

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Makna Kerugian Materi yang Besar dan/atau Korban yang Tidak Sedikit Dalam UUPK

Mencari satu makna dalam sebuah undang-undang adalah proses penting dalam memahami dan menerapkan hukum secara tepat. Mencari makna dalam satu undang-undang artinya bukan sekedar membaca teks secara harfiah melainkan sebuah proses menafsirkan teks hukum untuk mengetahui maksud, tujuan, dan ruang lingkup aturan tersebut. Hal ini dilakukan agar penerapan hukum menjadi jelas, konsisten, dan sesuai dengan niat pembuat undang-undang. Adapun alasan dari pentingnya memahami makna suatu pasal atau undang-undang secara tepat ialah untuk menghindari kesalahpahaman, menyesuaikan dengan konteks serta menjamin kepastian hukum.³⁵

Salah satu metode untuk menemukan satu makna sebuah undang-undang ialah melalui interpretasi. Secara umum, interpretasi dipahami sebagai sebuah proses pencarian makna atau penemuan arti.³⁶ Interpretasi dalam ilmu hukum dipahami sebagai proses logis untuk memahami dan memberikan arti pada teks hukum.³⁷ Teks hukum dapat berupa teks umum seperti konstitusi, undang-undang, putusan pengadilan, dan kebiasaan, atau berbentuk teks individual seperti kontrak dan

³⁵ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, "Memahami Teks Undang-Undang Dengan Metode Interpretasi Eksegetikal" *Kertha Partika*, volume 41, Nomor 2 (Agustus 2019): 143.

³⁶ Mertokusumo S., *Penemuan Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2007), 56.

³⁷ Barak, Aharon. *Purposive interpretation in law* (Princeton University Press, 2005), 4.

kehendak. Selain itu, teks hukum juga bisa muncul dalam bentuk tidak tertulis, misalnya kehendak yang disampaikan secara lisan atau kontrak yang tersirat dari fakta-fakta yang ada.³⁸

Untuk menghadapi ketentuan hukum yang tidak memiliki batasan yang jelas sebagaimana frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK, diperlukan suatu pendekatan penafsiran hukum. Interpretasi sangat penting untuk memahami norma hukum yang bersifat terbuka, kabur, ambigu, atau bahkan saling bertentangan. Pasal 46 ayat 1 huruf d UUPK merupakan bentuk dari norma kabur (*vague norm*) karena tidak secara eksplisit menetapkan parameter kuantitatif atau kualitatif terhadap apa yang dimaksud sebagai kerugian materi yang besar maupun korban yang tidak sedikit. Sehingga metode interpretasi hukum yang tepat sangat dibutuhkan agar norma ini dapat diterapkan secara efektif dalam praktik.³⁹

Nurul dan Qamar mengidentifikasi sembilan metode penafsiran hukum yang umum digunakan. Metode-metode tersebut meliputi secara gramatikal atau linguistik, secara teleologis atau sosiologis, interpretasi sistematis atau logis, interpretasi historis, interpretasi komparatif atau perbandingan, interpretasi futuristis atau antisipatif, restriktif, interpretasi ekstensif, serta interpretasi evolutif-dinamis.⁴⁰ Berikut penjelasan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Dyah Ochtorina Susantil dan A'an Efendi "Memahami Teks Undang-Undang Dengan Metode Intepertasi Eksegitikal." *Kertha Partika*, volume 41, nomor 2 (Agustus 2019): 147.

⁴⁰ Qamar Nurul, *Logika dan Penalaran dalam Ilmu Hukum* (CV Social Politic Genius (SIGn), makasar, 2018), 81.

daripada metode-metode penafsiran tersebut:

1. Interpretasi Gramatikal

Penafsiran gramatikal (yang juga dikenal sebagai penafsiran linguistik) adalah cara untuk menafsirkan hukum yang fokus pada makna kata dalam undang-undang seperti yang tertulis secara jelas. Pada pendekatan ini, seorang penafsir hukum berusaha untuk memahami makna dari suatu ketentuan hukum berdasarkan bahasa hukum yang dipakai oleh pembuat undang-undang, sesuai dengan struktur tata bahasa, ejaan, dan makna umum atau teknis dari istilah-istilah yang ada saat peraturan itu dibuat.⁴¹

Pointer mengatakan tujuan daripada interpretasi gramatikal adalah untuk menangkap makna objektif dari teks hukum, tanpa menambahkan makna baru atau menafsirkan secara subjektif. Pendekatan ini digunakan sebagai langkah awal dalam menafsirkan peraturan sebelum beralih ke metode lain, seperti sistematis atau teleologis.⁴²

2. Interpretasi teologis atau sosiologis

Penafsiran teleologis atau sosiologis merujuk pada cara memahami undang-undang dengan mempertimbangkan tujuan kepentingan masyarakat saat ini. Achmad Ali berpendapat bahwa penafsiran teleologis atau sosiologis bertujuan untuk menentukan makna suatu undang-undang berdasarkan tujuan-tujuan masyarakat. Oleh karena itu, peraturan yang masih berlaku tetapi tidak lagi relevan dengan kebutuhan zaman, dapat diterapkan pada suatu peristiwa sesuai dengan kebutuhan saat ini melalui

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

penafsiran sosiologis atau teleologis, tanpa memperhatikan apakah peristiwa tersebut sudah dikenal atau belum pada saat undang-undang tersebut diundangkan.⁴³

3. Interpretasi sistematis atau logis

Dalam penafsiran yang sistematis atau logis, hukum dipandang sebagai suatu kesatuan dari sistem peraturan di mana satu peraturan saling terkait dengan peraturan lainnya sebagai bagian dari suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan. Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran sistematis atau logis adalah proses menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan cara mengaitkannya dengan peraturan perundang-undangan lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.⁴⁴

4. Interpretasi historis

Interpretasi historis merujuk pada penafsiran arti suatu undang-undang dalam konteksnya, melalui proses rekonstruksi atau penelitian terhadap sejarah asal-usul atau pembentukannya. Penafsiran historis ini mencakup penafsiran berdasarkan sejarah hukum serta penafsiran berdasarkan sejarah undang-undang. Penafsiran berdasarkan sejarah hukum adalah penafsiran yang dilakukan dengan mempertimbangkan konteks dan latar belakang sumber hukum yang digunakan oleh para pembentuk undang-undang, sedangkan penafsiran sejarah undang-undang adalah penafsiran yang dilakukan berdasarkan hasil rekonstruksi terhadap maksud dan tujuan pembentukan suatu undang-undang oleh para pembentuk undang-undang, dengan cara menelaah

⁴³ Achmad Ali. "Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)." (*Jakarta: Toko Gunung Agung*, 2002), 171.

⁴⁴ Mertokusumo, Sudikno "artikel "Arti Penemuan Hukum," (*Majalah Renvoi, edisi tahun I 12, 2004*), 58.

dokumen-dokumen serta risalah-risalah rapat lembaga yang bertanggung jawab dalam pembuatan undang-undang atau peraturan.⁴⁵

5. Interpretasi komparatif

Penafsiran komparatif adalah suatu pendekatan yang didasarkan pada perbandingan antara dua undang-undang. Namun, menurut Sudikno Mertokusumo tujuan dari metode ini adalah untuk menemukan kesamaan antara solusi yang diusulkan oleh berbagai negara, dengan fokus utama pada hukum yang dihasilkan dari perjanjian internasional. Pada konteks ini, Sudikno menyatakan bahwa penafsiran komparatif yaitu metode yang membandingkan sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lainnya. Oleh karena itu, metode ini terutama diterapkan dalam bidang hukum perjanjian internasional.⁴⁶

6. Interpretasi futuris

Penafsiran antisipatif atau futuris merujuk pada penafsiran yang berlandaskan pada undang-undang yang masih dirancang (belum diundangkan), dalam konteks ini adalah undang-undang yang diharapkan (*ius constituendum*). Pointer menyatakan bahwa ketika pengadilan, dalam upaya menyelesaikan suatu sengketa hukum, merujuk pada undang-undang yang akan datang, maka hal tersebut merupakan bentuk penafsiran antisipatif.⁴⁷

7. Interpretasi restriktif

⁴⁵ *Ibid*, hlm 60

⁴⁶ *Ibid*, hlm 62

⁴⁷ Qamar Nurul, *Logika dan Penalaran dalam Ilmu Hukum* (Makasar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2018), 81.

Interpretasi restriktif merupakan metode yang memberikan arti yang lebih sempit atau terbatas terhadap kata-kata yang tertulis dalam undang-undang. Meskipun suatu istilah dalam peraturan dapat ditafsirkan secara luas, penafsiran restriktif justru membatasi cakupan makna tersebut agar tidak melampaui konteks atau maksud yang ingin disampaikan oleh pembentuk undang-undang. Pendekatan ini umumnya diterapkan untuk menjaga kepastian hukum dan menghindari perluasan makna yang dapat menyebabkan ketidakadilan atau penyimpangan dari tujuan awal peraturan tersebut. Dengan kata lain, penafsir berupaya memahami norma hukum dengan cermat dan tidak melampaui apa yang secara eksplisit diatur.⁴⁸

8. Interpretasi ekstensif

Interpretasi ekstensif adalah penafsiran yang bersifat memperluas batas-batas makna teks yang terdapat dalam undang-undang jika ditafsirkan secara gramatikal. Achmad Ali menyatakan bahwa interpretasi ekstensif merupakan metode penafsiran yang melampaui batas-batas hasil dari penafsiran gramatikal. Sebagai contoh, pernyataan jual beli dalam undang-undang diperluas juga untuk mencakup arti peralihan hak.⁴⁹

9. Interpretasi evolutif-dinamis

Penafsiran evolusioner atau dinamis merupakan suatu metode dalam penafsiran hukum yang memandang norma hukum sebagai kaidah yang hidup dan berkembang

⁴⁸ Mertokusumo Sudikno, "Arti Penemuan Hukum" *Majalah Renvoi*, edisi tahun I 12 (2004). 63.

⁴⁹ Achmad Ali, "Menguak Tabir Hukum (suatu kajian filosofis dan sosiologis)," (*Jakarta: Toko Gunung Agung*, 2002). 175.

seiring dengan perubahan zaman, nilai-nilai sosial, serta kebutuhan masyarakat. Penafsiran ini tidak membekukan makna ketentuan hukum pada saat pembuatannya, melainkan menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan terkini.⁵⁰ Penafsiran ini memastikan bahwa hukum tetap relevan, tidak kaku, dan mampu merespons isu-isu baru yang muncul akibat dinamika sosial, budaya, teknologi, dan ekonomi. Dengan pendekatan ini, hukum tidak dipandang sebagai sesuatu yang statis, tetapi sebagai sistem yang harus berevolusi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan dalam masyarakat.⁵¹

Jika ditinjau secara gramatikal, frasa “kerugian materi yang besar” dalam konteks bahasa Indonesia dapat dikaitkan dengan ukuran nominal atau kuantitas kerugian. Sebagaimana dalam analisis sebelumnya, kata “besar” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki konotasi terhadap skala yang lebih tinggi dari ukuran rata-rata. Sedangkan frasa “korban yang tidak sedikit” menyiratkan suatu jumlah korban yang melampaui satuan minor atau jumlah terbatas.

Selain ditinjau secara gramatikal makna frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” juga dapat ditinjau melalui penafsiran sistematis, frasa tersebut dapat dianalisis dalam keterkaitannya dengan struktur norma di dalam UUPK itu sendiri. Frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” pada Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK menjadi dasar legitimasi bagi pemerintah atau instansi untuk mengajukan gugatan atas pelanggaran yang menimbulkan dampak

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

luas. Kewenangan ini berbeda jika dengan subjek-subjek hukum lain seperti individu konsumen (huruf a) atau kelompok konsumen (huruf b) pada sistematika UUPK. Artinya, kerugian besar dan korban tidak sedikit menjadi justifikasi intervensi institusional, sehingga frasa tersebut dapat dipahami sebagai indikator kolektivitas dampak yang lebih tinggi dibandingkan perkara individual.

Selanjutnya, dengan penafsiran historis, dengan melihat mengapa aturan ini dulu dibuat. Pada bagian penjelasan UUPK, disebutkan bahwa konsumen sering berada di posisi yang lemah, apalagi di zaman globalisasi dan persaingan bebas. Maka, kalau sampai ada kerugian yang besar atau korban yang banyak, undang-undang ini mengatur supaya negara bisa bertindak cepat, bukan menunggu satu-persatu orang menggugat. Makna frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK juga dapat dianalisis melalui pendekatan teleologis atau sosiologis. Pendekatan ini berfokus pada tujuan yang ingin dicapai oleh suatu norma hukum serta manfaat sosial yang timbul dari penerapannya dalam kehidupan masyarakat. Artinya, penafsiran terhadap ketentuan tersebut tidak hanya mengandalkan arti kata secara harfiah, melainkan juga mempertimbangkan alasan keberadaan norma tersebut dan fungsi sosialnya.

Bila merujuk pada Pasal 3 UUPK, diketahui bahwa perlindungan konsumen bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, keselamatan, kesejahteraan konsumen, serta menumbuhkan tanggung jawab pelaku usaha. Dengan demikian, frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” dapat dipahami sebagai suatu indikator tingkat keseriusan pelanggaran terhadap konsumen, di mana skala

dampaknya tidak lagi bersifat individual, tetapi telah meluas hingga menyentuh kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Dalam konteks ini, frasa tersebut tidak sekadar menunjukkan besarnya nilai kerugian atau jumlah korban secara matematis, melainkan juga mencerminkan tingkat urgensi perlindungan hukum yang harus diberikan oleh negara. Ketika kerugian yang dialami konsumen telah melampaui kapasitas individu untuk memperjuangkan haknya, maka mekanisme perlindungan tidak lagi dapat diserahkan sepenuhnya pada upaya perorangan. Di sinilah peran pemerintah atau instansi terkait menjadi penting, karena telah diberikan kewenangan hukum untuk bertindak atas nama kepentingan umum. Maka, penafsiran ini menempatkan frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” sebagai penanda adanya pelanggaran berskala luas yang memerlukan keterlibatan negara untuk menjaga keseimbangan antara konsumen dan pelaku usaha, serta untuk memastikan bahwa prinsip keadilan dan tanggung jawab sosial tetap terjaga dalam hubungan konsumen-pelaku usaha.

Berdasarkan berbagai metode penafsiran yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa frasa “kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit” dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK tidak dapat dimaknai secara sempit hanya berdasarkan angka nominal kerugian atau jumlah korban secara statistik. Makna frasa tersebut harus dipahami sebagai representasi dari dampak pelanggaran yang bersifat signifikan, baik dari segi nilai kerugian maupun luasnya korban terdampak. Penafsiran gramatikal memberikan pemahaman awal terhadap makna literalnya, namun penafsiran sistematis, historis, dan teleologis menunjukkan bahwa norma ini

dimaksudkan untuk memberikan legitimasi kepada negara dalam mengambil peran aktif ketika pelanggaran terhadap hak-hak konsumen mencapai tingkat yang mengancam kepentingan umum. Dengan demikian, frasa tersebut berfungsi sebagai indikator yuridis atas kebutuhan keterlibatan institusional dalam perlindungan konsumen, sekaligus menjadi batasan substantif terhadap sejauh mana negara dapat dan perlu hadir untuk menegakkan keadilan dan tanggung jawab sosial dalam praktik perlindungan konsumen.

B. Tolak Ukur Kerugian Materi yang Besar dan/atau Korban yang Tidak Sedikit

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 46 ayat (3) UUPK, ketentuan lebih lanjut mengenai parameter "kerugian materi yang besar dan/atau korban tidak sedikit" seharusnya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Namun hingga kini, ketentuan tersebut belum ada. Ketidakadaan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 46 ayat (3) UUPK, menimbulkan kekosongan norma mengenai standar objektif dalam menilai kapan suatu kerugian dapat dikategorikan sebagai "besar" dan kapan jumlah korban dianggap "tidak sedikit".

1. Tolak Ukur Kerugian Materi yang Besar

Salah satu referensi yang dapat digunakan untuk memahami konsep kerugian materi yang besar adalah PERMA Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 1 PERMA Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kata-kata dua ratus lima puluh rupiah dalam Pasal 364, 373, 379, 384, 407 dan Pasal 482 KUHP dibaca menjadi Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah). Ketentuan ini merupakan bentuk penyesuaian nilai nominal

dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, mengingat nilai Rp 250,00 (dua ratus lima puluh rupiah) yang sebelumnya digunakan sudah tidak lagi relevan dengan kondisi ekonomi saat ini. Dengan perubahan ini, kerugian materi yang melebihi Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) tidak lagi dianggap sebagai tindak pidana ringan, melainkan termasuk dalam kategori kejahatan yang lebih serius.

Meskipun PERMA Nomor 2 Tahun 2012 tersebut berasal dari ranah hukum pidana, nilai yang ditetapkan di dalamnya dapat dijadikan indikator awal untuk menilai batas minimal kerugian yang signifikan secara hukum. Angka tersebut tentu dapat memberikan gambaran mengenai ambang kerugian yang patut dianggap serius dalam Konteks perdata, khususnya pada hukum perlindungan konsumen. Kerugian yang melampaui nominal tersebut berpotensi menimbulkan dampak hukum yang lebih berat, serta menunjukkan adanya pelanggaran yang tidak dapat dipandang sebagai kasus ringan. Oleh karena itu, nominal Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) dapat digunakan sebagai acuan awal dalam mengidentifikasi dan mengklasifikasikan kerugian materi yang besar dalam perspektif hukum.

Selanjutnya, keberadaan mekanisme gugatan sederhana atau *small claims court* di Indonesia juga dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam menentukan batas kerugian besar. *Small Claim Courts* (Pengadilan Gugatan Sederhana) adalah mekanisme penyelesaian perkara perdata dengan nilai gugatan materi kecil yang diselesaikan secara cepat, sederhana, dan minim biaya di Indonesia. Mekanisme ini diatur oleh Mahkamah Agung melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana (selanjutnya disingkat

PERMA No 2 Tahun 2015), yang kemudian diperbarui dengan PERMA No 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas PERMA No 2 Tahun 2015 untuk Perdata Umum dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Ekonomi Syariah untuk Perdata Agama.⁵²

Sejarah *Small Claim Courts* di Indonesia berawal dari kebutuhan untuk menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa perdata dengan nilai materil kecil secara cepat, sederhana, dan biaya ringan. Konsep ini sebenarnya diadopsi dari sistem *Small Claims Court* yang pertama kali dikenal di dunia pada tahun 1913 di Cleveland, Ohio, Amerika Serikat. Sistem ini kemudian berkembang dan diadopsi oleh berbagai negara dengan penyesuaian sesuai sistem hukum masing-masing.⁵³

Sebelum adanya aturan khusus, penyelesaian perkara perdata dengan nilai materil kecil di Indonesia menggunakan prosedur biasa yang dianggap kurang efektif karena memakan waktu lama dan biaya tinggi, sehingga tidak sebanding dengan nilai sengketa yang dipersengketakan. Oleh karena itu, Mahkamah Agung mengambil langkah inovatif dengan menerbitkan PERMA No 2 Tahun 2015. Aturan tersebut secara resmi diberlakukan pada tanggal 7 Agustus 2015 dan menjadi dasar hukum formal bagi penyelesaian gugatan sederhana di lingkungan peradilan umum Indonesia⁵⁴

⁵² Aji Prasetyo, "8 Tahun Small Claim Courts Dan Perbedaan Dengan Negara Lain", Hukum Online.com, 4 April 2023, diakses tanggal 2 juli 2025, <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt642c2df29a1dd/8-tahun-small-claim-court-dan-perbedaan-dengan-negara-lain/>

⁵³ Syamsul Maarif "MA Mengakhiri Hukum Kolonial Belanda." *Jurnal Asia*, 12 Oktober 2015, 1.

⁵⁴ Anita Afriana "Dasar Filosofis dan Inklusivitas Gugatan Sederhana dalam Sistem Peradilan Perdata." *UBELAJ*, Vol. 3, No. 1 (2018): 4.

Gugatan sederhana sebagaimana diatur dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 menetapkan bahwa nilai gugatan yang dapat diperiksa melalui mekanisme ini adalah maksimal Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), namun ketentuan tersebut telah diperbarui dengan PERMA Nomor 4 Tahun 2019 yang secara resmi menggantikan dan menyempurnakan PERMA sebelumnya. Salah satu perubahan paling mendasar dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 adalah kenaikan batas maksimal nilai gugatan sederhana dari Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) menjadi Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Hal ini menyesuaikan dengan perkembangan nilai ekonomi dan tuntutan praktik peradilan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas.⁵⁵ Dengan adanya perubahan ini, batas nominal Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) kini menjadi indikator baru dalam sistem peradilan perdata Indonesia untuk membedakan antara perkara yang tergolong sederhana dan yang tergolong kompleks.

Secara logis dan sistematis, kerugian yang melebihi Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dapat dimaknai sebagai “kerugian materi yang besar” karena telah melampaui batas yurisdiksi gugatan sederhana, dan dengan demikian memerlukan prosedur hukum yang lebih formal dan mendalam.⁵⁶ Nilai Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) yang ditetapkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2019 sebagai batas maksimal untuk gugatan sederhana dapat berfungsi sebagai batas praktis dalam membedakan antara kerugian kecil dan kerugian besar. Kerugian dengan

⁵⁵ Aida Mardatillah, “Sejumlah Perubahan dalam Perma Gugatan Sederhana”, Hukumonline.com, 27 Agustus 2019, diakses tanggal 13 juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/sejumlah-perubahan-dalam-perma-gugatan-sederhana-lt5d6589095ef06/>

⁵⁶ *Ibid*

nilai di bawah atau sampai Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dianggap masih dapat dikategorikan lingkup perkara yang dapat diselesaikan secara sederhana dan cepat, tanpa prosedur peradilan yang rumit. Sebaliknya, kerugian yang melebihi nominal tersebut menunjukkan tingkat kompleksitas dan dampak yang lebih besar, sehingga memerlukan penanganan hukum yang lebih serius. Oleh karena itu, ketentuan nominal dalam sistem *small claims court* atau gugatan sederhana sangat relevan untuk dijadikan acuan dalam menafsirkan frasa “kerugian materi yang besar” dalam UUPK, khususnya di tengah ketiadaan peraturan pemerintah yang secara eksplisit menetapkan batas nominal tersebut.

Tolak ukur kerugian materi yang besar bisa juga merujuk pada Peraturan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (selanjutnya disingkat LAPS SJK) Nomor PER-06/LAPS-SJK/I/2021 tentang Biaya Layanan Penyelesaian Sengketa. LAPS SJK merupakan sebuah lembaga otonom yang didirikan untuk menyelesaikan perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha di bidang jasa keuangan tanpa harus melalui proses pengadilan. Organisasi ini berfungsi sebagai pihak ketiga yang tidak memihak dalam mendukung penyelesaian masalah dengan metode non-litigasi seperti mediasi, adjudikasi, dan arbitrase. LAPS SJK mengatasi berbagai jenis sengketa yang timbul di sektor jasa finansial, termasuk perbankan, asuransi, pembiayaan, pasar modal, dana pensiun, dan teknologi finansial (*fintech*). Kehadiran lembaga ini menawarkan solusi bagi masyarakat yang merasa dirugikan oleh lembaga keuangan, tetapi ingin menyelesaikannya dengan cara yang lebih mudah,

cepat, murah, dan adil dibandingkan membawa kasus ke pengadilan.⁵⁷

LAPS SJK mulai berfungsi pada 1 Januari 2021 dan didirikan berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan. Sebelum LAPS SJK terbentuk, penyelesaian sengketa di sektor keuangan dilakukan oleh berbagai lembaga yang berbeda sesuai dengan sektornya, seperti Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia untuk perbankan, Badan Mediasi serta Arbitrase Asuransi Indonesia untuk asuransi, dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Konsumen Lembaga Keuangan untuk pasar modal. Namun, sistem ini dianggap kurang efektif karena banyak lembaga yang terpisah dan belum terhubung satu sama lain. Maka dari itu, Otoritas Jasa Keuangan memutuskan untuk menyatukan semua lembaga sektoral tersebut ke dalam satu entitas yang lebih terintegrasi, yaitu LAPS SJK. Pembentukan LAPS SJK bertujuan memberikan jaminan hukum, meningkatkan perlindungan bagi konsumen, memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap sektor jasa keuangan, serta menjaga stabilitas pada sektor keuangan nasional.⁵⁸

LAPS SJK hanya menerima dua pengaduan layanan kategori sengketa antara lain *retail dan small claims* dan sengketa komersil. Pada Pasal 19 Peraturan LAPS SJK Nomor PER-06/LAPS-SJK/I/2021 tentang Biaya Layanan Penyelesaian Sengketa

⁵⁷ Tiara Amanda Putri, "Mengenal Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan," Hukum Online.com, 16 Mei 2025, Diakses Tanggal 3 Juli 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-lembaga-alternatif-penyelesaian-sengketa-sektor-jasa-keuangan-lt63d79c5153926/>

⁵⁸ *Ibid*

mengatakan bahwa sengketa akan dikategorikan berdasarkan nilai sengketa yang akan diselesaikan oleh LAPS SJK, antaralain:

- 1) Sengketa dengan nilai tuntutan konsumen kepada pelaku usaha jasa keuangan sampai dengan Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), termasuk dalam jenis sengketa bidang pegadaian, pembiayaan, dan *fintech*.
- 2) Sengketa dengan nilai tuntutan konsumen kepada pelaku usaha jasa keuangan sampai dengan Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), termasuk dalam jenis sengketa perbankan, pasar modal, perasuransian untuk klaim asuransi jiwa, dana pensiun, modal ventura, dan penjaminan kredit.
- 3) Sengketa dengan nilai tuntutan konsumen kepada pelaku usaha jasa keuangan sampai dengan Rp 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah), termasuk dalam jenis sengketa perasuransian untuk klaim asuransi umum.

Apabila klaim melebihi ambang batas tersebut, maka klaim dianggap di luar kategori *small claims* dan tunduk pada ketentuan penyelesaian yang berbeda. Ketentuan ini menunjukkan bahwa nominal-nominal yang ditetapkan dalam Peraturan LAPS SJK tersebut pada dasarnya mencerminkan kerugian dalam kategori kecil atau sengketa sederhana. Nilai maksimal Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) masih dianggap wajar untuk diselesaikan melalui mekanisme alternatif seperti mediasi atau adjudikasi di luar pengadilan. Hal ini menunjukkan bahwa kerugian dengan nilai di bawah atau setara nominal tersebut belum dipandang sebagai kerugian yang

besar dalam perspektif sistem penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, ketentuan nominal ini dapat digunakan sebagai rujukan tambahan untuk menilai batas antara kerugian kecil dan kerugian besar dalam konteks perlindungan konsumen, khususnya saat menafsirkan frasa “kerugian materi yang besar” dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK.⁵⁹

2. Tolak ukur Korban yang Tidak Sedikit

Terkait frasa korban yang tidak sedikit, pada dasarnya tidak terdapat regulasi yang mengatur secara eksplisit mengenai tolak ukur atau batasan untuk menentukan korban yang sedikit atau korban yang berjumlah banyak. Oleh karena itu, untuk memahami makna dari frasa tersebut, bisa digunakan pendekatan perbandingan atau analogi dari aturan hukum lain yang relevan, salah satunya adalah mekanisme gugatan perwakilan kelompok atau *class action*. Mekanisme ini dapat dijadikan tolak ukur karena memiliki persamaan, yaitu sama-sama menyangkut banyak orang yang mengalami kerugian secara bersamaan dan karena sebab yang sama.⁶⁰

Gugatan *class action* adalah bentuk gugatan yang diajukan oleh satu atau beberapa orang untuk mewakili kepentingan sejumlah orang lain yang memiliki permasalahan hukum yang sama. Gugatan ini dilakukan agar proses penyelesaian perkara menjadi lebih efisien dan tidak membebani pengadilan.⁶¹ Dasar hukum utama

⁵⁹ Aji Prasetyo, “8 Tahun *Small Claim Court* dan Perbedaannya Dengan Negara Lain”, Hukumonline.com, 4 April 2023, diakses tanggal 7 Agustus 2025, <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt642c2df29a1dd/8-tahun-small-claim-court-dan-perbedaan-dengan-negara-lain/>

⁶⁰ Safira, Martha Eri, *Hukum Acara Perdata*, (Ponorogo, CV Nata Karya, 2017). 31.

⁶¹ *Ibid.*

dari mekanisme ini di Indonesia adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya disingkat PERMA No 1 Tahun 2002). Salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam atauran tersebut adalah gugatan dapat disebut sebagai *class action* jika adanya jumlah anggota kelompok yang banyak atau disebut dengan istilah *numerosity*.⁶²

Walaupun tidak ada angka pasti dalam PERMA No 1 Tahun 2002 tersebut, sejumlah pendapat ahli hukum menyatakan bahwa setidaknya sepuluh orang dapat dianggap cukup untuk menunjukkan bahwa kerugian telah terjadi dalam lingkup kelompok, bukan individual. Menurut Ramlani Lina Sinaulan, *class action* bisa diajukan jika korban terdiri dari puluhan, ratusan, bahkan ribuan orang. Ramlani menekankan bahwa syarat *numerosity* adalah syarat utama agar pengadilan menerima gugatan perwakilan kelompok. Pada praktiknya, jika jumlah korban terlalu sedikit, gugatan seharusnya tidak diajukan melalui mekanisme *class action* melainkan cukup dengan gugatan biasa.

Senada dengan hal tersebut Dyta Mamangkey juga menyampaikan bahwa orang banyak sebagai syarat *numerosity* seharusnya diartikan dengan lebih dari sepuluh orang.⁶³ Pendapat ini juga ditegaskan oleh ahli hukum acara perdata, M. Yahya Harahap, yang menyatakan bahwa apabila suatu gugatan hanya mewakili lima atau enam orang saja, maka gugatan tersebut lebih tepat diajukan secara biasa, bukan

⁶² *Ibid.*

⁶³ Dyta Mamangkey, "Implementasi Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) Menurut Hukum Lingkungan Di Indonesia." *Lex Administratum*, volume 12, nomor 5 (2024): 5.

melalui mekanisme *class action*. Menurutnya, *class action* baru relevan digunakan apabila gugatan mewakili sejumlah besar pihak yang mengalami kerugian yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah korban menjadi kriteria penting dalam menentukan apakah suatu perkara patut digolongkan sebagai gugatan kolektif atau tidak.⁶⁴

Pendapat mengenai batas minimal sepuluh jumlah korban untuk dapat dianggap sebagai korban yang banyak semakin menguat apabila dikaji dengan pendekatan perbandingan hukum. Negara-negara seperti Polandia dan Jerman yang memiliki ketentuan hukum positif yang secara eksplisit menyebutkan batas jumlah korban yang menjadi syarat diajukannya gugatan kolektif. Pengaturan mengenai *class action* di Polandia diatur dalam *Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym* (Undang-Undang tanggal 17 Desember 2009 tentang Penuntutan Tuntutan dalam Prosedur Gugatan Kelompok). Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut menyatakan: "*Ustawa reguluje zasady dochodzenia roszczeń przez co najmniej 10 osób, których roszczenia są tego samego rodzaju, w postępowaniu grupowym.*" Artinya, ketentuan ini mengatur prinsip-prinsip penuntutan tuntutan oleh sedikitnya sepuluh orang, yang klaimnya bersifat sejenis, melalui proses gugatan kelompok. Berdasarkan bunyi pasal ini, hukum Polandia dengan tegas menetapkan angka sepuluh sebagai ambang batas kuantitatif agar suatu gugatan dapat dikategorikan sebagai gugatan kelompok.

⁶⁴ Josua satria colins," Explainer: Seperti Apa Gugatan Class Action di Indonesia?", *The Conversation*, 18 Mei 2020, diakses pada tanggal 3 juli 2025, https://theconversation.com/explainer-seperti-apa-gugatan-class-action-di-indonesia-136051/?utm_source=chatgpt.com

Pengaturan serupa juga dapat ditemukan dalam sistem hukum Jerman. Gugatan kolektif sebelumnya diatur dalam *Zivilprozessordnung* (selanjutnya disingkat *ZPO*) atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata Jerman, khususnya dalam Pasal 606 yang mengatur tentang *Musterfeststellungsklage* atau gugatan deklaratif model. Pada Pasal 606 ayat (3) *ZPO* dinyatakan: *Die Musterfeststellungsklage ist nur zulässig, wenn*

1. *sie von einer qualifizierten Einrichtung im Sinne des Absatzes 1 Satz 2 erhoben wird,*
2. *glaubhaft gemacht wird, dass von den Feststellungszielen die Ansprüche oder Rechtsverhältnisse von mindestens zehn Verbrauchern abhängen und*
3. *zwei Monate nach öffentlicher Bekanntmachung der Musterfeststellungsklage mindestens 50 Verbraucher ihre Ansprüche oder Rechtsverhältnisse zur Eintragung in das Klageregister wirksam angemeldet haben.*

Yang artinya Gugatan perwakilan model (*Musterfeststellungsklage*) hanya dapat diterima jika:

1. diajukan oleh lembaga yang dapat memenuhi syarat yang dimaksudkan pada ayat (1) kalimat ke-2,
2. dapat dibuktikan secara meyakinkan bahwa tuntutan atau hubungan hukum dari setidaknya sepuluh konsumen bergantung pada tujuan penetapan yang dimaksud, dan

3. dalam waktu dua bulan setelah pengumuman publik gugatan perwakilan model tersebut, setidaknya lima puluh konsumen telah secara sah mendaftarkan tuntutan atau hubungan hukum mereka ke dalam register gugatan.

Frasa “sepuluh konsumen” dalam ketentuan tersebut memperjelas bahwa jumlah tersebut telah diakui sebagai batas minimal untuk menyatakan bahwa suatu gugatan mewakili kelompok dan bukan perkara individual. Meskipun ketentuan dalam § 606 ayat (3) *ZPO* tersebut saat ini sudah tidak berlaku lagi karena telah digantikan oleh Undang-Undang Penegakan Hak Konsumen Jerman yang baru, yaitu *Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz* (selanjutnya disingkat *VDuG*), prinsip dasarnya tetap relevan. Syarat batas minimal konsumen untuk mengajukan gugatan kolektif pada peraturan yang baru tersebut dinaikkan menjadi 50 orang, sebagaimana tertuang dalam Pasal 41 *VDuG* (§ 41 *VDuG*). Ketentuan itu menyatakan: "*Mindestens fünfzig Verbraucher müssen sich innerhalb von zwei Monaten ab öffentlicher Bekanntmachung zur Musterfeststellungsklage anmelden.*" yang berarti bahwa minimal lima puluh konsumen harus mendaftarkan diri dalam waktu dua bulan sejak pengumuman publik untuk menjadi bagian dari gugatan model kolektif.

Meskipun angka sepuluh dalam *ZPO* sudah tidak berlaku secara formal, angka tersebut tetap dapat digunakan secara historis dan interpretatif untuk menunjukkan bahwa jumlah tersebut pernah dianggap sah sebagai ambang batas korban yang banyak, dan dalam perkembangannya bahkan dinaikkan menjadi lima puluh, yang menegaskan bahwa frasa tersebut memang menuntut keterlibatan banyak pihak.

3. Penggunaan Asas Kewajaran (*reasonableness principle*) Sebagai Alat Interpretasi dalam Norma Terbuka

Ketentuan dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK mengandung dua frasa kunci yang bersifat norma kabur (*vague norm*), yakni “kerugian materi yang besar” dan “korban yang tidak sedikit”. Norma kabur adalah norma hukum yang rumusannya tidak jelas, ambigu, dan tidak tegas, sehingga menciptakan ketidakpastian dalam penerapannya. Norma ini sulit dijadikan dasar hukum yang pasti karena kata-kata atau kalimat dalam norma tersebut tidak memiliki arti yang tepat atau batasan yang jelas. Akibatnya, norma kabur menyebabkan perbedaan tafsir di antara penegak hukum dan pihak terkait, sehingga penerapan hukum menjadi tidak konsisten dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan.⁶⁵

Asas hukum berperan penting dalam kondisi seperti ini yakni, sebagai alat bantu interpretatif untuk mengisi kekosongan atau ketidakjelasan norma. Salah satu asas hukum yang relevan dan dapat digunakan untuk menafsirkan frasa-frasa tersebut ialah asas kewajaran. Eksistensi asas kewajaran dalam hukum positif di Indonesia menurut Ridwan HR mengatakan asas kewajaran termasuk sebagai salah satu dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disingkat AUPB) yakni asas keadilan serta kewajaran.⁶⁶ Asas keadilan dan kewajaran mengharuskan badan atau pejabat administrasi negara untuk memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran dalam setiap tindakan yang diambil. Asas keadilan berarti bertindak secara proporsional, seimbang,

⁶⁵ Bhatia, Vijay K., ed. *Vagueness in normative texts*. Vol. 23. Peter Lang, 2005. 27.

⁶⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 245-246.

dan sesuai dengan hak tiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan bahwa tindakan pemerintah harus memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat, seperti agama, moral, adat, dan nilai sosial lainnya.⁶⁷

AUPB diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pada undang-undang tersebut, AUPB dijelaskan sebagai prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi pejabat pemerintah dalam menggunakan kewenangan saat membuat keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Ridwan HR, AUPB adalah asas-asas umum yang menjadi dasar dan pedoman dalam menjalankan pemerintahan yang baik, sehingga pelaksanaannya berlangsung secara adil, sopan, terhormat, serta bebas dari kezaliman, pelanggaran hukum, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.⁶⁸ Jazim Hamidi menyatakan bahwa terdapat tiga fungsi AUPB, yaitu:⁶⁹

- 1) menjadi pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya
- 2) berperan sebagai alat bagi hakim administrasi untuk menilai keputusan administrasi negara (berupa penetapan/*beschikking*)
- 3) untuk menjadi landasan dalam mengajukan gugatan bagi penggugat.

Pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 dinyatakan bahwa hanya terdapat

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 258.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 234.

⁶⁹ Nafiatul Munawaroh, "17 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Penjelasannya," Hukum Online.com, 20 juni 2025, diakses tanggal 17 juli 2025, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/17-asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik-dan-penjasannya-lt62d8f9bedcda1/>

delapan AUPB, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Namun, pada ayat (2) dinyatakan bahwa "Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan selama dijadikan dasar penilaian hakim yang tercantum dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap". Ayat (2) ini memperkuat keberadaan asas-asas di luar AUPB, salah satunya adalah asas kewajaran.

Keberadaan asas kewajaran juga terdapat dalam hukum perdata, yakni dalam asas itikad baik. Sebagaimana yang terdapat pada Pasal 1338 ayat (3) *BW*, yang menyatakan bahwa setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Menurut penjelasan Mariam Darus mengatakan bahwa itikad baik memiliki dua dimensi utama yakni itikad baik subjektif dan itikad baik objektif. Maksud itikad baik subjektif adalah merujuk pada sikap jujur dan tidak curang dari pelaku hukum, sementara itikad baik objektif mencerminkan adanya kepatutan dan kewajaran yang dapat dinilai secara objektif menurut ukuran masyarakat umum.⁷⁰

Asas kewajaran dan kepatutan menjadi komponen utama dari itikad baik objektif. Pendapat Mariam dengan merujuk pada putusan Mahkamah Agung Belanda pada 9 Februari 1923 serta pendapat Mr Wery, mengatakan bahwa kewajaran (*redelijkheid*) dan kepatutan (*billijkheid*) adalah standar atau ukuran objektif yang

⁷⁰ Agus Sahbani, "Profesor FH USU Bedah Definisi Asas Itikad Baik," *Hukumonline.com*, 11 Januari 2014, diakses 8 juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/profesor-fh-usu-bedah-definisi-asas-iktikad-baik-lt52d150ceef12a/>

digunakan untuk menilai apakah tindakan atau isi dari suatu perjanjian itu dapat diterima oleh akal sehat dan norma umum masyarakat. Kewajaran mengandung arti bahwa suatu tindakan tidak berlebihan dan sesuai dengan batas-batas yang dapat diterima oleh orang yang berpikir sehat, sedangkan kepatutan menyangkut kesesuaian tindakan tersebut dengan norma-norma sosial yang berlaku serta rasa keadilan masyarakat. Dengan kata lain, meskipun para pihak memiliki kebebasan dalam membuat perjanjian, isi dan pelaksanaannya tetap tidak boleh menyimpang dari apa yang secara umum dianggap wajar dan patut.⁷¹

Keberadaan asas kewajaran dalam hukum perdata di Indonesia tidak hanya dikenal sebagai bagian dari asas itikad baik dalam *BW*, tetapi juga telah mendapatkan legitimasi dalam peraturan perundang-undangan modern, seperti dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Undang-undang tersebut mengatakan bahwa pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan oleh suatu perseroan dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Ketentuan ini menunjukkan bahwa asas kewajaran tidak hanya menjadi asas tidak tertulis yang hidup dalam praktik dan doktrin, tetapi juga telah menjadi norma hukum positif yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang. Rachmad Robby Nugraha mengatakan bahwa kewajaran dalam konteks ini dimaknai sebagai sesuatu yang seharusnya atau sudah selayaknya dilakukan berdasarkan ketentuan dan aturan yang berlaku, sedangkan kepatutan dipahami sebagai kesesuaian yang berdasarkan keseimbangan antara

⁷¹ *Ibid.*

kemampuan perusahaan dan risiko kegiatan usahanya.⁷²

Asas kewajaran, sebagai bagian dari itikad baik objektif, berfungsi untuk mengontrol pelaksanaan kontrak agar tidak hanya sah secara formal, tetapi juga adil dan seimbang secara substansi.⁷³ Pada hukum perdata Belanda, yang turut mempengaruhi sistem hukum Indonesia, dikenal asas *redelijkheid en billijkheid* (kewajaran dan kepatutan), yang sering digunakan dalam menyelesaikan persoalan hukum yang tidak diatur secara tegas. Prinsip ini juga diakui dalam *Burgerlijk wetboek* yang diadopsi Indonesia, khususnya dalam Pasal 1339 dan 1347, yang menyebutkan bahwa perjanjian tidak hanya mengikat pada hal-hal yang secara tegas disepakati, tetapi juga pada hal-hal yang sesuai dengan kepatutan, kebiasaan, dan peraturan perundang-undangan berdasarkan sifat perjanjian.⁷⁴

Pada konteks Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK, asas kewajaran dapat menjadi acuan penting dalam menafsirkan norma kabur frasa kerugian materi yang besar serta frasa korban yang tidak sedikit karena asas ini pada hakikatnya menuntut bahwa perlakuan hukum atau putusan hakim harus sesuai dengan ukuran keadilan yang hidup dalam masyarakat dan dapat diterima oleh akal sehat.⁷⁵ Asas kewajaran memungkinkan

⁷² RachmadRobby Nugraha, Siti Hamidah, dan Moh Fadli “Makna Kepatutan dan Kewajaran Berkaitan dengan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas” *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2 (2018): 177–179.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Agus Yudha Hermoko, *Hukum Perjanjian asas proporsionalitas dalam kontrak komersial*, Cetakan ke 3, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 143.

⁷⁵ Agus Sahbani, “Profesor FH USU Bedah Definisi Asas Itikad Baik,” *Hukumonline.com*, 11 Januari 2014, diakses 8 juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/profesor-fh-usu-bedah-definisi-asas-iktikad-baik-lt52d150ceef12a/>

hakim atau penafsir hukum untuk mempertimbangkan tingkat kemampuan ekonomi rata-rata konsumen. Misalnya, kerugian sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) mungkin dianggap kecil oleh konsumen kelas atas, tetapi bisa jadi dianggap besar oleh konsumen dari kelompok masyarakat menengah ke bawah. Di sinilah asas kewajaran berfungsi: memberi fleksibilitas kepada hakim untuk menyesuaikan penilaian hukum dengan keadaan sosial dan ekonomi konkret para pihak.

Begitu pula terhadap frasa “korban yang tidak sedikit,” asas kewajaran dapat digunakan untuk menilai jumlah korban telah melampaui batas toleransi umum, meskipun tidak ada angka pasti yang ditentukan. Jika dalam satu kasus terdapat 15 konsumen yang mengalami kerugian akibat produk yang sama, maka atas dasar kewajaran, jumlah tersebut cukup untuk dikategorikan sebagai “tidak sedikit.”

4. Perbandingan penilaian kerugian pada frasa kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit pada UUPK dengan kerugian keuangan negara pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain menggunakan asas kewajaran sebagai tolak ukur hakim dalam menilai kerugian materi yang besar dan korban yang tidak sedikit pada konsumen, penilaian terhadap kedua frasa tersebut dapat pula dilakukan melalui perbandingan atau melalui pendekatan komparatif dengan penilaian atau pengukuran kerugian pada frasa “kerugian keuangan negara” yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU

TIPIKOR). Frasa “kerugian keuangan negara” termuat dalam beberapa pasal pada UU Tipikor antarlain misalnya pada Pasal 4, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 35 UU TIPIKOR yang secara eksplisit menyebutkan frasa "kerugian keuangan negara".

Pasal 4 UU TIPIKOR menjelaskan bahwa meskipun pelaku tindak pidana korupsi telah mengembalikan kerugian keuangan atau perekonomian negara, hal tersebut tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidananya. Dengan kata lain, pengembalian kerugian negara bukan merupakan alasan untuk membebaskan pelaku dari hukuman pidana. Sementara itu, Pasal 33 UU TIPIKOR menyebutkan bahwa siapa pun yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu yang merugikan proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan dalam perkara korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara, dapat dikenakan sanksi pidana.⁷⁶

Pasal 32 dan juga Pasal 35 serta beberapa pasal lainnya dalam UU TIPIKOR juga menyebutkan frasa "kerugian keuangan negara", yang menunjukkan menunjukkan keberadaan frasa tersebut secara nyata dan penting dalam sejumlah ketentuan pidana maupun administratif di dalam UU TIPIKOR. Frasa tersebut juga termasuk dalam unsur-unsur tindak pidana korupsi. Unsur-unsur tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 ayat (1) UU TIPIKOR meliputi perbuatan melawan hukum, tindakan memperkaya diri sendiri atau korporasi, serta menimbulkan kerugian keuangan negara atau

⁷⁶ Wiyono R, *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta, Sinar Grafika, 2005a) hal. 30.

perekonomian negara. Oleh karena itu, untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan merupakan tindak pidana korupsi, unsur kerugian keuangan negara harus dapat dibuktikan dan dipenuhi.⁷⁷

Definisi mengenai kerugian keuangan negara termuat dalam beberapa ketentuan undang-undang. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.⁷⁸

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan kerugian negara atau daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang jumlahnya telah pasti dan nyata akibat perbuatan melawan hukum, baik yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian. Penjelasan lebih lanjut mengenai makna “kerugian yang nyata” terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) UU TIPIKOR, yang menyatakan bahwa kerugian keuangan negara dianggap nyata apabila jumlahnya sudah dapat dihitung berdasarkan hasil temuan dari instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Dengan memperhatikan definisi tersebut, terlihat bahwa kerugian keuangan negara tidak hanya merujuk pada kehilangan aset negara secara umum, tetapi juga mengandung unsur legalitas, kepastian jumlah, serta keterkaitan dengan perbuatan

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid*, hlm 40.

melawan hukum. Aspek ini penting karena menunjukkan bahwa suatu kerugian harus dapat dibuktikan dan diukur secara objektif melalui proses audit atau investigasi resmi. Bila ditarik dalam konteks UUPK, frasa "kerugian materi yang besar" juga seharusnya dipahami sebagai kerugian yang dapat diukur secara konkret, baik dari sisi nilai nominal, dampak terhadap konsumen secara luas, maupun keterkaitannya dengan tindakan yang melanggar hukum.

Frasa "kerugian materi yang besar" UUPK dan "kerugian keuangan negara" dalam UU TIPIKOR memiliki kemiripan secara substansial, karena keduanya sama-sama menekankan pada besarnya dampak kerugian atau kerugian yang berdampak besar yang menjadi dasar pertanggungjawaban hukum, meskipun diterapkan dalam ranah hukum yang berbeda. Pada UUPK khususnya dalam penjelasan Pasal 46 ayat (1) huruf d, kerugian materi yang besar mencerminkan dampak serius yang dialami konsumen akibat produk dan/atau jasa yang merugikan, sehingga pelaku usaha diwajibkan memberikan ganti rugi. Sementara dalam UU TIPIKOR, frasa kerugian keuangan negara menjadi indikator utama atas akibat dari tindakan koruptif yang merugikan keuangan publik. Namun, dalam praktiknya, pengertian kerugian negara sering kali disederhanakan hanya sebatas kerugian keuangan semata, padahal sejatinya tindak pidana korupsi juga menimbulkan kerugian yang bersifat luas, mencakup kerugian perekonomian negara, serta berdampak pada aspek sosial, ekologis, dan kesejahteraan masyarakat.⁷⁹ Dengan demikian, baik dalam konteks perlindungan

⁷⁹ Firmansyah, Rizki Agung "Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi." *Jurist-Diction*, volume 3, Nomor 2, (2020): 672.

konsumen maupun tindak pidana korupsi, frasa-frasa tersebut pada intinya menggambarkan kerugian yang tidak hanya besar secara kuantitatif, tetapi juga berdampak luas secara kualitatif, baik terhadap individu maupun negara secara kolektif.

Oleh karena itu, pendekatan pengukuran kerugian keuangan negara dalam UU TIPIKOR dapat dijadikan panduan normatif maupun metodologis dalam pengukuran kerugian materi yang besar dalam UUPK. Terdapat beberapa lembaga yang memiliki kewenangan terkait penentuan kerugian keuangan negara, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya disingkat BPKP), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK). BPK memiliki kewenangan utama untuk menghitung dan menetapkan jumlah kerugian negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa BPK dapat menilai dan/atau menetapkan besarnya kerugian negara yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum, baik secara sengaja maupun karena kelalaian, yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, serta lembaga lain yang mengelola keuangan negara. Sementara itu, BPKP berdasarkan Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, mengataka BPKP berwenang melakukan audit dalam rangka penghitungan kerugian negara atau daerah, meskipun tidak berwenang

menetapkan secara resmi adanya kerugian negara.⁸⁰

Adapun KPK, sebagai lembaga penegak hukum di bidang tindak pidana korupsi, juga memiliki kewenangan untuk melakukan audit investigatif guna mengungkap kerugian negara dalam rangka proses penyidikan. Namun, sama seperti BPKP, kewenangan KPK hanya terbatas pada menghitung kerugian negara dan bukan menetapkan secara konstitusional. Merujuk pada Lampiran Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016, lembaga yang secara sah dan konstitusional berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara hanyalah BPK. Sedangkan lembaga lain seperti BPKP, KPK, inspektorat, maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap dapat melakukan audit, tetapi tidak dapat menyatakan secara resmi telah terjadi kerugian negara.⁸¹

BPK memiliki kewenangan konstitusional untuk melakukan penilaian terhadap kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa BPK berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. BPK dalam pelaksanaannya, melakukan audit investigatif terhadap pengelolaan keuangan negara apabila terdapat dugaan kerugian negara, biasanya berdasarkan permintaan lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, atau

⁸⁰ Yan reinold sihite, Cara Menentukan Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Korupsi ,hukumonline,2 september 2024, diakses pada tanggal 17 juli 2024, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-menentukan-kerugian-keuangan-negara-dalam-kasus-korupsi-lt51fb46e7a8edc/>

⁸¹ *Ibid.*

KPK. Mekanisme ini tertuang dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara, dan Pemberian Keterangan Ahli, yang pada Pasal 3 menyebutkan bahwa pemeriksaan investigatif dilakukan untuk mengungkap adanya unsur penyimpangan dan kerugian negara. Pada audit investigatif, BPK mengumpulkan dan menganalisis dokumen, data, serta keterangan dari berbagai pihak terkait guna menetapkan secara pasti dan nyata jumlah kerugian negara. Hasilnya dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Investigatif yang sah menurut hukum dan dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses peradilan.⁸²

Sumarto dan Yan Rahadian mengungkapkan bahwa metode perhitungan kerugian negara oleh BPK belum distandarisasi secara baku akan tetapi dalam praktiknya, BPK menggunakan berbagai metode perhitungan sesuai dengan karakteristik masing-masing kasus korupsi, kondisi objek pemeriksaan, dan bukti yang tersedia. Metode yang paling sering digunakan dan telah diterima di pengadilan antara lain adalah Pokok Plus Bunga, *Total Loss*, *Net Loss*, dan *Real Cost*.⁸³

Metode *Pokok Plus Bunga* umumnya diterapkan dalam kasus kredit macet di sektor perbankan, menghitung jumlah kredit yang dicairkan dikurangi pembayaran yang telah dilakukan serta ditambah bunga yang belum dilunasi. Sementara itu, metode *Total Loss* digunakan ketika barang dan/atau jasa hasil pengadaan sama sekali tidak

⁸² Sri haryati, Ini Tata Cara Tugas Pemeriksaan Investigatif dan Penghitungan Kerugian Negara BPK, wartaBPK.go, 25 january 2023, diakses pada tanggal 12 juli 2025, <https://warta.bpk.go.id/?p=40915>

⁸³ Sumarto & Yan Rahadian, "Evaluasi Penerapan Metode Penghitungan Kerugian Negara dalam Membantu Penanganan Kasus Tindak Pidana Korupsi" *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, volume 12, Nomor 1, (2020): 117–129

dapat dimanfaatkan atau tidak ada hasil pekerjaan sama sekali, termasuk dalam kasus penggelapan kas dan dana nasabah. *Net Loss* dipilih jika terdapat sebagian pekerjaan atau barang yang masih bisa dimanfaatkan, sehingga hanya bagian yang tidak sesuai kontrak yang diperhitungkan sebagai kerugian. Adapun metode *Real Cost* relatif baru dan digunakan dengan membandingkan antara dana yang dikeluarkan negara (setelah dikurangi pajak) dengan biaya riil yang dikeluarkan penyedia barang dan/atau jasa. Metode ini digunakan bila ditemukan indikasi manipulasi harga dalam kontrak.⁸⁴

Meskipun Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan secara tegas menyatakan, bahwa hanya BPK yang secara sah dan konstitusional berwenang menilai serta menyatakan adanya kerugian keuangan negara, namun penerapannya di pengadilan tidak bersifat mutlak. Ketua Mahkamah Agung saat itu, Muhammad Hatta Ali, menyampaikan bahwa ketentuan dalam SEMA tersebut tidak selalu mengikat hakim. Artinya, dalam memeriksa perkara yang berkaitan dengan kerugian negara, hakim tidak wajib mengikuti hasil perhitungan baik dari BPK maupun BPKP. Hal yang sama juga berlaku terhadap keterangan ahli, jika ada ahli yang menyatakan tidak terdapat kerugian negara, hakim tetap berwenang untuk menilai dan memutuskan berdasarkan keyakinannya.⁸⁵

Pada praktiknya, hakim sering kali memanfaatkan keterangan ahli forensik

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ Novrieza Rahmi/ASH, "Siapa Berwenang Menyatakan Kerugian Negara? SEMA pun Tak Mengikat" (<https://www.hukumonline.com>, 22 Februari 2017)

keuangan untuk memperoleh gambaran yang lebih objektif dan akurat. Ahli forensik ini bertugas menganalisis data keuangan, menelusuri transaksi, serta menghitung besarnya kerugian menggunakan metode yang sah dan relevan. Selain itu, BPK juga dapat memberikan keterangan ahli di persidangan dalam rangka menjelaskan temuan terkait dugaan kerugian negara atau daerah.⁸⁶ Penghitungan kerugian oleh akuntan forensik dilakukan melalui teknik audit investigatif yang melibatkan analisis atas transaksi keuangan, pelacakan aliran dana, serta wawancara mendalam terhadap pihak terkait. Hasil dari proses ini diwujudkan dalam bentuk Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara, yang kemudian digunakan sebagai alat bukti surat di persidangan, serta dapat disertai keterangan ahli dalam bentuk testimoni.⁸⁷

Dengan demikian, pendekatan penghitungan kerugian keuangan negara yang telah berkembang dalam praktik penegakan hukum, baik melalui metode audit investigatif oleh BPK maupun melalui kontribusi ahli forensik keuangan dalam pembuktian di persidangan, dapat dijadikan contoh dan panduan normatif-metodologis dalam menilai dan mengukur frasa "kerugian materi yang besar" dalam UUPK. Penilaian terhadap kerugian dalam konteks UUPK semestinya tidak hanya didasarkan pada persepsi subjektif tentang besar atau kecilnya kerugian, tetapi perlu dikuatkan dengan metode penghitungan yang terukur, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan mengadopsi pendekatan yang sistematis dan berbasis bukti

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Uminah Hakim, Eksistensi Akuntansi Forensik Dalam Penyidikan Dan Pembuktian Pidana Korupsi, *Unnes Law Journal*, vol 3, no 1, 2014

seperti yang dilakukan dalam penghitungan kerugian keuangan negara, maka perlindungan hukum terhadap konsumen akan semakin kuat dan dapat menjamin tercapainya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum secara lebih optimal.

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS JENDERAL ACHMAD YANI
YOGYAKARTA