

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk budaya mempunyai berbagai macam kebutuhan dasar. Kebutuhan-Kebutuhan masyarakat hanya dapat terpenuhi dengan jalan berinteraksi antara yang satu dengan yang lainnya. Karna hal tersebut berkaitan dengan kodrat manusia sebagai makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri melainkan berinteraksi dengan yang lain. Salah satu bentuk interaksi manusia antar sesama manusia dapat terlihat pada kegiatan pasar yang di lakukan oleh mereka, sebagaimana pasar konvensional pada umumnya, adalah merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli. Pasar merupakan sarana yang mempertemukan aktivitas pembeli dan penjual untuk suatu komoditas atau jasa.¹

Pasar modal mempertemukan pemilik dana dengan pengguna dana untuk tujuan investasi jangka menengah dan panjang. Kedua pihak melakukan jual beli modal yang berwujud efek yang mana pihak investor menyerahkan sejumlah dana dan emiten menyerahkan surat bukti kepemilikan berupa efek.² Undang-undang No. 8 Tahun 1995 tentang pasar modal (selanjutnya disebut UUPM) Pasal 1 angka 13 mendefinisikan Pasar Modal adalah kegiatan yang bersangkutan dengan penawaran umum dan perdagangan efek perusahaan publik yang berkaitan dengan efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan efek.

¹ Mahdi Mahmudi, *Pasar uang rupiah: Gambaran Umum*, Jakarta, pusat pendidikan dan studi kebanksentralan, 2005, hlm. 1.

² M. Irsan Nasarudin, ET AL, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, Jakarta, kencana, 2011, hlm. 10-11.

Efek adalah surat berharga, yaitu surat pengakuan utang, surat berharga komersial, saham, obligasi, tanda bukti utang, unit penyertaan kontrak investasi kolektif, kontrak berjangka atas efek, dan setiap derivatif dari efek.³ Informasi atau fakta materiil adalah informasi atau fakta penting dan relevan mengenai peristiwa, kejadian, atau fakta yang dapat mempengaruhi harga efek pada bursa efek dan atau keputusan pemodal, calon pemodal, atau pihak lain yang berkepentingan atas informasi atau fakta tersebut.⁴

UUPM Pasal 1 angka 25 merumuskan prinsip keterbukaan adalah pedoman umum yang mensyaratkan emiten, perusahaan publik, dan pihak lain yang tunduk pada undang-undang ini untuk menginformasikan kepada masyarakat dalam waktu yang tepat seluruh informasi material mengenai usahanya atau efeknya yang dapat berpengaruh terhadap keputusan pemodal terhadap efek yang di maksud dan itu harga dan efek tersebut. Selain UUPM Pasal 1 angka 25 yang merumuskan prinsip keterbukaan, Undang-undang Republik Indonesia No.25 tahun 2007 tentang penanaman modal Pasal 3 ayat (1) huruf b dalam penanaman modal di selenggarakan berdasarkan prinsip keterbukaan.

Setiap emiten yang menawarkan efeknya dalam pasar modal wajib mengungkapkan seluruh informasi secara terbuka mengenai keadaan usahanya termasuk keadaan keuangan, aspek hukum, manajemen dan harta kekayaan perusahaan kepada masyarakat. Salah satu cara emiten untuk menarik minat dari calon investor adalah dengan menerbitkan prospektus. Dalam Pasal 1 angka 26

³ Lihat Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal.

⁴ Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal.

UUPM menyatakan bahwa prospektus adalah setiap informasi tertulis sehubungan dengan penawaran umum dengan tujuan agar pihak lain membeli efek. Merupakan salah satu faktor penting dalam pasar modal yang sangat mutlak diperoleh oleh calon investor untuk memantapkan diri dalam mengambil keputusan terkait dengan saham yang diperdagangkan.

UUPM merupakan landasan utama mengenai kebijakan pasar modal. Konsekuensi logis dari pengaturan ini adalah harus dilakukannya peningkatan kualitas seperti informasi, pelayanan, dan lain-lain. Peningkatan kualitas informasi merupakan faktor yang sangat penting dan merupakan jiwa dari pasar modal, tanpa informasi yang merata akan sulit bagi para pemodal untuk memberikan keputusan investasinya. Bapepam sebagai regulator pasar modal dapat dan mampu menyiapkan aturan-aturan yang berkaitan dengan masalah akutansi dan keuangan lain bila diperlukan pasar. Bapepam harus menjamin adanya hukum yang melandasi aktivitas ekonomi yang sesuai dengan ekonomi pasar.⁵

Keterbukaan di dalam kegiatan pasar modal memang diakui bahwa keterbukaan (*full disclosure*) merupakan terminologi yang teramat sering dikumandangkan dalam dunia hukum pasar modal, dan hukum pasar modal sendiri seakan belum sah jika belum mengatur tentang keterbukaan ini oleh karena itu, tidak heran jika peraturan perundang-undangan mengaturnya secara rinci. Akan tetapi, seperti telah di singgung bahwa ada suatu dilema yang *inherent* dalam prinsip keterbukaan hukum pasar modal itu sendiri. Di satu pihak, hukum terus mengejar dengan merinci sedetil-detilnya tentang hal-hal apa saja yang mesti

⁵ Jusuf Anwar. *Pasar Modal Sebagai Sarana Pembiayaan Dan Investasi*, Bandung.P.T Alumni, 2010. hlm 208.

di-*disclose* oleh pihak-pihak penyandang kewajiban keterbukaan, di lain pihak, hukum juga harus memperoleh kepentingan-kepentingan tertentu dari pihak yang diwajibkan membuka informasi tersebut.

Kepentingan-kepentingan tersebut seringkali bertentangan dengan batasan dan kendala untuk menerapkan keterbukaan antara investor atau pemegang saham di satu pihak dengan emiten di pihak lain, misalnya investor atau pemegang saham menginginkan keterbukaan yang sifatnya *full disclosure* dalam mendapatkan informasi mengenai emiten, sementara emiten hanya bersedia membuka informasi hingga tingkatan tertentu. Investor menginginkan untuk memperoleh data yang rinci dan akurat, sementara emiten hanya bersedia memberikan informasi secara garis besar, kepentingan suatu emiten untuk tidak men-*disclosure* tentang informasi yang tergolong rahasia perusahaan, akses yang muncul dari pengungkapan informasi yang rinci ke publik bisa menjadikan perusahaan pesaing mengetahui keadaan perusahaan. Dalam hal ini, sektor hukum harus jeli menimbang-nimbang dan menyelaraskan kepentingan investor dan pasar terhadap suatu keterbukaan dengan kepentingan emiten atau pihak-pihak lain pemilik informasi.⁶

Berbeda dengan UUPM yang mensyaratkan emiten wajib menerapkan prinsip keterbukaan sebaliknya dalam Undang-undang No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan Pasal 2 merumuskan Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi menggunakan prinsip kehati-hatian. Mengenai rahasia bank yang mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan

⁶ Andrian Sutedi, *Segi-segi Hukum Pasar Modal*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2009, hlm. 103-104.

dan hal-hal dari nasabah bank yang menurut kelaziman dunia perbankan wajib di rahasiakan.⁷ Prinsip keterbukaan dalam pasar modal sangat dijunjung tinggi oleh segenap pihak yang terlibat di dalamnya. Pelanggaran atas prinsip keterbukaan dalam kegiatan pasar modal dapat menyebabkan informasi yang diterima oleh calon investor menjadi tidak akurat, sehingga dapat menyesatkan keputusan investasi yang dibuat oleh calon investor untuk saham emiten.

Beberapa kasus yang ada di Indonesia mengenai pelanggaran atas prinsip keterbukaan masih terdapat kelemahan dari penerapan sanksi. Salah contoh kasus di Pasar Modal yaitu kasus PT Bank Mashill Utama Tbk sehubungan dengan transaksi saham, PT Bank Mashill Utama Tbk telah melakukan beberapa pelanggaran terhadap prinsip keterbukaan yaitu, terlambat menyampaikan laporan kepada bapepam dan mengumumkan kepada masyarakat mengenai peristiwa material. Menurut Bapepam tidak di sebutkan fakta material tentang rencana emiten untuk menyampaikan order jual atas sahamnya.⁸

UUPM merumuskan bahwa pelanggaran terhadap prinsip keterbukaan dapat di berikan sanksi perdata maupun pidana. Pasal 102 ayat (1) menjelaskan Bapepasm mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran Undang-undang ini dan atau peraturan pelaksanaannya yang di lakukan oleh setiap pihak yang memperoleh izin, persetujuan, atau pendaftaran dari Bapepam. Sanksi administratif sebagaimana di maksud dalam ayat (1) dapat berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Denda yaitu kewajiban untuk membayar sejumlah uang tertentu;

⁷ Lihat Pasal 2 Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

⁸ Sumber www.bapepam.go.id. Kasus tanggal 22 April 1994. Diakses Tanggal 20 juni 2016 jam 18.30

- c. Pembatasan kegiatan usaha;
- d. Pembekuan kegiatan usaha;
- e. Pencabutan izin usaha;
- f. Pembatalan persetujuan; dan
- g. Pembatalan pendaftaran.

Pada kenyataannya penyelesaian terhadap kasus tersebut seringkali hanya dengan pembayaran denda yang tidak memberikan efek jera bagi para pelakunya, sehingga para emiten cenderung tidak menghiraukan hal tersebut dan tidak menganggap sanksi yang diberikan sebagai hal yang serius. Selain UUPM, Undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK) Pasal 6 hingga sampai Pasal 9 melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal serta berwenang dalam memberikan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran. Tugas OJK dalam memberikan sanksi administratif di atur di dalam Pasal 9 UU OJK yaitu meliputi:

- a. Menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
- b. Mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh kepala Eksekutif;
- c. Melakukan pengawasan, Pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku dan atau penunjang jasa keuangan sebagaimana di maksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
- d. Memberikan perintah tertulis kepada jasa keuangan dan atau pihak tertentu;
- e. Melakukan penunjukan pengelola statuter;
- f. Menetapkan pengguna pengelola statuter;
- g. Menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan
- h. Memberikan dan atau mencabut:
 - 1. Izin usaha;
 - 2. Izin orang perseorangan;
 - 3. Efektifnya pernyataan pendaftaran;

4. Surat tanda terdaftar;
5. Persetujuan melakukan kegiatan usaha;
6. Pengesahan;
7. Persetujuan atau penetapan pembubaran; dan
8. Penetapan lain.⁹

Melihat pentingnya penegakan perlindungan hukum bagi investor, dalam memberikan sanksi yang tegas terhadap para pelaku pelanggaran di bidang pasar modal. Baik berupa sanksi administratif, perdata maupun pidana yang berkualifikasi pelanggaran atau kejahatan. Khususnya mengenai pelaksanaan keterbukaan informasi dalam kegiatan pasar modal dan masih lemahnya pelaksanaan prinsip keterbukaan dalam pasar modal serta lemahnya penerapan sanksi terhadap pelanggaran prinsip keterbukaan dipandang perlu untuk melakukan kajian lebih dalam terkait dengan mekanisme pengawasan terhadap prinsip keterbukaan emiten di pasar modal terkait dengan kerugian pada investor.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prinsip keterbukaan emiten kaitannya dengan kepentingan investor di pasar modal?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip keterbukaan yang dilakukan oleh Bapepam dan UU OJK?

⁹ Lihat Pasal 5 s/d Pasal 9 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dalam penelitian dan penulisan hukum ini:

1. Untuk memperoleh kejelasan mengenai prinsip keterbukaan emiten kaitannya dengan kepentingan investor di Pasar Modal.
2. Untuk memperoleh kejelasan serta pemahaman mengenai mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip keterbukaan yang dilakukan oleh Bapepam dan UU OJK di Pasar Modal.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini secara garis besar terdapat dua kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini, kegunaan penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan secara teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang ilmu pengetahuan serta dapat memberikan kontribusi bagi penelitian selanjutnya terkait prinsip keterbukaan emiten di pasar modal.
2. Kegunaan praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan motivasi dan sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya, serta dapat memberikan masukan bagi pelaku usaha khususnya emiten dalam menerapkan prinsip keterbukaan emiten di pasar modal.

1.5 Keaslian

Untuk penulisan tentang judul skripsi yang sudah diangkat oleh penulis, terdapat beberapa judul yang sama di internet yang telah dibahas oleh fakultas lain, tetapi terdapat beberapa perbedaan dalam pembahasan terkait dengan judul yang diangkat oleh penulis dengan judul skripsi yang terdahulu.

No.	Nama dan Universitas	Judul	Permasalahan Yang Di Teliti
1.	I gusti ngurah astawa, universitas narotama surabaya, thesis 2010. ¹⁰	Prinsip keterbukaan sebagai investor publik dalam pasar modal.	Pembahasannya mengarah khusus pada perlindungan hukum pada investor publik (investasi yang dilakukan oleh negara/pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana /infrastruktur guna memenuhi kebutuhan masyarakat publik contohnya seperti pembangunan jalan, sekolah dan lain-lain), hanya mengenai ketentuan dari keterbukaan informasi dalam perlindungan terhadap investor publik.
2.	Arnita Sandria, Universitas	Pelaksanaan prinsip keterbukaan oleh	Dalam pembahasannya mencakup secara umum

¹⁰ I gusti ngurah astawa, Prinsip keterbukaan sebagai investor publik dalam pasar modal, Universitas Narotama Surabaya, diakses dari <https://wisuda.unud.ac.id/.../1390561023-2-BAB%20I>. Pada tanggal 25 April 2016.

	Diponegoro, thesis 2000. ¹¹	emiten dalam pasar modal di indonesia.	terkait pelaksanaan prinsip keterbukaan oleh emiten dalam pasar modal di indonesia.
3.	Aditya Putra Thama, Universitas Udayana, Denpasar, skripsi 2015. ¹²	Implementasi prinsip keterbukaan oleh emiten dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap investor pasar modal.	Pembahasannya khusus terbatas pada perlindungan hukum terhadap investor pasar modal.

Perbedaan skripsi yang diangkat oleh penulis dengan skripsi atau tesis yang terdahulu yaitu terletak pada pembahasannya khusus terhadap prinsip keterbukaan emiten kaitannya dengan kepentingan investor di pasar modal serta bagaimana mekanisme pengawasan terhadap prinsip keterbukaan di pasar modal terkait dengan kerugian pada investor.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun

¹¹ Arnita Sandria, Pelaksanaan prinsip keterbukaan oleh emiten dalam pasar modal di Indonesia, Universitas Diponegoro, diakses dari <https://www.google.com/search?q=Arnita+Sandria%2C+Universitas+Diponegoro%2C+thesis+2000>, pada tanggal 25 April 2016.

¹² Aditya Putra Thama, Implementasi prinsip keterbukaan oleh emiten dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap investor pasar modal, Universitas Udayana Denpasar, diakses dari <https://wisuda.unud.ac.id/.../1003005020-1-HALAMAN%20AWA> pada tanggal 25 April 2016.

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹³ Penelitian ini didasarkan pada analisis yang disinkronkan dengan bahan-bahan kepustakaan, serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-Undang (*statute approach*). Dalam metode pendekatan perundang-undangan, peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹⁴ Penelitian ini merujuk pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan prinsip keterbukaan emiten di pasar modal.

1.6.3 Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian yang merupakan bahan hukum adalah bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹⁵

1. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁶ Bahan hukum primer dalam penelitian ini menggunakan:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm 35.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 201, hlm.96.

¹⁵ *Ibid*, hlm 141.

¹⁶ *Ibid*.

- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK (otoritas jasa keuangan).
2. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan artikel dari internet yang berkaitan dengan prinsip keterbukaan emiten di pasar modal.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan penelitian menggunakan bahan hukum analisis secara deduktif. Analisis bahan hukum secara deduktif adalah dengan penarikan simpulan dari umum ke khusus dalam mengkaji atau menganalisis data primer maupun data sekunder. Bahan hukum primer maupun sekunder memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam system perundangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

Penelitian ini di pahami sebagai penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data primer dan data sekunder. Hal ini dilakukan untuk menarik kesimpulan dari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum ke khusus, yakni dari hal-hal yang berkaitan dengan prinsip keterbukaan emiten di pasar modal serta bagaimana mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip keterbukaan emiten di Pasar Modal.