



BAB II
TINJAUAN PUSTAKA
KONSEP POLITIK HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN
DI BIDANG PASAR MODAL SYARIAH

A. Kajian Konsep Perundang-Undangan dalam Tinjauan Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.²³ Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari kata serapan bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketentuan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukum (*sentence, punishment*) dan lain-lain.²⁴

Dan banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam literatur. Dari berbagai pengertian atau

²³Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta : PT. Raja GrafindoPersada, 2004), h.16

²⁴Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik*, h.19

definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama, dapatlah penulis kemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.²⁵

Definisi yang pernah dikemukakan oleh beberapa pakar lain menunjukkan adanya persamaan substantif dengan definisi yang penulis kemukakan oleh beberapa pakar hukum sebagai berikut:

- a. Padmo Wahjono Bahwa Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.²⁶
- b. Bagir Manan, Politik Hukum tidak dari politik ekonomi, politik budaya, politik pertahanan, keamanan dan politik dari politik itu sendiri. Jadi politik hukum mencakup politik pembentukan hukum, politik penentuan

²⁵Mahfud MD, *Politik Hukum*, h.1

²⁶Mahfud MD, *Politik Hukum*, h.1

hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum.²⁷

- c. Van Apeldorn, Politik Hukum sebagai politik perundang-undangan. Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Pengertian politik hukum terbatas hanya pada hukum tertulis saja.
- d. Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Definisi yang disampaikan Abdul Hakim Garuda Nusantara merupakan definisi yang paling komprehensif yang merinci mengenai wilayah kerja politik yang meliputi territorial berlakunya politik hukum dan proses pembaruan dan pembuatan hukum yang mengarah pada sifat kritis terhadap hukum yang berdimensi ius constitutum dan menciptakan hukum yang berdimensi ius constituendum. Selanjutnya ditegaskan pula mengenai fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak disinggung oleh para ahli sebelumnya.

Dari unsur-unsur tersebut maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk,

²⁷<http://bunga-legal.blogspot.com/2010/05/definisi-politik-hukum-dan-politik.html>, diakses 14 Februari 2014

hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai suatu tujuan sosial. Sehingga politik hukum berdimensi *ius constitutum* dan berdimensi *ius constituendum*.²⁸

2. Ruang Lingkup Politik Hukum Secara Umum

Ruang lingkup politik hukum adalah meliputi aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum dan faktor (eksternal dan internal) yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara.²⁹

Syaukani menambahkan bahwa penjelasan di atas masih sebatas pada tataran proses pembentukan politik hukum dan belum berbicara pada tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum yang merupakan konsekuensi politis dari sebuah politik hukum.³⁰ Dasar pemikiran ruang lingkup di atas diambil dari permasalahan nyata bahwa negara menginginkan adanya tujuan yang dicapai dan untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan kerangka berfikir untuk merumuskan kebijakan dalam bidang hukum.

Namun demikian, politik hukum tidak terlepas dari pada realitas sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita, dan dilain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.

Hukum adalah merupakan produk politik. Berangkat dari asumsi ini, kita bisa melihat bahwa hukum dipandang sebagai *dependent variable*

²⁸<http://bunga-legal.blogspot.com/2010/05/definisi-politik-hukum-dan-politik.html>, diakses 14 Februari 2014

²⁹Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik*, h. 51

³⁰Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik*, h.52

(variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.³¹

Secara sederhana politik hukum dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai sub sistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.³²

Berdasar defenisi politik hukum yang dikemukakan Padmo Wahyono, terdapat 3 (tiga) unsur yang perlu diperhatikan dalam politik hukum:³³

1. Kebijakan hukum;
2. Arah, bentuk dan isi hukum;
3. Makna dari alasan “dibentuk”.

³¹Mahfud MD, *Politik Hukum*, h. 4

³²Mahfud MD, *Politik Hukum*, h. 9

³³Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik*, h. 54

Maka dari itu, hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom melainkan berada pada kedudukan yang saling berkaitan erat dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat. Salah satu segi dari keadaan demikian itu adalah bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Dengan demikian hukum mempunyai dinamika.

Politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika yang demikian itu, karena ia diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku. Beberapa pertanyaan yang timbul dalam studi politik hukum ini adalah:

- a. Tujuan apakah yang ingin dicapai dengan sistem hukum yang ada. Tujuan ini bisa berupa satu tujuan besar tunggal, bisa juga dipecah-pecah ke dalam tujuan-tujuan yang lebih spesifik menurut bidangnya, seperti ekonomi, sosial, yang kemudian masih bisa dipecah-pecah ke dalam tujuan yang lebih kecil lagi.
- b. Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut. Termasuk di dalamnya persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi.
- c. Kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan sebaiknya dilakukan.
- d. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan

tersebut. Termasuk di dalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien yaitu dengan perubahan total atau dengan perubahan bagian demi bagian.

Bagian yang substansial dari politik hukum ini akan terletak di bidang studi mengenai teknik-teknik perundang-undangan.

B. Kajian Konsep Tentang Pasar Modal Syariah

1. Definisi Pasar Modal Syariah

Pasar Modal Syariah adalah secara sederhana dapat diartikan sebagai pasar modal yang menerapkan prinsip-prinsip Syari'ah dalam kegiatan transaksi ekonomi dan terlepas dari hal-hal yang dilarang seperti; riba, perjudian, spekulasi dan lain-lain.

Dan Pasar Modal secara umum dapat di artikan sebagai berikut:

Pasar Modal menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang pasar Modal Pasal 1 Ayat (12) adalah kegiatan yang bersangkutan dengan penawaran umum dan perdagangan Efek, Perusahaan Publik yang berkaitan dengan efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan efek.³⁴

Pasar Modal di kenal juga dengan istilah Bursa Efek, Bursa Efek menurut Undang-Undang Pasal 1 ayat (4) UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal adalah pihak yang menyelenggarakan dan menyediakan sistem dan/atau sarana mempertemukan penawaran jual dan beli efek pihak-pihak lain dengan

³⁴<http://evisusantialamar.blogspot.com/2012/10/pasar-modal.html>, diakses 13 februari 2014

tujuan memperdagangkan efek di antara mereka.

Menurut beberapa ahli yang di maksud dengan Pasar Modal adalah:

1. Tjipto Darmadji, dkk; adalah Pasar untuk berbagai instrument keuangan jangka panjang yang bias di perjual belikan baik dalam bentuk utang ataupun modal sendiri.³⁵
2. Dahlan Siamat, dalam arti sempit adalah suatu tempat yang terorganisasi dimana ada efek-efek di perdagangan yang disebut Bursa Efek. Bursa Efek atau Stock Exchange adalah suatu sistem yang terorganisasi yang mempertemukan penjual dan pembeli efek yang dilakukan baik secara langsung maupun dengan melalui wakil-wakilnya. Fungsi bursa efek ini antara lain menjaga kontinuitas pasar dan menciptakan harga efek yang wajar melalui mekanisme permintaan dan penawaran. Definisi Pasar Modal arti luas adalah Pasar Konkret atau abstrak yang mempertemukan pihak yang menawarkan dan memerlukan dana jangka panjang, yaitu jangka 1 tahun keatas.
3. Y. Sri Susilo, dkk: Pasar Modal (capital market) adalah pasar keuangan untuk dana-dana jangka panjang dan merupakan pasar yang konkret.³⁶
4. Kasmir, pasar modal dalam arti sempit merupakan tempat para penjual dan pembeli bertemu untuk melakukan transaksi. Artinya pembeli dan penjual langsung bertemu untuk melakukan transaksi dalam suatu lokasi tertentu. Lokasi atau tempat pertemuan disebut pasar. Namun, dalam arti luas pengertian pasar merupakan tempat melakukan transaksi antara pembeli

³⁵TjiptoDarmadji, dkk., *Pasar Modal di Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), h. 1

³⁶Y. Sri Susilodkk., *Bank LembagaKeuangan Lain*, (Jakarta: Salemba EMpat, 2000), h. 189

dan penjual, dimana pembeli dan penjual tidak harus bertemu dalam suatu tempat atau bertem langsung, akan tetapi dapat dilakukan melalui saran informasi yang ada seperti sarana elektronika.³⁷

5. Menurut John Downes dan Jordan Elliot Goodman, Pasar Modal adalah pasar dimana dana modal, utang dan ekuitas di perdagangkan. Di dalamnya termasuk penempatan pribadi sumber-sumber utang dan ekuitas dan juga pasar-pasar dan bursa-bursa terorganisasi.³⁸

Pengertian dalam Undang-undang tersebut tidak membedakan apakah pasar modal dilakukan dengan prinsip syariah atau tidak. Dengan demikian, kegiatan pasar modal Indonesia dapat dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dan dapat pula tidak sesuai (konvensional). Kegiatan di pasar modal syariah berkaitan dengan perdagangan surat berharga (efek syariah) yang telah ditawarkan kepada masyarakat dalam bentuk penyertaan kepemilikan saham atau penerbitan obligasi syariah. Menurut Fatwa No. 40/DSN-MUI/X/2003, yang dimaksud efek syariah adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal yang akad, pengelolaan perusahaan, maupun cara penerbitannya memenuhi prinsip-prinsip syariah.³⁹

2. Sejarah Pasar Modal Syariah di Indonesia

Sejarah Pasar Modal Syariah di Indonesia dimulai dengan diterbitkannya Reksa Dana Syariah oleh PT. Danareksa Investment Management pada 3 Juli 1997. Selanjutnya, Bursa Efek Indonesia (d/h Bursa

³⁷<http://evisusantialamar.blogspot.com/2012/10/pasar-modal.html>, diakses 13 februari 2014

³⁸<http://evisusantialamar.blogspot.com/2012/10/pasar-modal.html>, diakses 13 februari 2014

³⁹Burhanuddin S, *Aspek hukum lembaga keuangan*, h. 131

Efek Jakarta) berkerjasama dengan PT. Danareksa Investment Management meluncurkan Jakarta Islamic Index pada tanggal 3 Juli 2000 yang bertujuan untuk memandu investor yang ingin menginvestasikan dananya secara syariah. Dengan hadirnya indeks tersebut, maka para pemodal telah disediakan saham-saham yang dapat dijadikan sarana berinvestasi sesuai dengan prinsip syariah.

Pada tanggal 18 April 2001, untuk pertama kali Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) mengeluarkan fatwa yang berkaitan langsung dengan pasar modal, yaitu Fatwa Nomor 20/DSN-MUI/IV/2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Investasi Untuk Reksa Dana Syariah. Selanjutnya, instrumen investasi syariah di pasar modal terus bertambah dengan kehadiran Obligasi Syariah PT. Indosat Tbk pada awal September 2002. Instrumen ini merupakan Obligasi Syariah pertama dan akad yang digunakan adalah akad mudharabah.

Sejarah Pasar Modal Syariah juga dapat ditelusuri dari perkembangan institusional yang terlibat dalam pengaturan Pasar Modal Syariah tersebut. Perkembangan tersebut dimulai dari MoU antara Bapepam dan DSN-MUI pada tanggal 14 Maret 2003. MoU menunjukkan adanya kesepakatan antara Bapepam dan DSN-MUI untuk mengembangkan pasar modal berbasis syariah di Indonesia.

Dari sisi kelembagaan Bapepam-LK, perkembangan Pasar Modal Syariah ditandai dengan pembentukan Tim Pengembangan Pasar Modal Syariah pada tahun 2003. Selanjutnya, pada tahun 2004 pengembangan Pasar Modal Syariah masuk dalam struktur organisasi Bapepam dan LK, dan

dilaksanakan oleh unit setingkat eselon IV yang secara khusus mempunyai tugas dan fungsi mengembangkan pasar modal syariah. Sejalan dengan perkembangan industri yang ada, pada tahun 2006 unit eselon IV yang ada sebelumnya ditingkatkan menjadi unit setingkat eselon III.

Pada tanggal 23 Nopember 2006, Bapepam-LK menerbitkan paket Peraturan Bapepam dan LK terkait Pasar Modal Syariah. Paket peraturan tersebut yaitu Peraturan Bapepam dan LK Nomor IX.A13 tentang Penerbitan Efek Syariah dan Nomor IX.A.14 tentang Akad-akad yang digunakan dalam Penerbitan Efek Syariah di Pasar Modal. Selanjutnya, pada tanggal 31 Agustus 2007 Bapepam-LK menerbitkan Peraturan Bapepam dan LK Nomor II.K.1 tentang Kriteria dan Penerbitan Daftar Efek Syariah dan diikuti dengan peluncuran Daftar Efek Syariah pertama kali oleh Bapepam dan LK pada tanggal 12 September 2007.

Perkembangan Pasar Modal Syariah mencapai tonggak sejarah baru dengan disahkannya UU Nomor 19 tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) pada tanggal 7 Mei 2008. Undang-undang ini diperlukan sebagai landasan hukum untuk penerbitan surat berharga syariah negara atau sukuk negara. Pada tanggal 26 Agustus 2008 untuk pertama kalinya Pemerintah Indonesia menerbitkan SBSN seri IFR0001 dan IFR0002.⁴⁰

Pada tanggal 30 Juni 2009, Bapepam-LK telah melakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Bapepam-LK Nomor IX.A.13 tentang Penerbitan Efek Syariah dan II.K.1 tentang Kriteria dan Penerbitan Daftar Efek

⁴⁰http://www.bapepam.go.id/syariah/sejarah_pasar_modal_syariah.html Di akses tanggal 17 Juli 2014.

Syariah.

3. Sejarah Pasar Modal Konvensional di Indonesia

Dalam pembangunan ekonomi nasional suatu negara, diperlukan pembiayaan baik dari pemerintah maupun dari masyarakat. Kebutuhan pembiayaan pembangunan di masa mendatang akan semakin besar. Kebutuhan ini tidak akan dapat dibiayai oleh pemerintah saja melalui penerimaan pajak dan penerimaan lainnya.⁴¹ Kadang kala pemenuhan kebutuhan ini dapat diperoleh dari bantuan luar negeri. Seperti halnya negara-negara berkembang lainnya, Indonesia sering kali memperoleh pinjaman luar negeri untuk mendukung pembangunan nasional. Namun bagi pemerintah pinjaman luar negeri bukan merupakan cara yang strategis untuk pembangunan, potensi dana masyarakat Indonesia harus dioptimalkan untuk digunakan. Untuk itu, dibentuk pasar modal yang dimaksudkan sebagai wahana untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan. Fungsi strategis dan penting pasar modal membuat pemerintah amat berkepentingan atas perkembangan dan kemajuan pasar modal, karena berpotensi untuk penghimpunan dana secara masif, sehingga dapat dimanfaatkan untuk memperbesar volume kegiatan pembangunan.⁴²

Dalam era globalisasi, setiap negara harus tunduk pada peraturan ekonomi regional dan organisasi ekonomi dunia serta tidak bebas lagi atau terlarang menentukan aturan main yang bertentangan atau yang tidak sesuai dengan aturan internasional yang telah disepakati. Misalnya, dengan WTO,

⁴¹Jusuf Anwar, *Pasar Modal Sebagai Sarana Pembiayaan dan Investasi*, cet ke- 2 (Bandung: Alumni bandung, 2007), h. 1

⁴²M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia* (Jakarta; kencana, 2008) h. 1

suatu negara terikat oleh hukum internasional dan tidak mungkin lagi membuat perundangan sendiri yang bertentangan dengan hukum internasional yang akan menggapai hukuman internasional yang serius. Alasan seperti inilah yang mendorong setiap negara akan berusaha melakukan efisiensi atau menghilangkan ekonomi biaya tinggi agar dapat bersaing ataupun melakukan *merger*, konsolidasi, akuisisi, aliansi, dan kerjasama bilateral antar perusahaan dalam bentuk apapun agar dapat menang dalam persaingan.⁴³ Salah satu cara untuk menekan biaya tinggi adalah menggiring perusahaan swasta masuk ke pasar modal agar struktur modal perusahaan menjadi lebih baik, lebih efisien, dan lebih terkendali oleh masyarakat, serta privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menghapuskan beban berat yang ditanggung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), karena kebanyakan BUMN menderita kerugian yang disebabkan oleh salah urus.⁴⁴ Pada hakikatnya, yang dimaksud dengan struktur permodalan adalah pencerminan dari perimbangan antara hutang jangka panjang dan modal sendiri dari suatu perusahaan.⁴⁵

Untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan globalisasi ekonomi dan pembangunan nasional secara bersamaan, pasar modal sebagai salah satu alternatif pembiayaan pembangunan, harus dapat memfasilitasi perkembangan ekonomi pasar.⁴⁶ Sistem ekonomi pasar di Indonesia dianggap

⁴³Windi Sri Wahyuni, "*Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah*", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁴⁴Windi Sri Wahyuni, "*Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah*", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁴⁵Jusuf Anwar, *Pasar Modal*, h. 3

⁴⁶Jusuf Anwar, *Pasar Modal*, h. 2

hanya memakmurkan sebagian kecil golongan masyarakat. Di banyak negara tetangga, sistem ekonomi pasar berhasil memakmurkan sebagian besar rakyatnya, sehingga banyak negara yang sebelumnya beralih ke sistem ekonomi pasar sejak tahun 1988. Negara yang menganut paham sosialis pun, seperti RRC, dalam kehidupan perekonomiannya sudah mengarah kepada praktek yang umum terdapat negara kapitalis.⁴⁷

Secara historis, pasar modal telah hadir jauh sebelum Indonesia merdeka. Pasar modal atau bursa efek telah hadir sejak jaman kolonial belanda dan tepatnya pada tahun 1912 di Batavia. Pasar modal ketika itu didirikan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk kepentingan pemerintah kolonial atau VOC. Meskipun pasar modal telah ada sejak tahun 1912, perkembangan dan pertumbuhan pasar modal tidak berjalan seperti yang diharapkan, bahkan pada beberapa periode kegiatan pasar modal mengalami kefakuman. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor seperti perang dunia ke I dan II, perpindahan kekuasaan dari pemerintahan colonial kepada pemerintah Republik Indonesia, dan berbagai kondisi yang menyebabkan operasi bursa efek tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah Republik Indonesia mengaktifkan kembali pasar modal pada tahun 1977, dan beberapa tahun kemudian pasar modal mengalami pertumbuhan seiring dengan berbagai insentif dan regulasi yang dikeluarkan pemerintah.⁴⁸

Secara singkat, tonggak perkembangan pasar modal di Indonesia

⁴⁷Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁴⁸<http://www.idx.co.id/id-id/beranda/tentangbei/sejarah.aspx>, diakses tanggal 12 Februari 2014

dapat dilihat sebagai berikut:⁴⁹

Tabel II
History Berkembangnya Pasar Modal di Indonesia

Desember 1912	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek pertama di Indonesia dibentuk di Batavia oleh Pemerintah Hindia Belanda
1914 - 1918	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek di Batavia ditutup selama Perang Dunia I
1925 – 1945	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek di Jakarta dibuka kembali bersama dengan Bursa Efek di Semarang dan Surabaya
Awal tahun 1939	<ul style="list-style-type: none"> Karena isu politik (Perang Dunia II) Bursa Efek di Semarang dan Surabaya ditutup
1942 – 1952	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek di Jakarta ditutup kembali selama Perang Dunia II
1956	<ul style="list-style-type: none"> Program nasionalisasi perusahaan Belanda. Bursa Efek semakin tidak aktif
1956 – 1977	<ul style="list-style-type: none"> Perdagangan di Bursa efek vakum
10 Agustus 1977	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek diresmikan kembali oleh Presiden Soeharto. BEJ dijalankan dibawah BAPEPAM (Badan Pelaksana Pasar Modal). Tanggal 10 Agustus diperingati sebagai HUT Pasar Modal. Pengaktifan kembali pasar modal ini juga ditandai dengan Go Public PT Semen Cibinong sebagai emiten pertama 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara
1977 – 1987	<ul style="list-style-type: none"> Perdagangan di Bursa Efek sangat lesu. Jumlah emiten hingga 1987 baru mencapai 24. Masyarakat lebih memilih instrument perbankan dibandingkan instrument Pasar Modal.
1987	<ul style="list-style-type: none"> Ditandai dengan hadirnya Paket Desember 1987 (PAKDES 87) yang memberikan kemudahan bagi perusahaan untuk melakukan Penawaran Umum dan investor asing menanamkan modal di Indonesia.
1988 – 1990	<ul style="list-style-type: none"> Paket deregulasi dibidang Perbankan dan Pasar Modal diluncurkan. Pintu BEJ terbuka untuk asing. Aktivitas bursa terlihat meningkat.
2 juni 1988	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Paralel Indonesia (BPI) mulai beroperasi dan dikelola oleh persatuan Perdagangan Uang dan Efek (PPUE), sedangkan organisasinya terdiri dari broker dan dealer
Desember 1988	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah mengeluarkan Paket Desember 88 (PAKDES 88) yang memberikan kemudahan perusahaan untuk Go Public dan beberapa kebijakan lain yang positif bagi pertumbuhan pasar modal

⁴⁹<http://www.idx.co.id/id-id/beranda/tentangbej/sejarah.aspx>, diakses tanggal 12 Februari 2014

16 Juni 1989	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Efek Surabaya (BES) mulai beroperasi dan dikelola oleh Perseroan Terbatas milik swasta yaitu Bursa Efek Surabaya
13 Juli 1992	<ul style="list-style-type: none"> Swastanisasi BEJ BAPEPAM berubah menjadi Badan Pengawas Pasar Modal. Tanggal ini diperingati sebagai HUT BEJ
22 Mei 1995	<ul style="list-style-type: none"> Sistem otomatis Perdagangan di BEJ dilaksanakan dengan sistem computer JATS (Jakarta Automated Trading Systems)
10 November 1995	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. Undang-Undang ini mulai diberlakukan Januari 1996
1995	<ul style="list-style-type: none"> Bursa Paralel Indonesia merger dengan Bursa Efej Surabaya
2000	<ul style="list-style-type: none"> Sistem Perdagangan Tanpa Warkat (scripless trading) mulai diaplikasikan di pasar modal Indonesia
2002	<ul style="list-style-type: none"> BEJ mulai mengaplikasikan sistem perdagangan jarak jauh (remote trading)
2007	<ul style="list-style-type: none"> Penggabungan Bursa Efek Surabaya (BES) ke Bursa Efek Jakarta (BEJ) dan berubah nama menjadi Bursa Efek Indonesia (BEI)
02 Maret 2009	<ul style="list-style-type: none"> Peluncuran Perdana Sistem Perdagangan Baru PT Bursa Efek Indonesia: JATS-NextG

Untuk lebih jelas perkembangan dinamika pasar modal Indonesia akan ditinjau masing-masing periode:

a. Periode Permulaan (1878-1992)

Di Indonesia, kegiatan transaksi saham dan obligasi dimulai pada abad ke-19. Menurut buku *Effectengids* yang dikeluarkan *Vereniging voor den Effectenhandel* pada tahun 1939, transaksi efek telah berlangsung sejak 1880.⁵⁰ Berhubung bursa belum dikenal, maka perdagangan saham dan obligasi dilakukan tanpa organisasi resmi sehingga catatan resmi tentang transaksi tersebut tidak lengkap.

⁵⁰Winarto, jaso, ed., *Pasar Modal Indonesia: Retrospeksi Lima Tahun Swastanisasi BEJ*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1997), h. 4

Menurut perkiraan, bahwa yang diperjualbelikan waktu itu adalah saham atau obligasi yang *listing* di bursa Amsterdam yang dimiliki oleh investor yang ada di Batavia, Surabaya dan Semarang.⁵¹ Dengan demikian, karena belum ada bursa resmi, dapat dikatakan bahwa periode ini adalah periode permulaan sejarah pasar modal Indonesia.⁵²

b. Periode Pembentukan Bursa (1912-1925)

Perkembangan transaksi efek semakin meningkat, tetapi bursa yang resmi belum ada. Akhirnya, pada tanggal 14 Desember 1912, *Amsterdamse Effectenbueurs* mendirikan cabang bursa di Batavia. Bursa ini merupakan bursa tertua keempat Asia, setelah Bombay, Hongkong, dan Tokyo. Bursa yang dinamakan *Verigining voor de Effectenhandel*, memperjualbelikan saham dan obligasi perusahaan perkebunan Belanda yang beroperasi di Indonesia, obligasi yang diterbitkan pemerintah (propinsi dan kotapraja), sertifikat saham perusahaan-perusahaan Amerika yang diterbitkan oleh kantor administrasi di negeri Belanda serta efek perusahaan Belanda lainnya.⁵³ Pada saat awal terdapat 13 anggota bursa yang aktif (makelar) yaitu: Fa. Dunlop & Kolf; Fa. Gijsselman & Steup; Fa. Monod & Co.; Fa. Adree Witansi & Co.; Fa. A.W. Deeleman; Fa. H. Jul Joostensz; Fa. Jeannette Walen; Fa. Wiekert & V.D. Linden; Fa. Walbrink & Co; Wieckert & V.D linden; Fa. Vermeys & Co; Fa. Cruyff dan Fa.

⁵¹Winarto, jaso, ed., *Pasar Modal Indonesia: Retrospeksi Lima* h. 5

⁵²M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 63

⁵³Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010).

Gebroeders.⁵⁴ Setelah berdirinya Bursa Efek Batavia, maka periode ini pada tanggal 11 Januari 1925 terbentuk Bursa Efek Surabaya. Pada tanggal 1 Agustus 1925 terbentuk Bursa Efek Semarang.

c. Periode Awal Kemerdekaan (1925-1952)

Perkembangan perdagangan efek pada periode ini berlangsung marak, namun tidak bertahan lama karena dihadapkan pada resesi ekonomi pada tahun 1929 dan pecahnya Perang Dunia II (PD II). Pada saat PD II, bursa efek di negeri Belanda tidak aktif karena sebagian saham-saham milik orang Belanda dirampas oleh Jerman. Hal ini sangat berpengaruh terhadap bursa efek di Indonesia. Keadaan makin memburuk dan tidak memungkinkan lagi Bursa Efek Jakarta untuk beroperasi, sehingga pada tanggal 10 Mei 1940, Bursa Efek Jakarta resmi ditutup. Bursa Efek Surabaya dan Semarang telah lebih dulu ditutup.⁵⁵

Setelah tujuh bulan ditutup, pada tanggal 23 Desember 1940 Bursa Efek Jakarta kembali diaktifkan, karena selama PD II Bursa Efek Paris tetap berjalan, demikian pula halnya dengan Bursa Efek London yang hanya ditutup beberapa hari saja.⁵⁶ Akan tetapi, aktifnya Bursa Efek Jakarta tidak berlangsung lama, karena Jepang masuk ke Indonesia pada tahun 1942, Bursa Efek Jakarta kembali ditutup.

Pada tanggal 17 Agustus 1945, Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dikumandangkan ke seluruh pelosok negeri, tetapi keadaan ekonomi

⁵⁴<http://www.bapepam.go.id/old/profil/sejarah.htm>., diakses tanggal 13 februari 2014

⁵⁵M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 64

⁵⁶Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

begitu buruk. Republik Indonesia yang baru merdeka berada dalam kondisi keuangan yang sangat memprihatinkan, sementara di sisi lain, operasionalisasi pemerintahan tidak dapat ditunda. Kesulitan itu masih ditambah dengan persoalan moneter. Di tengah-tengah masyarakat beredar tiga jenis mata uang yaitu, mata uang Republik, mata uang penjajahan Belanda, dan mata uang penduduk Jepang.⁵⁷ Supaya roda pemerintahan dapat berjalan, pemerintah RI meminta persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) untuk melakukan pencarian pinjaman nasional. Dengan Undang-Undang No. 04 Tahun 1946, pinjaman dari masyarakat mulai dihimpun.⁵⁸

Berdasarkan alasan itu, pada tahun 1947 pemerintah berencana untuk membuka kembali Bursa Efek Jakarta. Akan tetapi, rencana ini tertunda karena terhambat oleh situasi ekonomi yang memburuk. Sejak penyerahan kedaulatan kepada pemerintah RI oleh pemerintah Belanda pada tahun 1949, beban utang luar negeri dan dalam negeri kian membengkak sehingga menyebabkan defisit yang sangat besar.⁵⁹ Keadaan tersebut membuat pemerintah Indonesia memprioritaskan pembukaan kembali Bursa Efek Jakarta dalam program kerjanya, agar masyarakat tidak dirugikan. Untuk menunjang maksud itu, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Darurat No. 13 Tahun 1953 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 1952

⁵⁷Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁵⁸M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 66

⁵⁹Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

yang mengatur tentang Bursa Efek. Selanjutnya, berdasarkan keputusan Menteri Keuangan No. 289737/UU tanggal 1 November 1951 penyelenggaraan bursa diserahkan kepada Persrikatan Uang dan Efek-efek (PPUE). Bank Indonesia (BI) ditunjuk sebagai penasihat dan selanjutnya dipilih pengurus.⁶⁰

d. Periode Kebangkitan (1952-1976)

Tanggal 3 Juni 1952 seperti yang telah diputuskan oleh rapat umum PPUE, Bursa Efek Jakarta kembali dibuka secara resmi oleh Menteri Keuangan, Sumitro Djojohadikusumo. Selanjutnya, pada tanggal 26 September 1952 merupakan salah satu tonggak sejarah pasar modal Indonesia, ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Darurat yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Bursa.⁶¹ Memasuki tahun 1958 keadaan perdagangan efek menjadi lesu karena beberapa hal:⁶²

1. Banyaknya warga Belanda yang meninggalkan Indonesia.
2. Adanya nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda oleh pemerintah RI sesuai dengan Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi.
3. Tahun 1960 Badan nasionalisasi Perusahaan Belanda (BANAS) melakukan larangan memperdagangkan efek-efek yang diterbitkan oleh perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Indonesia termasuk efek-efek dengan nilai mata uang Belanda (Nf).

Kemudian kondisi ini diperparah dengan adanya sengketa irian

⁶⁰M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 66-67

⁶¹M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 68

⁶²Marzuki Usman, *et al.*, *ABC Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: LPPI/ IBI. 1994), h. 187

Barat dengan Belanda (1962) dan tingginya inflasi menjelang akhir pemerintahan Orde Lama (1966) yang mencapai 650%. Keadaan itu mengguncangkan sendi perekonomian dan kepercayaan masyarakat menjadi berkurang terhadap pasar modal. Akibatnya, Bursa Efek Jakarta ditutup dengan sendirinya. Kondisi ini berlangsung sampai tahun 1977.⁶³

e. Periode Pengaktifan Kembali (1977-1987)

Pasar modal tidak menjalankan aktivitasnya sampai tahun 1977. Penutupan pasar modal Indonesia tersebut tidak lepas dari orientasi politik pemerintah Orde Lama yang menolak modal asing dalam kebijakan nasionalisasi. Setelah pemerintahan berganti kepada Pemerintahan Orde Baru, kebijakan politik dan ekonomi Indonesia tidak lagi konfrontatif dengan dunia barat. Pemerintahan Orde Baru segera mencanangkan pembangunan ekonomi secara sistematis dengan pola target lima tahunan. Pemerintah Indonesia bekerja sama dengan Barat untuk membangun. Pertumbuhan mulai, perekonomian bergerak. Pemerintah pun berencana mengaktifkan kembali pasar modal.⁶⁴

Dengan Surat Keputusan Direksi BI No. 4/16 Kep-Dir tanggal 26 Juli 1968, di BI di bentuk tim persiapan (PU) Pasar Uang dan (PM) Pasar Modal. Hasil penelitian tim menyatakan bahwa benih dari pasar modal di Indonesia sebenarnya sudah ditanam pemerintah sejak tahun 1852, tetapi karena situasi politik dan masyarakat masih awam tentang pasar modal, maka pertumbuhan Bursa Efek di Indonesia sejak tahun 1958 s/d 1976

⁶³M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 68

⁶⁴Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

mengalami kemunduran. Setelah tim menyelesaikan tugasnya dengan baik, maka dengan surat keputusan Kep-Menkeu No. Kep-25/MK/IV/1/72 tanggal 13 Januari 1972 tim dibubarkan, dan pada tahun 1976 dibentuk Bapepam (Badan Pengawas Pasar Modal) dan PT Danareksa. Bapepam bertugas membantu Menteri Keuangan yang diketuai oleh Gubernur Bank Sentral.⁶⁵ Dengan terbentuknya Bapepam, maka terlihat kesungguhan dan intensitas untuk membentuk kembali pasar uang dan pasar modal. Selain sebagai pembantu menteri Keuangan, Bapepam juga menjalankan fungsi ganda yaitu sebagai pengawas dan pengelola bursa efek.⁶⁶ Akhirnya, pada tanggal 10 Agustus 1977, Presiden Soeharto meresmikan pasar modal di zaman Orde Baru.⁶⁷

Namun demikian, pengaktifan kembali pasar modal, tidak menyebabkan kegiatan di bidang pasar modal menjadi marak. Yang terjadi, justru munculnya sejumlah kendala di dalam kegiatan di bidang pasar modal. Perjalanan pasar modal Indonesia ternyata masih menentukan waktu dan proses yang cukup panjang untuk mencapai pasar modal yang maju dan modern. Berdasarkan catatan paling tidak ada lima (5) persyaratan yang menghambat minat para pemilik perusahaan untuk masuk ke pasar modal, yaitu:⁶⁸

1. Persyaratan laba minimum sebesar 10% dari modal sendiri bagi

⁶⁵Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁶⁶Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

⁶⁷M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 70

⁶⁸I Putu Gede Ary Suta, *Menuju Pasar Modal Modern*, (Jakarta: Yayasan Sad Satria Bakti, 2009), h. 7

perusahaan yang *go public*. Keuntungan itu harus diperoleh perusahaan selama dua tahun sebelum melakukan penawaran umum kepada masyarakat. Tentunya, persyaratan ini memberatkan perusahaan yang ingin *go public*.

2. Investor asing tidak mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemilikan saham perusahaan yang ditawarkan di pasar modal Indonesia. Padahal, kalau melihat kondisi bangsa Indonesia yang saat itu berpendapatan pada kisaran US\$ 1,000 per kapita, potensi investor asing lebih besar. Akibatnya, jumlah investor tidak berkembang dan volume serta nilai transaksi boleh dikatakan tidak beranjak maju.
3. Adanya batasan maksimum fluktuasi harga saham sebesar 4 % dari harga awal saham dalam setiap hari perdagangan di bursa. Batasan ini menjadikan pasar modal kita kurang menarik. Padahal kalau kita cermati bursa-bursa di dunia, dinamikanya begitu tajam dan cepat, dengan demikian, harga saham yang terbentuk bukan karena mekanisme pasar, karena ada batas pagu (*plafond*) fluktuasi harga saham.⁶⁹

f. Periode Deregulasi (1987-1995)

Hambatan-hambatan yang merintang perkembangan pasar modal telah disadari pemerintah. Pemerintah melakukan perombakan peraturan yang nyata-nyata menghambat minat perusahaan untuk masuk pasar modal

⁶⁹Windi Sri Wahyuni, "Tinjauan Hukum Terhadap Instrumen Penyertaan (Saham) Pada Pasar Modal Syariah", "Skripsi", (Sumatera Utara: Universitas Sumatera Utara, 2010)

dan investor untuk melakukan investasi pada pasar modal Indonesia.⁷⁰ Untuk mengatasi masalah itu pemerintah mengeluarkan berbagai deregulasi yang berkaitan dengan perkembangan pasar modal, yaitu:⁷¹

1. Paket Kebijakan Desember 1987 (Pakdes 1987)

Pakdes 1987 merupakan penyederhanaan persyaratan proses emisi saham dan obligasi, dihapuskannya biaya yang sebelumnya dipungut oleh Bapepam, seperti biaya pendaftaran emisi efek. Selain itu dibuka pula kesempatan bagi pemodal asing untuk membeli efek maksimal 49% dari total emisi. Pakdes 87 juga menghapus batasan fluktuasi harga saham di bursa efek dan memperkenalkan bursa parallel. Sebagai pilihan bagi emiten yang belum memenuhi syarat untuk memasuki bursa efek.

2. Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto 88)

Pakto 88 ditujukan pada sektor perbankan, namun mempunyai dampak terhadap perkembangan pasar modal. Pakto 88 berisikan tentang ketentuan 3 L (legal, Lending, Limit), dan pengenaan pajak atas bunga deposito. Pengenaan pajak ini berdampak positif terhadap perkembangan pasar modal. Sebab dengan keluarnya kebijakan ini berarti pemerintah memberi perlakuan yang sama antara sektor perbankan dan sektor pasar modal.

3. Paket kebijakan desember 1988 (Pakdes 88)

Pakdes 88 pada dasarnya memberikan dorongan yang lebih jauh pada

⁷⁰M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 71

⁷¹http://www.bapepam.go.id/old/profil/sejarah_orba.htm, diakses tanggal 15 februari 2014

pasar modal dengan membuka peluang bagi swasta untuk menyelenggarakan bursa.

Deregulasi pada intinya adalah melakukan penyederhanaan dan merangsang minat perusahaan untuk masuk ke bursa serta menyediakan kemudahan-kemudahan bagi investor.⁷²

Jika selama masa 1984-1988 tidak satu pun perusahaan yang *go public*, tahun 1999 sejak deregulasi dilancarkan, pasar modal Indonesia benar-benar *booming*. Selama tahun 1989 terdapat 37 perusahaan *go public* dan sahamnya tercatat (*listed*) di BEJ. Sedemikian banyaknya perusahaan-perusahaan yang mencari dana lewat pasar modal, sehingga pada masa itu masyarakat luas pun berduyun-duyun suntuk menjadi investor. Pasar modal mengalami kemajuan yang pesat. Perkembangan yang menggembirakan ini terus berlanjut dengan swastanisasi bursa.⁷³

1. 16 Juni 1989, berdiri PT Bursa Efek Surabaya (BES).
2. 2 April 1991, berdiri Bursa parallel Indonesia (BPI).
3. 13 Juli 1992, berdiri PT Bursa Efek Jakarta (BEJ), yang menggantikan peran Bapepam sebagai pelaksana bursa.
4. 22 Juli 1995, penggabungan Bursa Paralel dengan PT BES.

g. Periode Kepastian Hukum (1995-Sekarang)

Dampak positif dari kebijakan deregulasi telah menebalkan kepercayaan investor dan perusahaan terhadap pasar modal Indonesia.

Puncak kepercayaan itu ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 8

⁷²M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 71

⁷³M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 73

Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang berlaku efektif sejak tanggal 1 januari 1996. Undang-undang ini dapat dikatakan sebagai undang-undang yang cukup komprehensif, karena mengacu pada aturan-aturan yang berlaku secara internasional.

Salah satu hal perlu dicermati dalam Undang-Undang Pasar Modal adalah diberikannya kewenangan yang cukup besar dan luas kepada Bapepam selaku badan pengawas. Undang-Undang ini dengan tegas mengamanatkan kepada Bapepam untuk melakukan penyelidikan, pemeriksaan, dan penyidikan terhadap kejahatan yang terjadi di bidang pasar modal. Selain itu, Bapepam merupakan *Self Regulation Organization* (SRO) yang menjadikan Bapepam mudah untuk bergerak dan menegakkan hukum, sehingga menjamin kepastian hukum.⁷⁴

3. Dasar Hukum Pasar Modal Syariah

Lembaga yang memiliki kewenangan memfatwakan hukum-hukum syariah terkait dengan lembaga ekonomi dan keuangan adalah para ulama yang terkoordinasi di bawah Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI). Dalam kepengurusan DSN-MUI, terdapat Badan Pelaksana Harian (BPH) yang keanggotannya terdiri dari para pakar yang bukan hanya ahli di bidang masing-masing, tetapi juga memiliki komitmen dan pemahaman tentang hukum syariah. Melalui penelitian dan pengkajian secara mendalam terhadap berbagai persoalan, BPH merekomendasikan kepada pimpinan DSN-

⁷⁴ M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, *Aspek Hukum Pasar Modal*, h. 74

MUI untuk memberikan fatwa kepada lembaga terkait, sebelum ditindak lanjuti dalam bentuk kebijakan. Dalam hal ini, kesadaran dan pemahaman terhadap prinsip syariah bagi para pelaku kebijakan akan sangat menentukan.⁷⁵

DSN-MUI ketika memberikan fatwa selalu merujuk pada dalil-dalil syara yang berfungsi sebagai dasar hukum. Adapun fatwa DSN-MUI yang terkait dengan pengembangan pasar modal syariah adalah sebagai berikut:

Tabel III
Fatwa DSN-MUI Pasar Modal Syariah

No. 05/DSN-MUI/IV/2000	Tentang jual beli salam
No. 20/DSN-MUI/IX/2000	Tentang pedoman pelaksanaan investasi untuk reksadana.
No. 32/DSN-MUI/IX/2002	Tentang obligasi syariah
No. 33/DSN-MUI/IX/2002	Tentang obligasi syariah mudharabah
No. 40/DSN-MUI/IX/2003	Tentang pedoman umum penerapan prinsip syariah di pasar modal
No. 41/DSN-MUI/III/2004	Tentang obligasi syariah ijarah
No. 59/DSN-MUI/IV/2007	Tentang obligasi mudharabah konversi

Sebagai tindak lanjut fatwa DSN-MUI, Bapepam juga telah mengeluarkan kebijakan terkait dengan pengembangan Pasar Modal Syariah. Pada tanggal 23 November 2006, Bapepam dan LK melalui Keputusan Ketua Bapepam-LK Nomor Kep-130/BL/2006 (Peraturan Nomor IX.A.13) Tentang Penerbitan Efek Syariah dan Keputusan Ketua Bapepam-LK Nomor Kep-131/BL/2006 (Peraturan Nomor IX.A.14) Tentang Akad-Akad Yang Digunakan Dalam Penerbitan Efek Syariah.⁷⁶

Penerbitan paket regulasi tersebut dilatar belakangi oleh semakin derasnya tuntutan masyarakat, baik dari kalangan perusahaan maupun investor

⁷⁵Burhanuddin S, *Aspek hukum lembaga*, h. 133

⁷⁶Burhanuddin S, *Pasar Modal Syariah*, h. 12

agar di lingkungan pasar modal terdapat suatu dasar hukum (peraturan) untuk menerbitkan efek di pasar modal berdasarkan prinsip-prinsip syariah. Melalui surat Nomor B-271/DSN/XI/2006 tanggal 24 Oktober 2006, DSN-MUI menetapkan bahwa secara umum kedua peraturan yang dimaksud tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan fatwa-fatwa yang telah dikeluarkan oleh DSN-MUI. Disamping kedua peraturan tersebut, ada juga peraturan II.K.1 dalam Keputusan Ketua Bapepam Nomor KEP-314/BL/2007 Tentang Kriteria dan Penerbitan Daftar Efek Syariah.⁷⁷

4. Kajian Teoritis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pembentukan Undang-Undang

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun Pemerintah, kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.⁷⁸

Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari Pemerintah yang dilaksanakan selama ini, atau lebih tepat sampai bulan Oktober 1998,

⁷⁷Burhanuddin S, *Pasar Modal Syariah*, h. 13

⁷⁸Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2 "Proses dan Teknik Pembentukannya"*, (Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 2007), h. 10

berpedoman pada Instruksi Presiden No. 15 Th. 1970 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah*; sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR dan pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.⁷⁹

Dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 188 Th. 1998 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang*, yang ditetapkan pada tanggal 28 Oktober 1998, maka proses pembentukan undang-undang dilaksanakan dengan berpedoman pada Keputusan Presiden tersebut, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan perwakilan Rakyat dan proses pembahasan dari kedua rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*.

Pada tanggal 24 Mei 2004 Dewan Perwakilan Rakyat telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian disahkan sebagai Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.⁸⁰

Politik perundang-undangan adalah subsistem hukum. Oleh karena

⁷⁹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, h. 10

⁸⁰Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, h. 10

itu, politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Mengetahui politik hukum pada dasarnya mengetahui politik perundang-undangan demikian pula sebaliknya. Dalam tulisan ini, politik perundang-undangan di artikan sebagai kebijaksanaan atau (public policy) mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengertian tersebut tidak termasuk kebijaksanaan mengenai tata cara pembentukan dan penerapan maupun penegakannya.⁸¹

Corak dan isi politik hukum perundang-undangan dapat berbeda karena berbagai faktor:

a. Corak Politik Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh, dapat bersumber kepada ideologi tertentu. Misalnya, doktrin sosialisme akan berbeda dengan doktrin kapitalisme di bidang ekonomi.

Politik hukum pada negara demokrasi akan berusaha memberikan kesempatan luas pada keikutsertaan masyarakat menentukan corak dan isi hukum yang dikehendaki. Indonesia berdasarkan Pancasila dan yang berdasarkan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan *rechtsidee*; yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.⁸²

Ada 3 (tiga) tataran kebijaksanaan politik perundang-undangan yang terkandung dalam kerangka dan paradigma *staatsidee* atau *rechtsidee*,

⁸¹ Abdul Latif, Hasbi Ali, *Politik Hukum*, h. 164

⁸² Abdul Latif, Hasbi Ali, *Politik hukum*, h. 165

yaitu sebagai berikut:

- 1) Pada tatanan politik, tujuan Hukum Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis.
- 2) Pada tatanan sosial dan ekonomi, politik hukum bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- 3) Pada tatanan normatif, politik hukum bertujuan tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat. Ketiga tujuan tersebut berada dalam suatu tataran hukum nasional yang bersumber dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

b. Tingkat Perkembangan Masyarakat

Politik Hukum yang berdasarkan perkembangan masyarakat lebih bercorak pragmatik. Sifat ini harus secara berhati-hati ditangani, karena menyentuh berbagai dasar atau paradigma kenegaraan yang mungkin menggeser *staatsidee* atau *rechtsidee*, yang menjadi sumber citra bernegara. Misalnya, kebutuhan dan kepentingan masyarakat industri, berbeda dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat agraris.

Politik hukum pada masyarakat yang relatif homogen di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik, semestinya berbeda dengan politik hukum pada masyarakat majemuk (heterogen). Pada masyarakat majemuk, suatu politik hukum yang serba menyamakan (uniformitas) dapat menimbulkan masalah politik, ekonomi maupun sosial. Oleh karena itu, politik hukum seperti unifikasi, harus dipertimbangkan dengan

matangkemanfaatannya pada masyarakat majemuk.⁸³

Secara normatif terdapat segi positif dari suatu politik unifikasi antara lain penyederhanaan hukum; persamaan di depan hukum; instrument menuju masyarakat homogen. Namun, secara sosiologis tujuan normatif unifikasi tersebut tidak selalu mencapai tujuan bahkan dapat terjadi sebaliknya.

c. Pengaruh Global

Politik hukum (sekarang dan di masa yang akan datang) harus pula memperhatikan pengaruh global. Dalam konteks global, politik hukum tidak dapat semata-mata melindungi kepentingan nasional, tetapi juga harus melindungi kepentingan internasional atau juga harus melindungi kepentingan lintas negara.

- a. Politik hukum mengenai hak cipta, paten dan merek tidak terlepas dari kepentingan hak-hak tersebut yang dimiliki orang-orang asing. Tanpa memperhatikan kepentingan itu, bukan saja mengandung konflik hukum tetapi mungkin konflik politik dan ekonomi antar negara.⁸⁴
- b. Politik hukum perburuan dipengaruhi berbagai isu global seperti HAM, kesejahteraan pekerja, dan sebagainya. Persoalannya adalah benar-benar merupakan suatu tuntutan global, atau sekadar kepentingan negara yang kuat memaksakan kehendak dan kepentingan terhadap negara lain.

⁸³Abdul Latif, hasbi Ali, *Politik hukum*, h. 167

⁸⁴Abdul Latif, hasbi Ali, *Politik hukum*, h. 167

d. Intervensi Asing dalam Pembentukan Undang-Undang

Peraturan perundang-undangan di negara manapun selau dibuat manusia dengan suatu pemikiran mendasar (mindset) di dalam benaknya. Pemikiran mendasar ini bisa dipengaruhi oleh banyak faktor seperti keyakinan ideologi atau agama, pengalaman, pengetahuan dan juga bisa kepentingan. Kepentingan ini pun bisa bermacam-macam (kepentingan pribadi, kepentingan kelompok atau partai, kepentingan rakyat, atau kepentingan asing).⁸⁵

Dari semua faktor di atas, yang paling berbahaya adalah ketika kepentingan asing mendominasi. Walaupun kepentingan rakyat luar bisa saja salah atau bertentangan dengan keyakinan (ideologi dan agama) tertentu. Setidaknya efek realnya baru akan terasa pada jangka panjang pada saat baru disadari oleh rakyat negara-negara maju di Barat. Namun jika kepentingan asing yang dominan maka dapat ditebak, bahwa dalam waktu singkat peraturan perundang-undangan itu sudah akan menimbulkan malapetaka yang luas bagi masyarakat.

2. Tahap Perencanaan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan tentang tahap perencanaan RUU diatur dalam Pasal 16 s.d Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2011. Perencanaan RUU dilakukan dalam Prolegnas (ketentuan Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan sistem

⁸⁵Abdul Latif, hasbi Ali, *Politik hukum*, h. 167

hukum nasional (ketentuan Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011).

Dalam kerangka penyusunan skala prioritas Prolegnas, penyusunan daftar RUU didasarkan atas (ketentuan Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2011).

- a) Perintah UUD 1945;
- b) Perintah Ketetapan MPR;
- c) Perintah UU lainnya;
- d) Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e) Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f) Rencana pembangunan jangka menengah;
- g) Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h) Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Atas dasar itu, ketentuan Pasal 19 ayat (1), (2), dan (3) UU No 12 Tahun 2011 menggariskan, di dalam Prolegnas dimuat program pembentukan UU dengan judul RUU, materi yang diatur, serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya adalah keterangan mengenai konsepsi setiap RUU, meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, serta jangkauan dan arah pengaturan dari setiap UU yang akan dibentuk. Materi tersebut dituangkan dalam Naskah Akademik setelah melalui pengkajian dan penyelarasan.⁸⁶

Lebih jauh diatur dalam Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Prolegnas disusun oleh DPR RI dan Pemerintah.

⁸⁶Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2013), h. 9

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Tahap awal penyusunan Prolegnas dilakukan secara paralel baik di lingkungan DPR RI maupun di lingkungan Pemerintah. Di lingkungan DPR RI, Penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Sedangkan di lingkungan Pemerintah, penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum (Menteri Hukum dan HAM).⁸⁷

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR RI dan Pemerintah, dengan DPR RI sebagai koordinator melalui Alat Kelengkapan DPR RI yang khusus menangani bidang legislasi (Badan legislasi), secara koordinasi, terarah, dan terpadu berdasarkan rumusan dan kesepakatan bersama.

Ketentuan di atas diatur dalam Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011, yang berbunyi, sebagai berikut:

Pasal 21

- 1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- 2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

⁸⁷Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 10

- 3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- 4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

Hasil penyusunan Prolegnas baik di lingkungan DPR RI maupun di lingkungan Pemerintah selanjutnya dibahas bersama, untuk kemudian disepakati dan ditetapkan dengan Keputusan DPR RI dalam Rapat Paripurna DPR RI serta dituangkan sebagai dokumen resmi Prolegnas (ketentuan Pasal 22 UU No. 12 Tahun 2011).⁸⁸

3. Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan tentang tahap penyusunan RUU diatur dalam Pasal 43 s.d Pasal 51 UU No. 12 tahun 2011. Tahap penyusunan RUU ditandai oleh pengajuan RUU, sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UU No. 12 Tahun 2011.

⁸⁸Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 11

Ditentukan bahwa RUU dapat berasal dari DPR RI atau Presiden. RUU dari DPR RI dapat berasal dari DPD RI. RUU yang berasal dari DPR RI (RUU usul inisiatif), Presiden, atau DPD RI harus disertai Naskah Akademik. Hanya saja, syarat Naskah Akademik tidak diberlakukan bagi (1) RUU tentang APBN, (2) RUU tentang penetapan perpu, atau (3) RUU tentang pencabutan UU atau RUU dimaksud harus disertai keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur di dalamnya.

Penyusunan Naskah Akademik sebuah RUU harus sesuai dengan Teknik penyusunan Naskah Akademik yang juga telah dicantumkan sebagai lampiran I, dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari, UU No. 12 Tahun 2011 (ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011).⁸⁹

Dalam pasal 1 angka 11 UU No. 12 Tahun 2011 ditetapkan pengertian Naskah Akademik:

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU... sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.”

Sebuah Naskah Akademik sendiri harus dibuat mengikuti aturan baku Teknik Penyusunan Naskah Akademik yang tercantum dalam Lampiran I bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011 (ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011).

RUU baik yang berasal dari DPR RI maupun Presiden, RUU yang diajukan DPD kepada DPR RI disusun berdasarkan Prolegnas. RUU yang

⁸⁹Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 12

diajukan DPD adalah RUU yang berkaitan dengan (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah (ketentuan Pasal 45 ayat (1) dan (2) UU No. 12 tahun 2011).⁹⁰

RUU dari DPR RI diajukan oleh anggota DPR RI, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi DPR RI atau DPD (ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011).

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dari DPR RI dikoordinasikan oleh Badan Legislasi DPR RI (ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011).

Selanjutnya, dalam Pasal 46 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara Mempersiapkan RUU di lingkungan DPR RI diatur dengan Peraturan DPR RI. Tata Cara Mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 46 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut diatur dalam Peraturan Tatib DPR RI No. 01 Tahun 2009.⁹¹

4. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Proses pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, baik yang berasal dari inisiatif pemerintah (presiden), maupun yang berasal Dewan Perwakilan Rakyat, sepenuhnya mengacu pada ketentuan.

⁹⁰Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 53-54

⁹¹Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 55

Ketentuan tentang pembahasan RUU di DPR RI diatur dalam Pasal 65 s.d Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011, yang terangkum dalam Bab VII (Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang), Bagian “Pembahasan Rancangan Undang-Undang”.⁹²

Pasal 65 UU No. 12 Tahun 2011:

- 1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
- 2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- 3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada Pembicaraan Tingkat I.
- 4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan undang-Undang yang dibahas.
- 5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan

⁹²Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 57

Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Menurut ketentuan Pasal 66 UU No. 12 Tahun 2011, pembahasan RUU di DPR RI dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan tersebut terdiri atas:⁹³

- a. Pembicaraan Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. Pembicaraan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR RI. (ketentuan Pasal 67 UU No. 12 Tahun 2011).

Hal-ihwal Pembicaraan Tingkat I proses pembahasan RUU di DPR RI diatur dalam ketentuan Pasal 68 ayat (1) s.d (6) UU No. 12 Tahun 2011. Pembicaraan Tingkat I mengagendakan sejumlah kegiatan, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.

Dalam kegiatan pengantar musyawarah:⁹⁴

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR;
- c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika RUU berasal dari Presiden; atau

⁹³Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 58

⁹⁴Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 59

d. Presiden memberikan penjelasan, fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.

Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh:

- a. Presiden jika RUU berasal dari DPR; atau
- b. DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh (a) fraksi-fraksi di DPR RI, (b) DPD RI, jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD, dan (c) Presiden. Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan dalam pengantar musyawarah dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain dimaksud.⁹⁵

Hal-ihwal pembicaraan tingkat II proses pembahasan RUU di DPR RI diatur dalam ketentuan Pasal 69 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 Tahun 2011. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR RI yang beragendakan sejumlah kegiatan sebagai berikut:⁹⁶

⁹⁵Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan Ke-2, 2010), h. 80

⁹⁶Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 59

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD RI, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR RI masa itu.⁹⁷

Sebuah RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR RI dan Presiden. RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden. Ketentuan tentang tata cara penarikan kembali RUU dimaksud diatur dengan Peraturan DPR RI (ketentuan Pasal 70 UU No. 12 Tahun 2011).⁹⁸

5. Tahap Pengesahan Rancangan Undang-Undang

RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR RI kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7

⁹⁷Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, h. 99

⁹⁸Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 60

(tujuh) hari dihitung sejak tanggal persetujuan bersama (ketentuan Pasal 72 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011).

Tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan RUU ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus Pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum (Penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011).⁹⁹ RUU disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden.¹⁰⁰

Batas waktu 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 (Perubahan). Bagaimanakah keabsahan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari? Jawabannya adalah RUU tersebut tetap sah menjadi UU dan wajib diundangkan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 73 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.¹⁰¹

“Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Dalam hal sahnya RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan

⁹⁹Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 62

¹⁰⁰Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, h. 106

¹⁰¹Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 63

ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir UU sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (ketentuan Pasal 73 ayat (3) dan (4) UU No. 12 Tahun 2011).¹⁰²

6. Tahap Pengundangan Undang-Undang

Agar setiap orang mengetahuinya, maka setiap Undang-Undang yang baru disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran-lembaran resmi negara, yaitu (a) lembaran Negara Republik Indonesia dan (b) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (Pasal 81 UU No. 12 Tahun 2011).¹⁰³

Dengan diundangkannya UU dalam lembaran resmi tersebut, maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya. Selain UU, Peraturan Perundang-undangan lainnya yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-Undang lain menurut Peraturan perundang-Undang yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011).

¹⁰² Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 60

¹⁰³ Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 65

Pengundangan Undang-Undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintah dibidang hukum (Pasal 85 UU No. 12 Tahun 2011). Pada dasarnya, setiap Undang-Undang mulai berlaku dan memiliki kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Undang-Undang yang bersangkutan (Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011).¹⁰⁴

Berlakunya UU yang tidak sama dengan tanggal pengundangannya, dimungkinkan, untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksanaan UU tersebut (Penjelasan Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011).¹⁰⁵

7. Tahap Penyebarluasan Undang-Undang

Tahap penyebarluasan dalam proses pembentukan Undang-Undang tidak hanya terbatas pada informasi tentang pengundangan Undang-Undang, melainkan mencakup juga informasi tentang proses penyusunan Prolegnas, penyusunan RUU, dan dinamika pembahasan RUU. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan (Pasal 88 ayat (1) dan (2) UU No.12 Tahun 2011).

Menurut bagian Penjelasan untuk Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan “Penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, RUU yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Undang-Undang tersebut atau

¹⁰⁴ Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 65

¹⁰⁵ Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 65

memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Kegiatan penyebarluasan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Pasal 89 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 Tahun 2011 merumuskan:

- 1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
- 2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;
- 3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Pasal 90 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 merumuskan:¹⁰⁶

- 1) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
- 2) Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

¹⁰⁶ Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 66

8. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

a. Sejarah Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sejak tahun 1966 sampai dengan sekarang telah dilakukan perubahan atas hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada tahun 1996, dengan Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966 Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:¹⁰⁷

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
 - Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri
 - Dan lain-lainnya

Pada tahun 1999, dengan dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka lahirlah Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004) dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat

¹⁰⁷<http://lailatul-chusnah.blogspot.com/2012/03/hierarki-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 27 april 2014 pukul 07.27 wib

dan Daerah (telah diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004). Perubahan ini tentu saja berimbas pada tuntutan perubahan terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah, dibuat Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang. Kalau selama ini Peraturan Daerah (Perda) tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, setelah lahirnya Ketetapan MPR No. II Tahun 2000, Perda ditempatkan dalam tata urutan tersebut setelah Keputusan Presiden.¹⁰⁸

Lengkapannya, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah tahun 2000 adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

b. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

(berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004)

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis*

¹⁰⁸<http://lailatul-chusnah.blogspot.com/2012/03/hierarki-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 27 april 2014 pukul 07.27 wib

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur;
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).¹⁰⁹

Dalam Penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah “Cukup Jelas”, sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut:

Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.¹¹⁰

¹⁰⁹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi, dan materi Muatan*, (Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 1998), h. 98

¹¹⁰Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, h. 99

c. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

(berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011)

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 ditetapkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa kekuatan hukum setiap jenis Peraturan Perundang-Undang sesuai dengan hierarkinya. Dalam penjelasan ayat (2) dinyatakan lebih lanjut, yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undang yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi.

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis Peraturan Perundang-Undangan tidak terbatas pada yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) saja, tetapi mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat (ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011).¹¹¹

¹¹¹ Aziz syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, h. 6-7