BADAN KEAHLIAN
DPR RI
Bridging research to parliament
Evidence based policy making

ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW

MEMPERKUAT TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI: STRATEGI PERCEPATAN DISTRIBUSI DAN AKURASI DATA
Sri Nurhayati Qodriyatun dan Sony Hendra Permana

TANTANGAN REGULASI DAN PERDAGANGAN ASET KRIPTO DI INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NASIONAL
Venti Eka Satya dan Edmira Rivani

PENGASUHAN ANAK: KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI
Sali Susiana

KABINET DAN RANGKAP JABATAN WAKIL MENTERI
Prayudi

POLITIK HUKUM PEMBARUAN PERATURAN EKSTRADISI DI INDONESIA
Puteri Hikmawati

PERJANJIAN DENGAN KLAUSUL BAKU DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN
Sulasi Rongiyati dan Monika Suhayati

Vol. VII	No. 4	Hlm. 179-237	Desember 2025

Diterbitkan oleh:
Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

BADAN KEAHLIAN
DPR RI
Bridging research to parliament
Evidence based policy making

ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. VII No. 4 (Desember 2025) 179–237

MEMPERKUAT TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI: STRATEGI PERCEPATAN DISTRIBUSI DAN AKURASI DATA
Sri Nurhayati Qodriyatun dan Sony Hendra Permana

TANTANGAN REGULASI DAN PERDAGANGAN ASET KRIPTO DI INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NASIONAL
Venti Eka Satya dan Edmira Rivani

PENGASUHAN ANAK: KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI
Sali Susiana

KABINET DAN RANGKAP JABATAN WAKIL MENTERI
Prayudi

POLITIK HUKUM PEMBARUAN PERATURAN EKSTRADISI DI INDONESIA
Puteri Hikmawati

PERJANJIAN DENGAN KLAUSUL BAKU DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN
Sulasi Rongiyati dan Monika Suhayati

Diterbitkan oleh:
Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. VII No. 4 (Desember 2025) 179–237

Penanggung Jawab
Chairil Patria, S.IP., M.Si.

Pemimpin Redaksi
Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

Redaksi Bidang
Mandala Harefa, S.E., M.Si.
Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.
Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.
Dr. Suhartono, S.IP., M.P.P.
Novianti, S.H., M.H.
Dr. Anih Sri Suryani, S.Si., M.T.
Dewi Wuryandani, S.T., M.M.

Mitra Bestari
Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, M.S.
Prof. Dr. Eleonora Sofilda, S.E., M.Si.
Prof. Dr. Lili Romli, M.Si.
Dr. R. Ismala Dewi, S.H., M.H.
Dr. Henny Marlyna, S.H., M.H.
Sri Nurherwati S.H.

Penulis
Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si. dan Sony Hendra Permana, S.E., M.S.E.
Venti Eka Satya, S.E., M.Si., Ak.dan Edmira Rivani, S.Si., M.Stat.
Sali Susiana, S.Sos, M.Si.
Drs. Prayudi, M.Si.
Puteri Hikmawati, S.H., M.H.
Dr. Sulasi Rongiyati, S.H., M.H. dan Monika Suhayati, S.H., M.H.

Pengatur Tata Letak
Yulia Indahri, S.Pd., M.A.
Elga Andina, S.Psi., M.Psi.
T. Ade Surya, S.T., M.M.
Teddy Prasetiawan, S.T., M.T.
Masyithah Aulia Adhiem, S.Si., M.E.
Chika Agishintya, S.H., M.H.

ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. VII No. 4 (Desember 2025) 179–237

Daftar Isi

MEMPERKUAT TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI: STRATEGI PERCEPATAN DISTRIBUSI DAN AKURASI DATA
Sri Nurhayati Qodriyatun dan Sony Hendra Permana 179–187

TANTANGAN REGULASI DAN PERDAGANGAN ASET KRIPTO DI INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NASIONAL
Venti Eka Satya dan Edmira Rivani 189–197

PENGASUHAN ANAK: KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI
Sali Susiana 199–207

KABINET DAN RANGKAP JABATAN WAKIL MENTERI
Prayudi 209–217

POLITIK HUKUM PEMBARUAN PERATURAN EKSTRADISI DI INDONESIA
Puteri Hikmawati 219–227

PERJANJIAN DENGAN KLAUSUL BAKU DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN
Sulasi Rongiyati dan Monika Suhayati 229–237

Diterbitkan oleh:
Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. VII No. 4 (Desember 2025) 179–237

Pengantar Redaksi

Pada edisi terakhir tahun ini, PARLIAMENTARY REVIEW Volume VII No. 4 Edisi Desember 2025 menghadirkan beberapa artikel dengan berbagai isu yang menarik untuk dibaca dan perlu mendapatkan perhatian DPR RI. Isu-isu menarik tersebut tertuang dalam enam tulisan yang berkaitan dengan memperkuat tata kelola pupuk bersubsidi: strategi percepatan distribusi dan akurasi data, aset kripto Indonesia: perkembangan, regulasi, dan praktik perdagangannya, pengasuhan anak: kebijakan dan implementasi, kabinet dan rangkap jabatan wakil menteri, politik hukum pembaruan peraturan ekstradisi di Indonesia, dan perjanjian dalam klausul baku dalam perspektif perlindungan konsumen.

Tulisan pertama berjudul "Memperkuat Tata Kelola Pupuk Bersubsidi: Strategi Percepatan Distribusi dan Akurasi Data" ditulis Sri Nurhayati Qodriyatun dan Sony Hendra Permana, mengangkat permasalahan tantangan dan hambatan pelaksanaan Perpres Nomor 6 Tahun 2025 dengan mengevaluasi kelemahan e-RDKK, identifikasi kendala pendataan dan distribusi, serta merumuskan strategi penguatan tata kelola berbasis digital yang efektif. Hasil analisis penulis mengungkapkan, pentingnya penguatan integrasi data digital, pembaruan sistemik, peningkatan kapasitas SDM, serta stabilitas anggaran untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Artikel kedua berjudul "Tantangan Regulasi dan Perdagangan Aset Kripto di Indonesia dalam Mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan Nasional" ditulis oleh Venti Eka Satya dan Edmira Rivani mengkaji mengenai perkembangan aset kripto di Indonesia, termasuk kebijakan dan praktik perdagangannya. Penulis menguraikan bahwa aset kripto merupakan bentuk aset digital yang menggunakan kriptografi dan teknologi *distributed ledger* untuk menjamin keamanan aset dan transaksinya. Aset ini berfungsi sebagai alat tukar, penyimpan nilai, dan instrumen investasi. Pada 2024, Indonesia menduduki peringkat keenam pemilik kripto terbesar di dunia, dengan kepemilikan mencapai 20,1 persen dari populasi digital. Kerangka regulasi aset kripto Indonesia mengalami evolusi. Pemerintah selalu berusaha menciptakan kerangka hukum yang komprehensif, sekaligus memperkuat perlindungan bagi investor dan stabilitas sistem keuangan nasional. Melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK), kerangka pengaturan dan pengawasan aset kripto dialihkan dari Bappebti kepada OJK

dan BI. Meskipun pendekatannya beragam, tren global menunjukkan perlunya regulasi ketat, transparansi, dan perlindungan konsumen dalam ekosistem aset kripto hal ini mengingat aset kripto memiliki risiko dan tantangan yang cukup tinggi.

Sali Susiana dalam artikelnya berjudul "Pengasuhan Anak: Kebijakan dan Implementasi" menganalisis kebijakan yang terkait pengasuhan anak dan implementasi kebijakan tersebut di lapangan dengan metode *literature review*. Hasil analisis penulis menunjukkan bahwa Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat untuk pengasuhan anak yang dijamin dalam konstitusi, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Pelindungan Anak, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Namun implementasi kebijakan/program pengasuhan anak masih menghadapi berbagai kendala, baik aspek struktural (sumber daya manusia, anggaran, dan sarana-prasarana/fasilitas) maupun aspek kultural (sosial budaya).

Tulisan yang berjudul "Kabinet dan Rangkap Jabatan Wakil Menteri" ditulis oleh Prayudi menelaah pola politik pengisian kabinet yang tercermin dari posisi rangkap jabatan wamen sebagai komisaris di BUMN yang sedari awal sukar dihindarkan sekedar pemahamannya secara normatif yang posisi keanggotaannya sebagai bukan anggota kabinet. Penulis mengungkapkan, rangkap jabatan politik wamen ini akan berdampak terhadap tata kelola pemerintahan. Langkah-langkah politik bagi-bagi jabatan di kabinet pemerintahan dan konsolidasi pemerintahan atas program kerja yang dijalankannya berpeluang terjadinya konflik kepentingan, kendala profesionalisme dan bahkan korupsi politik.

Artikel yang berjudul "Politik Hukum Pembaruan Peraturan Ekstradisi di Indonesia" mengangkat permasalahan mengenai pengaturan dan pelaksanaan ekstradisi di Indonesia serta pembaruan pengaturannya. Penulis menguraikan bahwa pelaksanaan ekstradisi harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi (UU Ekstradisi). Sampai saat ini Indonesia telah melakukan perjanjian ekstradisi dengan sejumlah negara, termasuk yang terakhir perjanjian ekstradisi dengan Federasi Rusia yang RUU-nya baru disetujui menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR RI, 2 Oktober 2025. Dalam rapat dengar pendapat umum mendahului pembahasan RUU disinggung bahwa UU Ekstradisi memiliki beberapa kelemahan, yaitu peran lembaga yang kurang jelas; batas definisi "kejahatan politik"; tidak jelasnya kejahatan menurut hukum pidana militer yang bukan kejahatan menurut hukum pidana umum; mengenai aset korupsi tidak diatur sebagai subjek ekstradisi; dan daftar kejahatan yang bisa diekstradisikan yang tidak lagi memadai.

Artikel terakhir ditulis oleh Sulasi Rongiyati dan Monika Suhayati berjudul "Perjanjian dengan Klausul Baku dalam Perspektif Perlindungan Konsumen" menelaah implementasi perjanjian baku di Indonesia dan tantangan pengawasan klausul baku sebagai bagian dari upaya meningkatkan perlindungan konsumen. Penulis mengungkapkan bahwa, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) melarang klausul baku yang merugikan

konsumen, tetapi penerapannya masih sulit menjamin keseimbangan posisi para pihak. Dalam praktiknya, masih banyak konsumen menerima klausula eksonerasi karena rendahnya literasi hukum dan kurangnya sosialisasi dari lembaga terkait. Pengawasan perjanjian baku melibatkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Perlindungan Konsumen Nasional, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Namun, efektivitas pengawasan belum optimal akibat ambiguitas konsep perjanjian baku dan klausul baku, fokus sengketa pada ganti rugi, kewenangan BPSK yang belum optimal, jumlah BPSK yang minim, ketiadaan aturan teknis, dan keterbatasan aparatur.

Demikian enam artikel yang disajikan dalam PARLIAMENTARY REVIEW Edisi Desember 2025. Rangkaian isu aktual dan strategis yang dituangkan dalam setiap artikel yang dimuat dalam PARLIAMENTARY REVIEW diharapkan mampu memberikan kontribusi yang signifikan kepada DPR RI sebagai bagian dari sistem politik nasional dalam menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat serta merespons persoalan publik yang muncul.

Redaksi mengucapkan terima kasih kepada Kepala Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI yang telah memberikan kesempatan penerbitan ini. Apresiasi disampaikan kepada Tim Redaksi yang telah bekerja maksimal, serta jajaran Tata Usaha yang mendukung penerbitan. Terima kasih juga kepada Mitra Bestari yang telah secara profesional melakukan telaah dan memberikan berbagai masukan. Semoga PARLIAMENTARY REVIEW memberikan manfaat bagi DPR RI dan masyarakat.

Jakarta, Desember 2025

Redaksi

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

MEMPERKUAT TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI: STRATEGI PERCEPATAN DISTRIBUSI DAN AKURASI DATA

Sri Nurhayati Qodriyatun[1] dan Sony Hendra Permana[2]

Abstrak

Pupuk bersubsidi merupakan instrumen penting dalam mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan menjaga ketahanan pangan nasional. Namun, kebijakan ini menghadapi berbagai permasalahan, mulai dari ketidakakuratan data penerima, distribusi yang panjang, hingga keterbatasan anggaran. Kebijakan pupuk subsidi ini pun belum memenuhi keseluruhan kebutuhan petani. Perpres Nomor 6 Tahun 2025 lahir untuk memperkuat tata kelola pupuk subsidi dan harapannya dapat mengatasi permasalahan tersebut. Kajian ini menganalisis tantangan dan hambatan pelaksanaan Perpres Nomor 6 Tahun 2025 dengan mengevaluasi kelemahan e-RDKK, identifikasi kendala pendataan dan distribusi, serta merumuskan strategi penguatan tata kelola berbasis digital yang efektif. Hasil analisis menegaskan pentingnya penguatan integrasi data digital, pembaruan sistemik, peningkatan kapasitas SDM, serta stabilitas anggaran untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini. DPR RI, khususnya Komisi IV, berperan strategis untuk mewujudkan hal itu. Melalui fungsi anggaran, DPR RI perlu menjamin alokasi subsidi yang memadai, stabil, serta sesuai kebutuhan riil petani dan pembudi daya ikan. Sementara itu, fungsi pengawasan diarahkan untuk memperkuat kontrol atas validitas data penerima, distribusi, kepatuhan HET, dan transparansi pelaporan digital. Dengan langkah tersebut, kebijakan pupuk bersubsidi diharapkan berjalan efektif, transparan, serta berpihak pada petani dan pembudi daya ikan.

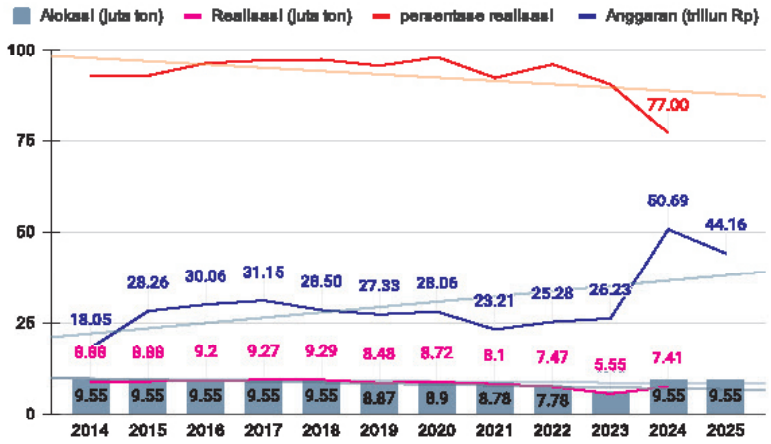
Latar Belakang

Pupuk bersubsidi memegang peran strategis dalam menjaga ketahanan pangan nasional, karena menjadi komponen utama dalam peningkatan produktivitas lahan pertanian (Agustian *et al.*, 2017). Akan tetapi, alokasi subsidi pupuk yang ditetapkan pemerintah selama ini belum memenuhi keseluruhan kebutuhan petani. Seperti pada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) 2025, jumlah petani yang memerlukan pupuk bersubsidi mencapai 14,74 juta orang dengan total rencana tanam 25,25 juta hektare. Dari luas rencana tanam tersebut, kebutuhan pupuk yang diajukan petani pada 2025 diperkirakan mencapai 14,5 juta ton. Sementara itu, pemerintah mengalokasikan pupuk bersubsidi untuk tahun 2025 adalah 9,55 juta ton. Terdapat selisih antara kebutuhan pupuk untuk petani dengan alokasi yang diberikan, yaitu 4,95 juta ton (Arini, 2025).

Selain alokasi pupuk bersubsidi yang jauh di bawah kebutuhan petani, realisasinya pun cenderung lebih rendah dari alokasi tiap tahunnya. Dalam 10 tahun terakhir (2014–2024), realisasi pupuk bersubsidi secara tonase sekitar 92 persen dari alokasi setiap

[1]Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: sri.qodriyatun@dpr.go.id
[2]Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: sony.permana@dpr.go.id

tahunnya. Meskipun secara anggaran terus mengalami peningkatan, puncaknya pada tahun 2024 (Gambar 1) (Anggela, 2025; Kementerian Pertanian, n.d; Menteri Pertanian, 2025). Kondisi ini menandakan adanya persoalan mengenai subsidi pupuk.



Sumber: Kementerian Pertanian, n.d; Menteri Pertanian, 2025; Anggela, 2025, (diolah).

Gambar 1. Perkembangan Alokasi, Realisasi, dan Anggaran Pupuk Bersubsidi, 2014–2025

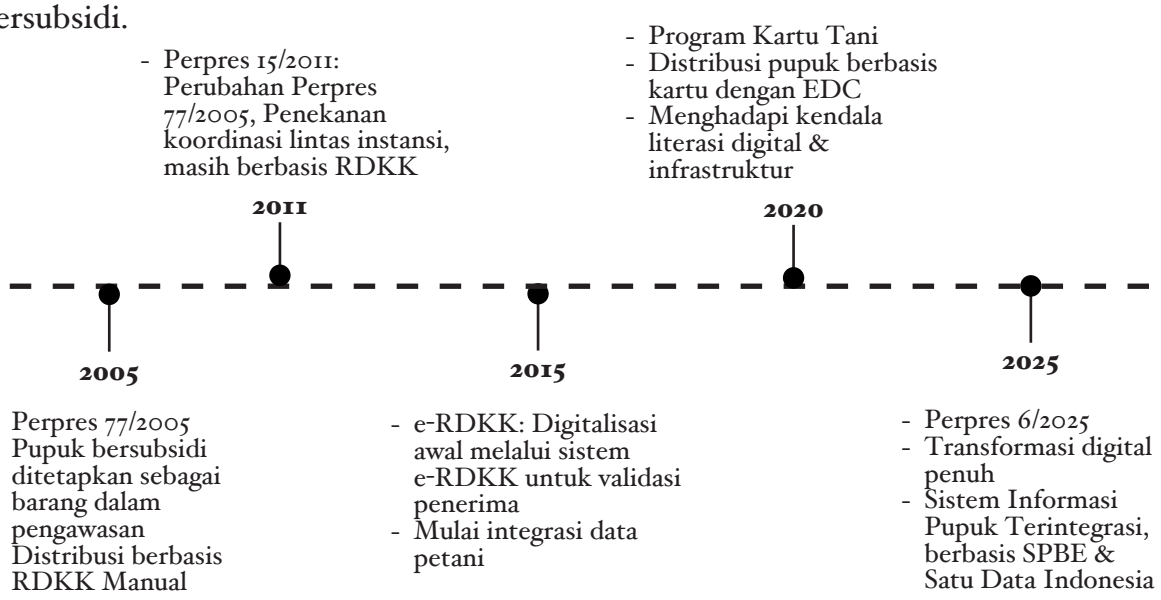
Kebijakan pupuk bersubsidi selama ini masih dihadapkan pada beragam persoalan, mulai dari pendataan dan penetapan kriteria penerima yang belum akurat hingga penyaluran yang kerap tidak tepat sasaran (Nasir, 2025), ditambah ketidakakuratan data dalam sistem e-RDKK (Ombudsman RI, 2022), rantai distribusi yang panjang (Marta, 2024), keterbatasan infrastruktur logistik, serta lemahnya pengawasan harga eceran tertinggi (HET) (Gazali, 2021). Kemudian terbit Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi yang ditujukan untuk memperbaiki dan menyederhanakan tata kelola pupuk bersubsidi agar distribusi lebih tepat sasaran, efisien, dan transparan, dengan prinsip 7T (tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, mutu, dan penerima). Permasalahannya, perpres ini memperluas cakupan penerima, menambah jenis pupuk bersubsidi, dan mempercepat distribusi berbasis digital, yang menuntut kesiapan sistem e-RDKK dan penguatan mekanisme pengawasan.

Kajian ini bertujuan menganalisis tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan Perpres Nomor 6 Tahun 2025 terkait percepatan distribusi dan perbaikan akurasi data pupuk bersubsidi. Fokus kajian pada evaluasi kelemahan sistem e-RDKK, identifikasi kendala pendataan dan distribusi, serta perumusan strategi penguatan tata kelola berbasis digital yang efektif. Hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi DPR RI, khususnya Komisi IV, untuk merumuskan rekomendasi pengawasan yang mendorong perbaikan tata kelola, memperkuat transparansi, dan memastikan subsidi pupuk benar-benar tepat sasaran, serta mendukung ketahanan pangan nasional.

Kebijakan Pupuk Bersubsidi Berdasarkan Perpres 6/2025

Kebijakan pemberian pupuk bersubsidi telah dilakukan pemerintah sejak awal tahun 1970-an, yang terus dilakukan perbaikan kebijakan hingga kini. Kebijakan ini didasari dari posisi pupuk yang merupakan input penting dalam produksi pertanian. Subsidi diberikan melalui mekanisme harga jual pupuk agar harga yang beredar di pasar tidak memberatkan petani sehingga petani masih tetap dapat berproduksi. Kebijakan pupuk bersubsidi ini diutamakan untuk petani yang bergerak di sektor tanaman pangan (Agustian *et al.*, 2017).

Kebijakan pupuk bersubsidi telah mengalami banyak perubahan (Gambar 2). Mulai dari tahun 2005 melalui Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan (Perpres 77/2005), yang menerapkan distribusi pupuk berbasis RDKK manual, hingga kemudian 2015 diterapkan digitalisasi RDKK (e-RDKK). Kemudian lahir Program Kartu Tani, di mana distribusi pupuk dilakukan berbasis kartu dengan menggunakan mesin *electronic data capture* (EDC). Akan tetapi, kebijakan ini menghadapi persoalan klasik seperti pendataan penerima yang tidak akurat (Ombudsman RI, 2022), distribusi yang panjang (Marta, 2024), lemahnya pengawasan harga eceran tertinggi (HET), dan keterbatasan integrasi data antarinstansi (Gazali, 2021). Hingga akhirnya hadir Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi (Perpres 6/2025) yang memperluas dan memperkuat tata kelola pupuk bersubsidi.



Sumber: diolah

Gambar 2. Timeline Perkembangan Kebijakan Pupuk Bersubsidi, 2005–2025

Perpres 6/2025 memperluas penerima pupuk subsidi, yaitu tidak hanya petani tetapi juga pembudi daya ikan. Data penerima dihimpun melalui e-RDKK yang terintegrasi dengan sistem data pertanian nasional. Tujuannya untuk memastikan subsidi tepat sasaran dan menghindari potensi penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak berhak. Selain itu, penyaluran pupuk bersubsidi mengedepankan prinsip 7T, yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat tempat, tepat waktu, tepat mutu, dan tepat sasaran.

Dari sisi kelembagaan, Perpres ini menugaskan BUMN Pupuk sebagai pelaksana utama pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi hingga ke titik serah. Untuk memastikan distribusi berjalan sesuai ketentuan, dibentuk Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) di tingkat pusat, provinsi, dan kapubaten/kota. KP3 melibatkan lintas kementerian/lembaga, pemerintah daerah, hingga aparat penegak hukum untuk memperkuat pengawasan. Tidak hanya itu, Perpres juga menekankan transparansi melalui kewajiban pelaporan digital dan keterbukaan data yang dapat diakses oleh kementerian terkait serta pemerintah daerah.

Selain mengatur distribusi dan pengawasan, Perpres Nomor 6 Tahun 2025 juga memberikan landasan mengenai sanksi bagi pihak-pihak yang melakukan pelanggaran, baik berupa sanksi administratif maupun hukum. Penjabaran pelaksanaan dari Perpres 6/2025 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 15 Tahun 2025 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi.

Ringkasan pengaturan tata kelola pupuk bersubsidi disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Tata Kelola Pupuk Bersubsidi Menurut Perpres 6/2025 dan Permentan 15/2025

Aspek	Pengaturan
Ruang lingkup	Mengatur tata kelola pupuk bersubsidi secara menyeluruh, mulai dari perencanaan, pengadaan, penyaluran, pengawasan, hingga evaluasi berbasis sistem informasi.
Sasaran penerima	- Petani dengan maksimal lahan 2 ha (pangan, hortikultura, perkebunan), pembudidaya ikan (pembenihan/ pembesaran). - Wajib tergabung dalam kelompok dan terdaftar di e-RDKK
Jenis komoditas pertanian dan budi daya perikanan	Subsektor pangan yang mendapat subsidi pupuk: - Padi - Jagung - Kedelai - Ubi kayu Subsektor hortikultura yang mendapat subsidi pupuk: - Cabai - Bawang merah, dan - Bawang putih Subsektor perkebunan yang mendapat subsidi pupuk: - Tebu rakyat - Kakao - Kopi Pembudi daya ikan yang mendapat subsidi pupuk yang melakukan pembenihan dan/atau pembesaran: - Ikan air tawar - Ikan air payau - Ikan air laut
Jenis pupuk	- Urea, NPK, Organik (pertanian) - Urea, SP-36, Organik (perikanan) - Dapat ditambah jenis tertentu lewat rapat koordinasi menteri
Pengadaan & penyaluran	- Pengadaan dilakukan oleh BUMN Pupuk - BUMN pupuk wajib memastikan mutu, stok, dan distribusi hingga titik serah (Gapoktan, Pokdakan, Pengecer, Koperasi). Jika tidak ada lembaga, dapat menyalurkan langsung ke petani dengan koordinasi pemerintah daerah
Alokasi pupuk	- Berbasis kebutuhan nasional, ditetapkan pemerintah pusat. - Dirinci berjenjang, dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, berbasis e-RDKK - Ada mekanisme realokasi antarwilayah
Penebusan	- Menggunakan KTP di titik serah - Ada tim verifikasi pusat dan kecamatan
Pengawasan	- Menekankan koordinasi lintas kementerian dan pembentukan KP3 (pusat, provinsi, kabupaten/kota) - Ada mekanisme laporan bulanan elektronik yang dapat diakses lintas lembaga
Evaluasi	- Berdasar prinsip 7T (tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, mutu, sasaran) - Evaluasi berdasarkan realisasi pengadaan, distribusi, dan penggunaan pupuk oleh petani
Larangan	Melarang penyalahgunaan pupuk bersubsidi di luar sasaran, seperti tidak boleh dijual di luar wilayah/peruntukan, tidak boleh dijual *online*/ *e-commerce*
Sanksi	Sanksi administratif (teguran tertulis, pencabutan penunjukan, penghentian pembayaran subsidi) dan sanksi hukum bagi pelanggar

Sumber: diolah

Tata kelola pupuk bersubsidi berdasarkan Perpres 6/2025 menuntut transformasi besar, mulai dari perbaikan data karena perluasan penerima, efisiensi distribusi

dan pengawasan akibat perubahan pengaturan, hingga penyesuaian anggaran dan mekanisme pendanaan seiring bertambahnya target subsidi.

Tantangan dan Hambatan Pelaksanaan Perpres 6/2025

(1) Validitas dan Integrasi Data Penerima

Perubahan kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi melalui Perpres Nomor 6 Tahun 2025 menuntut ketepatan sasaran dan percepatan distribusi. Namun dalam pelaksanaannya, masih muncul hambatan pada validitas data e-RDKK. Dalam laporan Ombudsman RI (2025b) saat melakukan uji petik penerapan Perpres Nomor 6 Tahun 2025 di Pemalang, Tanah Laut, Maros, dan Ngawi, menemukan bahwa sekitar 6,3 juta petani yang terdaftar dalam RDKK, 13 persen memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) tidak valid, dan lebih dari 68 persen petani yang tercatat tidak valid tidak menebus pupuk pada periode 2022–2024. Hal ini terjadi karena proses verifikasi dan pemutakhiran data di tingkat kelompok tani belum berjalan baik, kontrol sosial oleh masyarakat lemah, serta terdapat asimetri informasi dan perbedaan insentif antara birokrasi dan petani. Akibat verifikasi dan pemutakhiran data di tingkat kelompok tani belum berjalan baik menjadikan alokasi berdasarkan e-RDKK kerap tidak mencerminkan kebutuhan di lapangan. Kendala teknis seperti infrastruktur digital yang lemah dan kapabilitas SDM lapangan yang masih terbatas masih menjadi faktor penghambat verifikasi dan sinkronisasi data e-RDKK secara cepat dan andal. Keterbatasan konektivitas internet di banyak desa, minimnya ketersediaan mesin *electronic data capture* (EDC), serta kualitas jaringan yang sering tidak stabil membuat proses input dan validasi data penerima subsidi berjalan lambat dan rawan kesalahan (Laksana & Jamaruddin, 2025). Kondisi ini makin diperburuk oleh adanya ketimpangan akses internet antara wilayah Indonesia bagian barat dan timur yang menghambat pengumpulan data *real-time* (Nababan *et al.*, 2024). Di sisi lain, sumber daya manusia (SDM) di tingkat lapangan seperti penyuluh, aparat desa, dan pengurus Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) belum sepenuhnya terlatih dalam pemanfaatan aplikasi digital, sehingga pemutakhiran data sering terkendala. Studi Amanda dan Sasmita (2024) menunjukkan bahwa tanpa dukungan investasi infrastruktur dan peningkatan kapasitas SDM, aplikasi digital dalam distribusi pupuk bersubsidi sulit berfungsi optimal, terutama di wilayah terpencil.

Secara keseluruhan, tantangan pelaksanaan Perpres Nomor 6 Tahun 2025 dalam hal akurasi data dan percepatan distribusi pupuk bersubsidi meliputi: (1) data penerima yang belum mutakhir dan verifikasi lokal yang belum optimal; (2) inftrastruktur teknologi informasi dan akses digital di wilayah terpencil yang masih rendah; (3) SDM petani, penyuluh, dan aparat lokal yang belum sepenuhnya kapabel dalam penggunaan e-RDKK dan sistem verifikasi baru; (4) integrasi antarinstitusi dan regulasi yang cepat berubah, kadang menimbulkan tumpang tindih dan kebingungan saat implementasinya; dan (5) peran aktor baru (Gapoktan, kelompok pengolah data (Pokdatan), koperasi) yang akan menjadi titik serah subsidi, kesiapan mereka dari sisi manajemen dan teknis belum merata.

(2) Efisiensi Distribusi dan Pengawasan

Perpres 6/2025 mendorong pemanfaatan Gapoktan, Pokdatan, dan Koperasi sebagai titik serah untuk memperpendek rantai distribusi. Namun, hasil uji petik dan pengawasan yang dilakukan Ombudsman (2025a) menunjukkan bahwa kesiapan Gapoktan sebagai titik serah belum merata. Pada uji petik yang dilakukan di Pemalang, Tanah Laut, Maros, dan Ngawi, ditemukan bahwa hanya 50 persen Gapoktan yang memiliki izin usaha sebagai pengecer pupuk bersubsidi, dan 62 persen dinilai belum mampu dalam tata kelola keuangan. Padahal Gapoktan ini nantinya menjalankan fungsi sebagai penyalur resmi, yang secara konsisten harus mempunyai kapasitas manajerial, sarana gudang, dan modal operasional

memadai, selain legalitas. Ketidaksiapan ini dapat menimbulkan celah operasional, seperti penundaan pengeluaran stok, akumulasi permintaan di tingkat pengecer, yang akhirnya berdampak pada kurang efisiennya distribusi. Sejalan dengan temuan tersebut, Prasetyo dan Usman (2023) menegaskan infrastruktur logistik penting dalam menjamin kelancaran distribusi pupuk bersubsidi, terutama jumlah dan lokasi gudang yang strategis. Penempatan gudang yang tepat tidak hanya menurunkan biaya transportasi, tetapi juga mempercepat *lead time* dan memastikan ketersediaan pupuk sesuai prinsip 7T.

Di sisi lain, pengawasan harga eceran tertinggi (HET) dan praktik penyimpangan distribusi masih menjadi persoalan serius. Praktik penjualan pupuk bersubsidi di atas HET masih terjadi. PT Pupuk Indonesia pada Juni 2025 menemukan pupuk bersubsidi jenis NPK di jual di atas HET di salah satu kios di Kecamatan Senduro, Kabupaten Lumajang, Jawa Timur (Pupuk Indonesia, 2025). Kemudian, penyimpangan distribusi terjadi di Indragiri Hulu, di mana 9 ton pupuk bersubsidi jenis NPK Phonska akan diperjualbelikan secara ilegal (Heru, 2025). Masih ditemukannya kasus-kasus seperti ini memperlihatkan masih lemahnya mekanisme pengawasan distribusi pupuk bersubsidi.

Permasalahan distribusi pupuk bersubsidi juga berkaitan erat dengan koordinasi lintas lembaga dan kesiapan teknologi. Banyak aktor yang akan terlibat dalam implementasi Perpres Nomor 6 Tahun 2025, mulai dari Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BUMN Pupuk, hingga pemerintah daerah. Koordinasi lintas lembaga menjadi tantangan tersendiri mengingat mekanisme integrasi data dan prosedur operasional untuk distribusi pupuk bersubsidi melalui aplikasi iPubers (Integrasi Pupuk Bersubsidi) masih dihadapkan pada jaringan internet yang tidak stabil (Ombudsman RI, 2024).

(3) Ketersediaan Anggaran

Persoalan ketersediaan anggaran menjadi tantangan utama dalam menjamin keberlanjutan program pupuk bersubsidi. Mengingat alokasi anggaran pupuk bersubsidi dalam APBN 2020–2025 terlihat fluktuatif. Pada tahun 2020, pemerintah mengalokasikan Rp34,2 triliun, turun tajam menjadi Rp25,3 triliun pada tahun 2021. Kembali meningkat menjadi Rp29,7 triliun pada 2022 dan melonjak tinggi pada tahun 2023 menjadi Rp42,1 triliun. Tahun 2024 anggaran pupuk bersubsidi kembali naik menjadi Rp50,69 triliun, namun turun lagi di tahun 2025 menjadi Rp44,16 (Anggela, 2025; Kementerian Pertanian, n.d; Menteri Pertanian, 2025). Pola ini mencerminkan adanya ketidakstabilan dalam kebijakan anggaran subsidi pupuk. Anggaran sebesar itupun belum memenuhi keseluruhan kebutuhan petani. Bahkan, dalam penelitian Firdausi *et al.* (2025) menegaskan bahwa peningkatan anggaran subsidi pupuk tidak diikuti dengan peningkatan efektivitas penyaluran, karena sebagian besar anggaran terserap pada proses produksi dan distribusi pupuk dalam bentuk barang, bukan pada peningkatan akses dan kesejahteraan petani. Hal ini tercermin dari rendahnya tingkat petani kecil yang benar-benar merasakan manfaat dari program pupuk bersubsidi, yakni hanya sekitar 40 persen.

Perpres 6/2025 memperluas cakupan penerima subsidi tidak hanya petani, tetapi juga pembudi daya ikan serta menambah jenis komoditas yang disubsidi. Untuk sektor pertanian, jenis komoditas yang disubsidi meliputi padi, jagung, kedelai, ubi kayu, cabai, bawang merah, bawang putih, tebu rakyat, kakao, dan kopi. Sementara untuk sektor perikanan, subsidi pupuk diberikan pada usaha budi daya ikan dan udang skala kecil. Perluasan ini tentunya meningkatkan kebutuhan anggaran yang akan berpotensi menimbulkan keterlambatan pencairan dana subsidi dan keterbatasan volume pupuk yang dapat disalurkan ke petani dan pembudi daya ikan.

Strategi Memperkuat Tata Kelola Pupuk Bersubsidi

Kebijakan subsidi pupuk dalam kerangka Perpres 6/2025 menekankan pentingnya penguatan sistem digital dan integrasi data. Basis data penerima subsidi yang selama ini mengandalkan e-RDKK perlu diperluas melalui konektivitasnya dengan *big data* lintas kementerian/lembaga, termasuk data kependudukan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil), data lahan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta data pertanian dari Kementerian Pertanian. Integrasi ini diharapkan mampu mengurangi duplikasi penerima, mempercepat proses verifikasi, serta mendukung penerapan sistem pemantauan digital secara *real-time* sehingga akurasi data dan distribusi dapat terjaga dengan lebih baik.

Selain integrasi data, perpres ini juga menggarisbawahi pentingnya pembaruan data secara periodik dan sistemik. Pendataan ulang e-RDKK serta verifikasi lapangan secara berkala, misalnya menjelang musim tanam, menjadi mekanisme penting untuk memastikan validitas informasi penerima. Dukungan teknologi digital berupa aplikasi seluler dan portal daring memungkinkan petani maupun kelompok tani melaporkan perubahan data secara langsung ke pusat, sehingga alur informasi lebih cepat, akurat, dan responsif terhadap dinamika di lapangan.

Aspek lain yang tidak kalah penting adalah peningkatan kapasitas SDM dan infrastruktur digital. Rendahnya literasi digital pada aparatur desa, penyuluh, dan petani masih menjadi hambatan besar, sehingga diperlukan program pelatihan reguler serta pendampingan teknis berkelanjutan. Di sisi lain, ketersediaan jaringan internet yang belum merata, khususnya di daerah terpencil, juga harus segera ditangani agar sistem e-RDKK dapat berjalan optimal tanpa keterlambatan input data.

Sejalan dengan itu, mekanisme distribusi pupuk diarahkan menuju modernisasi berbasis sistem rantai pasok digital. Pemanfaatan *geo-tagging* dan *digital tracking system* akan memperkuat transparansi dari produsen hingga petani, mempermudah pengawasan, dan menekan kebocoran distribusi. Pemanfaatan *geo-tagging* telah dilakukan PT Pupuk Indonesia sejak 2022 melalui aplikasi *Retail Management System* (RMS) atau Rekan. Aplikasi ini telah diintegrasikan dalam aplikasi iPubers (Integrasi Pupuk Bersubsidi) dan telah diujicobakan di beberapa wilayah Indonesia (Hutauruk, 2023). Model ini menjanjikan penyaluran pupuk yang lebih efisien sekaligus tepat sasaran, sebagaimana prinsip 7T dalam tata kelola subsidi pupuk.

Terakhir, percepatan distribusi pupuk tidak dapat dilepaskan dari kepastian anggaran dan skema pendanaan yang berkelanjutan. Pemerintah didorong untuk menyiapkan dana cadangan pangan nasional sebagai penyangga, di mana di dalamnya ada komponen pupuk yang dianggarkan. Selain itu, dikembangkan insentif bagi distributor dan kelompok tani yang disiplin dalam pelaporan. Kombinasi integrasi data, pembaruan sistemik, dan penguatan kapasitas SDM, modernisasi distribusi, dan dukungan pembiayaan yang berlapis, harapannya tata kelola pupuk bersubsidi dapat berjalan lebih transparan, akuntabel, dan berkelanjutan.

Simpulan

Kebijakan pupuk bersubsidi merupakan pilar utama ketahanan pangan Indonesia. Namun, pelaksanaannya masih dihadapkan pada persoalan mendasar, seperti validitas data penerima, kesiapan infrastruktur digital, kapasitas SDM di tingkat lokal, efisiensi distribusi, lemahnya pengawasan harga, serta keterbatasan dan fluktuasi anggaran. Perpres Nomor 6 Tahun 2025 telah memberikan arah baru melalui tata kelola digital, perluasan penerima sasaran, dan penekanan pada prinsip 7T. Arah baru kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan efisiensi penyaluran melalui integrasi data lintas Kementerian serta pengawasan yang lebih ketat.

Namun, kebijakan ini masih dibayangi dengan tantangan besar terkait validitas data penerima, di mana masih ditemukannya jutaan NIK tidak valid, dan rendahnya

literasi digital di lapangan. Selain itu kesiapan infrastruktur logistik dan konektivitas internet yang belum merata, terutama di daerah terpencil, menjadi hambatan utama dalam penerapan sistem verifikasi digital secara *real-time.* Untuk itu dibutuhkan penguatan kapasitas SDM, modernisasi sistem pelacakan berbasis *geo-tagging*, serta kepastian skema pendanaan berkelanjutan agar pupuk subsidi benar-benar tepat sasaran dan mampu mendukung ketahanan pangan nasional secara optimal.

Rekomendasi

DPR RI memiliki peran strategis untuk mewujudkan perencanaan penganggaran dan pengalokasian subsidi pupuk yang tepat sasaran sehingga ketahanan pangan nasional dapat terwujud secara berkelanjutan. Melalui fungsi anggaran, DPR RI khususnya Komisi IV yang bermitra kerja dengan Kementerian Pertanian dan Kementerian Kelautan dan Perikanan, perlu memastikan alokasi subsidi pupuk memadai, stabil, serta sesuai dengan kebutuhan riil petani dan pembudi daya ikan. Selain itu, melalui fungsi pengawasan, Komisi IV DPR RI harus memperkuat mekanisme kontrol atas validitas data penerima, akuntabilitas distribusi, kepatuhan terhadap HET, serta transparansi pelaporan digital agar kebijakan tidak disalahgunakan. Melalui peran strategis ini, harapannya kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi benar-benar dapat dilaksanakan secara efektif, transparan, serta berpihak pada petani dan pembudi daya ikan guna memperkuat ketahanan pangan nasional.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, M.S. yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

Agustian, A., Hermanto., Kariyasa, K., Friyatno, S., & Hidayat, D. (2017). *Kajian kebijakan subsidi pupuk: Harga, distribusi, dan dampaknya terhadap permintaan pupuk dan produksi tanaman pangan*. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian.

Amanda, A., & Sasmita, S. (2024). Implementasi E-Government aplikasi integrasi pupuk bersubsidi (Ipibers) dalam pengoptimalan distribusi pupuk bersubsidi di Kecamatan Lima Kaum. *Professional: Jurnal Komunikasi dan Administrasi Publik, 11*(2), 569-576.

Anggela, N. L. (2025, Januari 1). Pupuk Indonesia salurkan 7,31 juta ton pupuk subsidi per Desember 2024. *Ekonomi.bisnis.com*. https://bit.ly/3Y2cgmW

Arini, S. C. (2025, Februari 4). Kebutuhan pupuk subsidi 14,5 juta ton, tapi alokasi cuma 9,55 juta ton. *Detikfinance*. https://bit.ly/3MhObGb

Firdausi, S., Supriyanto, R., & Alta, A. (2025). Menargetkan efisiensi: Meninjau kembali reformasi subsidi pupuk Indonesia. Center for Indonesian Policy Studies.

Gazali, H. (2021). Perlindungan hukum terhadap petani sebagai konsumen terkait dengan pengadaan pupuk bersubsidi (Studi kasus di Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar) [Disertasi Doktoral]. Universitas Islam Riau.

Heru, R. (2025, Februari 9). Polisi gagalkan penjualan pupuk bersubsidi 9 ton, 3 orang ditangkap. *Mediacenter Riau*. https://bit.ly/3McRDlw

Hutauruk, D. M. (2023, September 6). Pupuk Indonesia perluas penerapan aplikasi iPubers untuk tebus pupuk bersubsidi. *Kontan.co.id.* https://bit.ly/4p91jfm

Kementerian Pertanian. (n.d). Perkembangan realisasi anggaran dan output subsidi pupuk tahun 2014–2023. https://bit.ly/3XsP8hp

Laksana, D. B., & Jamaruddin, J. (2025). *Implementasi program kartu tani dalam pendistribusian kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Purworejo Provinsi Jawa Tengah* [Disertasi doktoral]. IPDN.

Marta, M. F. (2024, Desember 13). Mengapa distribusi pupuk subsidi kerap bermasalah. Kompas.id. https://www.kompas.id/artikel/mengapa-distribusi-pupuk-subsidi-kerap-bermasalah

Menteri Pertanian. (2025, Februari 3). *Kebijakan pupuk bersubsidi* [Bahan presentasi]. Rapat Kerja Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) DPR RI, Gd. Nusantara 1, Senayan, Jakarta.

Nababan, H. (2024). Digital health divide in Indonesia: evidence from national-level data. *European Journal of Public Health, 34*(3), ckae144.426. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckae144.426

Nasir, C. (2025). Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia: Kerangka hukum, permasalahan implementasi, dan strategi reformasi. *Al-Mahkamah: Jurnal Hukum, Politik dan Pemerintahan, 2*(2), 60–78.

Ombudsman Republik Indonesia. (2022, Oktober 21). *Pendataan penerima pupuk subsidi masih bermasalah, Ombudsman akan investigasi* [Siaran Pers Nomor 062/HM.01/X/2022]. https://bit.ly/3Mc92e5

Ombudsman Republik Indonesia. (2024, Februari 2). *Aplikasi I-PUBERS dan tantangan blank spot*. https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--aplikasi-i-pubers-dan-tantangan-blank-spot

Ombudsman Republik Indonesia. (2025a, April 29). *Ombudsman RI soroti kesiapan gapoktan sebagai penyalur pupuk bersubsidi*. [Siaran Pers No. 27/HM.01/IV/2025]. https://bit.ly/3Xz4EZ5

Ombudsman Republik Indonesia. (2025b, September 29). Menata ulang tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia: Analisis prinsip 7 tepat untuk ketahanan pangan yang berkelanjutan. https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--menata-ulang-tata-kelola-pupuk-bersubsidi-di-indonesia-analisis-prinsip-7-tepat-untuk-ketahanan-pangan-yang-berkelanjutan

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15 Tahun 2025 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi. (2025).

Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi. (2025).

Prasetyo, E.I., & Usman, I. (2023). Optimalisasi jumlah dan lokasi gudang distribusi pupuk bersubsidi di Jawa Timur akibat perubahan regulasi pemerintah. *Jurnal Manajemen dan Inovasi (MANOVA), 6*(1), 105–121. https://doi.org/10.15642/manova.v6i1.1176

Pupuk Indonesia. (2025, Oktober 2). *Respons cepat arahan Mentan, Pupuk Indonesia tutup kios penjual pupuk di atas HET*. Pupuk Indonesia. https://bit.ly/49OER6z

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

TANTANGAN REGULASI DAN PERDAGANGAN ASET KRIPTO DI INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN NASIONAL

Venti Eka Satya[1] dan Edmira Rivani[2]

Abstrak

Aset kripto merupakan salah satu fenomena keuangan global yang paling signifikan dalam dekade terakhir dan memunculkan jutaan investor baru. Di Indonesia, perkembangan aset kripto mengalami perjalanan yang dinamis, mulai dari tahap pengenalan, kontroversi hukum, komoditas yang diatur pemerintah, hingga menjadi aset keuangan digital. Artikel ini bertujuan mengkaji perkembangan aset kripto di Indonesia, termasuk kebijakan dan praktik perdagangannya. Aset kripto adalah bentuk aset digital yang menggunakan kriptografi dan teknologi *distributed ledger* untuk menjamin keamanan aset dan transaksinya. Aset ini berfungsi sebagai alat tukar, penyimpan nilai, dan instrumen investasi. Pada 2024, Indonesia menduduki peringkat keenam pemilik kripto terbesar di dunia, dengan kepemilikan mencapai 20,1% dari populasi digital. Kerangka regulasi aset kripto Indonesia mengalami evolusi. Pemerintah selalu berusaha menciptakan kerangka hukum yang komprehensif, sekaligus memperkuat pelindungan bagi investor dan stabilitas sistem keuangan nasional. Melalui UU P2SK kerangka pengaturan dan pengawasan aset kripto dialihkan dari Bappebti kepada OJK dan BI. Meskipun pendekatannya beragam, tren global menunjukkan perlunya regulasi ketat, transparansi, dan pelindungan konsumen dalam ekosistem aset kripto, hal ini mengingat aset kripto memiliki risiko dan tantangan yang cukup tinggi. Komisi XI DPR perlu memberikan payung hukum yang jelas dalam UU P2SK untuk menjaga keberlanjutan ekosistem ini dengan regulasi yang seimbang dan pemantauan yang ketat.

Latar Belakang

Perkembangan teknologi digital membawa dampak signifikan terhadap sistem keuangan global. Salah satu inovasi yang paling menonjol adalah munculnya aset kripto atau *cryptocurrency*, yang menjadi instrumen investasi, pembayaran, hingga spekulasi. Popularitas beberapa jenis aset kripto seperti bitcoin dan aset kripto lain juga mendorong munculnya jutaan investor baru di Indonesia. Pada Juli 2025, volume transaksi mencapai Rp276,45 triliun dan jumlah pengguna mencapai 16,5 juta investor (Asosiasi Blockchain Indonesia, 2025). Angka ini hampir menyamai jumlah investor pasar modal yang hingga 3 Oktober 2025 mencapai 18,7 juta *Single Investor Identification*.

[1]Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: venti.satya@dpr.go.id
[2]Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: edmira.rivani@dpr.go.id

Aset kripto merevolusi sistem keuangan digital. Di Indonesia, perkembangan aset kripto mengalami perjalanan yang dinamis, mulai dari tahap pengenalan, kontroversi hukum, hingga penerimaan sebagai komoditas yang diatur pemerintah. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) telah mengubah pengklasifikasian aset kripto yang sebelumnya dianggap sebagai komoditas menjadi aset keuangan digital.

Sejak Januari 2025, Kementerian Perdagangan melalui Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (Bappebti) telah mengalihkan tugas pengaturan dan pengawasan aset keuangan digital termasuk aset kripto serta derivatif keuangan dari Bappebti kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bank Indonesia (BI). Pengalihan tugas ini merupakan amanat UU P2SK. Hal ini juga menjadi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2024 tentang Peralihan Tugas Pengaturan dan Pengawasan Aset Keuangan Digital termasuk Aset Kripto serta Derivatif Keuangan (PP 49/24). Peralihan dari Bappebti ke OJK dan BI ini secara penuh dilakukan paling lama 24 bulan sejak pengundangan UU P2SK (Riyadi, 2025).

Seiring dengan pesatnya perkembangan perdagangan aset kripto, potensi risiko yang dihadapi juga bertambah. Berbagai permasalahan seperti volatilitas harga, risiko pencucian uang, dan potensi mengganggu stabilitas moneter menimbulkan dilema bagi regulator. Oleh karena itu, kebijakan yang tepat menjadi penting untuk menyeimbangkan inovasi dengan mitigasi risiko (Mahendra, 2025). Hal ini mendorong pemerintah untuk memperkuat kerangka hukum guna melindungi konsumen sekaligus menjaga stabilitas sistem keuangan nasional. Melalui UU P2SK, OJK akan memainkan peran lebih luas dalam mengatur ekosistem aset kripto, terutama dari aspek pelindungan konsumen, transparansi, dan mitigasi risiko sistemik. Artikel ini bertujuan mengkaji mengenai perkembangan aset kripto di Indonesia, termasuk kebijakan dan praktik perdagangannya.

Aset Kripto dan Perkembangannya

Cryptocurrency adalah kombinasi kata *crypto* dan *currency*. Kata "crypto" berasal dari "cryptography" dengan arti kode rahasia. Sementara kata "currency" berasal dari bahasa Inggris berarti mata uang. Aset kripto adalah bentuk aset digital yang menggunakan kriptografi dan teknologi *distributed ledger* (DLT) untuk menjamin keamanan, validitas transaksi, serta mencegah pemalsuan. *Bitcoin* yang diluncurkan pada 2009, merupakan kripto pertama yang memperkenalkan konsep *blockchain* sebagai buku besar terdistribusi yang transparan dan terdesentralisasi. Aset kripto kemudian berkembang melampaui sekadar alat tukar, menjadi instrumen investasi, sarana pembayaran, hingga basis bagi inovasi keuangan terdesentralisasi (Decentralised Finance/DeFi) (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2022a).

European Central Bank (2022) mendefiniskan aset kripto sebagai aset digital berbasis kriptografi yang berfungsi sebagai alat tukar, penyimpan nilai, dan instrumen investasi. Perbedaan utama dengan uang fiat adalah ketiadaan otoritas penerbit tunggal, yang menimbulkan tantangan regulasi tersendiri, terutama terkait fungsinya sebagai alat tukar dan instrument investasi, mengingat nilainya yang sangat

fluktuatif. Menurut Lánský (2018), *cryptocurrency* memiliki enam karakteristik utama, di antaranya, tidak memerlukan otoritas pusat, kepemilikan unit dijamin dengan kriptografi, sistem yang memungkinkan penciptaan unit baru melalui protokol tertentu, dan validitas transaksi dijamin melalui mekanisme konsensus. Kategori aset kripto cukup beragam, mulai dari *cryptocurrency* (seperti bitcoin dan Ethereum), *stablecoin* yang nilainya dipatok pada aset tertentu, hingga tokenisasi aset nyata (*real-world asset tokenisation*) yang merepresentasikan aset fisik seperti obligasi atau properti dalam bentuk digital (OECD, 2025).

Menurut UU P2SK, seperti tercantum pada BAB X, aset kripto merupakan bagian dari inovasi teknologi sektor keuangan yang termasuk dalam kategori inovasi berbasis teknologi (ITSK) dan diakui sebagai instrumen yang dapat diperdagangkan secara sah di Indonesia. Secara umum, aset kripto adalah instrumen digital yang menggunakan teknologi *blockchain* untuk mencatat transaksi secara terdesentralisasi.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 27 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Perdagangan Aset Keuangan Digital Termasuk Aset Kripto (POJK 27/2024) mendefinisikan aset kripto sebagai representasi digital dari nilai yang dapat disimpan dan ditransfer menggunakan teknologi buku besar terdistribusi (*blockchain*), tidak dijamin oleh otoritas pusat, dapat ditransaksikan, disimpan, dan dipindahkan secara elektronik, serta dapat berupa koin, token, atau bentuk aset digital lainnya. Kripto bukan alat pembayaran sah di Indonesia, melainkan diperlakukan sebagai aset komoditas untuk tujuan perdagangan dan investasi.

Cryptocurrency muncul pada era 1980-an dari penelitian komunikasi anonim (Chaum, 1983) yang melahirkan *e-cash.* Pada 1995, proyek *DigiCash Chaum* menjadi mata uang digital pertama dengan anonimitas, namun mata uang ini gagal secara komersial. Pada 2007, Satoshi Nakamoto memanfaatkan teknologi *peer-to-peer* untuk mengembangkan Bitcoin yang merupakan *cryptocurrency* pertama yang sukses secara global (Hamin, 2020). Pasar aset kripto mengalami pertumbuhan pesat dalam dekade terakhir. Kapitalisasi pasarnya mencapai USD 3 triliun pada akhir 2021, hal ini dipicu oleh minat investor ritel maupun institusi (OECD, 2022b). Lonjakan pertumbuhan ini membuktikan bahwa kripto telah bertransformasi dari fenomena pinggiran menjadi bagian dari sistem keuangan global.

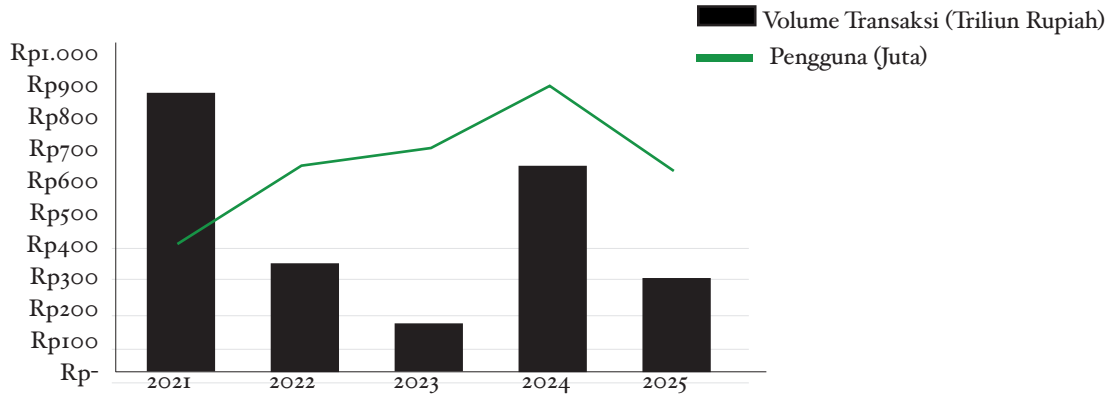
Namun, perkembangan tersebut memiliki tantangan besar. *Pertama*, isu lingkungan, khususnya penggunaan energi yang sangat tinggi dari mekanisme konsensus *Proof-of-Work* seperti pada jaringan bitcoin. Konsumsi listrik bitcoin pada 2021 setara dengan kebutuhan energi negara kecil, dengan emisi karbon sekitar 65 Mt CO_2 per tahun (OECD, 2022a). Kedua, integrasi aset kripto ke dalam sistem keuangan tradisional memunculkan risiko stabilitas keuangan. Adopsi kripto oleh investor institusi dan penyedia jasa keuangan tradisional menimbulkan potensi saluran transmisi krisis antara Decentralized Finance/DeFI atau keuangan terdesentralisasi dan sistem keuangan konvensional (OECD, 2022b). *Ketiga*, pasar kripto juga menghadapi gejolak harga. Periode yang dikenal sebagai *crypto winter* pada 2022 menunjukkan kerentanan kripto terhadap spekulasi, leverage berlebihan, serta kegagalan entitas besar seperti TerraUSD dan FTX, yang menyebabkan hilangnya

sekitar USD 1,7 triliun nilai pasar dalam waktu enam bulan (OECD, 2022c).

Aset kripto mulai dikenal luas dan bebas diperdagangkan di Indonesia pada 2017. Pada tahun 2018, aset digital ini resmi ditetapkan sebagai komoditas dan menjadi yurisdiksi Bappebti. Perubahan besar terjadi setelah UU P2SK diberlakukan. Melalui regulasi tersebut, kewenangan pengawasan aset kripto resmi berpindah dari Bappebti ke OJK. Transisi ini membawa arah baru dalam tata kelola industri kripto di Indonesia, dengan tujuan menciptakan ekosistem yang lebih stabil, transparan, dan terlindungi.

Data Bappebti menunjukkan bahwa pada November 2023 terdapat 18,25 juta pelanggan aset kripto terdaftar di Indonesia, dengan rata-rata pertumbuhan 437,9 ribu pelanggan baru per bulan sejak Februari 2021 (Nugrahaningsih & Nugroho, 2024). Bahkan pada tahun 2024, jumlah investor meningkat hingga 21,3 juta, didominasi oleh generasi muda yang mencari alternatif investasi digital (Nasution *et al.*, 2025). Peningkatan ini menempatkan Indonesia pada peringkat keenam dunia sebagai pemilik kripto terbesar, dengan kepemilikan mencapai 20,1 persen dari populasi digital (Nugrahaningsih & Nugroho, 2024). Tingginya minat masyarakat ini dipengaruhi oleh potensi keuntungan tinggi, akses mudah melalui platform digital, serta diversifikasi aset di tengah ketidakpastian ekonomi pascapandemi Covid-19.

Meskipun mengalami pertumbuhan yang tinggi, volume transaksi dan pengguna aset kripto Indonesia menunjukkan fluktuasi yang signifikan. Pada Gambar 1 terlihat bahwa volume transaksi aset kripto mencapai puncaknya pada tahun 2021, sebesar Rp859,40 triliun, lalu menurun drastis pada tahun 2022 (Rp306,40 triliun) dan 2023 (Rp149,45 triliun). Pada tahun 2024, volume naik kembali menjadi Rp650,61 triliun dan per Juli 2025 tercatat sebesar Rp276,45 triliun. Jumlah pengguna aset kripto terus meningkat, dari 11 juta pada tahun 2021 menjadi 22,91 juta pada 2024. Namun, per Juli 2025, jumlah pengguna sedikit menurun menjadi 16,5 juta investor.



Sumber: OJK, 2025.

Gambar 1. Volume Transaksi dan Pengguna Aset Kripto (2021–Juli 2025)

Kebijakan, Regulasi, dan Praktik Perdagangan Aset Kripto

Pemerintah Indonesia melalui UU P2SK menegaskan bahwa aset kripto harus berada dalam kerangka pengaturan dan pengawasan OJK serta BI. Regulasi ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, melindungi konsumen, serta

mencegah risiko sistemik. Selain itu, UU P2SK juga mengatur prinsip-prinsip utama pengembangan sektor keuangan, termasuk kepentingan nasional, kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan pelindungan konsumen. Kebijakan ini sejalan dengan tren internasional, di mana otoritas keuangan dunia mulai memperketat regulasi aset kripto untuk mencegah praktik pencucian uang, pendanaan terorisme, dan spekulasi berlebihan.

Kerangka regulasi Indonesia terhadap aset kripto mengalami evolusi. Berbagai aturan perundang-undangan mulai dari level undang-undang sampai peraturan pelaksananya telah diterbitkan, beberapa aturan yang berperan penting dan menjadi tonggak perjalanan aset kripto di Indonesia yaitu:

(1) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 99 Tahun 2018 tentang Kebijakan Umum Penyelenggaraan Perdagangan Berjangka Aset Kripto yang menetapkan Bappebti sebagai regulator utama aset kripto yang diperlakukan sebagai komoditas.
(2) Peraturan Bappebti Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketentuan Teknis Penyelenggaraan Pasar Fisik Aset Kripto di Bursa Berjangka. Aturan ini berfokus pada izin resmi, praktek pengawasan oleh Bappebti, keamanan aset, serta perlindungan untuk investor. Aturan ini membangun kerangka legal, aman, dan transparan bagi perdagangan aset kripto di Indonesia.
(3) UU P2SK. Undang-undang ini membawa perubahan besar dalam tata kelola industri kripto. Di sini, aset kripto diklasifikasikan sebagai bagian dari inovasi teknologi sektor keuangan yang termasuk dalam kategori inovasi berbasis teknologi dan diakui sebagai instrumen yang dapat diperdagangkan secara sah di Indonesia. Undang-undang ini juga mengalihkan kewenangan pengaturan dan pengawasannya dari Bappebti kepada OJK dan BI.
(4) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2024 tentang Peralihan Tugas Pengaturan dan Pengawasan Aset Keuangan Digital termasuk Aset Kripto serta Derivatif Keuangan (PP 49/2024). Peraturan ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang lebih teratur dan kredibel dalam industri keuangan digital dengan memperkuat stabilitas sistem keuangan dan meningkatkan perlindungan konsumen.
(5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 27 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Perdagangan Aset Keuangan Digital Termasuk Aset Kripto. Selain mengatur tentang fase transisi untuk memastikan kelancaran implementasi dan penyempurnaan pengawasan, aturan ini juga menegaskan bahwa perdagangan aset kripto harus dilakukan melalui bursa resmi, lembaga kliring, dan kustodian berizin dengan penerapan manajemen risiko, tata kelola, pelindungan konsumen, dan tindakan pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang/Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (TPPU/TPPT).
(6) POJK Nomor 16 Tahun 2025 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan serta Penilaian Kembali bagi Pihak Utama di Sektor Inovasi Teknologi Sektor Keuangan dan Aset Keuangan Digital. Dalam aturan ini ditegaskan mengenai penilaian *fit and proper test* bagi pihak utama di sektor kripto untuk memastikan integritas dan kompetensi. Selain itu, kebijakan ini juga mencakup penindakan tegas terhadap *exchange* ilegal, harmonisasi perpajakan, serta pengembangan Rupiah Digital atau *Central Bank Digital Currency* sebagai inovasi resmi negara.

Berbagai regulasi yang telah dikeluarkan menunjukkan bahwa pemerintah selalu berusaha menciptakan kerangka hukum yang lebih komprehensif, sekaligus memperkuat perlindungan bagi investor dan stabilitas sistem keuangan nasional. Meskipun demikian, masih dibutuhkan aturan yang lebih komprehensif dan harmonis untuk menjaga keamanan pasar kripto, pelindungan investor, serta keberlanjutan industri aset kripto di Indonesia di tengah perubahan cepat teknologi dan regulasi global. Pemerintah perlu memberikan perhatian lebih pada pembaruan pajak, pengawasan oleh OJK, dan pelindungan konsumen.

Aset kripto merupakan salah satu bentuk inovasi finansial yang membawa peluang sekaligus risiko. Indonesia telah menegaskan posisinya dengan mengatur kripto sebagai aset investasi, bukan alat pembayaran, serta memperkuat regulasi melalui OJK. *Benchmark* internasional menunjukkan pentingnya keseimbangan antara inovasi dan pelindungan konsumen, terutama terkait TPPU/TPPT, stabilitas keuangan, dan tata kelola *exchange*.

Sampai saat ini, Indonesia hanya mengakui rupiah sebagai alat pembayaran yang sah. Transaksi aset kripto dilakukan melalui *exchange* berizin seperti Indodax atau *Tokocrypto*, dengan kewajiban *Know-Your-Transaction,* TPPU/TPPT, dan laporan transaksi mencurigakan ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepemilikan kripto sehingga risiko kerugian sepenuhnya ditanggung investor. Praktik perdagangan aset kripto dilakukan melalui bursa berjangka di bawah pengawasan Bappebti. Hanya perusahaan yang terdaftar resmi yang dapat menjadi pedagang aset kripto. Investor diwajibkan menggunakan rupiah sebagai mata uang transaksi sehingga tetap menjaga kedaulatan moneter nasional (Bappebti, 2022).

Kebijakan dan aturan perdagangan aset kripto berbeda di setiap negara. Berikut pengaturan perdagangan dan kebijakan terkait aset kripto di beberapa negara.

(1) Singapura. Monetary Authority of Singapore (MAS) menerapkan *Payment Services Act* (2019). Singapura menetapkan kripto sebagai *Digital Payment Token* dengan lisensi bagi exchange dan standar TPPU/TPPT yang ketat (MAS, 2023).
(2) Uni Eropa. Regulasi *Markets in Crypto Assets* (MiCA, 2023) memberikan kerangka tunggal untuk seluruh negara anggota, termasuk izin operasi, *white paper disclosure*, dan aturan *stablecoin* (European Commission 2023).
(3) Amerika Serikat. Securities and Exchange Commission (SEC) mengklasifikasikan sebagian besar token sebagai sekuritas, sementara Commodity Futures Trading Commission (CFTC) menganggap bitcoin dan Ethereum sebagai komoditas. Fragmentasi regulasi masih menjadi isu besar (IMF, 2023).
(4) Jepang. Financial Services Agency (FSA) menerapkan regulasi ketat sejak 2017, termasuk persyaratan *custody* dan segregasi aset nasabah, serta lisensi wajib bagi *exchange* (OECD, 2025).

Meskipun pendekatannya beragam, tren global menunjukkan perlunya regulasi ketat, transparansi, dan perlindungan konsumen dalam ekosistem aset kripto. Hal ini mengingat aset kripto memang memiliki risiko dan tantangan yang cukup tinggi. Beberapa tantangan utama dalam penggunaan dan pengelolaan aset kripto, antara

lain, (a) volatilitas harga yang ekstrem, sering kali mencapai ratusan persen dalam waktu singkat, sehingga meningkatkan risiko kerugian investor (Nasution *et al.*, 2025); (b) penyalahgunaan kripto untuk tindak pidana seperti pencucian uang dan penipuan berkedok investasi (Kharisma & Uwais, 2023); dan (c) ketiadaan instrumen hukum spesifik terkait klasifikasi aset digital baru, seperti *stablecoin* dan *non-fungible token* (NFT), yang semakin populer di kalangan investor. Untuk mengatasi hal tersebut, para ahli merekomendasikan formulasi kebijakan baru yang lebih adaptif terhadap inovasi teknologi, memperketat pengawasan promosi dan iklan produk kripto, serta meningkatkan literasi digital dan keuangan masyarakat (Kharisma & Uwais, 2023).

Simpulan

Salah satu inovasi yang paling menonjol dalam perkembangan teknologi keuangan digital adalah munculnya aset kripto atau cryptocurrency, yang menjadi instrumen investasi, pembayaran, hingga spekulasi. Aset kripto merupakan inovasi digital berbasis blockchain yang berkembang pesat akhir-akhir ini, termasuk di Indonesia. Pasar kripto Indonesia tumbuh signifikan, meskipun menunjukkan tren pertumbuhan yang fluktuatif. Pertumbuhan pasar kripto didorong oleh generasi muda yang mencari alternatif investasi digital. Perkembangan ini diiringi tantangan besar, seperti volatilitas harga, risiko pencucian uang, serta potensi mengganggu stabilitas moneter.

Sejarah regulasi kripto di Indonesia dimulai dengan klasifikasinya asset kripto sebagai komoditas di bawah Bappebti, lalu dialihkan ke OJK dan BI melalui UU P2SK dan PP 49/2024. Saat ini, aset kripto diperlakukan sebagai instrumen investasi, bukan alat pembayaran sah. Pengaturan teknisnya diperkuat melalui POJK No. 27/2024 tentang perdagangan aset keuangan digital dan POJK No. 16/2025 terkait fit and proper test serta tata kelola pelaku usaha kripto.

Secara internasional, praktik regulasi aset kripto beragam, setiap negara memiliki kebijakan dan aturan perdagangan kripto yang berbeda. Meskipun dengan pendekatan beragam, tren global menunjukkan perlunya regulasi ketat, transparansi, dan perlindungan konsumen dalam ekosistem aset kripto. Hal ini mengingat aset kripto memang memiliki risiko dan tantangan yang cukup tinggi.

Rekomendasi

Meski menghadapi risiko, perkembangan kripto memunculkan peluang inovasi seperti *stablecoin*, inovasi keuangan terdesentralisasi, NFT, tokenisasi aset riil, dan lain sebagainya. DPR RI, khususnya Komisi XI perlu memberikan payung hukum yang kuat dengan memasukkan aturan terkait pelindungan konsumen dalam perdagangan aset kripto, Rencana Induk Aset Digital Nasional (RIADN), serta audit aset digital dalam revisi UU P2SK. Hal ini penting untuk melindungi konsumen dari volatilitas harga dan pencegahan terhadap praktik-praktik penyalahgunaannya. Aturan ini juga dibutuhkan untuk menjaga keberlanjutan ekosistem perdagangan aset kripto dan pemantauan hukum yang lebih spesifik terkait klasifikasi aset digital baru, seperti *stablecoin* dan *non-fungible token* (NFT), yang semakin populer di kalangan investor.

Pemerintah hendaknya menerapkan prinsip *same activity, same risk, same regulation* agar inovasi di sektor keuangan ini tidak menimbulkan celah hukum dan risiko sistemik. Selain itu, harmonisasi pengaturan antar lembaga juga dibutuhkan agar tidak menimbulkan risiko ketidakpatuhan bagi pelaku usaha. Koordinasi lintas negara juga perlu ditingkatkan mengingat sifat global aset kripto dan potensinya dalam memengaruhi stabilitas keuangan internasional.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Mitra Bestari, Prof. Dr. Eleonora Sofilda, S.E., M.Si., yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

Asosiasi Blockchain Indonesia (ABI). (2025, September 24). *Memaksimalkan potensi aset kripto Indonesia.* RDPU Komisi XI DPR RI, Jakarta.

Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi. (2022). *Laporan tahunan perdagangan aset kripto di Indonesia*. Kementerian Perdagangan RI.

Chaum, D. (1983). Blind Signatures for Untraceable Payments. In: Chaum, D., Rivest, R.L., Sherman, A.T. (eds) *Advances in Cryptology*. Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-1-4757-0602-4_18

European Central Bank. (2022). *The crypto-asset market: Developments and regulatory outlook*. European Central Bank.

Financial Stability Board. (2020). *Regulation, supervision and oversight of "global stablecoin" arrangements* [Final report and high-level recommendations]. fsb.org. https://www.fsb.org/uploads/P131020-3.pdf

International Monetary Fund. (2023). *Global financial stability report: Crypto risk and regulation*. IMF.

Hamin, D. I. (2020). Crypto currensi dan pandangan legalitas menurut Islam: Sebuah literature review. *JAMBURA: Jurnal Ilmiah Manajemen dan Bisnis. 3*(2).

Kharisma, D. B., & Uwais, I. (2023). Studi komparasi regulasi perdagangan aset kripto di Indonesia, Amerika Serikat, dan Jepang. *Perspektif: Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan, 28*(3), 141–155.

Lánský, J. (2018). Possible state approaches to cryptocurrencies. *Journal of Systems Integration, 9,* 19-31.

Mahendra, M. R, & Rakhmadi, R. (2025). Analisis tantangan dan peluang regulasi mata uang kripto terhadap stabilitas pasar keuangan global dan diplomasi ekonomi. *Journal of Economic and Management (JEM) Terekam Jejak, 2*(1). https://journal.terekamjejak.com/index.php/jem/article/view/230/123

Monetary Authority of Singapore (MAS). (2023). *Payment Services Act: Guidelines on digital payment tokens*. Singapore: MAS. Retrieved September 20, 2025.

Nasution, M. Z. Z. B., Hakim, A., & Maulana, A. (2025). Tantangan dan strategi dalam manajemen risiko investasi cryptocurrency di Indonesia. *Journal of Science and Social Research*, *8*(1), 543–551. http://jurnal.goretanpena.com/index.php/JSSR

Nugrahaningsih, W., & Nugroho, N. T. (2024). Analisis yuridis pemanfaatan aset kripto untuk kepentingan investasi dan transaksi di Indonesia. Sosial Simbiosis: *Jurnal Integrasi Ilmu Sosial dan Politik*, *1*(2), 104–115. https://doi.org/10.62383/sosial.v1i2.232

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Tokenisation of assets and distributed ledger technologies in financial markets: Potential impediments to market development and policy implications. *OECD Business and Finance Policy Papers, No. 75, OECD Publishing.* https://doi.org/10.1787/40e7f217-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a). *Environmental impact of digital assets: Crypto-asset mining and DLT consensus mechanisms. OECD Business and Finance Policy Papers*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8d834684-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b). *Institutionalisation of crypto-assets and DeFi–TradFi interconnectedness.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5d9dddbe

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022c). *Lessons from the crypto winter: DeFi versus CeFi (OECD Business and Finance Policy Papers)*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/199edf4f-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Tokenisation of assets and distributed ledger technologies in financial markets: Potential impediments to market development and policy implications* (OECD Business and Finance Policy Papers, No. 75). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bf84ff64-en

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 27 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Perdagangan Aset Keuangan Digital Termasuk Aset Kripto. Jakarta: OJK. (2024)

Pieloor, A. F. (2025). *Program penjaminan polis JAS MERAH.* RDPU Komisi XI DPR RI tanggal 24 September 2025, Jakarta.

Ramadhan, M. S., Murty, T., Nugraha, A., & Arifin, M. Z. (2021). Legitimasi *cryptocurrency* (mata uang digital) sebagai aset korporasi. *RechtIdee, 16*(2), 246–260.

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

PENGASUHAN ANAK: KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI

Sali Susiana*

Abstrak

Terdapat berbagai masalah yang terkait dengan pengasuhan anak, seperti kekerasan/penganiayaan oleh pekerja rumah tangga, pengasuh di tempat penitipan anak, panti asuhan, atau pondok pesantren, bahkan oleh orang tuanya sendiri. Isu lain yaitu anak yang orang tuanya bercerai dan dampak era digital terhadap anak. Tulisan ini menguraikan kebijakan yang terkait pengasuhan anak dan menganalisis implementasi kebijakan tersebut di lapangan dengan metode *literature review*. Hasil analisis menunjukkan bahwa Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat untuk pengasuhan anak yang dijamin dalam konstitusi, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Pelindungan Anak, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Namun implementasi kebijakan/program pengasuhan anak masih menghadapi berbagai kendala, baik aspek struktural (sumber daya manusia, anggaran, dan sarana-prasarana/fasilitas) maupun aspek kultural (sosial budaya). DPR RI melalui fungsi anggaran perlu mendorong mekanisme penganggaran (melalui APBN dan APBD) yang mampu memastikan alokasi dana yang memadai dan proporsional untuk semua program yang terkait dengan pengasuhan anak; melalui fungsi pengawasan perlu melakukan pengawasan terhadap implementasi seluruh kebijakan dan program yang terkait dengan pengasuhan anak; dan melalui fungsi legislasi, dapat menginisiasi Rancangan Undang-Undang tentang Pengasuhan Anak agar implementasi kebijakan tentang pengasuhan anak lebih optimal.

Latar Belakang

Pelindungan anak di Indonesia diatur dalam berbagai undang-undang, dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) sebagai pengawas utama yang berfokus pada pemenuhan hak dan perlindungan anak. Namun demikian berbagai isu yang berkaitan pelindungan anak, termasuk dalam pengasuhan anak, masih menjadi masalah yang dihadapi Indonesia. Kasus penganiayaan terhadap anak oleh pekerja rumah tangga (PRT) di Depok, Jawa Barat pada awal Oktober 2025 (Puspitasari, 2025) misalnya, menunjukkan bahwa anak sangat rentan terhadap tindak kekerasan oleh orang dewasa di sekitarnya.

Kekerasan juga dapat dilakukan pengasuh di tempat penitipan anak (TPA). Seorang pengasuh TPA di Sawangan, Depok, diduga menyiramkan air panas ke tubuh bayi berusia 1 tahun 3 bulan karena kesal (Iswahyudi, 2024). Sebelumnya juga terjadi kasus penganiayaan terhadap dua balita (2 tahun dan 9 bulan) oleh pengasuh di TPA lainnya di Depok, Jawa Barat (Mohay & Prabawati, 2024). Anak yang berada di panti

*Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Kesejahteraan Rakyat
e-mail: sali.susiana@dpr.go.id

asuhan dan pondok pesantren juga rentan menjadi korban kekerasan. Di Palembang, Sumatera Selatan, 18 anak di panti asuhan menjadi korban kekerasan fisik dan verbal dari pengurus panti (Hutasoit, 2023).

Orang tua sebagai orang terdekat yang mengasuh anaknya sendiri, bahkan juga dapat menjadi pelaku kekerasan. Pada awal September 2025 media banyak memberitakan tentang kasus seorang ibu di Kabupaten Bandung, Jawa Barat yang menghabisi nyawa kedua anaknya lalu bunuh diri (Costa, 2025). Berbagai kasus kekerasan terhadap anak tersebut memengaruhi tumbuh kembang anak dan menghambat pemenuhan hak anak.

Isu lain yang terkait dengan pengasuhan yaitu anak yang orang tuanya bercerai. Perceraian merupakan beban tersendiri bagi anak sehingga tidak hanya berdampak secara psikis (Meyrina *et al.*, 2024; Ramadhani & Krisnani, 2019), melainkan juga berdampak pada perkembangan psikososial anak (Kurniawan *et al.*, 2023). Anak-anak dari orang tua yang bercerai cenderung kurang baik kondisinya dalam hal kesehatan mental, kinerja akademis, dan hubungan keluarga dibandingkan dengan teman sebaya dari keluarga yang utuh (Moen, 2023).

Era digital juga memengaruhi pengasuhan. Perkembangan teknologi digital yang sangat cepat dan adanya perubahan struktur dalam keluarga menyebabkan pengasuhan anak menjadi semakin kompleks yang menuntut orang tua mampu menyeimbangkan nilai tradisional dan kebutuhan modern (Rahmawati & Nur, 2025). Tulisan ini bertujuan untuk menguraikan kebijakan yang terkait pengasuhan anak dan menganalisis implementasi kebijakan tersebut di lapangan dengan metode *literature review*.

Kebijakan yang Terkait dengan Pengasuhan Anak

Hak anak dijamin dan dilindungi oleh konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28B ayat (2) menyatakan bahwa setiap anak memiliki hak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, serta berhak mendapat pelindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Selanjutnya terdapat Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan pelindungan anak. UUPA menegaskan kewajiban dan tanggung jawab berbagai pihak, meliputi: (1) negara, pemerintah, dan pemerintah daerah bertanggung jawab menghormati pemenuhan hak anak tanpa diskriminasi, serta wajib merumuskan dan melaksanakan kebijakan pelindungan anak, termasuk upaya membangun Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA); (2) orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengasuh, memelihara, mendidik, melindungi anak, menumbuhkembangkan sesuai minat/bakat, mencegah perkawinan pada usia anak, dan memberikan pendidikan karakter; dan (3) setiap anak berhak untuk diasuh oleh orang tuanya sendiri. Pemisahan dari orang tua (misalnya karena perceraian, ditahan, atau orang tua bekerja di luar negeri) hanya dapat dilakukan sebagai pertimbangan terakhir dan harus dilakukan demi kepentingan terbaik anak.

Kebijakan lain yang terkait dengan pengasuhan anak yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak pada Fase Seribu Hari Pertama Kehidupan (UU KIA). Dalam UU KIA diatur tentang cuti melahirkan bagi ibu (Pasal 4) dan cuti bagi suami untuk mendampingi istri pada masa persalinan atau saat mengalami keguguran; istri mengalami masalah kesehatan, gangguan kesehatan,

dan/atau komplikasi pascapersalinan atau keguguran; anak yang dilahirkan mengalami masalah kesehatan, gangguan kesehatan, dan/atau komplikasi; istri yang melahirkan meninggal dunia; dan/atau anak yang dilahirkan meninggal dunia (Pasal 6).

Selain itu, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan Anak yang diamanatkan oleh Pasal 38A UUPA. Sebagai peraturan turunan dari PP ini, terdapat Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pengasuhan Anak yang antara lain mengatur mengenai dua lembaga penting, yaitu Lembaga Asuhan Anak dan Lembaga Pengasuhan Anak.

Terkait pemenuhan hak anak, terdapat Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (Perpres KLA) dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak. Kebijakan ini merupakan pelaksanaan Pasal 21 UUPA yang mengamanatkan pemerintah daerah untuk menjamin terwujudnya pemenuhan hak dan pelindungan khusus anak melalui pengembangan KLA. Pengukuran KLA menggunakan 24 indikator yang mencerminkan pemenuhan hak dan pelindungan khusus anak dari aspek kelembagaan dan 5 klaster substansi Konvensi Hak Anak.

Selanjutnya terdapat Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Layanan Pemenuhan Hak Anak. Dalam peraturan ini antara lain diatur mengenai pengasuhan layak anak yang didefinisikan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan kasih sayang, kelekatan, keselamatan, dan kesejahteraan yang menetap dan berkelanjutan demi kepentingan terbaik bagi anak tanpa diskriminasi sesuai dengan kondisi serta tahapan tumbuh kembang anak (Pasal 1). Pengasuhan layak anak merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan layanan pemenuhan hak anak (Pasal 3). Selanjutnya dalam lampiran peraturan tersebut dinyatakan bahwa pemenuhan hak anak atas pengasuhan keluarga dan lingkungan dilakukan melalui pembentukan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA), Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA); dan Taman Asuh Ramah Anak (TARA).

PUSPAGA adalah tempat pembelajaran yang bertujuan meningkatkan kualitas kehidupan keluarga melalui peningkatan kapasitas orang tua/keluarga dalam mengasuh dan melindungi anak. Layanan PUSPAGA meliputi konsultasi, konseling, bimbingan masyarakat, dan rujukan, dengan sasaran program pencegahan, pengurangan risiko, dan penanganan kasus. PUSPAGA diharapkan menjadi layanan satu pintu (*one stop services*) yang mudah diakses untuk mengurangi jumlah anak bermasalah akibat kegagalan pengasuhan.

TARA adalah tempat yang memberikan layanan pengasuhan sementara untuk anak usia 0–6 tahun, berfungsi sebagai pengganti peran orang tua saat bekerja (*daycare*/TPA). TARA bertujuan untuk memastikan anak tumbuh sehat fisik, mental, dan jiwa, sesuai fase tumbuh kembangnya. TARA wajib menyediakan layanan fisik (pemenuhan gizi, imunisasi), layanan psikologis (psikoedukasi bagi orang tua tentang pengasuhan berbasis hak anak), dan harus memastikan rasio pengasuh dan anak yang sesuai standar, misalnya 1:4 untuk anak usia di bawah 2 tahun.

Salah satu pelindungan dan pemenuhan hak anak yang sangat mendasar adalah dalam bidang kesehatan. Salah satu indikator KLA dalam klaster "Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan" yaitu Pelayanan Ramah Anak di Puskesmas (PRAP). PRAP

adalah upaya atau pelayanan di puskesmas yang dilakukan berdasarkan pemenuhan, pelindungan, dan penghargaan atas hak-hak anak sesuai 4 prinsip pelindungan anak, yaitu: nondiskriminasi; kepentingan terbaik bagi anak; hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; serta penghargaan terhadap pendapat anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak [Kemen PPPA], 2024). PRAP merupakan upaya pelayanan di fasilitas kesehatan yang memprioritaskan pemenuhan hak anak dan melindungi mereka dari kekerasan dan diskriminasi. PRAP berfokus pada upaya promotif dan preventif untuk meningkatkan derajat kesehatan anak. PRAP juga berperan dalam mengeluarkan Surat Keterangan Lahir (SKL) yang terintegrasi dengan Dukcapil untuk pembuatan akta kelahiran, Kartu Keluarga (KK), dan KIA (Kemen PPPA, 2024).

Selain itu, di lingkungan pendidikan terdapat Program Satuan Pendidikan Ramah Anak yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 8 Tahun 2014 tentang Kebijakan Sekolah Ramah Anak (SRA). SRA adalah satuan pendidikan formal, nonformal, dan informal yang mampu memberikan pemenuhan hak dan pelindungan khusus anak, termasuk mekanisme pengaduan kasus. SRA bertujuan mengubah paradigma orang dewasa di lingkungan pendidikan dari pengajar menjadi pembimbing, orang tua, dan sahabat anak. Kebijakan SRA wajib mencakup tata tertib dengan bahasa positif, melarang hukuman badan, dan melarang bentuk hukuman lain yang merendahkan martabat peserta didik (seperti menghina atau mengejek). Khusus madrasah, juga telah diterbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Nomor B-86/DJ.I/PP.03/01 Tahun 2022 tentang Penerapan Satuan Pendidikan Ramah Anak pada Madrasah.

Kemen PPPA sejak tahun 2016 juga telah menginisiasi Program Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM), sebuah gerakan dari jaringan atau kelompok warga pada tingkat masyarakat yang bekerja secara terkoordinasi untuk mencapai tujuan pelindungan anak (Kemen PPPA & Wahana Visi Indonesia, 2021). PATBM merupakan inisiatif masyarakat untuk melakukan upaya pencegahan dengan membangun kesadaran masyarakat agar terjadi perubahan pemahaman, sikap dan perilaku yang memberikan pelindungan kepada anak.

Di tingkat daerah juga terdapat berbagai program yang terkait dengan pemenuhan hak anak dan implementasi Program KLA. Sebagai contoh, di Provinsi DKI Jakarta terdapat Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA), sebuah tempat dan/atau ruang terbuka yang memadukan kegiatan dan aktivitas warga dengan mengimplementasikan 10 Program Pokok Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dengan Program Kota Layak Anak.

Implementasi

Hasil penelitian Patilima (2025), yang mengidentifikasi kebijakan *parenting* berbasis hak anak di berbagai negara serta faktor yang memengaruhi keberhasilannya, menunjukkan bahwa Indonesia dan Malaysia menghadapi hambatan sosial dan budaya dalam implementasi kebijakan tersebut. Temuan penelitian menunjukkan bahwa banyak negara berkembang menghadapi resistensi terhadap konsep *parenting* berbasis hak anak (Patilima, 2025).

Terkait implementasi UUPA, hasil penelitian Syah (2023) di Panti Asuhan Budi Luhur Kabupaten Kudus menunjukkan bahwa hak untuk dapat hidup, tumbuh,

berkembang, beribadah menurut agamanya, memperoleh pendidikan, menyatakan dan didengar pendapatnya, beristirahat, mendapat pelindungan dari perlakuan diskriminasi dan eksploitasi, dan memperoleh pelindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik sudah terpenuhi. Namun masih ditemui kendala, yaitu keterbatasan finansial dan kurangnya sumber daya manusia.

Implementasi KLA juga masih menghadapi kendala. Hasil penelitian Rahmawati & Wahyuni (2024) di Kabupaten Klaten menunjukkan bahwa meskipun pemenuhan indikator KLA sudah cukup baik namun masih ada kendala, yaitu kurangnya kesadaran dan tanggung jawab para agen pelaksana kebijakan yang tergabung dalam Gugus Tugas KLA sehingga substansi pelindungan anak dan pemenuhan hak anak belum dilaksanakan secara maksimal. Khusus yang terkait dengan pengasuhan alternatif, hasil penelitian Sari (2024) mengenai implementasi Program KLA pada Klaster Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif di Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa meskipun sudah berjalan dengan baik namun implementasinya belum sepenuhnya optimal karena masih terdapat sumber daya manusia yang kurang memahami program tersebut serta kepatuhan dan daya tanggap para aktor yang terlibat masih kurang responsif.

Implementasi PUSPAGA antara lain dapat dilihat dari hasil penelitian Fitriati *et al.* (2023) tentang implementasi PUSPAGA dalam merealisasikan lingkungan ramah perempuan dan peduli anak di Kabupaten Nagan Raya Provinsi Aceh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jika dilihat dari 3 indikator, masih ditemukan beberapa kendala, yaitu adanya benturan tanggung jawab antara pekerjaan sebagai aparatur desa dan sebagai pelaksana PUSPAGA dan kurangnya promosi kepada masyarakat.

Kendala implementasi PUSPAGA juga dapat dilihat dari hasil penelitian Angesti & Azizah (2023) tentang implementasi Pelayanan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Projotamansari di Kabupaten Bantul dalam pencegahan kekerasan pada anak. Dari 5 indikator, baru 2 indikator yang memenuhi standar penilaian, yaitu kelembagaan dan sumber daya. Pelayanan publik belum optimal karena fasilitas yang tersedia belum lengkap, informasi terkait PUSPAGA belum diketahui semua anggota masyarakat sehingga menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat, serta pelayanan yang dilakukan belum memenuhi mutu baku.

Implementasi RBRA dapat diketahui dari hasil penelitian Herlina & Nadiroh (2018) tentang peran strategis Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA) dalam rangka pemenuhan hak anak terhadap lingkungan. Melalui analisis model William Dunn dan Merilee Grindle ditemukan bahwa peran strategis RPTRA dalam pemenuhan hak anak terhadap lingkungan belum optimal.

Hal ini berbeda dengan hasil penelitian Shadrina *et al.* (2024) tentang evaluasi kualitas fisik dan nonfisik pada Taman Adipura Kencana Kabupaten Kudus. Meskipun Taman Adipura Kencana telah terverifikasi sejak tahun 2019 untuk masuk ke dalam kategori RBRA di Kabupaten Kudus, kelengkapan fasilitas dan kondisi fisik taman yang kemudian menjadikan kesesuaian dari konsep RBRA tersebut berkurang. Selain itu, perhatian perlu diberikan pada faktor keamanan, keselamatan, aksesibilitas, kesehatan, keindahan, dan kenyamanan dalam perancangan agar kegiatan belajar dan bermain di Taman Adipura Kencana dapat berjalan efektif.

Faktor sumber daya manusia (SDM) dan anggaran menjadi kendala dalam implementasi RPTRA. Hal tersebut dapat dilihat pada hasil penelitian Puspitaningrum *et al.* (2025) di RPTRA Bambu Petung, Jakarta Timur. Program

RPTRA Bambu Petung telah berhasil memenuhi hak-hak anak seperti hak bermain, bersosialisasi dan berekreasi, hak pengembangan minat dan bakat, serta hak pendidikan. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala, antara lain keterbatasan sumber daya manusia sebagai tenaga pengajar kegiatan PAUD, keterbatasan anggaran akibat *refocusing* dana untuk penanganan Covid-19, dan keterbatasan sarana prasarana lahan parkir dan panggung terbuka.

Program SRA berdampak positif pada lingkungan sekolah dan pembentukan karakter siswa. Hal ini antara lain dapat diketahui dari hasil penelitian Salam *et al.* (2023) tentang efektivitas implementasi Program SRA di SMPN 2 Kota Ternate yang mencakup pembentukan lingkungan inklusif, kualitas pembelajaran yang lebih baik, keterlibatan komunitas, pengelolaan lingkungan berkelanjutan, dan partisipasi yang lebih transparan. Meskipun terdapat kendala seperti pergantian kepemimpinan dan kurangnya partisipasi dalam pelatihan, implementasi telah membawa dampak positif dalam menciptakan lingkungan sekolah yang kondusif, meningkatkan kualitas pembelajaran, dan mengajarkan tanggung jawab terhadap lingkungan.

Terkait dengan implementasi PATBM, hasil penelitian Azizah (2024) di Desa Tambak Kalisogo Kecamatan Jabon, Kabupaten Sidoarjo menunjukkan bahwa implementasi PATBM di desa tersebut masih menghadapi beberapa kendala, terutama terkait sumber daya manusia dan fasilitas. Kendala lain dalam implementasi PATBM juga ditunjukkan oleh hasil penelitian Sari *et al.* (2025) di Desa Tegal Kertha Kecamatan Denpasar Barat Kota Denpasar. Di desa ini implementasi PATBM belum optimal karena masih ada beberapa kendala, meliputi indikator organisasi (aspek SDM, yaitu sulitnya merekrut relawan dan keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan program); indikator interpretasi (kurang meratanya sosialisasi kepada masyarakat); dan indikator aplikasi (belum terdapat jadwal pasti tentang pemberian sosialisasi program PATBM kepada masyarakat).

Dari berbagai temuan penelitian tersebut, kendala dalam implementasi kebijakan yang terkait dengan pengasuhan anak dapat disederhanakan ke dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Kendala Implementasi Kebijakan/Program yang Terkait dengan Pengasuhan Anak

Kebijakan/Program	Kendala
Kebijakan *parenting* berbasis hak anak	Hambatan sosial dan budaya
UU tentang Perlindungan Anak	Keterbatasan finansial dan kurangnya sumber daya manusia
Kota/Kabupaten Layak Anak (KLA)	Kurangnya kesadaran dan tanggung jawab para agen pelaksana kebijakan yang tergabung dalam Gugus Tugas KLA
Pengasuhan alternatif	- Sumber daya manusia yang kurang memahami program - Kepatuhan dan daya tanggap para aktor yang terlibat masih kurang responsif
PUSPAGA	Adanya benturan tanggung jawab antara pekerjaan sebagai aparatur desa dan sebagai pelaksana PUSPAGA dan kurangnya promosi kepada masyarakat.
Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA)	- Kelengkapan fasilitas dan kondisi fisik taman - Faktor keamanan, keselamatan, aksesibilitas, kesehatan, keindahan, dan kenyamanan dalam perancangan

Kebijakan/Program	Kendala
Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA)	- Keterbatasan sumber daya manusia sebagai tenaga pengajar kegiatan PAUD - Keterbatasan anggaran - Keterbatasan sarana prasarana lahan parkir dan panggung terbuka
Sekolah Ramah Anak (SRA)	- Pergantian kepemimpinan - Kurangnya partisipasi dalam pelatihan
Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM	- Indikator organisasi (aspek sumber daya manusia dan keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan program) - Indikator interpretasi (kurang meratanya sosialisasi kepada masyarakat) - Indikator aplikasi (belum terdapat jadwal pasti tentang pemberian sosialisasi program PATBM kepada masyarakat) - Keterbatasan fasilitas

Sumber: data diolah, 2025.

Dari matriks tersebut kendala dalam implementasi kebijakan/program yang terkait dengan pengasuhan anak dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu *pertama,* aspek struktural, meliputi sumber daya manusia, anggaran, dan sarana-prasarana/fasilitas. *Kedua,* aspek kultural, yaitu yang terkait dengan kondisi sosial budaya, termasuk masih minimnya sosialisasi. Dengan demikian, agar implementasi kebijakan/program yang terkait dengan pengasuhan anak lebih optimal, kedua aspek ini harus dapat diatasi.

Simpulan

Dari sisi kebijakan, Indonesia telah memiliki hukum yang kuat untuk pengasuhan anak, baik dalam konstitusi, UUPA, UU KIA, maupun berbagai peraturan pelaksananya, mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Menteri dan Surat Edaran. Semua peraturan tersebut mewajibkan negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua untuk melaksanakan pelindungan anak, termasuk di dalamnya pengasuhan anak. Kebijakan tersebut selanjutnya dituangkan dalam berbagai program seperti KLA yang mencakup program-program strategis seperti PUSPAGA, TARA, SRA, PRAP, RPTRA, dan PATBM. Adapun kendala dalam implementasi kebijakan/program yang terkait dengan pengasuhan anak meliputi aspek struktural (sumber daya manusia, anggaran, dan sarana-prasarana/fasilitas) dan aspek kultural (sosial budaya).

Rekomendasi

DPR RI melalui fungsi anggaran perlu mendorong mekanisme penganggaran (melalui APBN dan APBD) yang mampu memastikan alokasi dana yang memadai dan proporsional untuk semua program yang terkait dengan pengasuhan anak. Ada pun melalui fungsi pengawasan, DPR RI perlu melakukan pengawasan terhadap implementasi seluruh kebijakan dan program yang terkait dengan pengasuhan anak, termasuk monitoring dan evaluasi terhadap peran pemerintah daerah. Sementara itu, melalui fungsi regulasi, DPR RI dapat memulai untuk menginisiasi Rancangan Undang-Undang tentang Pengasuhan Anak agar implementasi kebijakan tentang pengasuhan anak lebih optimal.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Mitra Bestari, Ibu Sri Nurherwati, S.H., yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

Angesti, M. S., & Azizah, F. N. (2023). Implementasi Pelayanan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) Projotamansari di Kabupaten Bantul dalam pencegahan kekerasan pada anak. *Jurnal Riset Daerah, 23*(3), 4509-4518.

Azizah, I. (2024). *Implementasi Program Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM)* [Skripsi]. Prodi Administrasi Publik Fakultas Bisnis, Hukum, dan Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Sidoarjo.

Costa, F. M. L. (2025, September 5). Dipicu masalah ekonomi, Ibu di Bandung diduga membunuh dua anaknya sebelum bunuh diri. *Kompas*. https://www.kompas.id/artikel/masalah-ekonomi-ibu-di-bandung-diduga-habisi-dua-anaknya-sebelum-bunuh-diri

Fitriati, C. A., Safrida., Pratama, A., & Marefanda, N. (2023). Implementasi Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA) dalam merealisasikan lingkungan ramah perempuan dan peduli anak Kabupaten Nagan Raya. *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 5*(2). https://doi.org/10.14710/dialogue.v5i2.17837

Herlina, N., & Nadiroh. (2018). Peran strategis ruang publik terpadu ramah anak dalam rangka pemenuhan hak anak terhadap lingkungan. *Jurnal Pendidikan Usia Dini, 12*(1), 104-117. https://doi.org/10.21009/JPUD.12109

Hutasoit, L. (2023, Februari 28). 18 anak korban kekerasan panti asuhan di Palembang masuk rumah aman. *IDN Times*. https://www.idntimes.com/news/indonesia/18-anak-korban-kekerasan-panti-asuhan-di-palembang-masuk-rumah-aman-00-sbfjr-kslgcb

Iswahyudi. (2024, Desember 6). Tragis! Kekerasan di daycare Depok kembali terjadi, apa yang salah? *Rublik Depok*. https://depokraya.pikiran-rakyat.com/publik-depok/pr-3298849614/tragis-kekerasan-di-daycare-depok-kembali-terjadi-apa-yang-salah

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. (2024). *Petunjuk teknis pelayanan ramah anak di Puskesmas*.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak & Wahana Visi Indonesia. (2021). *Panduan Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) pada masa adaptasi kebiasaan baru pandemi Covid-19*.

Kurniawan, K., Nur'aeni, Y., Nugraha, P., Maysarah, V., Dina., & Zahra, S. (2023). Dampak perceraian orangtua terhadap perkembangan psikososial anak: *A scoping review*. *Jurnal Keperawatan dan Kesehatan, 11*(2), 163-175. https://doi.org/10.20527/jdk.v11i2.485

Meyrina, L., Achdiani, Y., & Nastia, G. I. P. (2024, Oktober-Desember). Dampak perceraian terhadap psikologis anak. *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS), 3*(2), 911-914. https://doi.org/10.62379/jishs.v3i3.2393

Moen, B. (2023). The effects of parental divorce and separation on children. *Canadian Journal of Family and Youth, 15*(2), 139-145. https://doi.org/10.29173/cjfy29926

Mohay, F., & Prabawati, G. (2024, Agustus 1). Korban penganiayaan pemilik daycare di Depok lebih dari satu, bayi 9 bulan ditarik dan diinjak. *Tribunnews.com*. https://www.tribunnews.com/regional/2024/08/01/korban-penganiayaan-pemilik-daycare-di-depok-lebih-dari-satu-bayi-9-bulan-ditarik-dan-diinjak

Patilima, H. (2025). Parenting berbasis hak anak: Integrasi kebijakan global dalam pendidikan dan pengasuhan. *Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini, 9*(1), 247-258. https://doi.org/10.31004/obsesi.v9i1.6870

Puspitaningrum, T. A., Dwimawanti, I. H., & Djumiarti, T. (2025). Evaluasi program ruang publik terpadu ramah anak dalam upaya pemenuhan hak anak di RPTRA Bambu Petung Jakarta Timur. *Journal of Public Policy and Management Review, 12*(3), 439-455. https://doi.org/10.14710/jppmr.v12i3.39847

Puspitasari, D. (2025, Oktober 1). Dalih ART di Depok aniaya anak majikan karena capek. *Detik*. https://news.detik.com/berita/d-8139123/dalih-art-di-depok-aniaya-anak-majikan-karena-capek

Rahmawati., & Nur, H. (2025, April). Pengasuhan di era digital: Menyeimbangkan teknologi, nilai tradisional, dan dinamika keluarga modern. *Arus Jurnal Sains dan Teknologi (AJST), 3*(1), 37-47. https://doi.org/10.57250/ajst.v3i1.1126

Rahmawati, I., & Wahyuni, S. (2024). Implementasi kebijakan kabupaten layak anak di Kabupaten Klaten (Studi kasus pada anak yang membutuhkan perlindungan khusus). *Res Publica, Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik, 8*(1), 113-130. https://doi.org/10.20961/respublica.v8i1.78803

Ramadhani, P. E., & Krisnani, H. (2019, Juli). Analisis dampak perceraian orang tua terhadap anak remaja. *Jurnal Pekerjaan Sosial, 2*(1), 109-119. https://doi.org/10.24198/focus.v2i1.23126

Salam, R., Pamuti, & Nasarudin. (2023, Oktober). Efektivitas implementasi program sekolah ramah anak di SMPN 2 Kota Ternate. *Jurnal Ilmu Manajemen dan Pendidikan (JIMPIAN), 3*(2), 81-88. https://doi.org/10.30872/jimpian.v3i2.2538

Sari, A. P. (2024). *Implementasi program Kota Layak Anak (KLA) pada klaster lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif di Kota Pekanbaru* [Skripsi]. Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Sari, N. K. D. P., Wirantari, I. D. A. P., & Lukman, J. P. (2025). Implementasi Program Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM) dalam menangani tindakan kekerasan terhadap anak di Desa Tegal Kertha Kota Denpasar. *Socio-Political Communication and Policy Review, 2*(2). https://doi.org/10.61292/shkr.214

Shadrina, S. N., Rahayu, M. J., & Pujantiyo, B. S. (2024). Evaluasi kualitas fisik dan nonfisik pada Ruang Bermain Ramah Anak (RBRA) (Studi kasus Taman Adipura Kencana Kabupaten Kudus). *Desa-Kota: Jurnal Wilayah, Kota, dan Permukiman, 6*(1), 123-137. https://doi.org/10.20961/desa-kota.v6i1.78175.123-137

Syah, T. A. (2023). *Implementasi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perlindungan anak terhadap pemenuhan hak-hak anak (Studi kasus di Panti Asuhan Budi Luhur di Kabupaten Kudus)* [Skripsi]. Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

KABINET DAN RANGKAP JABATAN WAKIL MENTERI

Prayudi*

Abstrak

Kabinet pemerintahan Presiden Prabowo Subianto sebagai hasil Pemilu 2024 menggabungkan berbagai segmen dan unsur-unsurnya yang lintas partai, kelompok, dan kepentingan. Pergeseran unsur tertentu dari kelompok dan kepentingan itu memang terjadi dalam kisaran 1 tahun pemerintahannya, tetapi pola patronase dengan karakter politik kartel cenderung masih kuat bertahan. Pola politik pengisian kabinet ini juga tercermin dari posisi rangkap jabatan wamen sebagai komisaris di BUMN yang sedari awal sukar dihindarkan sekadar pemahamannya secara normatif yang posisi keanggotaannya sebagai bukan anggota kabinet. Tulisan ini membahas permasalahan berikut: apa yang mendasari rangkap jabatan wamen diterapkan di tengah tuntutan reformasi tata kelola pemerintahan dan bagaimana dampaknya bagi kabinet terhadap jalannya pemerintahan? Hasil analisis menunjukkan bahwa rangkap jabatan politik wamen ini akan berdampak terhadap tata kelola pemerintahan. Langkah-langkah politik bagi-bagi jabatan di kabinet pemerintahan dan konsolidasi pemerintahan atas program kerja yang dijalankannya berpeluang terjadinya konflik kepentingan, kendala profesionalisme, bahkan korupsi politik. Direkomendasikan Badan Legislasi DPR RI segera merevisi UU Kementerian Negara, terutama Pasal 23 yang mengatur tentang larangan rangkap jabatan yang bukan saja berlaku bagi menteri, melainkan juga bagi wamen.

Latar Belakang

Koalisi pemerintahan Presiden Prabowo Subianto yang merupakan hasil dari Pemilu 2024 memiliki kabinet dengan jumlah kementerian dan badan yang tergolong sangat besar. Bangunan kabinet ini tidak lepas dari keinginan merangkul berbagai partai politik, unsur masyarakat dan kelompok-kelompok yang ada. Bukan hanya kabinet yang gemuk,[1] sejumlah wakil menteri (wamen) menjalankan posisinya dengan rangkap jabatan.[2] Di tengah keinginan pemerintah (melalui BP Danantara),

1 Awal pembentukan Kabinet Merah Putih terdapat 56 wamen. Pada perkembangan selanjutnya Presiden Prabowo menambah 3 wamen: Wamendagri, Wamenkes, dan Wamen Haji dan Umrah.

2 Bukan hanya wamen yang merangkap jabatan; pasca-*reshuffle* keempat pada 12 Oktober 2024 terdapat pula menteri yang memegang dua posisi sekaligus, seperti Menteri Pertanian yang juga menjabat Kepala Badan Pangan Nasional. Kondisi ini berlangsung di tengah perubahan kelembagaan—sebagian kementerian diubah menjadi badan dan sejumlah badan menjadi kementerian—serta revisi besar atas UU BUMN yang mengubah 84 pasal dalam 12 poin perubahan, termasuk larangan rangkap jabatan bagi menteri dan wamen yang sebelumnya duduk sebagai direksi, komisaris, atau dewan pengawas BUMN dan diwajibkan melepaskan jabatan tersebut dalam masa transisi maksimal dua tahun sejak Putusan MK No. 128/PUU-XXIII/2025 pada 25 Agustus 2025. Revisi ini juga mengubah nomenklatur Kementerian BUMN menjadi Badan Pengaturan BUMN, mengembalikan status organ

*Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Hak Asasi Manusia
e-mail: prayudi@dpr.go.id

berupa melesatnya dividen badan usaha milik negara (BUMN), membangun jaringan kemitraan global serta upaya berjibaku kabinet merealisasikan visi-misi dan program prioritas pemerintah, ada catatan 31 wamen menduduki jabatan komisaris di berbagai BUMN. Fenomena rangkap jabatan komisaris kepada beberapa wamen juga terjadi pada era Presiden ke-7, Joko Widodo. MK dalam putusannya telah mengabulkan sebagian permohonan perkara nomor 128/PUU-XXIII/2025 tentang pengajuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya yang dibacakan pada 25 Agustus 2025, menetapkan wamen tidak boleh merangkap sebagai pejabat negara lain, komisaris atau direksi BUMN maupun perusahaan swasta, serta unsur pimpinan organisasi yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). MK memberikan waktu paling lambat 2 tahun bagi pemerintah untuk melaksanakan putusan ("MK Larang Wakil Menteri Rangkap", 2025). Permasalahan dalam tulisan ini, yaitu apa yang mendasari rangkap jabatan wamen diterapkan di tengah tuntutan reformasi tata kelola pemerintahan dan bagaimana dampaknya bagi kabinet terhadap jalannya pemerintahan?

Politik Bagi-bagi Jabatan

Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 secara eksplisit melarang rangkap jabatan bagi menteri sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Larangan itu ditegaskan MK juga berlaku bagi wamen ("Wamen, Komisaris dan Tafsir", 2025). Ketika itu, Pasal 27B Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) sudah menyebutkan dewan komisaris dilarang merangkap jabatan sebagai: b. jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Perkembangan atas rangkap jabatan dari posisi wamen tidak terlepas dari politik bagi-bagi jabatan. Polanya berubah setelah Badan Pengelola Investasi (BPI) Danantara berdiri. BPI Danantara mengambil sebagian kewenangan Kementerian BUMN dan Prabowo kini turut menentukan siapa yang memperoleh jabatan komisaris BUMN. Prabowo dinilai tidak menginginkan lagi posisi komisaris BUMN diisi oleh orang-orang yang tidak profesional, bahkan harus dievaluasi secara berkala setiap enam bulan (Dongoran, *et.al,* 2025). Sebelumnya, praktik bagi-bagi jabatan komisaris untuk kelompok pendukung calon presiden-wakil presiden telah berjalan lama. Termasuk saat Joko Widodo menjadi presiden. Bahkan, politik bagi-bagi jabatan sudah merambah ke daerah, misalnya pengisian jabatan komisaris Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

---

dan pegawai BUMN ke rumpun penyelenggara negara, menetapkan pemerintah sebagai pemegang 1 persen saham seri A dwiwarna untuk menentukan RUPS dan keputusan strategis, serta mengarahkan Danantara fokus pada usaha dan investasi; seluruh keputusan tersebut diambil dalam Panja RUU Perubahan Keempat UU No. 19/2003 pada 26 September 2025, disetujui Paripurna DPR pada 2 Oktober 2025, dan disahkan sebagai UU No. 16 Tahun 2025 yang pada Pasal II ayat (2) menegaskan kembali batas waktu dua tahun bagi pelarangan rangkap jabatan. Revisi yang dilakukan hanya delapan bulan setelah UU BUMN ini menimbulkan catatan kritis terkait gejala *reform fatigue*, karena ritme perubahan yang cepat belum memberi waktu adaptasi bagi rezim tata kelola sebelumnya dan jarang dijumpai dalam praktik perbandingan internasional.

Sebelum keluar Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), meskipun ada larangan rangkap jabatan sebagai komisaris berdasarkan putusan MK, para wamen tetap menjabat komisaris di beberapa BUMN. Hal ini menunjukkan bahwa politik bagi-bagi jabatan sangat kuat tidak dilandasi oleh etika. Sebenarnya etika politik mempunyai peran dalam mengarahkan hidup bersama yang baik untuk orang lain dalam rangka memperluas kebebasan itu sendiri dan menciptakan institusi yang adil. Etika politik bertujuan kritis terhadap kekuasaan sekaligus mematangkan argumen yang mendasari legitimasi kebijakan publik, institusi-institusi dan praktek politik (Haryatmoko, 2014).

Disadari karakteristik politik negara dalam bisnis sukar dipisahkan. Di tengah tuntutan global dan pembangunan yang dijalankan, sejumlah negara memilih rute Sosialisme Pasar dan berbagai variannya karena khawatir dampak politik dari privatisasi dan baru terjun ke arah proses privatisasi, namun sekaligus tetap dilakukan hati-hati. Sebagian negara lainnya memilih posisi berada di antara Sosialisme Pasar dan Ekonomi Perencanaan atau Ekonomi Campuran, dan bertahap lebih mementingkan deregulasi sambil melakukan privatisasi terbatas dan perusahaan-perusahaan umum (*utility*) milik negara (Bashri, ed., 2003). Komisaris bertugas mengawasi dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan persero. Bahayanya adalah, dengan alasan mayoritas saham BUMN dimiliki negara dan negara mempercayai pengelolaannya kepada pejabat politik tertentu (melalui Menteri BUMN) dengan hak sebagai pemegang saham, maka komisaris-dewan pengawas serta direksi seolah-olah bisa ditunjuk atas preferensi nonpasar. Ironisnya, mengingat merupakan badan usaha, baik komisaris-dewan pengawas maupun direksi BUMN juga harus bertindak sesuai dengan mekanisme pasar karena keharusan memperoleh profit. Meskipun ditunjuk berdasarkan preferensi nonpasar, para anggota komisaris, dewan pengawas, dan direksi inilah yang menjadi ujung tombak negara untuk mencari laba dalam sistem pasar. Akibatnya BUMN disebut *hybrid corporation*, *back by the state* (perusahaan cangkokan yang disokong oleh negara). Ketika harus berjuang dalam sistem pasar untuk memperoleh laba, pada saat yang sama para komisaris, badan pengawas, dan direksi BUMN tetap terikat secara politik (Ali & Lino, 2013).

Politik bagi-bagi jabatan memiliki karakteristik klientilisme yang kuat. Aspinall & Berenschot (2019) menyebutkan, esensi dari politik klientelistik adalah *quid pro quo*, sesuatu untuk yang mengarah pada "pertukaran kontingen". Politik bagi-bagi jabatan dalam konteks patron-klien termasuk dalam melakukan bisnis bertentangan terhadap penilaian status dan fungsinya di masyarakat. Pertentangan yang terjadi dapat mengambil berbagai bentuk, tetapi intinya menjadi bagian dari korupsi politik seperti dinyatakan oleh Robert Harris (2003) sebagaimana dikutip Lubis (2017) bahwa: "*...indeed, political corruption is itself a form of business activity—since corrupt politicians require partnership with business people to maximize the utility of their post. Corrupt politicians may act as patrons of those below them or clients of those above them; most probably will do both, operating in a chain of corruption wherein the strength of one link determines that of the next....*" (Lubis, 2017, p. 41).

Karakteristik klientilisme dalam praktek pemerintahan dilandasi oleh politik kartel yang bekerja dalam lingkarannya dengan memanfaatkan sumber-sumber yang dimiliki negara, baik fasilitas negara, anggaran, maupun segala hal yang dapat mereka peroleh dari negara untuk kepentingannya. Kekuatan politik pendukung pemerintah membangun kesepakatan di antara mereka yang dimanifestasikan pada komitmen yang diperoleh dari kerja sama politik yang dilakukannya untuk mengurangi konflik kepentingan di antara kekuatan politik yang membentuk kartel (Irianto & Jurdi, 2022). Negara terlibat aktif dalam ekonomi dengan cara memiliki dan menjalankan banyak BUMN. Begitu BUMN memutar uang dalam jumlah besar, entah menguntungkan atau tidak, partai akan ramai-ramai memperebutkan jabatan di BUMN. Banyaknya BUMN juga memungkinkan dirancang politik partai melalui kartel guna mendistribusikan secara proporsional jabatan kepemimpinan di berbagai BUMN (Ambardi, 2009).

Tabel 1. Rangkap Jabatan Wakil Menteri

Kementerian	Jabatan Lain
BUMN	Wakil Komisaris Utama PT Pertamina
BUMN	Komisaris Utama BRI
BUMN	Komisaris PT PLN
Keuangan	Wakil Komisaris Utama PT PLN
Perhubungan	Wakil Komisaris Utama PT Pelindo
UMKM	Komisaris BRI
Pertanian	Komisaris Utama PT Pupuk Indonesia
ESDM	Komisaris Bank Mandiri
Perumahan dan Kawasan Permukman	Komisaris BTN
Pekerjaan Umum	Komisaris Utama PT Brantas Abipraya
Komunikasi dan Digital	Komisaris Utama PT Telkom Indonesia
Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal	Komisaris PT Telkom
Komunikasi dan Digital	Komisaris Utama PT Telkom Indonesia
Lingkungan Hidup	Komisaris Utama PT Telkom
Kebudayaan	Komisaris PT Garuda Maintenance Facility Aero Asia
Komunikasi dan Digital	Komisaris Utama PT Indosat
Imigrasi dan Pemasyarakatan	Komisaris PT Telkom Indonesia
Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Komisaris PT City Link
Pertahanan	Komisaris PT Dahana
Perdagangan	Komisaris Utama PT Sarinah
Investasi dan Hilirisasi	Komisaris Utama PT Pertamina
Agraria dan Tata Ruang	Komisaris PT Telkom
Pendidikan, Sains dan Teknologi	Komisaris PT Pertamina Hulu Energi

Kementerian	Jabatan Lain
Pemuda dan Olahraga	Komisaris PT PLN Energi Primer Indonesia
Luar Negeri	Komisaris PT Pertamina International Shipping
Koperasi	Komisaris PT Pertamina Patra Niaga
Kesehatan	Komisaris PT Pertamina Bina Medika
Kelautan dan Perikanan	Komisaris Utama PT Perikanan Indonesia
Perlindungan Pekerja Migran	Komisaris PT Semen Indonesia
Sekretaris Negara	Komisaris Utama PT Jasa Marga
Sekretaris Negara	Komisaris PT PLN

Sumber: Kompas 29 Agustus 2025. Angga Raka Prabowo kemudian merangkap juga menjadi Kepala Badan Komunikasi Pemerintah (Bakom RI) dan sekaligus sebagai Komisaris Utama PT Telkom Indonesia. Sementara itu, Wamen BUMN, Dony Oskaria beralih menjadi Kepala Badan Pengaturan BUMN dan merangkap sebagai Chief Operating Officer (COO) BPI Danantara.

Yang menarik, muncul kemungkinan posisi rangkap jabatan wamen tidak terlepas dari soal hak keuangan. Ketentuan mengenai posisi wamen dan hak keuangannya pernah mengalami perubahan yang signifikan di tingkat peraturan presiden (Perpres). Pada masa berlakunya Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri, terdapat ketentuan pemberian uang penghargaan bagi wamen yang berhenti atau berakhir masa jabatannya. Pemberian uang penghargaan ini dilandasi ketentuan yang memuat formulasi tertentu besaran uang penghargaannya terkait masa jabatan wamen tersebut, maksimal mencapai Rp580.454.000,-, jika menjabat lebih dari 4 tahun hingga 5 tahun (Pasal 8 dan 8A).

Ketentuan ini berbeda dengan Perpres Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri yang memuat ketentuan bahwa wamen yang berhenti atau telah berakhir masa jabatannya tidak diberi hak pensiun dan/atau pesangon sebagai wamen (Pasal 8). Demikian pula dengan Peraturan Presiden Nomor 134 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2012 yang hanya menegaskan secara umum bahwa wamen yang berhenti atau telah berakhir tugasnya diberikan hak pensiun sebagai wamen sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 8 ayat 1 dan 2). Keberadaan wamen pada masa pemerintahan Presiden Prabowo Subianto diatur lebih lanjut melalui P Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara, yaitu berkenaan ruang lingkup tugasnya (Bab V Pasal 65–66), namun perpres ini tidak menyebutkan mengenai hak keuangan, termasuk hak pensiun dan/atau pesangonnya.

Kekhawatiran Konflik Kepentingan

Posisi rangkap jabatan wamen sebagai komisaris BUMN menimbulkan kekhawatiran terjadinya konflik kepentingan, yaitu antara jabatannya sebagai wamen dengan posisinya sebagai bagian dari pengurus di perusahaan negara. Batasan peran sebagai regulator dan eksekutor menjadi tidak jelas, fungsi pengawasan yang

melekat pada komisaris dapat menjadi tidak efektif. Sebaliknya, kedudukan sebagai wamen justru memperlihatkan politik terlampau dominan dalam mengelola BUMN. Konflik kepentingan yang tidak ditangani secara baik dan kalau sampai meluas dapat mengarah pada korupsi (Transparency International Indonesia, 2025).

Pasal 4A ayat (5) angka 25 UU BUMN menyatakan petinggi BUMN tidak lagi diposisikan sebagai penyelenggara negara dan kerugian BUMN bukan lagi kerugian negara. Seluruh aset BUMN bukan lagi kekayaan negara yang dipisahkan, melainkan lembaga privat. Akibatnya, ruang gerak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam mengusut dugaan korupsi juga menyempit. Pada saat bersamaan, pintu bagi Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mengawasi perusahaan BUMN juga ditutup. Kekhawatiran itu juga tidak langsung berkaitan dengan langkah pembentukan Danantara, *superholding* BUMN yang menurut Presiden Prabowo Subianto mengelola aset senilai Rp16,311 ribu triliun atau lebih dari 1.000 miliar dollar AS ("Korupsi dan Tata Kelola BUMN", 2025).

Pada konteks UU Kementerian Negara, meskipun dalam Penjelasan Pasal 10 disebutkan bahwa wamen adalah pejabat karier dan bukan merupakan anggota kabinet, tetapi kenyataannya sejak awal terkesan posisi politik wamen sukar dihindarkan. Apalagi penempatan wamen sepenuhnya tergantung pada pertimbangan dan keputusan presiden dengan alasan beban kerja menteri di kabinet, maka unsur politik dan posisi wamen dalam kabinet secara substansi berperan signifikan di bawah menteri. Posisi wamen sebagai pejabat karir dan bukan anggota kabinet dapat dianggap sebagai keganjilan tertentu. Dalam posisi sebagai pejabat karir, seharusnya wamen berasal dari kementerian bersangkutan. Namun dengan pengangkatannya yang berasal bukan dari kementerian bersangkutan, cenderung sukar dihindarkan tafsir bahwa wamen merupakan pejabat politik (Katharina, 2011). Pada masa pemerintahan Joko Widodo hasil Pemilu 2019 misalnya, tercatat ada 6 dari 15 wamen yang merupakan wakil dari partai politik. Penunjukan wamen ini juga dinilai sebagai politik akomodasi presiden guna memeroleh dukungan (Sedayu, 2022).

Rangkap jabatan wamen juga dilarang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). Pasal 17 huruf a UU Pelayanan Publik menegaskan larangan rangkap jabatan sebagai komisaris atau organisasi usaha, terutama bagi pelaksana dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD. Catatan Indonesia Coruption Watch (ICW), terdapat 19 perkara di perusahaan plat merah tersebut dalam kurun waktu 2016-2021 dengan total kerugian hingga Rp49,7 triliun dengan tersangka dari lingkungan BUMN sebanyak 210 orang dari berbagai level, pegawai, hingga direktur. Perbandingannya, di AS pengaturan *Clayton Act* menyebutkan seseorang tidak dapat menjabat pada saat yang sama sebagai direktur ataupun pejabat pada dua perusahaan (selain bank, asosiasi perbankan, dan perusahaan perwalian). Di Italia, larangan rangkap jabatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 201, 6 Desember 2011, pemimpin manajemen, pengawasan dan kontrol, serta para pejabat senior perusahaan yang beroperasi di bidang kredit, asuransi, dan keuangan dilarang atau menjalankan posisi yang sama pada perusahaan atau kelompok perusahaan pesaing ("Pertegas Larangan Rangkap Jabatan", 2025).

Independensi BUMN perlu terus dikawal terutama di tahun-tahun politik, termasuk menjelang pemilu. Independensi BUMN dipertanyakan ketika bagian dari organ pelaksana BUMN, yaitu direksi dan komisaris atau dewan pengawas, ikut serta dalam agenda dukung-mendukung calon tertentu dalam kontestasi pemilu atau pilkada. Selain keberpihakan organ pelaksana, pelanggaran nilai-nilai independensi BUMN juga terlihat dari adanya intervensi dari pihak tertentu dalam pengurusan BUMN, yaitu ikut campur terhadap pengambilan keputusan atau pengelolaan BUMN secara umum. Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara sudah menegaskan bahwa Anggota Direksi BUMN dilarang menjadi pengurus partai politik dan/atau anggota legislatif. Apabila anggota direksi, komisaris, atau dewan pengawas BUMN ingin mencalonkan diri menjadi anggota legislatif, mereka harus mengundurkan diri terlebih dahulu dari jabatannya (Harun, 2019).

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 280 ayat (2) huruf d menyatakan pelaksana dan/atau tim kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan BUMN/BUMD. Substansi hukum sudah jelas, tetapi dalam praktiknya masih terdapat banyak pelanggaran yang dilakukan oleh direksi, komisaris, atau dewan pengawas. Misalnya, pada Pemilu 2009, terdapat setidaknya 12 komisaris BUMN yang terlibat sebagai anggota tim sukses pasangan calon presiden dan wakil presiden, antara lain di PT Pertamina, PT Bank Mandiri, PT Perkebunan Nusantara (PTPN) III, PT Indosat, PT Semen Gresik, dan PT Semen Padang (Harun, 2019).

Dengan rangkap jabatan, dipastikan penghasilan yang diperoleh pun mengalami peningkatan yang signifikan. Ini di luar perhitungan resmi gaji menteri yang hanya sekitar Rp18,6 juta per bulan dan wamen Rp11,5 juta (Ridhoh, 2025). Penilaian demikian tetap relevan meskipun BP-Danantara sudah memutuskan menghapus tantiem serta insentif penghasilan dalam bentuk lain untuk dewan komisaris BUMN dan anak usahanya. Keputusan ini tertuang dalam Surat Edaran Nomor S-063/DI-BP-VII/2025 tertanggal 30 Juli 2025. Rangkap jabatan wamen selama ini dinilai lebih banyak memberikan dampak negatif daripada manfaat yang diterima. Tidak saja membuat pejabat kehilangan fokus, rangkap jabatan wamen dengan komisaris BUMN atau jabatan lainnya mengakibatkan kinerja menjadi tidak efektif karena beban kerja yang berlebih (Yuntho, 2025) .

Pendefinisian beban tugas dari kementerian yang melahirkan wamen dan proses seleksi sampai pada langkah pengangkatan yang tidak terlampau jauh jarak waktunya, membuat kebutuhan posisi wamen di kabinet menjadi sukar ditegakkan kejelasan ukurannya. Nuansa politisasi juga kental dalam pengangkatan wamen pada saat perubahan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sampai dua kali menjelang (Perpres No. 76 Tahun 2011 tertanggal 13 Oktober 2011 dan Perpres No. 77 Tahun 2011 tanggal 18 Oktober 2011). Hal ini justru menjustifikasi orang yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat

menjadi wamen supaya memenuhi syarat (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2024).

Politik bagi-bagi jabatan sudah menjadi kebiasaan yang meluas. Di luar wamen yang menjadi komisaris, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mengungkapkan bahwa dari 243 jabatan komisaris, terdapat 95 komisaris yang berasal dari aparatur sipil negara (ASN) yang merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN maupun komisaris di anak perusahaan BUMN. Di antara 95 ASN tersebut, 39 orang di antaranya adalah pejabat Kementerian Keuangan dari Eselon I dan II. Posisi rangkap jabatan bagi ASN tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 17 a yang menyebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD ("Puluhan Pejabat Kemenkeu", 2023).

Simpulan

Kabinet pemerintahan di bawah Presiden Prabowo Subianto merupakan kabinet koalisi karena meliputi berbagai elemen kekuatan politik dan profesional serta unsur-unsur lintas kelembagaan. Ruang lingkup masing-masing pihak yang dilibatkan dalam kabinet tentu tidak terlepas dari usaha membentuk pemerintahan yang solid dan mampu menjalankan program-program kerjanya. Di tengah upaya membangun koalisi tersebut tampaknya keberlanjutan pola patronase dalam kabinet juga tetap dijalankan melalui politik bagi-bagi jabatan, termasuk wamen yang merangkap jabatan sebagai komisaris, padahal MK melalui putusan Nomor 128/PUU-XXIII/2025 sudah menegaskan larangan rangkap jabatan tidak hanya berlaku bagi menteri, tetapi juga bagi wamen.

Posisi wamen yang merangkap jabatan sebagai komisaris sudah terjadi pada era pemerintahan sebelumnya, yaitu pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo. Bahkan, sejak awal di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika UU Kementerian Negara dilahirkan, substansi kemungkinan perwakilan partai politik bagi wamen sudah menjadi titik krusial.

Rekomendasi

DPR RI melalui Badan Legislasi perlu melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yaitu Pasal 23. Hal ini sesuai dengan Putusan MK Nomor 128/PUU-XXIII/2025, sekaligus agar ketentuan larangan rangkap jabatan bagi menteri di kabinet juga diberlakukan bagi wamen. Revisi atas ketentuan ini diharapkan mendorong kesesuaiannya dengan penegakan undang-undang lainnya yang menyangkut pelayanan publik.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Lili Romli, M.Si. yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

165 kursi komisaris diisi politisi. (2025, Oktober 1). *Kompas*, hlm. 2.

Ali, F. & Lino, R. J. (2013). *Antara pasar dan politik: BUMN di bawah Dahlan Iskan*. Gramedia.

Ambardi, K. (2009). *Mengungkap politik kartel: Studi tentang sistem kepartaian di Indonesia Era Reformasi.* Gramedia & Lembaga Survei Indonesia.

Aspinall, E. & Berenschot, W. (2019). *Demokrasi for sale: Pemilu, klientelisme dan negara Indonesia.* Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Bashri, Yanto, ed. (2003). *Mau kemana pembangunan ekonomi indonesia: Prisma pemikiran Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro Jakti*. Prenada.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2024). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*.

Dongoran, H. A., Adyatama, E., Faturrahman, A. A., Rosana, F. C. (2025, Agustus 10). Pendukung masuk, lawan terbuang. *Tempo*, hlm. 29-33.

Efendi, R. (2025, Oktober 9). Reform fatigue dalam tata kelola BUMN. *Kompas*. hlm. 6.

Harun, R. (2019). *BUMN dalam sudut pandang tata negara: Privatisasi, holdingisasi, kontrol dan pengawasan.* Balai Pustaka.

Haryatmoko. (2014). *Etika politik & kekuasaan*. Kompas.

Irianto, E. S. & Jurdi, S. (2022). *Politik perpajakan kontemporer: Pertautan ekonomi, politik dan demokrasi.* Kencana.

Katharina, R. (2011, Oktober). Mengenai posisi wakil menteri. *Info Singkat*. Volume III. P3DI. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-III-20-II-P3DI-Oktober -2011-13.pdf.

Kementerian BUMN berubah wujud. (2025, September 27). *Kompas,* hlm. 10.

Korupsi dan tata kelola BUMN. (Juli 23, 2025). *Kompas,* hlm. 6.

Lubis, T. M. (2017). *Political corruption in Indonesia*. CSIS.

MK diminta konsisten larang wamen rangkap jabatan. (2025, Juli 29). *Kompas*, hlm. 3.

MK larang wakil menteri rangkap komisaris BUMN. (2025, Agustus 29). *Kompas*, hlm. 1.

Pertegas larangan rangkap jabatan. (2025, Maret 12). *Kompas*, hlm. 2.

Puluhan pejabat Kemenkeu rangkap jabatan sebagai komisaris BUMN hasilkan miliaran rupiah dalam rangka pengawasan. (2023, Maret 9). https://www.bbc.com/indonesia/articles/cov90evnq230

Ridhoh, M. Y. (2025, September 8). Upah maksimum pejabat publik. *Kompas*, hlm. 7.

Sedayu, A. (2022, Juni 26). Dagang sapi wakil menteri. *Tempo*, hlm. 38-39

Transparency International Indonesia. (2025, September 30). Komisaris "Rasa" politisi; Perjamuan kuasa di BUMN. *Transparency International Indonesia.* https://ti.or.id/komisaris-rasa-politisi-perjamuan-kuasa-di-bumn/

Wamen, komisaris dan tafsir atas Putusan MK. (2025, Juli 26). *Kompas*, hlm. 2.

Yuntho, E. (2025, Agustus 30). Akhir polemik larangan rangkap jabatan wakil menteri. *Kompas*, hlm. 6.

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

POLITIK HUKUM PEMBARUAN PERATURAN EKSTRADISI DI INDONESIA

Puteri Hikmawati[1]

Abstrak

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu cepat menimbulkan dampak negatif, antara lain meningkatnya kejahatan lintas batas negara. Oleh karena itu, perjanjian ekstradisi dengan negara lain menjadi penting dalam pemberantasan tindak pidana yang pelakunya melarikan diri ke luar negeri. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi (UU Ekstradisi) yang menjadi dasar bagi Pemerintah melakukan perjanjian ekstradisi dengan negara lain masih memiliki kelemahan. Permasalahan yang dibahas dalam artikel ini adalah bagaimana pengaturan dan pelaksanaan ekstradisi di Indonesia serta pembaruan pengaturannya. Hasil pembahasan menyebutkan bahwa pelaksanaan ekstradisi harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam UU Ekstradisi. Indonesia telah melakukan perjanjian ekstradisi dengan sejumlah negara, termasuk yang terakhir perjanjian ekstradisi dengan Federasi Rusia yang rancangan undang-undangnya (RUU) baru disetujui menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR RI, 2 Oktober 2025. Dalam rapat dengar pendapat umum mendahului pembahasan RUU disinggung bahwa UU Ekstradisi memiliki beberapa kelemahan, yaitu peran lembaga yang kurang jelas; batas definisi "kejahatan politik"; tidak jelasnya kejahatan menurut hukum pidana militer yang bukan kejahatan menurut hukum pidana umum; mengenai aset korupsi tidak diatur sebagai subjek ekstradisi; dan daftar kejahatan yang dapat diekstradisikan tidak lagi memadai. Komisi XIII DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi dapat mendorong Pemerintah untuk merevisi UU Ekstradisi dan membahas bersama dengan DPR RI.

Latar Belakang

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini yang begitu cepat, seperti komunikasi dan informasi, serta kemajuan di bidang transportasi, memberikan manfaat yang positif yaitu mempermudah aktivitas manusia. Namun, di sisi lain dapat disalahgunakan untuk hal-hal yang bersifat negatif, seperti mempermudah terjadinya perbuatan yang bertentangan dengan hukum.

Meningkatnya kejahatan yang bersifat lintas batas negara, seperti tindak pidana pencucian uang, kejahatan siber, terorisme, tindak pidana narkotika, dan tindak pidana korupsi dapat dikatakan sebagai dampak negatif dari kemajuan teknologi. Di

[1]Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan Hak Asasi Manusia
e-mail: puteri.hikmawati@dpr.go.id

samping itu, dengan kemajuan transportasi, pelaku kejahatan dapat dengan mudah melarikan diri ke negara lain untuk menghindari tuntutan hukum.

Untuk penegakan hukum pidana dalam menangani kasus-kasus tersebut, mutlak diperlukan kerja sama internasional. Komitmen masyarakat untuk menanggulangi kejahatan lintas batas negara melalui kerja sama internasional dapat terlihat dari adanya peraturan-peraturan dalam perjanjian internasional, seperti Konvensi Palermo 2000, yang menyebutkan beberapa bentuk kerja sama internasional yang dapat dilakukan oleh masyarakat internasional, yaitu perjanjian ekstradisi, bantuan hukum timbal balik di bidang pidana (*mutual legal assistance in criminal matters*), dan pemindahan narapidana (*transfer of sentenced person*) (Zarisnov & Akbar, 2019).

Perjanjian ekstradisi dengan negara lain penting dalam pemberantasan tindak pidana yang dihadapi tidak hanya di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain karena semakin meningkatnya jumlah pelaku tindak pidana yang melarikan diri. Untuk mengatasi hal itu, dibutuhkan kerja sama antarnegara dengan ekstradisi sebagai penghubungnya (Zarisnov & Akbar, 2019). Di Indonesia perjanjian ekstradisi diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi (UU Ekstradisi).

Rapat Kerja Komisi XIII DPR RI bersama dengan Menteri Hukum (diwakili oleh Wakil Menteri Hukum) dan Menteri Luar Negeri (diwakili oleh Wakil Menteri Luar Negeri) pada 22 September 2025 menyetujui RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Federasi Rusia tentang Ekstradisi (*Treaty between the Republic of Indonesia and the Russian Federation on Extradition*) dalam Pembicaraan Tingkat I untuk diteruskan ke Pembicaraan Tingkat II dalam Sidang Paripurna menjadi undang-undang. Selanjutnya, pada 2 Oktober 2025 Sidang Paripurna DPR RI menyetujui RUU tersebut menjadi undang-undang.

Dalam proses pembahasan RUU tersebut di Komisi XIII, diadakan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan para pakar untuk mendapat masukan terkait RUU tersebut pada 25 Agustus 2025, salah satunya Steven Y. Pailah, praktisi hukum dan peneliti *Indonesian Institute of Advanced International Studies.* Steven menyebutkan bahwa ada kekurangan dalam UU Ekstradisi, antara lain UU Ekstradisi tidak mengatur waktu penahanan dalam proses ekstradisi. Terhadap adanya kekurangan dalam UU Ekstradisi tersebut, Anggota Komisi XIII, Umbu Rudi Kabunang, menilai perlunya pembaruan regulasi ekstradisi di Indonesia dalam rangka menjawab tantangan perkembangan kejahatan lintas negara, khususnya di era teknologi informasi (RDPU Komisi XIII, 2025).

Berdasarkan hal tersebut, artikel ini membahas bagaimana pengaturan dan pelaksanaan ekstradisi di Indonesia serta pembaruan pengaturannya. Pembahasan mengenai hal ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Komisi XIII agar mendorong Pemerintah untuk segera memperbarui UU Ekstradisi.

Pengaturan dan Pelaksanaan Perjanjian Ekstradisi

Pengaturan ekstradisi sangat penting untuk menegakkan hukum dan mencegah impunitas. Ekstradisi berbeda dengan deportasi. Perbedaannya pada ada atau tidaknya proses peradilan. Yang dimaksud dengan ekstradisi adalah penyerahan oleh suatu negara kepada negara yang meminta penyerahan seseorang yang disangka atau dipidana karena melakukan suatu kejahatan di luar wilayah negara yang menyerahkan dan di dalam yurisdiksi wilayah negara yang meminta penyerahan tersebut, karena berwenang untuk mengadili dan memidananya (Pasal 1 UU Ekstradisi). Ekstradisi mensyaratkan adanya proses peradilan yang mengeluarkan penetapan pengadilan, sedangkan deportasi tidak.

Sementara itu, mengenai deportasi diatur khusus dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagaimana telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian). Pengertian deportasi disebutkan dalam Pasal 1 angka 36, bahwa yang dimaksud dengan deportasi adalah "tindakan paksa mengeluarkan orang asing dari wilayah Indonesia". Deportasi juga merupakan salah satu bentuk tindakan administratif keimigrasian, yaitu sanksi administratif yang ditetapkan pejabat imigrasi terhadap orang asing di luar proses peradilan, sebagaimana disebut dalam Pasal 1 angka 31 UU Keimigrasian.

Salah satu penyebab orang dapat dideportasi adalah orang asing pemegang izin tinggal yang telah berakhir masa berlakunya dan masih berada di wilayah Indonesia lebih dari 60 (enam puluh) hari dari batas waktu izin tinggal dikenai tindakan administratif keimigrasian berupa deportasi dan penangkalan (Pasal 78 ayat (3) UU Keimigrasian). Agar tidak terjadi kesalahpahaman maka dasar hukum yang mengatur kedua hal tersebut perlu diperhatikan. Sementara itu, agar ekstradisi dapat terlaksana dengan baik, harus diperhatikan prinsip-prinsip yang terdapat dalam perjanjian ekstradisi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam UU Ekstradisi (Dewi *et.al*. 2020), yaitu:

(1) Ekstradisi berdasarkan suatu perjanjian atau ekstradisi atas dasar hubungan baik atau *treaty and agreement* (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2));
(2) Prinsip kejahatan rangkap atau *double criminality* (Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2));
(3) Prinsip tidak menyerahkan pelaku politik atau *non-extradition of political criminal* (Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4));
(4) Prinsip tidak menyerahkan warga negara atau *non-extradition nationality* (Pasal 7 ayat (1));
(5) Prinsip tempat melakukan kejahatan atau *lex loci delictus* (Pasal 8);
(6) Prinsip penolakan ekstradisi karena orang yang diminta sedang diproses di Indonesia (Pasal 9);
(7) Prinsip *ne bis in idem* (Pasal 10);
(8) Prinsip kedaluwarsa (Pasal 12);

(9) Prinsip *capital punishment* (Pasal 13);
(10) Prinsip penolakan ekstradisi karena ada sangkaan yang cukup kuat (Pasal 14);
(11) Prinsip kekhususan atau *specially* (Pasal 15);
(12) Prinsip penolakan ekstradisi karena orang yang diminta akan diekstradisikan kepada pihak ketiga (Pasal 16); dan
(13) Prinsip permintaan yang ditunda pemenuhannya (Pasal 17).

Sampai saat ini Indonesia telah melakukan perjanjian ekstradisi dengan sejumlah negara, dengan mengacu pada UU Ekstradisi. Perjanjian ekstradisi tersebut dilakukan berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Adapun negara-negara yang telah melakukan perjanjian ekstradisi dengan Indonesia terlihat dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Daftar Negara yang Telah Melakukan Perjanjian Ekstradisi dengan Indonesia

No.	Negara	Dasar Hukum	Tanggal Berlaku
1.	Malaysia	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1974 tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Ekstradisi	26 Desember 1974
2.	Thailand	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1978 tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Ekstradisi	18 Maret 1978
3.	Korea Selatan	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2007 tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik Korea (*Treaty on Extradition Between The Republic of Indonesia and The Republic of Korea*)	23 Oktober 2007
4.	India	UU Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik India (*Extradition Treaty Between The Republic of Indonesia and The Republic of India*)	21 Juli 2014
5.	Vietnam	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik Sosialis Viet Nam (*Extradition Treaty between the Republic of Indonesia and the Socialist Republic of Viet Nam*)	10 Maret 2015
6.	Tiongkok	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pengesahan Persetujuan antara Republik Indonesia dan Republik Rakyat China tentang Ekstradisi (*Treaty Between The Republic of Indonesia and The People's Republic of China on Extradition*)	13 November 2017
7.	Iran	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Islam Iran tentang Ekstradisi (*Treaty Between the Republic of Indonesia and the Islamic Republic of Iran on Extradition*)	1 Agustus 2019
8.	Singapura	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2023 tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Republik Singapura tentang Ekstradisi Buronan (*Treaty between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore for the Extradition of Fugitives*)	13 Januari 2023

No.	Negara	Dasar Hukum	Tanggal Berlaku
9.	Rusia	Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Federasi Rusia tentang Ekstradisi (*Treaty Between the Republic of Indonesia and the Russian Federation on Extradition*)	Baru disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI, 2 Oktober 2025

Sumber: diolah

Pembaruan Peraturan Ekstradisi

Politik hukum nasional adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar berpijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Politik hukum dapat juga dikatakan merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum nasional juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara (MD, 2006).

Ekstradisi dikaitkan dengan tujuan negara adalah untuk memastikan bahwa pelaku kejahatan tidak dapat menghindari penuntutan atau pemidanaan. Tujuan utama ekstradisi adalah untuk menjamin bahwa pelaku kejahatan tidak dapat melarikan diri ke negara lain untuk menghindari hukuman. Dalam praktiknya, ekstradisi dilakukan berdasarkan perjanjian antarnegara yang menetapkan syarat dan prosedur yang harus diikuti. Selain itu, ekstradisi juga berfungsi sebagai sarana pencegahan dan pemberantasan terhadap pelaku kejahatan yang melarikan diri ke luar negeri.

UU Ekstradisi Indonesia saat ini perlu regulasi pelaksanaan proses ekstradisi pada posisi suatu negara terutama sebagai negara yang diminta. Proses permohonan ekstradisi oleh Pemerintah Indonesia kepada negara lain dicantumkan dalam tiga pasal pada Bab X yang mengatur prosedur permintaan ekstradisi kepada negara asing dan penyerahan orang yang dimintakan ekstradisi oleh negara asing. Atas permintaan ekstradisi oleh Jaksa Agung Republik Indonesia atau Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Menteri Kehakiman Republik Indonesia (saat ini menjadi Menteri Hukum) atas nama Presiden dapat meminta ekstradisi orang tersebut yang diajukannya melalui saluran diplomatik (Pasal 44 UU Ekstradisi). Selanjutnya, apabila orang yang dimintakan ekstradisinya telah diserahkan oleh negara asing, orang tersebut dibawa ke Indonesia dan diserahkan kepada instansi yang berwenang (Pasal 45 UU Ekstradisi). Tata cara permintaan penyerahan dan penerimaan orang yang diserahkan permintaan ekstradisi akan diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah (PP). Namun, sampai saat ini PP tersebut belum pernah dibuat. Pelaksanaan penanganan ekstradisi oleh Kejaksaan, selain mengacu pada UU Ekstradisi juga pada Peraturan Kejaksaan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penanganan Ekstradisi.

Implementasi undang-undang akan terhambat apabila belum ada peraturan pelaksanaannya. Peraturan pelaksanaan yang belum dibuat dapat menjadi penghambat operasionalisasi peraturan perundang-undangan. Berbagai undang-undang yang dibentuk dalam rangka reformasi banyak yang tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Penyebab utamanya antara lain tidak dibuatkan dengan segera berbagai peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh undang-undang yang bersangkutan.

Tidak adanya perjanjian ekstradisi dan *Mutual Legal Assistance* (MLA) atau Bantuan Hukum Timbal Balik antara Pemerintah dengan negara yang berpotensi sebagai tempat pelarian pelaku tindak pidana dapat menjadi penghambat. Masalah ini sangat menghambat proses penyidikan terutama pada kasus-kasus besar, seperti korupsi dan peredaran narkotika, sehingga mengganggu percepatan proses penyelesaian di peradilan dan pengembalian hasil korupsi kepada negara.

Dalam hal ini, aparat penegak hukum dari negara yang dirugikan tidak dapat begitu saja memasuki wilayah teritorial negara lain untuk menangkap pelaku kejahatan tersebut. Hal ini disebabkan karena di dalam hukum internasional berlaku prinsip penghormatan kedaulatan yurisdiksi masing-masing negara sehingga untuk memasuki negara lain harus ada persetujuan terlebih dahulu dari negara yang akan dimasuki (Samekto, 2009). Hal ini berdasarkan asas umum hukum internasional bahwa setiap negara memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam wilayahnya sendiri.

Munculnya perjanjian ekstradisi ini tentunya tidak terlepas dari implementasi asas hukum internasional sebagaimana disampaikan oleh Hugo Grotius, yakni asas *au dedere au punere*, artinya pengadilan terhadap pelaku kejahatan dapat dilakukan oleh negara tempat kejahatan terjadi (*locus delicti*) atau diekstradisi kepada negara peminta yang memiliki yuridiksi untuk mengadili pelaku tersebut. Prasyarat perjanjian ini tidak bersifat mutlak karena tanpa adanya perjanjian itupun kerja sama penegakan hukum dapat dilaksanakan berlandaskan asas resiprositas (timbal balik). Asas resiprositas diatur juga dalam UU Ekstradisi. Asas ini meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: (1) adanya kepentingan politik yang sama; (2) ada keuntungan yang sama; dan (3) ada tujuan yang sama, dan penghormatan atas asas "*state souvereignty*". Asas resiprositas tidak memerlukan suatu perjanjian akan tetapi cukup dengan "*arrangement*" saja yang hanya berlaku atas dasar "*on case by case basis*" (Samekto, 2009).

Prosedur yang panjang, pemenuhan persyaratan-persyaratan ekstradisi, dan tingginya ego sektoral antarlembaga dan/atau instansi yang ikut andil dalam pelaksanaan ekstradisi tidak sebanding dengan tingginya permintaan ekstradisi yang diajukan oleh negara lain kepada Indonesia. Perkembangan hukum internasional yang dinamis juga memengaruhi hukum ekstradisi Indonesia karena sistem hukum Indonesia yang *civil law,* maka perlu adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan lain yang ada di Indonesia.

Adapun beberapa permasalahan dalam UU Ekstradisi yang perlu diubah, sebagai berikut.

(1) Peran lembaga yang kurang jelas dan ketidakpastian prosedur dalam Pasal 21–Pasal 39 mengenai Otoritas Ekstradisi. Terkait hal ini, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perkara Nomor 180/PUU-XXII/2024 yang dibacakan pada 30 Juli 2025 menegaskan fungsi Menteri Hukum sebagai Pemegang Otoritas Ekstradisi (*Central Authority*) dalam proses ekstradisi dan MLA. Dalam pertimbangannya, MK menjelaskan bahwa Pasal 36 UU Ekstradisi secara eksplisit telah menentukan bahwa pertimbangan Menteri Hukum, Menteri Luar Negeri, Jaksa Agung, dan Kapolri kepada Presiden dalam permohonan ekstradisi harus mendasarkan pada hasil putusan pengadilan, sehingga tidak terdapat tindakan sepihak atau kekuasaan mutlak dari Menteri Hukum dalam melakukan ekstradisi dan MLA.

(2) Batas definisi yang tidak jelas dan membuka celah politis dalam pengertian "kejahatan politik" (Pasal 5) yang tidak dapat diekstradisikan. Oleh karena itu, definisi "kejahatan politik" perlu diperjelas.

(3) Tidak jelas/konkret untuk kejahatan menurut hukum pidana militer yang bukan kejahatan menurut hukum pidana umum (Pasal 6).

(4) Aset korupsi tidak diatur sebagai subjek ekstradisi (Pasal tentang aset korupsi). Dalam hal ini perlu ditambahkan ketentuan mengenai pemulangan aset dalam perjanjian ekstradisi.

Selain itu, hal lain yang perlu diperhatikan adalah model daftar kejahatan yang statis/tetap. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Lampiran, daftar kejahatan tidak lagi memadai karena adanya jenis kejahatan baru, seperti kejahatan siber dan tindak pidana pencucian uang. Oleh karena itu, ketentuan ini perlu diubah, mengikuti perkembangan adanya kejahatan baru, dengan batasan ancaman pidana yang lebih tinggi, merujuk pada hukum nasional terakhir. Perubahan UU Ekstradisi juga perlu dilakukan karena UU ini sudah 46 tahun lalu dibentuknya sehingga sudah banyak terjadi perubahan dalam masyarakat dan perkembangan hukum. Sementara itu, UU yang terkait dengan UU Ekstradisi yaitu UU Keimigrasian sudah beberapa kali mengalami perubahan.

Simpulan

Perjanjian ekstradisi dengan negara lain diperlukan dalam pemberantasan tindak pidana lintas batas negara yang pelakunya melarikan diri ke negara lain. Di Indonesia perjanjian ekstradisi diatur dalam UU Ekstradisi, yang memuat prinsip-prinsip yang harus diperhatikan oleh Pemerintah dalam melakukan perjanjian ekstradisi. Dalam pelaksanaannya, Indonesia telah melakukan perjanjian ekstradisi dengan sejumlah negara, yaitu Malaysia, Thailand, Korea Selatan, India, Vietnam, Tiongkok, Iran, Singapura, dan Federasi Rusia yang RUUnya baru disetujui menjadi UU pada Rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II Pengambilan keputusan terhadap RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dengan Federasi Rusia mengenai

Ekstradisi, 2 Oktober 2025. Dalam pembahasan RUU yang didahului dengan RDPU terungkap bahwa UU Ekstradisi memiliki kelemahan, sehingga perlu pembaruan terhadap substansinya. Adapun kelemahan yang dimaksud terkait peran lembaga yang kurang jelas; batas definisi "kejahatan politik"; tidak jelasnya kejahatan menurut hukum pidana militer yang bukan kejahatan menurut hukum pidana umum; mengenai aset korupsi tidak diatur sebagai subjek ekstradisi; dan daftar kejahatan yang dapat diekstradisikan tidak lagi memadai.

Rekomendasi

UU Ekstradisi perlu diperbarui mengikuti perubahan jenis dan jumlah kejahatan serta perkembangan hukum nasional. Hal-hal yang perlu diperbarui, antara lain memperjelas peran lembaga dengan menyesuaikan dengan Putusan MK dalam Perkara Nomor 180/PUU-XXII/2024, dan batasan atau definisi kejahatan politik. Selain itu, daftar kejahatan perlu disesuaikan dengan adanya jenis kejahatan baru, seperti kejahatan siber dan tindak pidana pencucian uang. Oleh karena itu, Komisi XIII DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi dapat mendorong Pemerintah untuk merevisi UU Ekstradisi dan membahas bersama dengan DPR RI.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. R. Ismala Dewi, S.H., M.H. yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

Dewi, D. M. N., Sepud, I. M., & Sutama, I. N. (2020). Ekstradisi sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan Internasional. *Jurnal Analogi Hukum, 2* (1), 17–21.

Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi XIII DPR RI RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara RI dengan Federasi Rusia tentang Ekstradisi. (2025, Agustus 25). TVR Parlemen YouTube Channel. https://www.youtube.com/watch?v=vPnDKLLTlP8&t=77s

MD., M. M. (2006). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi.* Jakarta: LP3ES.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 180/PUU-XXII/2024, 30 Juli 2025.

Samekto, F.X. A. (2009). *Negara dalam dimensi hukum internasional.* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Syarifuddin. (2016). Relevansi Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi dengan perkembangan hukum ekstradisi internasional (Studi kasus: Perjanjian ekstradisi Indonesia-Singapura). *Jurnal Komunikasi Hukum, 2*(1), 94–113.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi. (1979).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. (2011).

Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. (2024).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Ekstradisi .(1978).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Republik Singapura tentang Ekstradisi Buronan (Treaty between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore for the Extradition of Fugitives). (2023).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia mengenai Ekstradisi.(1974).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Islam Iran tentang Ekstradisi (Treaty Between the Republic of Indonesia and the Islamic Republic of Iran on Extradition). (2019).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik India (Extradition Treaty Between The Republic of Indonesia and The Republic of India). (2014).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik Korea (Treaty on Extradition Between The Republic of Indonesia and The Republic of Korea). (2007).

Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik Sosialis Viet Nam (Extradition Treaty between the Republic of Indonesia and the Socialist Republic of Viet Nam) .(2015).

Undang-Undang tentang Pengesahan Persetujuan antara Republik Indonesia dan Republik Rakyat China tentang Ekstradisi (Treaty Between The Republic of Indonesia and The People's Republic of China on Extradition). (2017).

Zarisnov, A. & Akbar, M. G. G. (2019). Politik hukum dalam pembaharuan peraturan ekstradisi di Indonesia dihubungkan dengan United Nations Model Treaty on Extradition of 1990. *Jurnal Justisi Hukum, 4*(1), 1-19.

halaman ini sengaja dikosongkan

ISSN 2656-923x

Bridging research to parliament
Evidence based policy making

PARLIAMENTARY REVIEW
www.pusaka.dpr.go.id/parliamentaryreview

PERJANJIAN DENGAN KLAUSUL BAKU DALAM PERSPEKTIF PELINDUNGAN KONSUMEN

Sulasi Rongiyati[1] dan Monika Suhayati[2]

Abstrak

Dalam bisnis modern, perjanjian baku menciptakan transaksi lebih efisien, namun penetapan klausul sepihak berpotensi merugikan konsumen dan mencederai keadilan kontraktual. Artikel ini mengkaji implementasi perjanjian baku di Indonesia dan tantangan pengawasan klausul baku sebagai bagian dari upaya meningkatkan perlindungan konsumen. Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) melarang klausul baku yang merugikan konsumen, tetapi penerapannya masih sulit menjamin keseimbangan posisi para pihak. Dalam praktiknya, masih banyak konsumen menerima klausul eksonerasi karena rendahnya literasi hukum dan kurangnya sosialisasi dari lembaga terkait. Pengawasan perjanjian baku melibatkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Perlindungan Konsumen Nasional, dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Namun, efektivitas pengawasan belum optimal akibat ketiadaan aturan teknis, pengabaian klausul baku dalam penyelesaian sengketa konsumen, kewenangan BPSK yang belum optimal, jumlah BPSK yang minim, dan keterbatasan aparatur. Rekomendasi mencakup revisi UUPK khususnya Pasal 1 angka 10 dan Pasal 18 untuk mengatur perjanjian baku secara komprehensif dan memperkuat kewenangan lembaga yang berwenang mengawal pelaksanaan perjanjian baku, sosialisasi agar kontrak lebih adil dan transparan, pembinaan hukum pelaku usaha, pemberdayaan konsumen, penyusunan aturan pelaksana yang jelas, serta peningkatan kapasitas teknis BPSK.

Latar Belakang

Perjanjian baku merupakan kontrak standar yang sering digunakan dalam transaksi bisnis, terutama di era digital dan globalisasi. Di Indonesia, perjanjian baku banyak dipakai dalam berbagai sektor mulai dari jasa keuangan, telekomunikasi, hingga platform digital karena efisien untuk transaksi massal dan berulang (Kumari, 2022). Meskipun menawarkan kemudahan, perjanjian ini juga menimbulkan tantangan serius dalam pelindungan konsumen karena adanya klausul sepihak yang berpotensi merugikan hak konsumen dan mencederai prinsip keadilan kontraktual.

Dalam praktiknya, konsumen sering terikat pada perjanjian yang di dalamnya memuat klausul baku tanpa memahami isinya. Bahkan konsumen yang terdesak kebutuhan, yang

[1]Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: sulasi.rongiyati@dpr.go.id
[2]Analis Legislatif Ahli Madya Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan
e-mail: monika.suhayati@dpr.go.id

lemah dari sisi ekonomis atau psikologis sering kali dihadapkan untuk menerima persyaratan yang telah ditentukan oleh pelaku usaha (Eleanora & Dewi, 2022). Contohnya, klausul baku, "kerusakan setelah penerimaan barang bukan tanggung jawab penjual," atau "barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan," menunjukkan pengalihan tanggung jawab sepihak oleh pelaku usaha. Klausul semacam ini bertentangan dengan prinsip keadilan dan keseimbangan kontrak dan berpotensi dimanfaatkan pelaku usaha untuk memperkuat posisi mereka tanpa memberi ruang negosiasi bagi konsumen. Hal ini dapat dilihat dalam perkara No. 309/PDT.G/2007/PN.Jks.Pst, Pengadilan Jakarta Pusat menyatakan bahwa pencantuman klausul baku Lion Air bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan Lion Air dinyatakan menyalahgunakan keadaan dengan mencantumkan klausul baku pengalihan tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh pembatalan/keterlambatan pengangkutan pada tiket penerbangannya.

Klausul baku yang merugikan salah satu pihak ini menunjukkan bahwa kebebasan berkontrak tidak boleh dijalankan tanpa batas, melainkan harus didasarkan pada itikad baik serta keseimbangan antara kedua belah pihak (Heriani, 2022). Pada sisi lain, persaingan bisnis yang semakin ketat mendorong pelaku usaha berusaha memperoleh keuntungan dengan biaya seminimal mungkin, yang terkadang menyebabkan praktik bisnis tidak sehat dan mengabaikan perlindungan konsumen. Hal ini memperburuk ketidakseimbangan posisi tawar antara pelaku usaha dan konsumen, di mana konsumen sering kali berada pada posisi rentan dalam perjanjian yang memuat klausul baku.

Dalam konteks pelindungan konsumen, UUPK menjadi landasan hukum yang menjamin hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang adil antara pelaku usaha dan konsumen. Pasal 18 UUPK melarang pelaku usaha mencantumkan klausul baku yang merugikan konsumen, menegaskan bahwa kebebasan berkontrak bukan hak mutlak, tetapi harus dijalankan dengan itikad baik serta menjamin keadilan para pihak (Hutagalung *et al.*, 2021). Dalam sektor jasa keuangan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Jasa Keuangan (UU PPSK) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan (POJK 22/2023) juga mengatur klausul baku yang dilarang, sebagai bentuk pelindungan konsumen.

Dalam praktiknya beberapa regulasi yang ada belum optimal, baik karena ketidakjelasan rumusan sehingga multi tafsir maupun masih lemahnya pengawasan, terbukti masih banyak perjanjian baku memuat klausul baku yang berpotensi merugikan konsumen. Pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian baku juga menjadi aspek krusial guna memastikan bahwa klausul yang merugikan konsumen dapat diidentifikasi dan dicegah melalui pendekatan dan regulasi yang lebih efektif. Artikel ini akan membahas mengenai implementasi perjanjian baku dan permasalahan dalam pengawasan penempatan klausul baku, sebagai upaya memberikan pelindungan konsumen yang lebih optimal di tengah maraknya penggunaan perjanjian baku dalam transaksi modern.

Regulasi dan Implementasi Perjanjian Baku

Perjanjian baku atau kontrak standar merupakan perjanjian yang mayoritas klausulnya ditetapkan sepihak dan digunakan secara massal tanpa memberi ruang negosiasi. Perjanjian ini diperlukan dalam perdagangan modern karena menghemat waktu, meskipun sering kali menempatkan tanggung jawab lebih berat pada salah satu pihak (Gunawan *et al.*, 2021). Keunggulan utama perjanjian baku adalah efisiensi, kecepatan proses, dan kemudahan pelaksanaan transaksi. Namun, di balik kemudahan tersebut, ada risiko kerugian signifikan

bagi konsumen, terutama jika dalam perjanjian tersebut terdapat klausul baku yang tidak adil (klausul eksonerasi/eksemsi). Klausul eksonerasi bisa berupa pengurangan atau penghilangan tanggung jawab pelaku usaha secara sepihak, pengalihan risiko kepada konsumen tanpa persetujuan yang setara, pembatasan hak konsumen untuk menuntut, atau penetapan kewajiban yang tidak seimbang bagi konsumen (Khokim, 2025).

Penelitian David Tobing yang dilakukan di empat kota besar, yaitu Jakarta, Makasar, Yogyakarta, dan Padang menunjukkan sebanyak 92 persen dari 85 responden pelaku usaha merasa berhak mencantumkan klausul baku dalam perjanjian. Meski para pelaku usaha memahami aturan terkait klausul baku, namun mereka menyalahgunakan keadaan. Kondisi ini terlihat dari 78,8 persen pelaku usaha yang berpendapat perlu meminta persetujuan kepada konsumen atas klausul baku yang mereka buat, tetapi 67,10 persen pelaku usaha tersebut mengaku tidak pernah mengubah klausul baku atas permintaan konsumen. Berdasarkan data tersebut, persetujuan yang diberikan konsumen terhadap klausul baku sebenarnya merupakan persetujuan semu, sebab mayoritas, yaitu 67,10 persen, menyatakan klausul tersebut tidak dapat diubah (Tobing, 2020).

Dalam hukum positif Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) tidak memuat ketentuan khusus mengenai penggunaan perjanjian baku. Namun, pengaturan khusus terkait perjanjian baku terdapat dalam Pasal 1 angka 10 UUPK yang mendefinisikan bahwa kontrak baku adalah ketentuan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha, tertuang dalam dokumen atau perjanjian yang mengikat dan harus dipatuhi oleh konsumen. Artinya, penggunaan perjanjian baku tidak dilarang, dianggap sah dan memiliki kekuatan hukum selama tidak memuat klausul eksonerasi. Sedangkan dalam UU PPSK, perjanjian baku adalah perjanjian tertulis termasuk dalam bentuk elektronik yang ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha sektor keuangan (PUSK) dan memuat klausul baku tentang isi, bentuk, dan cara pembuatan, serta digunakan untuk menawarkan produk dan/atau layanan kepada konsumen secara massal (Pasal 1 angka 42).

UUPK hadir sebagai salah satu cara untuk melindungi konsumen dari praktik penyalahgunaan klausul baku. Secara khusus klausul baku diatur dalam BAB V Pasal 18 ayat (1) UUPK yang melarang pelaku usaha mencantumkan klausul baku yang merugikan konsumen, antara lain: pengalihan tanggung jawab, penolakan pengembalian barang atau uang, pemberian kuasa sepihak terkait barang angsuran, pengaturan pembuktian kerugian, pengurangan manfaat jasa atau harta konsumen, kewajiban tunduk pada aturan tambahan sepihak, serta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan, gadai, atau jaminan atas barang angsuran. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) menekankan pentingnya keterbacaan dan kejelasan klausul, dengan melarang pencantuman klausul yang letak, bentuk huruf, atau rumusannya sulit dibaca atau dipahami konsumen (Hutagalung *et al.*, 2021).

Dalam praktiknya unsur "kesepakatan" dalam perjanjian baku sering bersifat formalitas. Konsumen tidak dapat menegosiasikan isi klausul karena perjanjian disusun sepihak oleh pelaku usaha, sehingga pilihan yang tersedia hanya menerima atau menolak seluruh isi perjanjian (*take it or leave it*) (Eleanora & Dewi, 2022). Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan posisi tawar dan melemahkan prinsip keadilan kontraktual, terlebih umumnya pelaku usaha memiliki keunggulan ekonomi dan cenderung mengatur klausul demi kepentingannya sendiri (Ali *et al.*, 2022). Hal ini bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang diatur implisit dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, yang mengedepankan prinsip keseimbangan hak, kewajiban, dan posisi para pihak. Asas ini mengakui kebebasan para pihak membuat perjanjian dalam bentuk dan isi apa pun, namun kebebasan tersebut

dibatasi agar tidak bertentangan dengan undang-undang, moral, dan ketertiban umum (Pasal 1337 KUHPerdata), serta harus didasarkan pada itikad baik (Pasal 1338 KUHPerdata) (Gunawan *et al.*, 2021). Tanpa keseimbangan posisi tawar, asas kebebasan ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan, sehingga hakim berwenang membatalkan atau menyesuaikan klausul yang merugikan salah pihak lain (Setiawan *et al.*, 2021).

Terkait dengan Pasal 18 ayat (2) UUPK, pelaku usaha dilarang mencantumkan klausul baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Hal ini didasari adanya asas *duty to read*, yakni para pihak wajib membaca dan memahami klausul sebelum menyetujui, sehingga meskipun perjanjian tidak dibaca, pihak yang menandatangani tetap terikat kecuali terbukti ada penipuan atau kesalahan (Setiawan *et al.*, 2021). Dalam praktiknya banyak klausul baku yang susah dibaca dan dipahami konsumen, seperti klausul baku yang ditempatkan di balik perjanjian utama sebagai syarat umum dan dengan ukuran huruf sangat kecil, sehingga sulit dipahami oleh konsumen.

Meskipun KUHPerdata tidak mengatur klausul baku secara langsung, Pasal 1337 dan 1339 dapat digunakan untuk menilai kewajaran klausul. Jika klausul bertentangan dengan ketentuan KUHPerdata dan UUPK, klausul tersebut dianggap batal demi hukum (Pasal 18 ayat (3) UUPK) dan konsumen dapat menuntut berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata terkait perbuatan melawan hukum (Hutagalung *et al.*, 2021). Pelaku usaha juga dapat dikenai sanksi pidana serta denda berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) UUPK.

Pengaturan larangan memuat klausul eksonerasi pada perjanjian di sektor jasa keuangan, pada prinsipnya hampir sama sebagaimana diatur dalam UUPK. Namun, terdapat beberapa larangan lainnya yang memperkuat pelindungan konsumen jasa keuangan. Larangan tersebut terkait larangan menghindari klausul atau membatasi keberlakuan suatu klausul; wewenang menafsirkan arti perjanjian secara sepihak; membatasi tanggung jawab terhadap kesalahan dan/atau kelalaian pelaku usaha; serta membatasi hak konsumen untuk menggugat dan membatasi barang bukti yang diberikan oleh konsumen ketika terjadi sengketa (Pasal 238 ayat (4) UU PPSK). Di samping itu pelanggaran terhadap larangan klausul eksenorasi, dikenai sanksi administratif yang lebih rinci, antara lain peringatan tertulis; pembatasan produk dan pembekuan produk untuk sebagian atau seluruhnya; pemberhentian pengurus; denda administratif; dan pencabutan izin (Pasal 46 ayat (3) POJK 22/2023). Peraturan mengenai perjanjian baku yang diatur dalam UU PPSK dan POJK memperlihatkan bahwa regulasi di sektor jasa keuangan lebih menyeluruh dan terperinci, sehingga dapat mewujudkan rasa keadilan dan kepastian hukum yang lebih kuat.

Beberapa tantangan dalam implementasi pelindungan konsumen melalui pembatasan klausul baku disebabkan oleh masih rendahnya kesadaran hukum dan literasi masyarakat mengenai hak konsumen dan pelindungan hukum, serta kurangnya sosialisasi dari pihak terkait, seperti pemerintah, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Hal ini mengakibatkan masyarakat sering menerima klausul eksonerasi tanpa perlu negosiasi, sehingga pelaku usaha dapat memanfaatkan klausul tersebut untuk memperkuat posisinya tanpa memberi ruang bagi konsumen. Penelitian Simanjuntak pada tahun 2020 mengungkapkan konsumen jarang membaca syarat dan ketentuan transaksi, menunjukan kesadaran konsumen terhadap perjanjian baku masih rendah (Pohan, *et al.,* 2023). Nilai Indeks Keberdayaan Konsumen (IKK) Nasional tahun 2024 mencapai 60,11 dan masuk dalam kategori "Kritis", dengan sebagian besar provinsi berada pada kategori "Mampu" dan sebagian pada kategori

"Kritis" (Kemendag, 2024). Hal ini berarti konsumen harus lebih berperan aktif dalam memperjuangkan hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, sosialisasi dari lembaga-lembaga terkait seperti BPSK dan LPKSM sangat diperlukan untuk meningkatkan pemahaman dan melindungi hak konsumen dari klausul yang merugikan.

Fakta-fakta tersebut menunjukan bahwa pelaksanaan perjanjian baku di Indonesia menghadapi tantangan nyata dalam menciptakan keseimbangan antara pelaku usaha dan konsumen. Regulasi yang ada, khususnya UUPK, berperan penting dalam mengatur dan mengawasi implementasi klausul baku agar tidak merugikan konsumen. Dalam hal ini penerapan prinsip keadilan dan itikad baik masih perlu diperkuat agar pelindungan konsumen lebih efektif, baik dalam transaksi barang maupun jasa.

Pengawasan Pencantuman Klausul Baku dalam Perjanjian Baku

UUPK memberikan tugas dan wewenang pengawasan terhadap pencantuman klausul baku dalam perjanjian baku kepada BPSK sebagaimana diatur dalam Pasal 52 huruf c UUPK. Tugas dan wewenang ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Kepmenperindag 350/2001). Pasal 9 Kepmenperindag tersebut menyatakan pengawasan pencantuman klausul baku dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen.

Kepmenperindag 350/2001 mengatur hasil pengawasan BPSK atas pencantuman klausul baku yang membuktikan adanya pelanggaran terhadap larangan pencantuman klausul baku di dalam UUPK, diberitahukan secara tertulis kepada pelaku usaha sebagai peringatan. Peringatan tertulis tersebut dilakukan tiga kali berturut-turut dengan tenggang waktu untuk masing-masing peringatan satu bulan. Apabila pelaku usaha tidak mengindahkan peringatan tertulis dimaksud maka BPSK melaporkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pelindungan konsumen untuk dilakukan penyidikan dan proses penuntutan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pengawasan terhadap klausul baku secara eksplisit diatur dalam UUPK sebagai kewenangan dari BPSK (Pasal 52 huruf c). Namun, Pasal 30 ayat (1) UUPK juga mengatur pengawasan terhadap penyelenggaraan pelindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat, dan LPKSM. Ketentuan ini dapat diartikan pemerintah, masyarakat, dan LPKSM juga dapat melaksanakan pengawasan terhadap penggunaan klausul baku. Di tingkat pusat, fungsi ini dijalankan oleh Direktorat Pengawasan Barang Beredar dan Jasa Kementerian Perdagangan bersama Petugas Pengawas Barang dan Jasa (PPBJ) serta Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perlindungan Konsumen (PPNS-PK). Adapun di daerah, pengawasan dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan melalui Bidang Perlindungan Konsumen, yang meliputi kegiatan pembinaan, penyuluhan, hingga penindakan atas pelanggaran klausul baku.

LPKSM dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) merupakan dua lembaga pelindungan konsumen di Indonesia yang secara langsung atau tidak langsung memiliki peran dalam mendukung pengawasan klausul baku. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat yang telah diubah dengan PP Nomor 89 Tahun 2019, LPKSM memiliki wewenang melakukan pengawasan melalui penelitian, pengujian, survei, serta pemberdayaan konsumen. LPKSM

juga bekerja sama dengan instansi terkait dalam penyuluhan dan pertukaran informasi pelindungan konsumen. Di sisi lain, BPKN yang dibentuk melalui PP Nomor 4 Tahun 2019 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional memiliki kewenangan memberi saran kebijakan kepada pemerintah, mengkaji peraturan perundang-undangan, menyebarluaskan informasi perlindungan konsumen, serta menerima dan mengolah pengaduan dari masyarakat (Gunawan *et al.*, 2021).

Efektivitas pengawasan klausual baku masih menghadapi berbagai kendala. Pertama, belum adanya aturan teknis mengenai pengawasan klausul baku. Penelitian Darmawan & Mustolih (2020) menunjukkan bahwa BPSK DKI Jakarta belum optimal menjalankan fungsi ini karena UUPK tidak mengatur mekanisme secara jelas sehingga kewenangan ditafsirkan sendiri oleh majelis. Nofiyanti *et al.* (2025) juga menegaskan bahwa sengketa konsumen lebih sering difokuskan pada ganti rugi daripada menilai legalitas klausul, akibat ketiadaan pedoman teknis. Kondisi ini membuat BPSK kurang kompeten dalam menilai klausul terlarang, seperti klausul eksonerasi, sebagaimana tercermin dari rendahnya pemahaman anggota BPSK terhadap struktur dan isi perjanjian baku (Gunawan *et al.*, 2021).

Kelemahan regulasi dan ketiadaan pedoman teknis juga tercermin dalam hasil penelitian Syarifa dkk., (2022) yang menunjukkan lemahnya pelaksanaan pengawasan klausul baku oleh BPSK di lapangan. Hasil penelitian Syarifa *et.al* (2022), menunjukkan sebanyak 62 dari 4085 syarat dan ketentuan yang berasal dari 56 dokumen formulir kontrak dan kuitansi pada sektor jasa keuangan dan retail melanggar Pasal 18 UUPK atau mengandung klausul eksonerasi. Peran BPSK dalam mengawasi pencantuman klausul eksonerasi masih lemah karena belum tersedia petunjuk pelaksanaan maupun teknis sebagai acuan. Akibatnya, BPSK cenderung pasif dan hanya menindaklanjuti pengaduan tanpa melakukan pengawasan aktif terhadap pelaku usaha. Kementerian Perdagangan perlu memperkuat pembinaan serta menyusun pedoman pengawasan yang jelas (Syarifa *et al.*, 2022).

Kedua, penggunaan klausul baku sebagai dasar perjanjian sering terlewat dari penilaian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen. Berdasarkan hasil penelitian dari 15 putusan BPSK yang ditinjau pada periode 2020 hingga 2024, hanya lima putusan yang secara eksplisit menyebutkan klausul baku dan menyatakan bahwa klausul tersebut bertentangan dengan hukum. Mayoritas putusan BPSK lebih berfokus pada ganti rugi atas kerugian atau kompensasi akibat kerusakan barang atau jasa yang diterima konsumen, tanpa menggali lebih dalam aspek legalitas dari isi perjanjian yang digunakan pelaku usaha (Nofiyanti *et al.*, 2025).

Penelitian oleh Syamsudin & Ramadani juga menunjukkan hal tersebut. Dalam kesimpulan artikelnya, peneliti menyatakan isi klausul baku dalam perjanjian keanggotaan jasa kebugaran milik PT X telah melanggar ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf a, c, e, f, dan g UUPK sehingga konsekuensi seharusnya adalah perjanjian batal demi hukum. Isi perjanjian tersebut harus dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat para pihak. Namun, majelis hakim kasasi dalam Putusan Nomor 184 K/PDT.SUS-BPSK/2016 tidak mempertimbangkan sama sekali isi gugatan tentang perjanjian klausul baku yang dimohonkan oleh penggugat untuk dibatalkan dan diseuaikan dengan Pasal 18 UUPK (Syamsudin & Ramadani, 2018).

Ketiga, tugas pengawasan pencantuman klausul baku tidak tepat dibebani pada BPSK yang tugas utamanya yaitu menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Pasal 1 angka 11 UUPK). Adapun Pasal 52 huruf c UUPK memberikan tugas dan wewenang pengawasan terhadap pencantuman klausul baku kepada BPSK. Di negara lain, tugas pengawasan pencantuman klausul baku merupakan tugas pemerintah. Di Belanda, tugas tersebut diberikan kepada the Netherlands Consumer Authority di bawah Ministry of

Economic Affairs, Agriculture and Innovation. Badan tersebut tidak memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa konsumen (Gunawan *et al.*, 2021).

Secara struktural, BPSK terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen, yang diangkat oleh Menteri Perdagangan. Lembaga ini menyelesaikan sengketa melalui mediasi, konsiliasi, dan arbitrase, serta memiliki kewenangan administratif seperti memanggil pelaku usaha, menghadirkan saksi, memeriksa bukti, dan menjatuhkan sanksi administratif. Dengan fungsi utama sebagai forum konsiliasi, mediasi, dan arbitrase, tugas pengawasan terhadap klausul baku dinilai berada di luar kapasitas kelembagaan BPSK. Ketidaktepatan alokasi kewenangan ini menimbulkan tumpang tindih fungsi dan berisiko mengganggu efektivitas pengawasan terhadap klausul baku (Suyikati, 2019).

Selain itu, jumlah ketersediaan BPSK masih jauh di bawah jumlah kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Per Agustus 2024 terdapat 188 BPSK yang tersebar di 33 provinsi di Indonesia. Jumlah ketersediaan BPSK tersebut masih jauh di bawah jumlah kabupaten/kota yang ada di Indonesia per Maret 2025, yaitu 514 kabupaten/kota (Gayaputri & Suraji, 2025). Hal ini berdampak pada terbatasnya akses masyarakat terhadap penyelesaian sengketa konsumen yang cepat, murah, dan sederhana, terutama bagi konsumen di wilayah terpencil atau daerah yang belum memiliki BPSK.

Berbagai kelemahan tersebut menunjukan pengawasan terhadap pencantuman klausul baku masih mengalami kendala mendasar baik dari sisi kelembagaan, regulasi, maupun kapasitas sumber daya manusia. Berbagai upaya perlu dilakukan dalam mengatasi berbagai kendala tersebut, di antaranya melalui revisi UUPK dan peraturan pelaksananya yang mengatur secara jelas dan komprehensif terkait definisi dan batasan klausul baku, larangan klausul eksonerasi yang merugikan konsumen, mekanisme pengawasan, standar penilaian, kewenangan BPSK, serta pembagian tanggung jawab pengawasan antarlembaga pelindungan konsumen.

Simpulan

Secara keseluruhan, pelaksanaan perjanjian baku di Indonesia telah mendapat kerangka hukum melalui Pasal 18 UUPK dan UU PPSK yang secara eksplisit menetapkan larangan atas klausul baku yang merugikan konsumen. Namun, pelaksanaan regulasi tersebut masih menghadapi tantangan dalam memastikan keseimbangan posisi dan keadilan substantif bagi konsumen, terutama di era digitalisasi di mana kontrak baku semakin luas digunakan dalam mendukung efisiensi serta kemudahan proses bisnis di era modern. Dalam praktiknya, masih banyak konsumen yang menerima klausul eksonerasi karena tidak ada pilihan lain (sifat *take it or leave it*), minimnya pengetahuan hukum dan kurangnya sosialisasi dari lembaga terkait. Regulasi ke depan diharapkan dapat memberikan pelindungan konsumen yang lebih efektif dan mengurangi potensi penyalahgunaan klausul baku oleh pelaku usaha.

Mekanisme pengawasan terhadap pencantuman klausul baku dalam UUPK melibatkan berbagai pihak, baik BPSK, pemerintah, maupun LPKSM, namun peran sentral tetap berada pada BPSK yang memiliki kewenangan represif sekaligus preventif. Dengan demikian, pengawasan klausul baku merupakan sistem kolaboratif yang menuntut koordinasi antarlembaga untuk memastikan pelindungan konsumen berjalan. Pengawasan klausul baku di Indonesia masih belum efektif karena menghadapi berbagai hambatan mendasar, antara lain ketiadaan aturan teknis mengenai pengawasan klausul baku, penggunaan klausul baku yang sering terlewat dari penilaian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen, hingga ketidaktepatan alokasi kewenangan pengawasan kepada BPSK yang secara struktural lebih

berperan sebagai forum penyelesaian sengketa. Keterbatasan jumlah BPSK di daerah, minimnya aturan teknis, serta rendahnya kapasitas aparatur semakin memperlemah fungsi pengawasan yang seharusnya bersifat preventif.

Rekomendasi

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, Komisi VI DPR RI perlu melakukan revisi UUPK khususnya Pasal 1 angka 10 dan Pasal 18 untuk memperkuat pengaturan perjanjian baku melalui penegasan definisi, batasan, larangan klausul eksonerasi yang merugikan konsumen, termasuk penyesuaian terhadap dinamika transaksi digital dan sektor jasa yang belum diatur secara komprehensif. Secara teknis perlu juga diatur mengenai standardisasi substansi, bentuk dan format klausul baku yang akan dituangkan dalam dokumen atau perjanjian, jenis dan font huruf yang digunakan, serta format penempatan klausul baku dalam perjanjian, agar mudah terbaca oleh konsumen. Selain itu, Komisi VI perlu mendorong untuk dikaji kembali secara komprehensif terkait kewenangan BPSK dalam hal pengawasan pencantuman klausul baku sebagaimana diatur di UUPK. Pembentukan lembaga khusus yang bertugas melakukan pengawas klausul baku, dengan memberikan kewenangan memeriksa klausul baku sebelum diberlakukan, dan menjatuhkan sanksi administratif serta sanksi ganti kerugian, dapat menjadi alternatif penguatan pengawasan klausul baku. Hal ini dimaksudkan agar pengawasan klausul baku benar-benar efektif melindungi konsumen, sekaligus agar bisa lebih fokus dalam melaksanakan fungsi utamanya sebagai lembaga penyelesaian sengketa.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, Komisi VI DPR RI perlu mendorong pemerintah melakukan (1) sosialisasi dan edukasi pelindungan konsumen secara luas dan intensif, agar masyarakat semakin memahami hak dan kewajiban mereka sebagai konsumen, serta secara aktif dapat memperjuangkan haknya sebagai konsumen yang memiliki keseimbangan posisi dengan pelaku usaha; (2) penerbitan peraturan pelaksana yang jelas dan komprehensif mengenai definisi, batasan, larangan klausul eksonerasi, mekanisme pengawasan, standar penilaian, kewenangan BPSK, serta pembagian tanggung jawab antarlembaga; dan (3) peningkatan kapasitas teknis BPSK dalam melakukan pengawasan.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Henny Marlyna, S.H., M.H. M.L.I. yang telah memberikan reviu/ulasan/masukan terhadap artikel ini.

Referensi

Darmawan, R., & Mustolih. (2020). Efektivitas pengawasan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada pencantuman klausula baku di Provinsi DKI Jakarta. *Journal of Legal Research, 2*(1), 211–230. https://doi.org/10.15408/jlr.v2i1.14572

Eleanora, F., & Dewi, A. (2022). Pelaksanaan perjanjian baku dan akibat hukumnya bagi konsumen. *Jurnal Mercatoria, 15*(1), 19–27.

Gayaputri, E., & Suraji. (2025, March). Problematika pencantuman klausula eksonerasi: Ulasan positif untuk klaim garansi di Shopee. *Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora, 2*(2), 96–106. https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i2.827

Gunawan, J., Waluyo, B. M., Kusumohamidjojo, P. B., Tobing, D., Simanjuntak, M., & Widijantoro, J. (2021). *Perjanjian baku: Masalah & solusi.* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Heriani. (2022). *Klausula baku dan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen. Hukumonline.* www.hukumonline.com/berita/a/klausula-baku-dan-mekanisme-penyelesaian-sengketa-konsumen lt6206029634f91/

Hutagalung, K., Hasnati, H., & Afrita, I. (2021). Perlindungan hukum konsumen terhadap perjanjian baku yang merugikan konsumen. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum, 10*(2), 207–220. https://doi.org/10.32503/mizan.v10i2.1850

Kementerian Perdagangan (2024) *Laporan survei indeks keberdayaan konsumen di 34 provinsi tahun 2024.* https://ditjenpktn.kemendag.go.id/storage/laporan/JZW8UCqWhpq59O64Tuu6stGk5PP5ErtA0I7sN6lK.pdf

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. (2001).

Khokim, M. (2025). Perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perjanjian baku di Indonesia. *JURRISH: Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora, 4*(2), 195–206. https://doi.org/10.55606/jurrish.v4i2.4740

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. (1847).

Kumari, V. (2022). Validity of exception clauses in standard form contracts: A critical review. *Journal of Law and Business, 9*(3), 98–103.

Nofiyanti, D., Yuhelson, & Darodjat, T. A. (2025). Supervision of the consumer dispute settlement agency on the inclusion of standard clause agreements that harm consumers. *Pena Law: International Journal of Law, 3*(1). https://doi.org/10.56107/penalaw.v3i1.221

Peraturan Menteri Perdagangan tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. (2020).

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan. (2023).

Peraturan Pemerintah tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional. (2019).

Peraturan Pemerintah tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. (2001)

Pohan, T. G., Ramli, T. S., & Priowirjanto, E. S. (2023). Analisis penggunaan perjanjian baku elektronik berklausula eksonerasi pada marketplace ditinjau berdasarkan hukum positif Indonesia. COMSERVA: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Vol. 3 (7) November 2023 - (2913-2923) DOI.10.59141/comserva.v3i07.1075

Setiawan, M. T., Busro, A., & Prasetyo, M. H. (2021). Asas keseimbangan sebagai indikator keadilan di dalam perjanjian baku. *Notarius, 14*(2), 905–915.

Suyikati. (2019). Kewenangan penyelesaian sengketa konsumen perjanjian kredit motor dalam perspektif hukum. *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan, 3*(2), 368–387.

Syamsudin, M. & Ramadani, F.A. (2018). Perlindungan Hukum Konsumen atas Penerapan Klausula Baku: Kajian Putusan Nomor 26/P.BPSK/12/2014, Nomor 15/PDT.G/2015/PN.SBY, dan Nomor 184 K/PDT.SUS-BPSK/2016. *Jurnal Yudisial 11*(1), 91–112.

Syarifa, R., Rahmawati, L., Andini, P. F., & Simanjuntak, M. (2022). Perlindungan konsumen terhadap klausula eksonerasi pada sektor jasa keuangan dan retail. *Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika 4*(1), 238–243.

Tobing, D. M. L. (2020). Konsumen dan klosula baku. *Berandahukum.com*. https://www.berandahukum.com/a/Konsumen-dan-Klausula-Baku

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. (2023).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. (1999).

halaman ini sengaja dikosongkan

PANDUAN PENULISAN

PARLIAMENTARY REVIEW

(1) PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.

(2) Naskah ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar berdasarkan EYD V
   - (a) Setiap paragraf yang disusun harus mengandung minimal 2 kalimat.
   - (b) Tanda titik dua (:) **tidak** digunakan jika perincian atau penjelasan merupakan bagian dari kalimat lengkap.
   - (c) Tanda kurung digunakan untuk mengapit huruf atau angka sebagai penanda perincian yang ditulis ke samping atau ke bawah di dalam kalimat.
   - (d) Tanda titik koma (;) digunakan untuk memisahkan bagian-bagian perincian dalam kalimat yang sudah menggunakan tanda koma.

(3) Total jumlah halaman artikel maksimal 10–11 halaman dengan gambar/tabel/grafik (maksimal 4 gambar/tabel/grafik dalam 1 naskah) dan 12 halaman tanpa gambar/tabel/grafik sudah termasuk referensi.

(4) Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5 pada kertas ukuran A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.

(5) Sistematika penulisan artikel terdiri dari **Latar Belakang**, **Pembahasan** (berisi subjudul sesuai dengan tema yang dibahas), **Simpulan**, **Rekomendasi**, **Ucapan Terima Kasih**, dan **Referensi**.

(6) Judul ditulis dengan huruf kapital dalam bahasa Indonesia maksimal 12 kata.

(7) Nama penulis, bidang kepakaran, dan alamat *e-mail* dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.

(8) Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*) dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.

PUSAKA BKD

Diterbitkan oleh:
Pusat Analisis Keparlemenan, Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Jenis Sumber	Kutipan / Catatan dalam Teks	Daftar Pustaka
Buku		**Penulis. (Tahun). *Judul buku (edisi)*. Penerbit.**
	(Wells, 2009, pp. 225–226)	Wells, A. (2009). *Metacognitive therapy for anxiety and depression in psychology*. Guilford Press.
	(Matthews, 1999)	Matthews, J. (1999). *The art of childhood and adolescence: The construction of meaning*. Falmer Press.
	(Colcough & Colcough, 1999)	Colclough, B., & Colclough, J. (1999). *A challenge to change*. Thorsons.
	(Dwee *et al.*, 2012)	Dwee, D., Dion, H. B., & Brown, I. S. (2012). *Information behaviour concept: A basic introduction*. University of Life Press.
Artikel (Bagian dalam buku)		**Penulis. (Tahun). Judul artikel, dalam [Inisial nama pertama [titik diikuti spasi] Nama keluarga/nama terakhir (Ed., E besar untuk editor, jika lebih dari satu menjadi Eds.), *Judul buku* (halaman artikel [en dash/–]). Penerbit.**
	(Yura, 2020)	Yura, P. (2020). 'Good or bad': How people think of me is not important, dalam B. Rudy & H. Dion (Eds.), *Mental health policy,* 368–389. University of Life Press.
Buku *online* (penulis lembaga, dll.)		**Penulis. (Tahun). *Judul buku* (edisi). Penerbit. url**
	(Eckes, 2000)	Eckes, T. (2000). *The developmental social psychology of gender*. Lawrence Erlbaum Associates. https://lib.ugm.ac.id/443/record=b1600608

Jenis Sumber	Kutipan / Catatan dalam Teks	Daftar Pustaka
Buku tanpa penulis		***Judul buku*** **(edisi, e kecil tidak italik). (Tahun). Penerbit** *Merriam webster's dictionary* (12th ed). (2007). Merriam Webster.
Publikasi pemerintah		**Institusi. (Tahun).** ***Judul publikasi*****. Penerbit.**
	(BPKP, 2014)	BPKP. (2014). *Laporan kinerja tahun 2014*. Dinas Pendidikan & Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur.
		Publikasi Online: **Institusi. (Tahun). Judul publikasi (nomor publikasi). url (tanpa titik di akhir jika memang tidak ada titik di url)**
	(Department of Health and Aged Care, 2000)	Department of Health and Aged Care. (2000). *National youth suicide prevention strategy*. http://www.health.gov.au/hsdd/mentalhe/sp/nysps/about.htm

Jenis Sumber	Kutipan / Catatan dalam Teks	Daftar Pustaka
Jurnal		**Penulis. (Tahun). Judul artikel. *Nama Jurnal*, *Volume*(No issue), halaman (gunakan en–dash [–]). https://doi.org/xxxxx (tanpa titik penutup)**
	(Kyriakides *et al.*, 2009, p. 3).	Kyriakides, L., Archambault, I., & Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. *Journal of Classroom Interaction*, 6(5), 1–12. https://doi.org/10.4319/lo.2013.58.2.0489
	(Ahmann *et al.*, 2018)	**Penulis. (Tahun). Judul artikel. *Nama Jurnal*. *Volume*(No Issue), halaman (gunakan en–dash [–]). url (tanpa titik penutup jika memang tidak ada titik penutup)** Ahmann, E., Tuttle, L. J., Saviet, M., & Wright, S. D. (2018). A descriptive review of ADHD coaching research: Implications for college students. *Journal of Postsecondary Education and Disability*, 31(1), 24–58. https://www.ahead.org/professional-resources/publications/jped/archived-jped/jped-volume-31
Working paper		**Penulis. (Tahun). *Judul working paper* (Nama dan nomor seri jika ada). Penerbit.**
	(Benito & Young, 2002, p. 7)	Benito, A., & Young, G. (2002). *Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms* (Bank of England No. 168). Bank of England.

Jenis Sumber	Kutipan / Catatan dalam Teks	Daftar Pustaka
Majalah		**Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. *Nama Majalah*, volume, halaman.**
	(Barile, 2011, p. 14)	Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. *C&RL News*, 13–15.
		Majalah *online*: **Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. *Nama Majalah*. url**
		Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. *C&RL News.* http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full
Prosiding		Diterbitkan secara berkala (*online*): **Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel [Bentuk]. Nama Kegiatan, lokasi. https://doi.org/xxxxx**
	(Balakrishnan, 2006)	Balakrishnan, R. (2006, Maret 25–26). *Why aren't we using 3d user interfaces, and will we ever?* [Paper presentation]. IEEE Symposium on 3D User Interfaces, Alexandria, VA. https://doi.org/10.1109/VR.2006.148
		Diterbitkan dalam bentuk buku: **Penulis. (Tahun, bulan). Judul artikel [Bentuk]. Dalam *Judul terbitan,* Lokasi (halaman). Penerbit.**
	(Rowling, 1993)	Rowling, L. (1993, September). Schools and grief: How does Australia compare to the United States [Paper presentation]. Dalam *Wandarna coowar: Hidden grief*. 8th National Conference of the National Association for Loss and Grief (Australia), Yeppoon, Queensland (pp. 196–201). National Association for Loss and Grief.

Penulisan Catatan Perut Berdasarkan Penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasikan. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis ("Studi Finds," 2007). Buku *Pedoman Penyelenggaraan PPP* (2017).
1 penulis	Surachman (2013, p. 13)	(Surachman, 2013, p. 13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 dan lebih dari 3 penulis	Bradley *et al.* (1999, p. 1687)	(Bradley *et al.*, 1999, p. 1687)
Kelompok (yang dapat diidentifikasikan berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

9 772656 923002