keuntungan itu didistribusikan untuk pendidikan, kesehatan, penciptaan lapangan kerja, dan pembangunan infrastruktur. Lebih dari separuh (60,6%) rakyat Bolivia hidup dalam kemiskinan. Setahun kemudian, Evo Morales telah menurunkannya hingga 48,5%. Kemiskinan ekstrem juga berkurang dari 38,2 persen menjadi 24,3 persen.

Evo Morales sudah melakukan empat kali nasionalisasi: nasionalisasi minyak dan gas tahun 2006; nasionalisasi perusahaan telekomunikasi tahun 2008; nasionalisasi pembangkit listrik tenaga air tahun 2010; dan nasionalisasi perusahaan listrik utama tahun 2012. Pemerintah Bolivia juga sudah mulai menasionalisasi perusahaan timah dan perak.

³³⁶Dian Fadillah, Strategi Komunikasi Politik Evo Morales: Optimalisasi Fungsi Public Relations Guna Meningkatkan Citra Diri Dalam Bingkai Pemilihan Presiden Bolivia, *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaira, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010, hlm.2.

Kebijakan renegotiasi dan nasionalisasi *Evo Morales* berpijak pada empat pilar:

- 1) Memulihkan kontrol negara terhadap sumber daya alam. Ini menegaskan kontrol negara dalam segala aspek industri pertambangan: eksplorasi dan prospeksi, eksploitasi, ekstraksi, pemurnian, dan penjualan;
- 2) menulis ulang hukum pertambangan. Sebelumnya, di bawah rezim neoliberal, Bolivia punya hukum pertambangan, tetapi sangat menguntungkan korporasi multinasional dan merugikan bangsa Bolivia sendiri.
- 3) Ketiga, memajukan industri tambang dalam dua hal: (1) teknologi: semua perusahaan asing wajib berbagi (alih-teknologi) dengan perusahaan negara dan membantu meningkatkan kapasitas teknologinya di semua lapangan industri. (2) pelatihan bagi koperasi penambang dan penambang tradisional.
- 4) Partisipasi rakyat dalam pengelolaan tambang. *Evo Morales* memanggil rakyat Bolivia, termasuk gerakan sosial dan komunitas, untuk duduk di meja bersama untuk mendiskusikan masa depan pertambangan Bolivia. Maklum, banyak perusahaan tambang di Bolivia yang merusak lingkungan dan memiskinkan rakyat sekitarnya.³³⁷

Langkah nasionalisasi *Evo Morales* bukan tanpa hambatan. Bolivia berhadapan dengan ancaman destabilisasi yang dilancarkan oleh negeri-negeri imperialis. Maklum, sejumlah negara imperialis, yang perusahaannya terlempar keluar Bolivia, tidak senang dengan radikalisme *Evo Morales*. Namun, di samping dari eksternal, Bolivia juga punya hambatan internal. Lebih dari 70% penduduk Bolivia diidentifikasi sebagai masyarakat asli. Mereka cukup lama diharamkan memasuki lembaga-lembaga pendidikan. Dengan demikian, Bolivia berhadapan dengan problem SDM yang rendah. Disamping juga ada problem teknologi dan kekurangan tenaga ahli. Tidak seperti nasionalisasi perusahaan migas, telekomunikasi, listrik, dan hidrokarbon, upaya pemerintah Bolivia menasionalisasi menghadapi tantangan besar, khususnya koperasi penambang dan penambang tradisional.

Dari pengalaman Bolivia, kita menyadari bahwa soal nasionalisasi adalah soal kemauan politik. Pemerintahan *Evo Morales* memang menegaskan cita-cita politiknya hendak memulihkan kedaulatan Bolivia atas sumber daya alamnya. Akhirnya, sekalipun hanya bermodalkan dukungan rakyat, *Evo Morales* berani melakukan dekrit nasionalisasi. Sekalipun derajat nasionalisasinya berbeda dengan nasionalisasi pada umumnya. Namun, satu hal yang pasti, Bolivia mulai memulihkan kontrolnya terhadap sumber daya alamnya.

³³⁷*Pengalaman Nasionalisasi di Bolivia*, dalam <http://www.berdikarionline.com/dunia-bergerak/20121105/pengalaman-dari-nasionalisasi-di-bolivia.html>, diakses pada 5 Mei 2015.

Di Indonesia, ide nasionalisasi tak ada dalam kamus pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ditegaskan bahwa pemerintah Indonesia menjamin tidak ada nasionalisasi atau pengambil-alihan hak kepemilikan penanam modal. Artinya, politik pemerintahan SBY memang anti-nasionalisasi, akan tetapi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam ketentuan Pasal 7 menunjukkan wujud kesukarelaan Pemerintah Republik Indonesia untuk membatasi haknya sebagai negara yang berdaulat, dengan cara memperketat persyaratan untuk menasionalisasi perusahaan modal asing.

Dari pengalaman Bolivia kita juga mengetahui, keterbatasan modal, teknologi, dan tenaga ahli tak bisa dijadikan alasan untuk gentar terhadap perusahaan asing. Bolivia justru melakukan nasionalisasi terlebih dahulu. Setelah itu, barulah pemerintah Bolivia mulai mendorong alih teknologi, pelatihan teknik, mengumpulkan kapital, dan lain-lain. Indonesia jelas punya teknologi lebih unggul dari Bolivia. Juga, Indonesia punya lebih banyak tenaga terampil dan ahli dibanding Bolivia. Sayang, dalam kasus Blok Mahakam, misalnya, pemerintah selalu berkilah tidak mau mengambil-alih karena alasan teknologi, permodalan, dan tenaga ahli.

Banyak perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia mereka mengelola sumber daya alam Indonesia, tetapi rakyat Indonesia tetap saja miskin dan tidak memperoleh manfaat apaun dari adanya investasi asing tersebut.³³⁸ Seperti yang terjadi pada sektor migas Indonesia yang telah di kuasai asing, hal tersebut terlihat dari Undang-Undang sektor migas yang intinya mempermudah bahkan cenderung menguntungkan asing, dan banyaknya perusahaan asing yang bergerak di sektor migas tersebut. Pemerintah Indonesia seharusnya dapat mencontoh dari negara yang telah berhasil melakukan renegotiasi agar rakyat Indonesia dapat memperoleh manfaat dari sumberdaya alam yang ada di negerinya. Untuk melakukan nasionalisasi perusahaan asing perlu ditelaah hal-hal apa saja yang dapat menghambat program nasionalisasi tersebut baik dari faktor internal maupun eksternal.

Seperti yang terjadi di Indonesia, keberadaan investasi asing memang merupakan suatu hal yang mutlak bagi negara-negara berkembang yang menginginkan kemajuan dalam bidang ekonomi di negaranya, karena investasi asing dapat menumbuhkan perekonomian dan mempercepat roda perekonomian dalam negeri, tetapi investasi asing juga sering menimbulkan persoalan ekonomi jangka panjang yang tidak sederhana. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal pengaturan modal asing tidak lagi dilaksanakan secara khusus. Hal ini didasari dengan pemikiran bahwa prinsip kebersamaan dan

³³⁸Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Pranada Media Group, 2010, hlm.259-260.

asas non diskriminasi dalam setiap kegiatan penanaman modal perlu untuk dikembangkan di tahun-tahun mendatang. Dikotomi antara penanaman modal dalam negeri di satu pihak dengan penanaman modal asing dilain pihak yang selama ini sering menimbulkan pengaruh negatif diusahakan dapat diminimalkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.³³⁹

Pengalaman nasionalisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Bolivia perlu dijadikan pembelajaran bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing, selain Bolivia dalam hal nasionalisasi Venezuela termasuk satu diantara negara yang melakukan nasionalisasi. Nasionalisasi ini menjadi alasan kuat Chavez lantaran di pemerintahan sebelumnya sangat minim perusahaan asing memberikan kesejahteraan pada Venezuela. Kemandirian ekonomi dan pemerintah dalam mengelola sumber daya untuk hajat hidup orang banyak menjadi bukti presiden bertubuh tambun ini tidak main-main dalam programnya. Dia pun berhasil menentukan harga-harga bahan pokok murah untuk rakyatnya termasuk minyak dengan mengacuhkan harga minyak dunia.

Perusahaan raksasa macam Exxon Mobil dan ConocoPhillips sudah disita asetnya oleh Venezuela. Ini belum seberapa Chevron, perusahaan gas Williams Cos, perusahaan makanan Amerika Serikat Cargill Inc, perusahaan pupuk nitrogen Fertinitro, bank Spanyol dengan merek Bank Venezuela dari Grup Santander, perusahaan semen Swiss Holcim, Cemex Meksiko, perusahaan tambang emas Rusoro Mining milik Rusia, perusahaan telekomunikasi Verizon Communications berbasis di Amerika, produsen listrik swasta AES, perusahaan kapal feri milik taipan lokal, hingga pantai dan pulau di Venezuela, semua sudah dinasionalisasi yang memberikan keuntungan besar untuk menyejahterakan rakyat negara itu.³⁴⁰

Lapangan minyak di Venezuela yang dikelola TOTAL SA (Perancis) dan ENI (Italia). *Hugo Chavez* kemudian mengagendakan amandemen konstitusi untuk mendukung semua ambisinya tersebut termasuk juga amendemen untuk menghapuskan otonomi yang dimiliki Bank Sentral. Menurut *Hugo Chavez* langkah tersebut adalah langkah awal bagi Republik Sosialis Venezuela. Nasionalisasi yang direncanakan *Hugo Chavez* adalah dalam upayanya mengembalikan semua aset strategis negara yang telah dijual dalam proyek privatisasi oleh rezim pemerintahan pro liberalisme sebelum *Hugo Chavez*.³⁴¹ Namun di tengah program nasionalisasi berbagai perusahaan, *Hugo Chavez* masih memberikan kesempatan perusahaan asing untuk ikut

³³⁹Jonker Sihombing, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bandung: PT.Alumni, 2009, hlm.65.

³⁴⁰*Chavez Tundukkan Barat dengan Nasionalisasi*, dalam <http://www.merdeka.com/dunia/chavez-tundukkan-barat-dengan-nasionalisasi.htm>, diakses pada 5 Mei 2015.

³⁴¹*Perusahaan-Perusahaan Asing Korban Nasionalisasi Hugo Chavez*, dalam <http://liputan6.com/read/528504/perusahaan-perusahaan-asing-korban-nasionalisasi-hugo-chavez>, diakses pada 5 Mei 2015.

mengelola proyek minyak di cekungan sungai Orinoco. Namun, *Hugo Chavez* menekankan bahwa negara harus tetap mengontrol proyek yang menguntungkan itu. Dalam bidang minyak, *Hugo Chavez* memang tidak sepenuhnya melakukan nasionalisasi karena masih melibatkan perusahaan asing.

Negara yang melakukan nasionalisasi lainnya adalah Meksiko. Jenis nasionalisasi yang dilakukan di Meksiko adalah pengambilalihan 100% asset swasta oleh negara tanpa imbalan apapun kepada pemilik terdahulu, atau lebih dikenal dengan istilah ekspropriasi. Sejarahnya, perilaku ekspropriasi berhubungan erat dengan fluktuasi harga minyak dan meningkat tajam di tahun 1970-1985 pada saat terjadinya booming migas (dengan harga minyak mencapai \$80/barrel). Nasionalisasi di Meksiko terjadi pada tahun 1938 ketika Negara mengambil alih asset Standard oil milik Amerika. Usaha ini berhasil karena bersamaan dengan momentum Perang dunia II dimana Amerika membutuhkan Meksiko sebagai sekutu dalam perang tersebut sehingga kerugian yang dialami standard oil tidak di tanggapi serius oleh pemerintah Amerika.

342

Produksi minyak Meksiko di bawah pemerintahan presiden, Lazaro Cardenas juga mengalami stagnasi pasca nasionalisasi di tahun 1938. Baru sekitar pertengahan tahun 40-an, tingkat produksi sebelum nasionalisasi bisa terkejar kembali. Lamanya masa transisi di masa lampau ini diakibatkan terutama karena ketidaksiapan sumber daya manusia di Meksiko. Di masa sekarang, masa transisi umumnya terjadi dalam waktu yang lebih singkat karena kesenjangan sumber daya manusia antara negara pemilik asset dan perusahaan-perusahaan asing umumnya sudah semakin sempit.

Berdasarkan uraian di atas mengenai nasionalisasi yang dilakukan oleh Bolivia, Venezuela dan Meksiko dapat dijadikan perbandingan dan pembelajaran bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam melakukan nasionalisasi bahwa Presiden, ia menggunakan kekuasaannya untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam tujuan untuk memulihkan kedaulatan ekonomi dan politik atas sumber daya alamnya.

Di Indonesia, ide nasionalisasi tak ada dalam kamus pemerintah, akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal nasionalisasi perusahaan modal asing diatur hanya dalam satu pasal saja yaitu Pasal 7. Hal ini menunjukkan wujud kesukarelaan Pemerintah Republik Indonesia untuk membatasi hanya sebagai negara yang berdaulat dengan cara memperketat persyaratan untuk menasionalisasi perusahaan modal asing. Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia menjamin

³⁴²*Nasionalisasi Asset Migas*, dalam <http://geologi.iagi.or.id/2008/08/09/nasionalisasi-asset-migas-bagian-pertama/>, diakses pada 5 Mei 2015.

bahwa nasionalisasi atau hak kepemilikan penanam modal tidak akan sampai mengorbankan kesejahteraan rakyat.³⁴³ Pengaturan hukum nasionalisasi perusahaan modal asing dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bertujuan untuk menarik penanaman modal asing guna mendukung pembangunan ekonomi, tanpa mengabaikan potensi penanaman modal dalam negeri.

Pembangunan nasional di Indonesia harus dilaksanakan dengan prinsip kemandirian. Dengan prinsip kemandirian dalam pembangunan nasional dimaksudkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan dari waktu ke waktu sedapat mungkin dapat dibiayai oleh dana yang dibiayai oleh dana yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri. Adanya kemandirian tersebut tidak berarti bahwa pemerintah menjadi terfokus untuk membiayai seluruh kebutuhan pembangunan nasional dengan hanya mengandalkan pembangunan nasional tersebut dengan dana yang bersumber dalam negeri saja. Makna dari kemandirian dalam pembangunan nasional yang dijalankan dewasa ini adalah bahwa meskipun penggunaan dana yang dimiliki pemerintah lebih diutamakan, pembangunan nasional tersebut tidak terlepas dari bantuan dan kerjasama pihak asing, sepanjang bantuan dari pihak asing tersebut hanya sebagai pelengkap.³⁴⁴

Makna kemandirian dalam pembangunan nasional ini sebagaimana tercermin pula dalam asas kemandirian yang merupakan asas hukum penanaman modal yang dilakukan dengan tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf (i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

³⁴³Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm.174

³⁴⁴Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI-Press, 1985, hlm.5.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemerintah Republik Indonesia saat ini berada dalam posisi untuk melakukan nasionalisasi perusahaan modal asing, akan tetapi pemerintah memperketat persyaratan untuk menasionalisasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Nasionalisasi perusahaan modal asing bertujuan dalam upaya untuk menegakkan kembali kedaulatan ekonomi dan kedaulatan politik sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam arti seluas-luasnya bagi sebanyak-banyaknya rakyat Indonesia sebagaimana relevansinya dengan konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila, dimana dalam melakukan nasionalisasi ini Pemerintah Republik Indonesia juha tidak mengabaikan potensi dalam negeri sebagaimana keberlakuan asas kemandirian yang merupakan salah satu asas penanaman modal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf (i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
2. Perbandingan Hukum nasionalisasi yang dilakukan oleh Bolivia, Venezuela dan Meksiko dapat dijadikan perbandingan dan pembelajaran bagi Pemerintah Republik Indonesia bahwa dalam melakukan nasionalisasi Presiden Republik Indonesia dapat menggunakan kekuasaannya untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam tujuan untuk memulihkan kedaulatan ekonomi dan politik atas sumber daya alamnya. Nasionalisasi perusahaan modal asing bertujuan untuk menarik penanaman modal asing guna mendukung pembangunan ekonomi, tanpa mengabaikan potensi penanaman modal dalam negeri. Pembangunan nasional dalam upaya untuk mewujudkan pembangunan ekonomi di Indonesia harus dilaksanakan dengan prinsip kemandirian. Dengan prinsip kemandirian dalam pembangunan nasional dimaksudkan bahwa pembangunan yang dilaksanakan dari waktu ke waktu sedapat mungkin dapat dibiayai oleh dana yang dibiayai oleh dana yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri. Adanya kemandirian tersebut tidak berarti bahwa pemerintah menjadi terfokus untuk membiayai seluruh kebutuhan pembangunan nasional dengan hanya mengandalkan pembangunan nasional tersebut dengan dana yang bersumber dalam negeri saja, akan tetapi dapat dengan menggunakan bantuan dari modal asing. Dengan tetap mempertahankan asas kemandirian yang merupakan salah satu asas dalam penanaman modal sebagaimana

diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf (i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

B. Saran

1. Pemerintah Republik Indonesia dalam kaitannya dengan pelaksanaan nasionalisasi perusahaan modal asing perlu meninjau ulang kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penjualan aset-aset nasional kepada pihak asing, sebab dikhawatirkan bahwa langkah ini malah akan makin membuat rakyat Indonesia makin miskin, makin menderita, makin tingginya jurang antara si kaya dan si miskin, kekayaan alam Indonesia makin terkuras habis tanpa memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat UUD 1945 dan cita-cita kemerdekaan bagi segenap Bangsa Indonesia. Nasionalisasi perusahaan modal asing harus dapat mewujudkan kedaulatan politik dan kedaulatan ekonomi sebagai upaya mempercepat pembangunan ekonomi nasional serta dengan mengedapankan potensi bangsa dan negara yang menunjukkan adanya kemandirian bangsa Indonesia dengan tidak menutup diri dari masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia yang berkaitan dengan konsep negara hukum kesejahteraan pancasila.
2. Kebijakan dan penyelenggaraan nasionalisasi penanaman modal asing yang dilakukan oleh Bolivia, Venezuela dan Meksiko hendaknya dapat dijadikan pembelajaran bagi Pemerintah Republik Indonesia bahwa program pembangunan nasional yang menjadi arah kebijaksanaan penanaman modal yang menetapkan bahwa penanaman modal dimungkinkan pelaksanaannya di Indonesia hendaknya harus memenuhi berbagai persyaratan tertentu baik persyaratan kondisional, persyaratan tujuan dan persyaratan prosedural sehingga nasionalisasi penanaman modal asing yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi nasional dalam rangka mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional.

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BIDANG EKONOMI DI INDONESIA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara sadar atau tidak, kegiatan ekonomi memberikan nilai penting dalam kehidupan kita. Mungkin setiap kegiatan kita sehari-hari selalu didominasi kegiatan ekonomi, karena itu memahami perilaku kegiatan ekonomi dibutuhkan banyak waktu dalam memberikan refleksi setiap langkah kegiatan kita.³⁴⁵ Menelusuri cerita lahirnya ekonomi barat maka kita akan bertemu dengan *Jean Baptise Colbert* dari Prancis yang melembagakan paham atau mazhab *merkantilisme* atau *colbertisme*. Namun paham ini akhirnya dirombak oleh *Francois Quesnay* yang bersama-sama dengan *Jacques Turgot* yang mengumumkan berlakunya sistem fisiokratisme di Prancis. Mazhab Quesnay yang kemudian menarik *Adam Smith* sehingga akhirnya *Adam Smith* menulis bukunya "*The Wealth of Nations*" yang memuat ide pokok mazhab liberal. Mazhab ekonomi liberal yang diumumkan oleh *Adam Smith* ini menentang segala bentuk campur tangan pemerintah di lapangan ekonomi, salah satu teori *Smith* yang terkenal adalah teori tangan gaib (*the theory of invisible hand*). Ekonomi sebagai ilmu dinyatakan lahir bersamaan dengan terbitnya buku *Smith* ini dan oleh karenanya *Smith* dinyatakan sebagai *founder of modern economics*.³⁴⁶

Dalam menjalankan kegiatan ekonomi atau bisnis manusia dituntut untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Mencari keuntungan merupakan usaha yang sah-sah saja, tetapi yang terpenting dalam menjalankan usaha tersebut tidak mengenyampingkan hukum atau melanggar hukum. Dalam menjalankan kegiatan ekonomi diperlukan adanya aturan-aturan hukum yang bersifat memaksa dan mengikat bagi semua pihak yang terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut.

³⁴⁵Save M. Dagun, *Pengantar Filsafat Ekonomi*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991, hlm.1.

³⁴⁶Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Kepada Teori Ekonomi Mikro & Makro*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009, hlm.23.

Masyarakat yang hidup dalam suasana demokratis, yang menempatkan hukum sebagai panglima dalam mengatur ketertiban serta keteraturan hidup individu maupun kolektif dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat di suatu negara maka kaidah hukum yang hidup di dalamnya antara lain setiap warga negara harus dijamin kebebasannya. Jaminan perlindungan atas kebebasan individu sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan hukum. Tindakan penguasa harus berpedoman kepada hukum. Tidak dibenarkan terdapat aktivitas yang melanggar hukum. Setiap individu harus diperlakukan sama di hadapan hukum. Kebenaran dan keadilan harus ditegakkan.³⁴⁷

Tugas hukum satu diantaranya adalah untuk mencapai keadilan. Keadilan adalah lambang dari penyelesaian sosial dari keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan individual yang bertentangan. Keadilan dapat dirasakan apabila orang-orang yang terlibat merasa bahwa penguasa tidak berpihak kepada siapapun. Hal ini sebagaimana diperkuat oleh pendapat *Rudolf Von Jhering* dalam bukunya "*Der Zweck im Recht*" menegaskan bahwa dalam membimbing kelakuan manusia, suatu gagasan hukum atau *legal proposition* tanpa paksaan hukum di belakangnya adalah sesuatu yang mengandung pertentangan dalam dirinya. Kekerasan ini dianggap sebagai alat dari keadilan.³⁴⁸

Keadilan itu menuntut bahwa dalam keadaan yang sama tiap orang mendapat bagian yang sama pula.³⁴⁹ Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung kepada kesejahteraan.³⁵⁰ Berdasarkan konsep ini menunjukkan bahwa suatu negara dapat dikatakan telah memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya apabila konsep keadilan telah diperoleh.

Keadilan sosial mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam setiap masyarakat. Keadilan sosial bukan saja dinyatakan sebagai dasar negara pancasila sila keempat, melainkan juga sebagai tujuan yang hendak dicapai oleh negara. Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia, terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

³⁴⁷H.M.Fauzan, *Kaidah Penemuan Hukum Yurisprudensi Bidang Hukum Perdata*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm.2.

³⁴⁸Rudolf Von Jhering, dalam M.L.Tobing, *Sekitar Pengantar Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1983, hlm.16.

³⁴⁹*Tujuan Hukum dan Sumber-Sumber Hukum*, <http://www.google.co.id/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3AenUS%3Aofficial&channel=s&hl=id&source=hp&biw=&bih=&q=pendapat+ahli+hukum+mengenai+tujuan+hukum+yaitu+mencapai+kesejahteraan>, diakses pada 17 Maret 2015.

³⁵⁰Dominikus Rato, "*Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*", Surabaya: Laksbang Justitia, 2010, hlm.70.

Dijelaskan pula bahwa pemerintah Indonesia akan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan keadilan sosial ialah menyusun suatu masyarakat yang seimbang dan teratur dimana semua warga negara mendapat kesempatan sama untuk membangun suatu kehidupan layak dan mereka yang lemah mendapatkan bantuan seperlunya. Pemerintah sebagai pimpinan negara bertugas untuk memajukan kesejahteraan yang merata dan dalam rangka itu. Kata sosial pada keadilan sosial menunjuk kepada masyarakat, sehingga negara berkewajiban untuk memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya.³⁵¹

Tujuan keadilan sosial lainnya yaitu untuk program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan. Menurut pendapat *John Rawls* bahwa untuk mencapai program keadilan yang berdimensi kerakyatan harus memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu:

- a. Memberikan hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang;
- b. Mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberikan keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³⁵²

Tujuan hukum dalam mewujudkan keadilan berkaitan erat hubungannya dengan pemenuhan keadilan bagi semua pihak dalam berbagai bidang kajian hukum. Satu diantaranya adalah hukum ekonomi. Hukum ekonomi berisikan peraturan-peraturan yang dalam rangka memberikan pedoman bagi pelaku bisnis. Hukum ekonomi lahir disebabkan oleh semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan perekonomian. Di seluruh dunia, hukum ekonomi berfungsi untuk mengatur dan membatasi kegiatan-kegiatan ekonomi, dengan pengharapan pembangunan perekonomian tidak mengabaikan hak-hak dan kepentingan masyarakat.

Perkembangan hukum ekonomi di Indonesia berkembang sangat pesat. Perkembangan ini dipengaruhi oleh perkembangan globalisasi perekonomian. Dari sisi hukum, perkembangan hukum ekonomi memunculkan transplantasi di bidang hukum yaitu perpindahan dari suatu aturan atau sistem hukum dari satu negara ke negara lain. Dari sejarah perkembangan hukum di Indonesia diketahui bahwa transplantasi hukum di Indonesia sudah terjadi semenjak zaman pemerintahan kolonial dan berkembang pesat pada era globalisasi.³⁵³

³⁵¹Kirdi Dipoyudo, "*Keadilan Sosial*", Jakarta: CV.Rajawali, 1985, hlm.31.

³⁵²John Rawls, dalam Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, "*Teori Keadilan*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm.25.

³⁵³Erman Radjagukguk, "*Perkembangan Peraturan Kepailitan di Indonesia*", Bahan Kuliah E-Learning, 2002, hlm.2-3.

Perkembangan perekonomian global membawa pengaruh terhadap perkembangan hukum khususnya hukum ekonomi. *Erman Radjagukguk* menyebutkan bahwa globalisasi hukum akan menyebabkan perubahan-perubahan peraturan negara berkembang mengenai investasi, perdagangan, jasa-jasa dan bidang ekonomi lainnya mendekati negara maju.³⁵⁴

Dalam perkembangan ekonomi suatu negara, kedudukan dan peranan hukum tentu dapat dianggap sangat penting, bahkan *Jean Jacques Rousseau* pada tahun 1975 dalam bukunya *A Discourse on Political Economy*, sudah menguraikan keterkaitan antara hukum dengan ekonomi. Kata ekonomi berasal dari “*oikos*” yang berarti rumah tangga dan “*nomos*” yang berarti hukum. Karena itu menurut *Rousseau* menyatakan bahwa:

“Only the wise and legitimate government of the house for the common good of the whole family. The meaning of the term was then extended to the government of the great family, the state”.³⁵⁵

Pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan, terutama memasuki era abad ke-21 dan perdagangan bebas pada hakikatnya merupakan proses perubahan sosial yang terencana. Kendati pembangunan di bidang ekonomi menjadi variabel yang menonjol, tetapi tidak berarti pembangunan hukum dan demokrasi harus dikesampingkan. Sejalan dengan perkembangan pembangunan nasional. Perkembangan dunia usaha di Indonesia turut berkembang pula, hal ini terlihat dengan banyaknya peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi.

Perkembangan dunia usaha di Indonesia yang terus mengalami perkembangan menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan di bidang perekonomian merupakan variabel yang turut serta mengalami perkembangan, hal ini diperkuat dengan banyaknya peraturan perundang-undangan bidang ekonomi, akan tetapi salah satu masalah serius sehubungan lahirnya berbagi peraturan perundang-undangan bidang ekonomi adalah mempraktikkan kerangka hukum dan konstitusi dalam pembangunan kebijakan-kebijakan perekonomian hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Pakar Hukum Tata Negara, *Jimly Asshiddiqie* menyatakan bahwa masih banyak Undang-Undang di bidang ekonomi yang tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang berbasis ekonomi kerakyatan tersebut. Sebagai konstitusi ekonomi UUD NRI Tahun 1945 harus dipahami sebagai kebijakan ekonomi tertinggi yang harus dijadikan acuan dan rujukan dalam mengembangkan setiap kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Kebijakan perkenomian dimaksud agar bersifat mengikat dan keberlakuannya memaksa selalu dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya.

³⁵⁴*Erman Radjagukguk, Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi, Jurnal Hukum No.II, Vol 6, hlm.114.*

³⁵⁵*Jean Jacques Rousseau, dalam Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Ekonomi, Jakarta: Kompas, 2010, hlm.11.*

Peraturan perundang-undangan Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal merupakan salah satu jenis dari peraturan Perundang-undangan bidang ekonomi yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang ini terbukti bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu dinyatakan tidak lagi berlaku mengikat secara hukum. Adapun norma-norma hukum yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 22 ayat 1 huruf a, b, dan c ehingga hanya bersisa ketentuan yang berbunyi, “kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan dapat diperbaharui kembali atas permohonan penanam modal.”
- b. Pasal 22 ayat sepanjang mengenai anak kalimat “...di muka sekaligus.”
- c. Pasal 22 ayat 4 sepanjang mengenai anak kalimat “...sekaligus di muka.”

Ketentuan yang dihapuskan dari rumusan Pasal 22 ayat 1 adalah bahwa kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dimuka dan “dapat diperbaharui kembali atas permohonan penanam modal, berupa:

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jangka waktu 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbaharui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.
- b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jangka waktu 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbaharui selama 30 (tiga puluh) tahun.
- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45(empat puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang selama 25 (dua puluh lima) tahun.³⁵⁶

Peraturan Perundang-undangan Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang juga merupakan peraturan hukum bidang ekonomi yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang Kepailitan memberikan kesempatan terhadap debitor yang perusahaannya masih prospektif untuk tetap dilangsungkan. Perusahaan yang masih memiliki kemampuan untuk tetap melangsungkan kegiatan usahanya serta kepengurusannya memiliki itikad baik dalam proses penyelesaian utang piutang tetapi tidak sanggup untuk membayar utang, maka Undang-Undang Kepailitan memberikan

³⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm.323.

kesempatan untuk melakukan *restrukturisasi* atas utang-utangnya sehingga nantinya dapat melakukan pelunasan terhadap kreditornya. Solusi hukum ini lebih efektif dibandingkan dengan menyatakan debitor pailit yang dapat mematikan usaha debitor. Kepailitan merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam menyelesaikan permasalahan pembayaran utang yang terjadi akibat adanya hubungan hukum antara debitor dan kreditor.

Restrukturisasi merupakan pemberian kesempatan kepada debitor yang tidak memiliki kemampuan untuk membayar utang, tetapi perusahaan debitor tersebut memiliki potensi besar untuk dapat melangsungkan kegiatan usahanya sehingga debitor mampu melakukan pelunasan utang terhadap kreditor-kreditornya. Sebelum dilakukan proses *restrukturisasi* terlebih dahulu diawali dengan studi kelayakan yang bertujuan untuk menentukan apakah utang debitor layak atau tidak untuk dilakukan *restrukturisasi*.³⁵⁷

Undang-Undang Kepailitan tidak memuat ketentuan yang mengatur mengenai *restrukturisasi* perusahaan dan ketentuan *restrukturisasi* diluar PKPU dan perdamaian, sehingga tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi kepentingan debitor maupun kreditor. Ketiadaan restrukturisasi perusahaan bagi debitor yang mengalami kesulitan keuangan dalam melakukan pelunasan terhadap utang kreditornya. Kondisi ini bertentangan dengan keberlakuan asas kelangsungan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Asas kelangsungan usahasangat diperlukan untuk menjaga stabilitas ekonomi atau dari perspektif kreditor adalah usaha penyelamatan aset debitor untuk membayar utang.

Ketiadaan peraturan mengenai *insolvency test* dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU dapat mengakibatkan kerugian bagi debitor. Hal ini dikarenakan untuk mempailitkan debitor tidak terdapat persyaratan dalam peraturan perundang-undangan hukum kepailitan agar debitor dalam keadaan *insolven*. Tidak diterapkannya peraturan ini mengakibatkan banyak perusahaan di Indonesia dinyatakan bangkrut secara hukum. Padahal dalam kondisi krisis yang dialami oleh Indonesia saat ini apabila persyaratan *insolvency* itu diterapkan maka akan sulit membuat debitor Indonesia dinyatakan pailit.

Debitor yang dapat dengan mudah untuk dinyatakan pailit sehubungan dengan ketiadaan persyaratan *insolvency test*, sehingga syarat-syarat untuk menyatakan debitor pailit sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU tidak rasional, dikarenakan tidak adanya jumlah minimum utang

³⁵⁷Yuanita Harahap, "Analisis Hukum mengenai Restrukturisasi Utang PT. Terbuka Pada Proses Perdamaian Menurut Undang Kepailitan, Tesis, Program Magister Hukum USU, Sumatera Utara, hlm.18.

untuk menyatakan debitor pailit. Hal ini berarti debitor yang mempunyai utang Rp.1 dapat dinyatakan pailit.

Asas-asas dalam kepailitan yang pada umumnya ada dalam suatu negara adalah asas permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan terhadap debitor yang *insolvent* yaitu yang tidak membayar utang-utangnya kepada kreditor mayoritas. Hal ini berarti pengadilan baru dapat menjatuhkan putusan pernyataan pailit apabila debitor dalam keadaan *insolvensi*. Akan tetapi pada penerapannya konsep *insolvency test* tidak diberlakukan dalam menyatakan debitor pailit. Untuk menyatakan seorang debitor pailit tidak lagi didahului dengan adanya pengujian apakah perusahaan debitor masih memiliki prospek untuk diselamatkan.

Ketiadaan *insolvency test* bagi debitor sehubungan dengan masih adanya prospek yang dimiliki oleh debitor untuk melanjutkan usahanya dapat dengan mudah dinyatakan pailit menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang diberikan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU bagi debitor belum maksimal.

Konsep perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah Republik Indonesia dalam memberikan suatu jaminan kepada semua pihak dalam hal ini debitor untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum belum maksimal.³⁵⁸ Yang dimaksud hak di sini adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu karena telah ditentukan Undang-Undang.³⁵⁹ Jaminan perlindungan hukum yang diberikan oleh negara ini berkesesuaian dengan ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa "*Indonesia adalah negara hukum*". Jaminan yang dimaksud adalah perlindungan hukum bagi debitor melalui upaya menciptakan peraturan hukum mengenai pengaturan landasan filosofis pengaturan asas kelangsungan usaha dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang sebagai perwujudan perlindungan hukum debitor *solven* dalam putusan pernyataan pailit sehubungan tidak adanya *insolvency test*.³⁶⁰

Kondisi ini menunjukkan bahwa tatanan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi dimana adanya keikutsertaan negara dalam pembentukan dan perumusan serta konsep peraturan perundang-undangan bidang ekonomi dalam upaya mewujudkan peraturan yang mengandung efisiensi berkeadilan di Indonesia masih belum jelas. Negara memiliki peranan penting dalam merumuskan kebijakan-kebijakan bidang ekonomi dalam tujuan untuk

³⁵⁸Junita Eko Setiyowati, *Perlindungan Hukum Peserta Bagi Hasil di Suatu Perusahaan*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2003, hlm.13.

³⁵⁹Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.154.

³⁶⁰Martiman Prodjohamidjojo, *Proses Kepailitan Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Kepailitan*, Bandung: CV.Mandar Maju, 2002, hlm.86.

kesejahteraan rakyat. Peraturan perundang-undangan yang dibuat hendaknya memiliki kemanfaatan bagi rakyat, memberikan perlindungan hukum yang seimbang. Adapun kelemahan aturan hukum bidang ekonomi yang berlaku di Indonesia adalah kebiasaan yang dilakukan oleh badan pembuat aturan hukum untuk “*copy paste*” peraturan hukum milik negara lain, sehingga aturan hukum yang berlaku tersebut keberlakuannya di masyarakat hanya bersifat sementara dikarenakan hukum yang dibangun tidak memberikan “*protect*”, atas dasar inilah diperlukan reformasi peraturan perundang-undangan bidang ekonomi.

Suatu tatanan ekonomi harus bersifat instrumentasi untuk mengatasi tiga masalah yang terdapat dalam setiap masyarakat ekonomi, yaitu (1) fungsi perkenomian harus dijalankan dan diamankan; (2) semua aktivitas ekonomi harus dikoordinasikan dengan jelas; dan (3) tatanan ekonomi harus dijadikan sebagai alat untuk mencapainya tujuan-tujuan dasar sosial politik.³⁶¹

Pembangunan bidang hukum, politik (demokrasi), dan pembangunan bidang ekonomi harus tetap sejalan. Dilain pihak, faktor kemiskinan dan perubahan sosial juga menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dengan jalannya roda pembangunan nasional. Politik hukum (*politics of law*) berkaitan dengan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah di bidang pembangunan hukum (*legal policy*). Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan politik hukum sebagai pemegang kendali penting terkelolanya sebuah pemerintahan yang baik untuk terwujudnya tujuan pembangunan nasional yang dicita-citakan bersama.³⁶²

Politik menyediakan tatanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, sekaligus memberikan ruang untuk kebebasan. Akan tetapi kebebasan yang dikembangkan tersebut haruslah mengikuti rambu hukum yang menjamin keteraturan tanpa keteraturan, maka dinamika politik tidak akan menghasilkan demokrasi sejati melainkan hanya menghasilkan kekacauan yang tidak dapat diharapkan memberikan ruang untuk tumbuh dan berkembangnya dinamika perekonomian.

Kedudukan hukum dalam negara sebagian merupakan hasil perjuangan politik yang dapat dipahami dengan lebih baik apabila lebih banyak memperhatikan variabel-variabel budaya, berpedoman kepada model-model legitimasi *Max Weber* dan pada konsep pertentangan kelas *Karl Marx* berkaitan dengan usaha untuk menegakkan sebuah negara hukum Indonesia dalam

³⁶¹Heinz Lampert, *Tatanan Ekonomi dan Sosial*, Jakarta: Puspa Swara dan Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997, hlm.3.

³⁶²Hendra Kariaga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm.1.

kaitannya dengan serangan orang-orang dari lapisan menengah terhadap pendirian tertib politik patrimonial.³⁶³

Bernard Arief Sidharta dalam bahasannya mengenai peranan pengembangan hukum praktikal terhadap perubahan masyarakat dengan uraian sebagai berikut:

*"Perkembangan kehidupan sosial ekonomi yang sangat cepat itu tidak dapat diikuti oleh perkembangan pembentukan hukum lewat perundang-undangan dengan kecepatan yang sama, hal ini menyebabkan terjadinya kesenjangan antara perangkat kaidah hukum yang tercantuk dalam peraturan perundang-undangan dengan kebutuhan hukum yang riil."*³⁶⁴

Suatu peraturan perundang-undangan yang sudah memiliki kekuatan berlaku yuridis, sosiologis dan filosofis tidak berarti tidak memiliki kekurangan, hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *Bagir Manan* bahwa suatu perundang-undangan yang kurang baik dapat terjadi karena tidak jelas perumusannya sehingga tidak jelas arti, maksud dan tujuannya (*ambiguous*), atau terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan atau sistematika yang tidak baik atau bahasa yang berbelit-belit sehingga sukar dimengerti yang memungkinkan lahirnya bermacam-macam interpretasi.³⁶⁵

Roscoe Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yaitu: (1) kepentingan umum (*public interest*); (2) kepentingan masyarakat (*social interest*); dan (3) kepentingan individual (*privat interest*).³⁶⁶ Adanya klasifikasi kepentingan hukum dilatarbelakangi oleh: (1) hukum sebagai instrumen kepentingan sosial; (2) membantu membuat premis-premis yang tidak terang menjadi jelas; dan (3) membuat legislator (pembuat Undang-Undang) menjadi sadar akan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang terkait dalam setiap persoalan khusus. Hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia berbeda dengan norma-norma lain, karena hukum itu berisi perintah dan atau larangan serta membagi hak dan kewajiban.

Kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan yang bertubrukkan satu sama lain, dimana oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukkan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Hukum

³⁶³Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 2014, hlm.345.

³⁶⁴Bernard Arief Sidharta, dalam H.P. Panggabean, *Penerapan Teori Hukum dalam Sistem Peradilan Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 2014, hlm.210.

³⁶⁵Bagir Manan, dalam Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2011, hlm.58.

³⁶⁶Roscoe Pound, dalam Salim, H.S, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm.42.

melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.³⁶⁷

Hukum tidak dapat berkembang tanpa dukungan ekonomi. Akan tetapi ekonomi tidak akan tumbuh dan berkembang jika hukum tidak mampu menjamin keadilan yang pasti. Beberapa peraturan perundang-undangan bidang ekonomi yang belum bisa memberikan kepastian hukum dan keadilan. Pada dasarnya, pengkajian hukum ekonomi seharusnya diarahkan untuk meningkatkan daya dukung hukum atau peraturan perundangundangan yang efisiensi berkeadilan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai hubungan antara hukum ekonomi dalam proses perkembangan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi atas hukum serta melibatkannya dalam kebijakan dan praktik hukum di Indonesia. Atas dasar ini bagaimanakah konsep peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi dimasa depan yang mengandung konsep efisiensi berkeadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, baik dalam tingkat pembentukan, penerapan atau penegakkan hukum?

³⁶⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014, hlm.53.

BAB II

PEMBAHASAN

Sejak terlahir di dunia, manusia telah bergaul dengan manusia lain dalam suatu wadah yang bernama masyarakat. Hubungan antar manusia, serta antar manusia dengan masyarakat atau kelompoknya diatur oleh serangkaian nilai-nilai dan kaidah-kaidah, perikelakuannya lama kelamaan melembaga menjadi pola-pola. Selanjutnya kaidah hukum tersebut berwujud sebagai peraturan-peraturan tertulis, keputusan-keputusan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Hukum secara sosiologis adalah penting dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar kepada kebutuhan pokok manusia. Hal ini menunjukkan bahwa apabila ditelaah dalam kenyataan di masyarakat bahwa hukum mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat.³⁶⁸

Ditinjau dari sudut ilmu politik, hukum merupakan suatu sarana elite yang memegang kekuasaan dan sedikit banyak dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya atau untuk menambah serta mengembangkannya. Baik buruknya kekuasaan tergantung dari bagaimana kekuasaan tersebut dipergunakan. Artinya baik buruknya kekuasaan senantiasa diukur dengan kegunaannya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan atau disadari oleh masyarakat tersebut terlebih dahulu.³⁶⁹ *MaxWeber* dalam bukunya *Wirtschaft und Gesselchaft* merumuskan kekuasaan adalah kemampuan untuk dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar kemampuan ini.³⁷⁰ Hal ini diperkuat dengan pemikiran *Harold D. Laswell* dan *Abraham Kaplan* merumuskan kekuasaan adalah hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama.³⁷¹

Hubungan hukum dengan kekuasaan dapat dirumuskan secara singkat dalam slogan sebagai berikut: "Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman."³⁷² Dalam penerapannya hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan ini diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Tanpa adanya

³⁶⁸Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosisologi Hukum*, Jakarta;Rajawali Pers, 1980, hlm9-10.

³⁶⁹*Ibid.*, hlm.21.

³⁷⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm.60.

³⁷¹*Ibid*

³⁷²Lili Rasyidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung;CV.Mandar Maju, 2007, hlm.76.

kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan. Antara hukum dan kekuasaan terdapat hubungan yang erat. *Lili Rasyidi* menjelaskan bahwa hukum-hukum dalam pelaksanaannya memerlukan kekuasaan untuk mendukungnya. Kekuasaan itu diperlukan karena hukum bersifat memaksa, tanpa adanya kekuasaan pelaksanaan hukum akan menjadi terhambat.³⁷³

Dalam pandangan *Van Apeldoorn* hukum itu sendiri merupakan kekuasaan. Hukum merupakan salah satu sumber dari kekuasaan, disamping sumber-sumber lainnya seperti kekuatan (fisik dan ekonomi), kewibawaan (rohaniah, inteligensia, dan moral). Selain itu juga hukum merupakan pembatas bagi kekuasaan, oleh karena biasanya kekuasaan itu mempunyai sifat yang buruk yaitu selalu merangsang pemegangnya untuk ingin memiliki kekuasaan yang melebihi apa yang dimilikinya. Sehubungan dengan ini *Soerjono Soekanto* mengemukakan bahwa baik buruknya suatu kekuasaan sangat tergantung dari bagaimana kekuasaan itu dipergunakan.³⁷⁴

Peperzak mengemukakan adanya hubungan ini dapat diperlihatkan dengan dua cara sebagai berikut:

a. Menelaah dari konsep sanksi

Adanya perilaku yang tidak mematuhi aturan-aturan hukum menyebabkan diperlukan sanksi untuk penegakkan aturan-aturan hukum tadi. Karena sanksi dalam kenyataannya merupakan suatu kekerasan, maka penggunaannya memerlukan legitimasi yuridis (pembenaran hukum) agar menjadikannya sebagai kekerasan yang sah. Agar sanksi dapat berfungsi dengan baik sehingga semua sistem hukum dapat bergaya guna serta berhasil, maka diperlukan adanya kekuasaan yang memberikan dukungan tenaga maupun perlindungan bagi sistem aturan hukum berikut dengan sanksi.

b. Menelaah dari konsep penegakkan konstitusi

Pembinaan sistem aturan-aturan hukum dalam suatu negara yang teratur adalah diatur oleh hukum itu sendiri. Perihal ini biasanya tercantum dalam konstitusi dari negara yang bersangkutan. Penegakan konstitusi termasuk penegakkan prosedur yang benar dalam pembinaan hukum itu tadi mengasumsikan digunakannya kekuatan (*force*). Diperlukan kekuatan (*force*) sebagai pendukung serta pelindung bagi sistem aturan-aturan hukum untuk kepentingan penegakkannya, berarti hukum pada

³⁷³ Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1990, hlm.55-56.

³⁷⁴ Soerjono Soekanto, dalam Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006, hlm.109

akhirnya harus didukung serta dilindungi oleh unsur yang bukan hukum yaitu kekuasaan.³⁷⁵

Hukum dapat berfungsi sebagai sarana penggerak dan pengarah guna mencapai tujuan tujuan suatu masyarakat di bidang perekonomian, artinya hukum dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*tool of social engineering*) dan sebagai sarana pembebasan dan emansipasi sosial (*tool of social liberation and social emantipation*). Hukum dibentuk dan dibangun untuk mengatur bagaimana hukum tersebut dapat mengatur perilaku bisnis agar kegiatan ekonomi yang mereka buat mendapat perlindungan oleh hukum, untuk menjamin terdapatnya perlindungan hukum maka dibentuklah kaidah hukum dalam dalam bentuk perundang-undangan bidang ekonomi.

Pada penerapannya peraturan perundang-undangan bidang ekonomi ini banyak memiliki kelemahan, satu diantaranya tidak memenuhi konsep efisiensi berkeadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik dalam tingkat pembentukan, penerapan atau penegakkan hukum. Berbagai peraturan perundang-undangan bidang ekonomi yang tidak memenuhi konsep efisiensi berkeadilan diantaranya dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yaitu Pasal 16, Pasal 17 ayat 3 dan Pasal 68. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dimana ketentuan Pasal 22 ayat 1 tidak mendahulukan kepentingan nasional tetapi mengutamakan kepentingan ekspor sehingga dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan Pasal 28 ayat 2 memperlakukan minyak gas bumi sebagai komoditas yang tidak tergolong sebagai cabang produksi yang termasuk diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 sehingga penentuan harga diserahkan kepada mekanisme pasar. Padahal minyak dan gas bumi merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945.³⁷⁶

Indonesia sebagai negeri yang pernah dijajah ratusan tahun, sosok perkenomian Indonesia hingga kini masih menyisakan ciri yang ditinggalkan oleh masa penjajahan.³⁷⁷ Kerapuhan bangunan ekonomi di Indonesia tahun 1996 merupakan titik balik dalam sejarah ekonomi Indonesia menandai sebuah perubahan yang tegas tentang arah kebijakan dan tujuan ekonomi, selama 25 tahun sesudah itu adanya pembangunan yang cepat dan perubahan struktural tetapi

³⁷⁵Peperzak, dalam Lili Rasyidi, *Op.Cit.*, hlm.77-78.

³⁷⁶*Ibid.*, hlm.322.

³⁷⁷Faisla basri, *Perekonomian Indonesia, Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2002, hlm.115

arah pertumbuhan dan kebijakan ekonomi yang melandasi pertumbuhan ini tidak semulus dan seragam Indonesia mengalami gejala eksternal (*exogenous shock*).³⁷⁸

Kasus pailitnya perusahaan nasional yang masih prospektif seperti PT. Prudential Life Assurance dan PT. Telkom menunjukkan bahwa Undang-Undang Kepailitan di Indonesia yang merupakan salah satu peraturan perundang-undangan bidang ekonomi telah menunjukkan bahwa belum memenuhi konsep efisiensi berkeadilan. Hal ini sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang telah menghilangkan klausula “debitor yang tidak mampu membayar”, dimana klausula ini memiliki dua makna yaitu debitor yang benar-benar tidak memiliki kemampuan untuk membayar atau debitor yang tidak mau membayar, padahal memiliki kemampuan untuk membayar utang-utangnya.

Insolvency test seharusnya menjadi alternatif tepat untuk menggantikan pembuktian sederhana dalam menentukan debitor pailit atau tidak. *Insolvency test* diperlukan untuk menentukan nasib debitor pailit dengan cara membuktikan bahwa debitor benar-benar dalam keadaan *insolven* dari sisi finansial sehingga kepailitan debitor sesuai dengan filosofi hukum kepailitan.³⁷⁹ Hal ini dikarenakan debitor yang perusahaannya masih prospektif dapat dengan mudah untuk dipailitkan. Padahal, debitor yang diberikan kesempatan untuk melakukan *restrukturisasi* perusahaannya tidak menutup kemungkinan bahwa debitor dapat melunasi piutang kreditornya serta dapat tetap melangsungkan kegiatan usahanya dibandingkan dengan menyatakan debitor pailit.

Dalam peraturan perundang-undangan yang lama yakni *Faillissementsverordening* S. 1905 No. 217 jo. S. 1906 No. 348 maupun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan tidak diatur secara khusus, namun pada Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU dalam penjelasannya menyebutkan bahwa keberadaan Undang-Undang ini mendasarkan kepada sejumlah asas-asas dalam hukum kepailitan. Prinsip hukum merupakan *ratio legis* dari norma hukum. Prinsip atau asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum dan merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *Satjipto Rahardjo*.³⁸⁰

Asas kelangsungan usaha merupakan salah satu asas yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, dimana debitor yang masih prospektif

³⁷⁸ Hal Hill, *Ekonomi Indonesia*, Edisi Kedua, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2001, hlm.23.

³⁷⁹ Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktik*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.135

³⁸⁰ Satjipto Rahardjo, dalam M. Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm.25.

dimungkinkan untuk melangsungkan usahanya. Untuk melihat prospektif usaha debitor salah satunya dapat dilihat dari keadaan keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa saat ini pernormaan asas kelangsungan usaha dalam peraturan perundang-undangan kepailitan di Indonesia disebutkan sebagai dasar dari pengaturan hukum kepailitan Indonesia. Namun, Undang-Undang kepailitan sama sekali tidak menyinggung tentang kondisi keuangan debitor sebagai syarat dijatuhkannya putusan pailit terhadap debitor. Lembaga kepailitan yaitu Pengadilan Niaga seharusnya menjadi upaya terakhir yang digunakan dalam menyelesaikan persoalan utang-utang debitor pailit. Hal ini menunjukkan revisi Undang-Undang Kepailitan ini ternyata tidak mengubah prinsip-prinsip kepailitan yang lebih komprehensif, melainkan hanya sebagai replikasi dari Undang-Undang sebelumnya.

Undang-Undang Kepailitan memberikan kesempatan terhadap debitor yang perusahaannya masih prospektif untuk tetap dilangsungkan. Hal ini dikarenakan pada dasarnya Undang-Undang Kepailitan tidak hanya bermuara kepada proses kepailitan dan tindakan eksekusi aset-aset debitor. Perusahaan yang masih memiliki kemampuan untuk tetap melangsungkan kegiatan usahanya serta kepengurusannya memiliki itikad baik dalam proses penyelesaian utang piutang tetapi tidak sanggup untuk membayar utang, maka Undang-Undang Kepailitan memberikan kesempatan untuk melakukan *restrukturisasi* atas utang-utangnya sehingga nantinya dapat melakukan pelunasan terhadap kreditornya. Solusi hukum ini lebih efektif dibandingkan dengan menyatakan debitor pailit yang dapat mematikan usaha debitor. Kepailitan merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*) dalam menyelesaikan permasalahan pembayaran utang yang terjadi akibat adanya hubungan hukum antara debitor dan kreditor.

Falsafah dengan mana perkeonomian Indonesia hendak dibangun adalah Pancasila, yang telah dikonfirmasi bahwa sebagai falsafah negara Republik Indonesia lengkap dengan ketentuan yang diturunkan kepada dalam wujud keseluruhan pernyataan UUD NRI Tahun 1945.³⁸¹ Sebagai landasan normatif, sistem ekonomi Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah bersifat konstan. Ciri pokok dari sistem ekonomi Pancasila yang syarat dengan demokrasi Indonesia adalah asas kekeluargaan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945.³⁸²

Tolak ukur keberhasilan pembangunan apabila hanya dinilai melalui laju pertumbuhan ekonomi dibandingkan laju pertumbuhan penduduk yang mencerminkan tingkatan pendapatan

³⁸¹Tom Gunadi, *Sistem Perkeonomian Mneyurt Pancasila dan UUD 1945*, Bandung: Angkasa, 1990, hlm.41.

³⁸²Didin S. Damanhuri, *Mencari Paradigma Ekonomi Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 1987, hlm.10

perkapita penduduk maka tidak ada seorang pun yang menyangkal bahwa ekonomi Indonesia telah berhasil.³⁸³ Akan tetapi hal ini tidak dibarengi dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang memberikan konsep efisiensi berkeadilan oleh karena itu pada masa yang akan datang hendaknya pemerintah dapat membuat peraturan perundang-undangan bidang ekonomi Indonesia harus dapat melindungi kepentingan-kepentingan umum, baik kepentingan sekarang ada, maupun kepentingan dalam waktu yang akan datang.

Dalam upaya mencapai peraturan perundang-undangan bidang ekonomi yang mencerminkan konsep efisiensi berkeadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka diperlukan pengaturan hukum yang ideal dan riil dalam mendukung keberlakuan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi di masa depan.

Suatu kaidah hukum, agar dapat berfungsi, maka harus memenuhi ketiga unsur keberlakuannya secara filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai landasannya.³⁸⁴ Kaidah hukum yang keberlakuannya secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan kepada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibat. Berlakunya kaidah hukum secara filosofis apabila kaidah hukum tersebut dipandang sebagai sesuai dengan cita-cita masyarakat dan sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut secara efektif artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat keberlakuannya (teori kekuasaan) atau kaidah tersebut berlaku diterima dan sesuai dengan keinginan masyarakat. Sedangkan menurut teori paksaan berlakunya kaidah hukum apabila kaidah hukum tersebut keberlakuannya dipaksakan oleh penguasa.³⁸⁵

Suatu kaidah hukum dikatakan memiliki kekuatan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis apabila kaidah hukum sesuai dengan cita hukum yang dianut (*rechtsidee*), hal ini sebagaimana dijelaskan oleh *Purnadi Purbacaraka* dan *Soerjono Soekanto*.³⁸⁶ Unsur filosofis yang termuat dalam latar belakang pembuatan suatu peraturan perundang-undangan merupakan hakikat dari landasan formil dan materiil konstitusional peraturan perundang-undangan. Unsur filosofis diuraikan secara singkat dalam pembukaan UUD 1945 (tersurat atau tersirat), aturan atau norma dasar (tersurat atau tersirat) dalam pasal-pasal UUD 1945 dan

³⁸³Soeharsono Sagir, *Masalah Ekonomi Indonesia*, Bandung: Angkasa, 1991, hlm.176.

³⁸⁴Sirajuddin Dkk, "*Legislatif Drafting*", Cetakan Ketiga, Jakarta: Malang Corruption Watch (MCW) dan YAPPIKA, 2008, hal. 11

³⁸⁵Risnaldi, "*Keberlakuan Kaidah Hukum*", Jurnal Hukum, 20 November 2010, hlm. 1.

³⁸⁶Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, "*Perihal Kaedah Hukum*", Cetakan Keenam, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm.93.

kehidupan masyarakat yang secara prinsip telah “dirangkum” dan “dimuat” dalam nilai-nilai yang ada pada setiap sila dalam Pancasila.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam segala aspek.³⁸⁷ Dasar berlaku secara sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum diberlakukan. Keberlakuan sosiologis dapat dilihat melalui sara penelitian empiris tentang perilaku masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian norma hukum mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dengan dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.³⁸⁸

Perlindungan kepentingan yang seimbang itu adalah sejalan dengan dasar Negara RI, yaitu Pancasila. Pancasila bukan saja mengakui kepentingan seseorang, tetapi juga kepentingan orang banyak atau masyarakat. Pancasila bukan saja harus memperhatikan hak asasi, tetapi harus memperhatikan juga kewajiban asasi seseorang. Berdasarkan sila "Kemanusiaan yang adil dan beradab" harus dikembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain, lebih-lebih lagi terhadap orang banyak.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.³⁸⁹

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik tidak hanya mengandung landasan filosofis dan sosiologis, akan tetapi diperlukan juga landasan yuridis Peraturan perundang-

³⁸⁷Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁸⁸Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional, Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2005 hlm. 25.

³⁸⁹Lampiran II Peraturan Daerah Kota Sukabumi Tentang pembentukan Hukum Produk Daerah.

undangan kepaillitan yang komprehensif belum cukup untuk membuktikan keberhasilan dalam hal memberikan pencerahan bagi penyelesaian perkara di bidang ekonomi.

Setiap masyarakat selalu mempunyai "*reschtsidee*", yaitu apa yang masyarakat dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban maupun kesejahteraan. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.³⁹⁰

Dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan draft peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis bangsa Indonesia adalah Pancasila, sehingga pada prinsipnya tidak dibuat atau tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara Indonesia,³⁹¹ termasuk juga pengaturan dalam peraturan perundang-undangan bidang ekonomi.

Lawrance M. Friedman mengemukakan bahwa hukum merupakan suatu sistem sebagai sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Kekuatan mengikat hukum harus mencakup struktur, substansi dan kultur atau budaya. Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dalam sistem hukum mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, mencakup tatanan lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga, hak dan kewajibannya. Substansi adalah mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kultur adalah elemen sikap dan nilai sosial atau mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan adalah merupakan hukum maka peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur tersebut.³⁹² Selain unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, juga harus memenuhi unsur struktur, substansi dan kultur atau budaya, sebab setiap perundang-undangan berharap agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

³⁹⁰Bagir Manan, "*Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*", Jakarta;Ind-Hill-co, 1992, hlm.17.

³⁹¹Astim Riyanto, "*Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*", Disajikan dalam Pelatihan Kesekretariatan Universitas Pendidikan Indonesia, tanggal 28 Januari 2009 di Bandung, hlm.5.

³⁹²Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2013, hlm.248.

Peraturan perundang-undangan bidang ekonomi Indonesia harus dapat melindungi kepentingan-kepentingan umum, baik kepentingan sekarang ada, maupun kepentingan dalam waktu yang akan datang. Selain itu dalam proses perumusan dan pembentukan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi, dalam upaya untuk mewujudkan suatu aturan hukum dalam bidang perekonomian maka, diperlukan keahlian-keahlian yang terpadu.

Korelasi antara hukum dan ekonomi berkaitan erat dan saling mempengaruhi untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam pergaulan hidupnya. Perkembangan ekonomi akan mempengaruhi peta hukum. Sebaliknya perubahan hukum juga akan memberikan dampak yang luas terhadap ekonomi. Deregulasi yang dilaksanakan pemerintah pada dasarnya merupakan produk hukum karena menyangkut peraturan dan telah terbukti memberikan dampak yang luas bagi kehidupan perekonomian nasional.

Posner menganalisis korelasi antara hukum dan ekonomi dengan mengemukakan dua teori yaitu:

- a. Teori formal (teori hukum dari *Cicero, Coke, Blackstone, Langdell* dan *Frankfurter*).
- b. Teori ekonomi dengan seluruh unsur normatif maupun positif, seperti efisiensi dan maksimalisasi harta kekayaan. Teori yang terakhir menganggap bahwa teori formal tidak memadai untuk menjangkau penegakkan hukum, untuk mengevaluasi pandangan tersebut diperlukan pembedaan antara otonomi, kenetralan dan objektivitas sebagai tolak ukur hukum.³⁹³ Beribu-ribu tahun silam *Aristoteles* seorang ahli pikir termashur pernah mengatakan bahwa: "*to be happy means to be sufficient for one's self*" untuk menjamah kebahagiaan manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka. Pencukupan apa adanya tidak mungkin digapai tanpa ada kata bertuah "pembangunan", di Indonesia walaupun telah bertahun-tahun pembangunan ekonomi berlangsung namun sampai saat ini kita masih belum menemukan secara struktural bagaimana sistem ekonomi kita yang sebenarnya. Bahkan juga tidak dengan sistem ekonomi pancasila, jika dalam bidang ilmu ekonomi kita masih menemukan kevakuman seperti itu, khususnya dalam bidang hukum ekonomi maka kedudukan hukum sebagai *a tool of social engineering* atau sebagai *an instrument of social changes* juga tidak bisa membantu, karena hal demikian masih kurang terpikirkan oleh perancang pembangunan kita atau kandas ketika dipraktikkan.³⁹⁴

³⁹³Posner, dalam Johannes Ibrahim dan Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Modern*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2007, hlm.46

³⁹⁴Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Ketiga, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002, Hlm.424/

Di Indonesia peranan hukum sebagai alat pengendalian sosial untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat tidak boleh lepas dari falsafah pancasila yang menghendaki tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan ini lebih diperinci lagi dalam Pasal 33 dan Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 serta GBHN 1973 dimana disebutkan bahwa menurut hukum pancasila, keadilan sosial akan terwujud apabila ada keseimbangan antara penyelenggaraan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan dan kebutuhan perorangan dari seluruh kebutuhan masyarakat.

Peranan hukum sebagai alat pengendalian sosial melibatkan negara untuk menjalankannya, oleh karena itu peranan eksekutif dan legislatif dalam membuat aturan hukum sangat penting dan dominan sebab negaralah yang mempunyai kewajiban untuk melindungi seluruh warga negaranya. Disamping itu peranan yudikatif untuk menegakkan hukum agar terciptanya kedamaian dan ketertiban juga sangat menentukan. Sebab betapapun baiknya aturan hukum yang dibuat apabila tanpa ada penegakkan hukum yang tegas maka ketertiban dan ketentraman masyarakat tidak akan terwujud.³⁹⁵

³⁹⁵Abdul Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Kencana, 2014, hlm.56.

BAB III

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada Bab II, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

Tatanan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi dimana adanya keikutsertaan negara dalam pembentukan dan perumusan serta konsep peraturan perundang-undangan bidang ekonomi dalam upaya mewujudkan peraturan yang mengandung efisiensi berkeadilan di Indonesia masih belum jelas. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang ekonomi pada penerapannya belum berlaku efektif dalam upaya menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan keadilan sosial. Suatu tatanan ekonomi harus bersifat instrumentasi untuk mengatasi tiga masalah yang terdapat dalam setiap masyarakat ekonomi, yaitu (1) fungsi perkenomian harus dijalankan dan diamankan; (2) semua aktivitas ekonomi harus dikoordinasikan dengan jelas; dan (3) tatanan ekonomi harus dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan dasar sosial politik.

B. Saran

Diperlukan pengkajian apakah peraturan perundang-undangan bidang ekonomi baik yang berlaku sekarang maupun di masa depan hendaknya negara berperan serta dalam pembentukan perundang-undangan tersebut, sehingga aturan hukum yang dilahirkan dapat berlaku efektif yang dapat mencerminkan kepribadian bangsa, sehingga tercipta kemakmuran bagi rakyatnya. Undang-Undang yang hanya melihat keadaan sekarang akan segera usang dan akan merupakan penghambat terhadap perkembangan ekonomi negara, dimana dalam hal ini negara hanya berkedudukan sebagai “anjing pengawas”, negara mengawasi tanpa menyadari adanya indikator-indikator penyimpangan dalam aturan hukum yang merupakan bagian dari Sistem Peringatan Dini.

Undang-Undang yang baik adalah Undang-Undang yang dapat memberikan melindungi kepentingan umum. Dalam konteks ini, sebagai upaya perlindungan bagi kepentingan umum maka diperlukan pembangunan hukum peraturan perundang-undangan bidang ekonomi yang keberlakuannya memenuhi konsep berkeadilan sosial. Adapun indikator pembangunan hukum peraturan perundang-undangan bidang ekonomi adalah (1) *predictable*; (2) *stability*; (3) *fairness*; (4) *education*; (5) *social ability of the lawyer*. Apabila indikator ini terpenuhi maka,

peraturan perundang-undangan bidang ekonomi akan berlaku efektif sehingga mengurangi potensi ketergantungan dalam bidang ekonomi kepada negara lain. Dimana syarat aturan dapat berlaku efektif yaitu: (1) substansi peraturan hukum harus dilaksanakan dengan terprogram, profesional, dan tidak emosional; (2) dapat dipertanggungjawabkan secara horizontal maupun vertikal; (3) bermanfaat, dimana dalam konsep “*Good Corporate Government*”, ditunjukkan bermanfaat bagi pemerintah, pengusaha dan masyarakat, dalam upaya menciptakan keadilan dan kemakmuran; (4) mengembangkan kebersamaan, kemakmuran dan kedamaian; (5) mengutamakan kepentingan prospektif kepentingan yang diatur.

Pembangunan hukum bidang ekonomi yang bertujuan untuk memenuhi konsep keadilan sosial, dimana arah kebijakan diutamakan kepada perekonomian Indonesia, hal ini digambarkan tentang kebijakan apakah yang diambil oleh pemerintah dalam rangka pencapaian sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- A, Chaniago. 1984. *Perekonomian Indonesia*. Bandung: Angkasa Bandung.
- Anjar Pachta W, Wyra Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemay. 2005. *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian dan Modal Usaha*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Edisi Pertama. Jakarta: Kencana.
- Apsari, Sri. 1987. *Proses Penyusunan Laporan Keuangan Untuk Koperasi Konsumsi*. Yogyakarta: Liberty.
- Asikin, Zainal. 2013. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di Indonesia*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- C.S.T.Kansil. 1982. *Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Chaniago, Arif. 1984. *Perkoperasian di Indonesia*. Bandung: Angkasa.
- Dipta, I. Wayan. 2004. *Pengembangan Daya Saing Usaha Kecil dan Menengah*. Makalah. Jakarta.
- Djojohadikoesoemo, R.M.Margoro. 1941. *Sepuluh Tahun Koperasi: Penerangan tentang Koperasi oleh Pemerintah 1930-1940*. Batavia C: Balai Pustaka.
- Em Zul Fajri, dan Ratu Aprilia Senja. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Difa Publisher.
- Fuady, Munir. 2005. *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktik*. Edisi Revisi (d disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004). PT.Citra Aditya Bakti. Bandung.
- G, Saputra, Karta. 2003. *Praktik Pengelolaan Koperasi*. Jakarta: PT. Bina Adi Aksara.2003.
- G. Kartasapoetra, Bambang S. A.Setiady. 2003. *Koperasi Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Hadikusuma, R.T.Sutantya Rahardja. 2000. *Hukum Koperasi Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Harahap, M. Yahya. 2005.. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan. Persidangan. Penyitaan. Pembuktian. dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hariyanto, Setyo. 2012. *Kronologi Pembahasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian*. Makalah disampaikan dalam seminar tentang Sosialisasi Undang-Undang Nomoe 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. diselenggarakan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI) pada bulan Maret 2013. Bandung.
- Hartini, Rahayu. 1974. *Hukum Komersial*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Hartini, Sri Redjeki. 2008. *Hukum Kepailitan*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.
- Hendro Jogi, Hendro. 1998. *Koperasi: Asas-Asas.Teori dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Hikmah, Mutiara. 2007. *Aspek-Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Perkara-Perkara Kepailitan*. Bandung: Refika Aditama.
- I Gusti Gde Raka. 1986. *Koperasi Indonesia*. Jakarta: Dwi Segara.
- Ikhwansyah, Isis, Sonny Dewi Judiasih dan Rani Suryani Pustikasari. 2012. *Hukum Kepailitan: Analisis Hukum Perselisihan & Hukum Keluarga Serta Harta Benda Perkawinan*. Bandung: CV. Keni Media.
- Jono. 2008. *Hukum Kepailitan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartasapoetra dan Setiady. 2001. *Koperasi Indonesia*. Jakarta: Bina Adhiaksara.
- Manik, Edward. 2012. *Cara Mudah Memahami Proses Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Dilengkapi Studi Kasus Kepailitan*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Manurung, Martin. 1998. *Indonesia Menuju Demokrasi Ekonomi*. Kumpulan Makalah Sistem Ekonomi. Jakarta: FE UI.
- Muhammad, Abdulkadir. 2008. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Muljadi, Kartini. *Pengertian dan Prinsip-prinsip Umum Hukum Kepailitan*. Rudhy A.Lontoh et.al. (ed). *Op.Cit*
- Muslimin, Amrah. 1982. *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni.
- Nurdin, Andriani. 2012. *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Bandung: PT. Alumni.
- Pachta, W. Andjar, Myra Rosana Bachtiar dan Nadia Maulisa Benemay. 2012. *Hukum Koperasi Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Puang, Victorianus M.H. Randa. 2011. *Penerapan Asas Pembuktian Sederhana dalam Penjatuhan Putusan Pailit*. Jakarta: PT.Sarana Tutorial Nurani Sejahtera (SATU NUSA).
- Purwanto. 1989. *Petunjuk Praktis tentang Cara Mendirikan dan Mengelola Koperasi di Indonesia*. Semarang: Aneka Ilmu.
- Rajagukguk, Erman. *Latar Belakang dan Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan*. Rudhy A.Lontoh et.al. (ed). *Op.Cit.*
- Reksohadiprodjo, Sukanto. 1998. *Manajemen Koperasi*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Rido, Ali. 1986. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, WAKAF*. Bandung: Alumni.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Rozi, Etha. 2002. *Ekonomi Koperasi*. Surabaya: Bintang.

- Sagimun. M.D. 1998. *Koperasi Soko Guru Ekonomi Nasional Indonesia*. Jakarta: CV. Haji Masaagung.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Sinaga, Pariaman, Siti Aedah, dan Anjar Subiyantoko. 2008. *Koperasi Dalam Sorotan Penelitian*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sitio, Arifin, dan Halomoan Tamba. 2001. *Koperasi Teori dan Praktik*. Jakarta: Erlangga.
- Subandi. 2010. *Ekonomi Koperasi: Teori dan Praktik*. Bandung: Alfabeta.
- Subyakto, Harsoyono. 1994. *Ekonomi Koperasi*. Jakarta: PT.Karunika.
- Sudarsono dan Edilius. 2000. *Manajemen Koperasi Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sudarsono, Edilius. 2010. *Koperasi dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Suhardi, Taufik Makarao, dan Fauziah. 2012. *Hukum Koperasi Usaha Mikro Kecil dan Menengah di Indonesia*. Jakarta: @kademia.
- Sumarson, Sonny. 2003. *Manajemen Koperasi Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sunarmi. 2010. *Hukum Kepailitan Edisi 2*. Jakarta: PT. Sofmedia.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Perbankan: Suatu Tinjauan Pencucian Uang. Merger. Likuidasi dan Kepailitan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutrisno. 2001. *Rekonstruksi Pemahaman Koperasi: Merajut Kekuatan Ekonomi Rakyat*. Jakarta: Instans.
- Suwandi, Ima. 1986. *Seluk Liku Koperasi Unit Desa (KUD) di Daerah Transmigrasi*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Untung, Budi. 2005. *Hukum Koperasi dan Peran Notaris Indonesia*. Yogyakarta: ANDI.
- Waluyo, Bernadette. 1999. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Widyanti, Ninik, dan Y.W.Sunindhia. 2003. *Koperasi dan Perekonomian Indonesia*. Cetakan Keempat. Jakarta: Rineka Cipta dan Bina Adiakarsa.
- Yahanan, Annalisa. 2007. *Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Universitas Sriwijaya. Palembang.
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja. 2002. *Seri Hukum Kepailitan*. PT.RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Yusuf, Rasyid, Nyoman Suprastha, dan Widyatmoko. 2000. *Ekonomi Koperasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Yayasan Mpu Ajar Arta.

2. Disertasi, Jurnal Ilmiah, Makalah, dan Kamus

- Dani K. 2002. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Putra Harsa.
- Elijana S. 1998. *Pengadilan Niaga. Pelaksanaan dan Dampaknya*. Kertas Kerja pada Lokakarya tentang Undang-Undang Kepailitan. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum.
- E. Utrecht, dalam KN, Sofyan Hasan. 2014. Sertifikasi Halal Produk Pangan Dalam Hukum Positif Di Indonesia (Sebagai Implementasi Perlindungan Jaminan Kepastian Hukum terhadap Warga Negara). *Disertasi*. Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- Guzali, HM Syabrani Guzali. 2003. "Revitalisasi Tugas dan Wewenang Kurator atau Pengurus.Hakim Pengawas & Hakim Niaga Dalam Rangka Kepailitan". *Makalah* disampaikan pada Seminar Sehari "Peran Kejaksaan Dalam Lembaga Paksaan Badan (Gijzeling)". Le Meridien Hotel. tanggal 16 Oktober 2003. Pusat Pengkajian Hukum. Jakarta.
- H.P.Panggabean. 2003. "Tanggapan Terhadap Persepsi Negatif Masyarakat Mengenai Pengadilan Niaga dan Putusan-Putusannya". *Jurnal Hukum Bisnis* Vol 2 No.4.
- Hermayulis. 2002. *Pengadilan Niaga: Eksistensi dan Peranan Pengadilan Niaga Sebagai Pengadilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Niaga*. Laporan Akhir Penelitian bagi Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.
- Indroharto. dalam KN, Sofyan Hasan. 2014. Sertifikasi Halal Produk Pangan Dalam Hukum Positif Di Indonesia (Sebagai Implementasi Perlindungan Jaminan Kepastian Hukum terhadap Warga Negara). *Disertasi*. Palembang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- Lotulung, Paulus Effendi. 1998. *Putusan atas Permohonan Pernyataan Pailit dan Prosedurnya*. Kertas Kerja pada Lokakarya tentang Undang-Undang Kepailitan. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum. Jakarta.
- Syahrani, Riduan. 2009. *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Situmorang, Mosgan. 1999. "Tinjauan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 1998 menjadi Undang-Undang". *Majalah Hukum Nasional*/Nomor 1.
- Wignjosumarto, Parwoto. 2003. *Hukum Kepailitan Selayang Pandang "Himpunan Makalah"*. Jakarta: PT. Tata Nusa.

3. Internet

Asep Iwan Iriawan, Kewenangan Pengadilan Niaga Tidak Jelas, <http://www.Maxblogpress.com/plugins/msa/>, *Berita*, diakses pada 7 Desember 2014.

Gugatan Perdata dan Kepailitan Mengancam Garuda Indonesia, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14292/gugatan-perdata-dan-perkara-kepailitan-yang-mengancam-garuda>, diakses tanggal 3 Desember 2014.

Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Mengadili Perkara Kepailitan, <http://www.Journalonlines.info/>, diakses pada 3 Desember 2014.

Kelik Pramudya, Pengadilan Lembaga sebagai Lembaga Penyelesaian Perkara Kepailitan, *Artikel*, <http://click-gtg.blogspot.com/2009/02/pengadilan-niaga-sebagai-lembaga.html>, diakses pada 6 Desember 2014.

Pengadilan Niaga dan Kepailitan, http://www.lawskripsi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=99, *Artikel*, diakses pada 6 Desember 2014.

4. Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kepailitan
- Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999 Tentang pembentukan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri