

# PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL INDONESIA DI ERA INDUSTRI 4.0

Beberapa Catatan  
UU Cipta Kerja

JILID 3

Catatan untuk penulis

Halaman ditanyakan: 9, 28, 49, 52,  
255

DUNNMY

# PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL INDONESIA DI ERA INDUSTRI 4.0

Beberapa Catatan  
UU Cipta Kerja

Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBArb.

Editor

Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBArb.  
Rizka Nurliyantika, S.H., LL.M.

JILID 3



RAJAWALI PERS  
Divisi Buku Perguruan Tinggi  
PT RajaGrafindo Persada  
DEPOK

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)*

H. Joni Emirzon.

Pembaharuan Hukum Nasional Indonesia di Era Industri 4.0  
(Beberapa Catatan UU Cipta Kerja) /H. Joni Emirzon.

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

xii, 258 hlm., 23 cm.

Bibliografi: ada di setiap bab

ISBN 978-623-231-909-7 (no.jil.lengkap)

978-623-231-910-3 (jil.1 )

978-623-231-911-0 (jil.2 )

978-623-231-912-7 (jil.3 )

---

Hak cipta 2021, pada penulis

---

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

---

**2021.3034 RAJ**

**Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBarb.**

**PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL INDONESIA DI ERA INDUSTRI 4.0**

**Beberapa catatan UU Cipta Kerja**

---

Cetakan ke-1, Juni 2021

---

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

---

Editor : Indy Vidyafi

Setter : Feni Erfiana

Desain cover : Tim Kreatif RGP

---

Dicetak di Rajawali Printing

---

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

*Kantor Pusat:*

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : [rajapers@rajagrafindo.co.id](mailto:rajapers@rajagrafindo.co.id) [http:// www.rajagrafindo.co.id](http://www.rajagrafindo.co.id)

*Perwakilan:*

**Jakarta**-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162.

**Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Sorangan

Indah Blok A1, Jl. Sorangan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan

Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar

Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai,

Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmid Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan

Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No.

3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V

No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru,

Langkapura, Hp. 081299047094.



**Kata Sambutan**  
**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**  
**Dr. H. KN. Syofyan Hasan, SH., MH.**

*Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.*

Alhamdulillah, Puji syukur marilah kita persembahkan kehadiran Allah SWT dan sholawat serta salam kita sanjungkan kepada junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW serta keluarga dan sahabat serta pegikut beliau hingga akhir zaman.

Saya, baik secara pribadi maupun sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya menyambut baik penerbitan buku yang berbentuk monograf atas inisiatif Prof. Dr. Joni Emirzon, SH., M.Hum., FCBarb Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Buku ini bisa menjadi referensi bagi mahasiswa dan praktisi hukum. Selanjutnya saya harapkan penulisan buku serupa ini menjadi tradisi dikalangan mahasiswa dan dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Sriawijaya untuk di masa mendatang.

Buku dihadapan para pembaca ini merupakan kumpulan tulisan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, diawali dengan tulisan Prof Dr. Joni Emirzon, SH., M.Hum., FCBarb. Buku ini menggambarkan bagaimana perkembangan aturan hukum di bidang ekonomi, khusus di era industri dan era globalisasi ekonomi, tanpa terasa telah masuk Era Industri 4.0 dan Era Globalisasi ekonomi tahap ketiga. Terbentuknya globalisasi ekonomi sangat didukung IPTEKs Era industri menghasilkan suatu masyarakat industrial ditandai dengan tingkat konsumsi yang tinggi pada masyarakat yang dapat membentuk sifat-sifat kontradiktif dan dilematis. Perkembang

era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi berdampak positif bagi sektor industri nasional, yang memberi peluang percepatan penguasaan teknologi sebagai kunci penentu daya saing dalam kancah perdagangan nasional maupun internasional. Siapa yang tidak menguasai teknologi telekomunikasi maka akan ketinggalan dalam persaingan bisnis. Oleh karena itu, teknologi menjadi penting dan tidak ada pilihan kecuali dimiliki oleh para pembisnis tersebut.

Pemerintah Indonesia menyikapi perkembangan era industry 4.0 dan era globalisasi ekonomi, walaupun agak terlambat dalam bidang hukum, pemerintah telah memulai pada awal April 2018 membuat sebuah strategi pada industri nasional, khususnya dalam menghadapi era revolusi industri 4.0 yaitu memfokuskan inovasi pada kekuatan ekonomi pada industri makanan dan minuman, elektronik, otomotif, tekstil dan lain-lain. Hal ini merupakan kewajiban negara melindungi seluruh rakyat Indonesia serta memberikan jaminan kesejahteraan sebagaimana yang diamanatkan pasal 27 UUD NRI Tahun 1945. Dalam rangka mengakomodasi semua keadaan tersebut, baik pemerintah pusat maupun daerah melahirkan berbagai aturan hukum, khusus di bidang ekonomi atau investasi, ternyata banyak aturan hukum tersebut menjadi penghambat dalam pembangunan ekonomi khususnya investasi, sehingga timbul pemikiran menyederhanakan aturan hukum melalui konsep *Omnibus Law*. *Omnibus Law* sebuah konsep hukum yang dilakukan oleh pemerintahan dalam penyederhanaan aturan hukum. *Omnibus Law* akan membangun kepastian berinvestasi dan termasuk adanya kemudahan dalam perizinan, melalui satu pintu dalam lembaga tertentu. Melalui program *omnibus law*, pemerintah merevisi 82 peraturan perundang-undangan yang terdiri dari 1.194 pasal. Pendekatan sistem perundang-undangan nasional, dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 untuk pembentukan peraturan perundang-undangan, Sistem *Omnibuslaw* baik aspek formil dan materilnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai payung (*umbrellaact*) untuk undang-undang *Omnibus Law*. Namun, kelahiran UU Cipta Kerja penuh dengan perdebatan antara kelompok yang setuju dan tidak setuju. Perdebatan tersebut dibahas secara kritis dalam buku yang ada dihadapan para pembaca.

Saya ucapkan selamat kepada semua penulis, semoga buku ini memberikan manfaat bagi semua pembaca. Amin Yaa Rabbal Alamin.

Palembang, 17 Juni 2021  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya,

Dr. H. KN. Syofyan Hasan, SH., MH.

DUNIA

DUMMY



## Kata Pengantar

Puji syukur kehadiran Allah Swt. yang telah memberikan nikmat kesehatan dan kesempatan kepada semua penulis, rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang berasal dari berbagai kalangan: akademisi dan praktisi hukum walaupun keadaan dunia sedang dilanda pandemi virus corona (Covid-19), sehingga dapat menyelesaikan penulisan buku ketiga yang berjudul **“PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL INDONESIA DI ERA INDUSTRI 4.0 (Beberapa Catatan UU Cipta Kerja)”**, dalam rangka 55 tahun Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBarb., Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

Latar belakang pemikiran penyusunan buku ini karena melihat perkembangan pembangunan dan pembaharuan hukum nasional Indonesia yang dirasa masih lambat dan di satu pihak harus menyesuaikan dengan kemajuan teknologi yang begitu cepat berkembang di mana saat telah masuk era Revolusi Industri 4.0 atau dikenal dengan istilah *disruptive era* menuju era Industri 5.0, di mana masih banyak aturan-aturan hukum peninggalan Belanda yang masih berlaku seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan masih ratusan aturan hukum tersebut segera diperbaharui serta disesuaikan dengan perkembangan teknologi, perkembangan ekonomi global dan perkembangan masyarakat, di pihak lain aturan hukum yang ada saat ini banyak dirasa menjadi penghambat dalam perkembangan investasi atau penanaman modal, sehingga berbagai kritikan yang

disampaikan kepada pemerintah untuk memperpendek birokrasi perizinan investasi, sehingga menimbulkan ide melahirkan Undang-Undang Cipta Kerja. Penyusunan UU ini penuh dengan perdebatan dan kritik berbagai kalangan, karena cara pembuatan tidak lazim sebagai yang diatur dalam UU tentang Pembentukan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, dalam buku ketiga ini berbagai kritisi yang disampaikan terhadap UU Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 dan beberapa pokok-pokok pikiran lainnya disampaikan.

Saat ini hampir semua kehidupan dan khususnya kegiatan dunia bisnis yang didukung oleh teknologi informasi, seperti internet telah menciptakan dunia bisnis seolah-olah tanpa batas (*borderless trade*) di seluruh penjuru dunia, seperti kegiatan perbankan, transaksi *online*, pendirian perusahaan dan pengurusan perizinan secara *online*. Secara fundamental Revolusi Industri 4.0 mengakibatkan berubahnya cara manusia berpikir, hidup, dan berhubungan satu dengan yang lain. Era ini akan mendisrupsi berbagai aktivitas manusia dalam berbagai bidang, tidak hanya dalam bidang teknologi dan ekonomi, namun juga bidang yang lain seperti di bidang hukum, di mana sektor hukum harus disesuaikan dengan perkembangan masyarakat, teknologi, dan ekonomi global.

Dalam rangka upaya melakukan pembaharuan dan pembangunan hukum nasional di era Industri 4.0 diperlukan manajemen strategis pembangunan hukum yang lebih cepat, tertata, sistematis dan holistik, maka timbul pemikiran atau inisiatif menghubungi rekan-rekan guru besar untuk membuat tulisan hasil dari pemikiran Guru Besar Doktor Ilmu Hukum di seluruh Indonesia dan Mahasiswa S-3 Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unsri. *Alhamdulillah* ada 35 Guru Besar yang berpartisipasi menulis dalam bidang ilmu hukum masing-masing, 10 orang Doktor Ilmu Hukum, dan 10 orang mahasiswa Program Doktor dalam buku yang berbeda yang memberikan pemikirannya mengenai pembaharuan hukum nasional di era Industri 4.0 yang mana pemikiran Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tersebut dijadikan buku monograf yang ada di tangan para pembaca sekarang ini.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini, kami ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada para mahasiswa yang telah memberikan

sumbangan pemikiran mengenai beberapa catatan tentang Undang-Undang Cipta Kerja dalam rangka pembaharuan hukum nasional di era Industri 4.0 dalam bentuk tulisan sehingga dapat dijadikan buku monograf ini. Pokok-pokok pemikiran dalam buku ini menjadi bahan masukan bagi pemerintah dalam melakukan pembaharuan hukum nasional di era Industri 4.0 dan menjadi referensi bagi mahasiswa. Tidak lupa kami ucapkan terima kasih kepada penerbit yang telah bersedia menerbitkan buku ini sehingga buku ini dapat beredar sampai pada para pembaca, mudah-mudahan buku menambah wawasan kita semua, *aamiin*.

Palembang, 17 Juni 2021

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



## Daftar Isi

<b>KATA PENGANTAR</b>	v
<b>DAFTAR ISI</b>	ix
Arah dan Substansi Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional di Era Industri 4.0 dan Era Globalisasi Ekonomi <i>Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBArb.</i>	1
Omnibus Law Cipta Kerja dari Aspek Filosofi dalam Sistem Hukum Nasional <i>Bambang Sugianto, S.H., M.Hum.</i>	47
Harmonisasi dan Sinkronisasi Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan <i>Amelda Yunita, S.H., M.H.</i>	93
Politik Perundang-Undangan Klaster Kemudahan Perizinan dalam Sistem Omnibus Law RUU Cipta Kerja Terkait Perlindungan Lingkungan <i>Fathoni, S.H., M.Hum.</i>	93

Polemik Kewajiban Pelaksanaan Paten di Indonesia Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja <i>Idil Victor, S.H., M.Hum.</i>	107
Harmonisasi Undang-Undang Cipta Kerja: Pertanahan Terhadap Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 <i>Yusida Fitriyati, S.Ag., M.Ag.</i>	123
Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Politik Hukum dan Implikasinya Terhadap Sistem Perbankan Nasional <i>Drs. Cik Basir, S.Ag., M.H.I.</i>	145
Perspektif Hukum (Ekonomi) Terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik <i>Heru Anggoro, S.H., M.H.</i>	159
Politik Hukum Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah <i>Desi Rahmawati, S.H., M.H.</i>	173
Politik Perundang-Undangan Indonesia: Pemikiran Integratif dalam Pembaruan Hukum Acara Pidana: Proses Pemeriksaan Pendahuluan <i>Gazali Ahmad, S.H., M.H.</i>	189
Upaya Penyelesaian Masalah Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Berbasis <i>Restorative Justice</i> dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia <i>Heru Pujo Handoko, S.H., M.H.</i>	207

Implikasi Persidangan Pengadilan Secara Elektronik yang Berbasis Internet dalam Menyelesaikan Perkara Perdata Terhadap Kehadiran Para Pihak di Muka Persidangan di Era Industri 4.0

*Rika Destiny Sinaga, S.H., M.H.*

241

DUNNMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



# Arah dan Substansi Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional di Era Industri 4.0 dan Era Globalisasi Ekonomi<sup>1</sup>

Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum., FCBarb.<sup>2</sup>

## A. Pendahuluan

Dalam dua dekade terakhir sejak Orde Baru tumbang dan lahir orde reformasi, pembangunan hukum mulai tampak terutama pembangunan hukum di bidang ekonomi dalam rangka mengantisipasi perkembangan perekonomian global dan Era Industri yang telah berkembang dari poin 3.0 menuju 4.0. Perkembangan ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) begitu cepat, tetapi di pihak lain pembangunan hukum begitu lambat, ibarat kata hukum selalu ketinggalan kereta dari perkembangan ekonomi dan IPTEK, walaupun pada umumnya setiap negara dalam pembangunan hukum telah menentukan arah, bentuk, dan isi hukum berdasarkan kebijakan politik hukum yang telah ditetapkan sebagai kebijakan dasar bagi pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk menentukan bentuk aturan hukum yang akan dilahirkan.

Setiap negara memiliki perencanaan pembangunan termasuk perencanaan pembangunan hukum dalam rangka mengatur dan menata kehidupan bernegara yang diatur dalam hukum dasar atau konstitusi negara yang bersangkutan yang dituangkan dalam dokumen Pembangunan Jangka Panjang, Menengah dan Pendek, Negara Indonesia secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Garis-

---

<sup>1</sup>Tulisan ini bagian dari pembahasan atau analisis disertasi penulis yang berjudul "Hukum Jasa Penilai Perspektif dari Prinsip Good Corporate Governance, yang lulus dan diperatahan pada tahun 2007, PDIH Undio, Semarang.

<sup>2</sup>Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Arbiter Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), Ketua BANI Perwakilan Palembang.

Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada era Orde Baru, Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), sekarang dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Menengah dan Pendek (RPJP/M). Di dalam rencana pembangunan tersebut secara tegas konsep dan perencanaan pembangunan hukum, walaupun pembangunan hukum tidak dalam bentuk bab khusus seperti perencanaan pembangunan perekonomian, namun sudah ada kemauan politik pemerintah untuk membangun hukum di masa mendatang.

Sesungguhnya arah dan substansi pembangunan hukum Negara Indonesia jelas berlandaskan cita hukum yang telah disepakati oleh pendiri negara dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa cita hukum bangsa Indonesia adalah: pokok-pokok pikiran yang terdiri dari empat konsep satu sama lain dalam satu sistem ada keterkaitan secara integral membentuk satu totalitas, yang berbunyi:

1. Negara *melindungi* segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Negara hendaknya mewujudkan *keadilan sosial* bagi seluruh rakyat.
3. Negara yang *berkedaulatan rakyat*, berdasarkan kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
4. Negara berdasar atas *Ketuhanan Yang Maha Esa* menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Nilai yang terkandung di dalam pokok-pokok pikiran cita hukum bangsa Indonesia tersebut mengandung berbagai makna, seperti konsep pertama mengandung makna persatuan, konsep kedua keadilan sosial, dalam konsep ketiga kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, dalam konsep keempat Ketuhanan Yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab. Totalitas dan kesemuanya adalah Pancasila. Bila empat buah konsep yang terkandung di dalam cita hukum Indonesia direfleksikan secara cermat, maka yang kita dapatkan pada akhir refleksi adalah ide mengenai keadilan.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Joni Emirzon, 2007, Disertasi: “*Hukum Jasa Penilai Perspektif Prinsip Good Corporate Governance*”, PDIH Undid Semarang, hlm. 693.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 menjadi dasar ketentuan hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 yang merupakan hukum dasar yang akan ditindaklanjuti dalam berbagai undang-undang pokok dan pelaksana, serta menjadi landasan politik hukum dalam membuat berbagai aturan hukum.<sup>4</sup> Yang menjadi pertanyaan besarnya adalah bagaimana negara sebagai penyelenggara pemerintahan melaksanakan amanah konstitusi tersebut dalam mengelola negara agar tujuan cita hukum tersebut tercapai?

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara adalah pemerintah memiliki kewajiban menyusun perencanaan pembangunan hukum secara berencana dan sistematis politik hukumnya, dan ada keinginan untuk menyusun secara seluruh tatanan hukum, baik karena alasan ideologis atau karena perubahan sistem politik, ada tindakan pembaharuan hukum yang mendasar dan menyeluruh seperti Negara Indonesia pasca-kemerdekaan tahun 1945 hingga sekarang. Akan berbeda halnya dengan negara yang sudah memiliki sistem hukum yang sudah mapan. Politik hukumnya dilakukan dengan lebih sederhana yaitu lebih dikaitkan pada kebutuhan yang bersifat khusus daripada yang pokok atau asas-asasnya. Sedangkan Indonesia termasuk negara yang menyusun politik hukumnya disusun secara terencana atau terprogram dan sistematis, di mana Negara Indonesia berawal dari negara jajahan kemudian menjadi merdeka yang ideologis menjalan amanat cita hukum (*rechtsidee*) ditentukan dalam konstitusi dan Pembukaan UUD 1945, di mana ada keinginan pendiri Negara Indonesia untuk terus memperbaharui dan mengganti atau menyempurnakan aturan hukum peninggalan kolonial Belanda dengan hukum yang baru yang berjumlah masih cukup banyak, yaitu aturan-aturan hukum, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dan lain sebagainya, di satu sisi saat ini telah berlangsung Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi yang ditandai terbentuk berbagai kelompok wilayah pasar bebas, seperti APEC, NAFTA, dan sebagainya.

---

<sup>4</sup>Pengertian politik hukum menurut Padmo Wahjono dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. (Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160).

Indonesia mau tidak mau, siap tidak siap harus menghadapi kenyataan perkembangan ekonomi global atau globalisasi ekonomi dan Era Industri 4.0. Berdasarkan penjelasan di atas pertanyaan yang harus dijawab bagaimana arah dan substansi hukum dalam pembangunan hukum di Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi saat ini? Asas-asas hukum yang bagaimana yang harus diperhatikan menjadi landasan berpikir dalam melakukan pembangunan atau pembaharuan hukum yang diinginkan dalam konstitusi Indonesia? Bagaimana manajemen pembangunan dan pembaharuan hukum yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, sehingga undang-undang yang dilahirkan tidak menimbulkan perdebatan masyarakat yang selama ini sering terjadi misalnya polemik pembahasan dan pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja No. 12 Tahun 2020.

## **B. Pembahasan**

### **1. Fenomena Era Industri 4.0 dan Era Globalisasi Ekonomi**

Perkembangan perekonomian, khusus industri sangat cepat, tanpa terasa perkembangan yang dimulai dari Era Industri 1.0, 2.0, 3.0 dan masuk Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi<sup>5</sup> tahap ketiga telah berlangsung lebih kurang dua dekade terakhir menunjukkan besarnya pengaruh terhadap kehidupan suatu negara, yang mau tidak mau negara-negara di dunia ini mengikuti arus perkembangan kedua kondisi tersebut di mana satu sama lain saling berhubungan, terbentuknya globalisasi ekonomi sangat didukung IPTEK Era Industri 4.0.

Era Industri menghasilkan suatu masyarakat industrial ditandai dengan tingkat konsumsi yang tinggi pada masyarakat. Tingkat

---

<sup>5</sup>Paul Hist Graham Thomson menjelaskan bahwa globalisasi telah dimulai sejak abad 14, di mana himpunan dagang Jerman "*Hanseatic League*" berdagang sampai ke Eropa Barat. Komoditinya adalah hasil pertanian, penempahan besi, dan jasa; Inggris memperdagangkan wolnya ke Belanda, Belgia, Luxemburg, dan negara-negara lain; Italia, perusahaan-perusahaan dagang dan 150 banknya beroperasi ke seluruh dunia, di awal Renaissance; Abad 17, perusahaan dagang kolonial menjelajah ke Afrika, Asia, dan Amerika Latin; Setelah revolusi industri di Eropa, terjadi penyebaran industri ke seluruh dunia; dan tahun 1960, kaum kapitalis global atau Multinational Global Corporation AS menjelajah ke seluruh dunia. (Dalam Adam Kuper dan Jessica Kuper, *The Social Science Encyclopedia*, terj. Oleh Haris Munandar, et al. (Bandung: PT RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 413).

konsumsi yang tinggi ini dapat membentuk sifat-sifat kontradiktif dan dilematis.<sup>6</sup> Kondisi kehidupan Era Industri 4.0 dapat diidentifikasi dengan ciri sifat-sifat masyarakat, antara lain:

1. Terbentuk masyarakat global yang difasilitasi dengan instrumen berupa alat telekomunikasi dan internet yang menjadi alat penghubung perdagangan atau bisnis, baik nasional maupun internasional.
2. Bentuk hubungan tatap muka berbentuk virtual, di mana pihak yang bertransaksi tidak berjumpa fisik.
3. Terjadi perubahan cara hidup, cara bekerja dalam lingkup nasional maupun internasional.
4. Yang melakukan hubungan langsung adalah individu-individu di berbagai negara dengan jaringan komputer global, dengan jaringan internet terbesar di dunia, semua bekerja sama dan bersaing.

Di Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi berdampak positif bagi sektor industri nasional, yang memberi peluang percepatan penguasaan teknologi sebagai kunci penentu daya saing dalam kancah perdagangan nasional maupun internasional. Siapa yang tidak menguasai teknologi telekomunikasi maka akan ketinggalan dalam persaingan bisnis. Oleh karena itu, teknologi menjadi penting dan tidak ada pilihan kecuali dimiliki oleh para pembisnis tersebut.

Di Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi semua kegiatan berbasis pola *digital economy*, *artificial intelligence*, *big data*,<sup>7</sup> *robotic* atau dikenal dengan fenomena *disruptive innovation*, yang bertujuan untuk mendukung dan pengembangan pembangunan di bidang perdagangan lebih cepat, sehingga revolusi industri 4.0 memberikan pengaruh terhadap peningkatan konektivitas, peningkatan interaksi antara manusia, baik level nasional maupun internasional atau dengan kata lain hubungan tanpa batas antara manusia, mesin dan sumber daya

---

<sup>6</sup>Haru Nugroho, *Agenda Aksi Atas Problem Globalisasi Ekonomi, Problema Globalisasi*, (Surakarta, UNS Perss, 2000), hlm. 50.

<sup>7</sup>Nasir, Era Revolusi Industri 4.0 dalam Soesi Idayanti, dkk, *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 9, No. 1, 2019, pp.90-101 p-ISSN: 1829-5045 ; e-ISSN : 2549-5615 diakses dari <http://journals.ums.ac.id/index.php/jurisprudence/article/view/8>.

lainnya, sehingga pelaku bisnis bisa bekerja dalam suasana sendirian dalam suatu gedung dengan dilengkapi berbagai alat telekomunikasi yang canggih.

Pemerintah Indonesia menyikapi perkembangan Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi, walaupun agak terlambat, pemerintah telah memulai pada awal April 2018 membuat sebuah strategi pada industri nasional, khususnya dalam menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 yaitu memfokuskan inovasi pada kekuatan ekonomi pada industri makanan dan minuman, elektronik, otomotif, tekstil dan kimia serta pencaangan “10 Bali Baru” yaitu peningkatan pada industri hasil pekerjaan tangan, kerajinan tangan, industri kreatif dan wisata sebagai penyumbang ekonomi global yang tidak ada tandingannya. Senada pendapat Prof. Dr. John Pieris bahwa revolusi industri 4.0 muncul bersamaan dengan penggunaan ilmu dan teknologi informasi (TI) secara luas akan membawa perubahan terhadap pola pikir, pola kerja, dan pola hidup warga negara di berbagai negara, di mana manusia tetap berposisi sebagai subjek dari perkembangan peradaban baru berbasis revolusi industri 4.0. Menurut beliau revolusi industri 4.0 memiliki 4 (empat) ciri yakni : (1) *simple* atau sederhana karena tidak rumit, (2) proses yang cepat/*faster*, dapat dilakukan sewaktu-waktu kapan saja dan menjangkau di antara negara-negara, (3) biaya yang lebih tinggi/lebih murah, dan (4) dapat diakses dengan mudah.<sup>8</sup>

Dampak yang sangat terasa dari Era Industri 4.0 pada kegiatan transaksi elektronik sebagai bentuk bisnis modern yang berbeda dengan bisnis yang biasa dilakukan secara konvensional di mana pada era ini dalam melakukan perjanjian dengan pihak lain dapat dilakukan secara *non-face* (tanpa menghadirkan pelaku bisnis secara fisik), *non-sign* (tidak memakai/menggunakan tanda tangan asli atau tanda tangan basah), dan lebih praktis karena tanpa menggunakan kertas (*paperless*).

Pemerintah menyadari bahwa pemanfaatan teknologi informasi perlu diatur dalam sebuah aturan hukum demi menciptakan kepastian hukum dalam melakukan kegiatan usaha. Di satu pihak dan mengantisipasi munculnya penyalahgunaan teknologi informasi sebagai sarana untuk melakukan kejahatan melalui dunia maya di lain

---

<sup>8</sup>John Piers dalam Soesi Idayanti, dkk, *Ibid.*, hlm. 95.

pihak. Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Teknologi Elektronik disebutkan bahwa perkembangan dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi telah menyebabkan perubahan kegiatan kehidupan manusia dalam berbagai bidang dan terjadinya hubungan dunia menjadi seolah-olah tanpa batas (*borderless*) yang menyebabkan perubahan secara signifikan terhadap kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya.

## **2. Cita Hukum Landasan Arah dan Substansi Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional di Era Industri 4.0 dan Era Globalisasi Ekonomi**

Setiap negara memiliki program kerja berupa pembangunan dan pembaharuan hukum yang berkesinambungan atau tidak akan terhenti dalam rangka mengantisipasi perkembangan masyarakat yang menjadi salah satu aspek yang memengaruhi terjadinya perubahan hukum, selain faktor ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi dan lain sebagainya, oleh karena itu hukum selalu bekerja yang digerakkan oleh manusia sebagai subjek hukum yang menjalankan, hal ini dapat dibaca pendapat Robert B. Seidmen tentang bekerjanya hukum dengan baik tidak sepenuhnya dipengaruhi oleh pemegang peranan dan beberapa respons yang diberikan pemegang peranan, tetapi akar permasalahannya juga dari pembentukan peraturan hukum tersebut, apakah materi yang dimasukkan dalam peraturan hukum tersebut dilahirkan dari perasaan hukum masyarakat dan kesadaran umum masyarakat atau pemegang peranan tersebut. Jika hal ini tidak, maka hukum tersebut tidak akan bekerja sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat aturan hukum dan sekaligus tidak akan menimbulkan perubahan dalam masyarakat.<sup>9</sup>

Konstruksi pembangunan hukum dipengaruhi oleh berbagai faktor di luar hukum, yaitu ekonomi, politik, sosial budaya, moral/etika, dan perilaku. Begitu banyak faktor eksternal, maka perlu mekanisme hukum sebagai integrasi semua faktor tersebut. Berdasarkan teori yang dikembangkan Harry C. Breidmeier yaitu teori *law as an integrative mechanism*. Teori ini mengkaji konsep “*input-output* yang sebagian pakar menilai merupakan perkembangan dari Sibernatika Talctt Parsons.

---

<sup>9</sup>Joni Emirzon, Hukum Jasa Penilai..... *Loc.cit.*, hlm. 667-668.

Menurut Breidmeier ada empat proses fungsional yang besar sebagai bagian dalam proses sosial, yaitu meliputi *adaptasi*, *pencapaian tujuan*, *mempertahankan pola dan integrasi (integration)*:<sup>10</sup>

- (1) Proses adaptasi, meliputi ekonomi, penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- (2) Proses penetapan tujuan/pengambilan keputusan (*goal pursuance*) yang meliputi sistem politik.
- (3) Proses mempertahankan pola masyarakat yang meliputi sosialisasi.
- (4) Proses integrasi yang dilakukan oleh hukum.

Hukum yang bekerja sebagai mekanisme pengintegrasi memperoleh *input* dari ketiga sub yang lain, sebagai gantinya hukum memberikan *output* pula sebagaimana dapat digambarkan pada Ragaan di bawah ini.

**Ragaan 1** Proses, *Input*, *Output* dari Hukum dalam Teori *Law as an Integrative Meschanism*

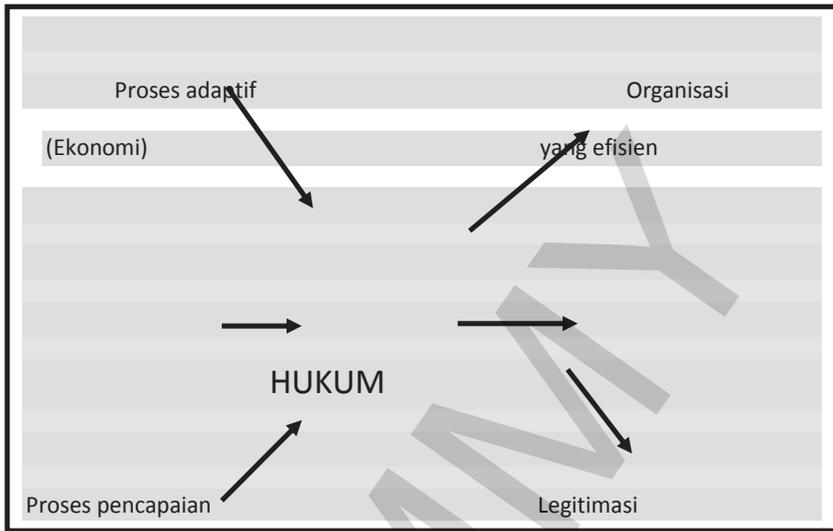
No.	Proses	<i>Input</i> ke Hukum	<i>Output</i> dari Hukum
1.	Adaptasi	Ilmu pengetahuan teknologi ekonomi	Organisasi struktur
2.	Penetapan tujuan	Keputusan politik	Legitimasi interpretasi
3.	Mempertahankan pola masyarakat	Konflik penghargaan terhadap lembaga pengadilan	Penyelesaian perkara keadilan

Sumber: Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 146.

Pendapat Breidmeier menunjukkan bahwa hukum berlangsung saling memengaruhi antara hukum dengan subsistem lainnya yang terdapat dalam masyarakat. Keempat proses itu saling mengait, yang satu memperoleh “*input*” dari ketiganya. Sementara itu “*output*” dari salah satu proses itu akan menjadi *input* pula bagi proses yang lain. Oleh Bredemeier, adaptasi diidentifikasi dengan proses ekonomi, pemanfaatan teknologi dan ilmu; perwujudan tujuan dengan politik;

<sup>10</sup>Bandingkan Harry C. Bredemeier dalam Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1996), hlm. 12-15.

mempertahankan pola sosialisasi, sedangkan integrasi dengan proses hukum. Pola hubungan antara hukum dengan bidang-bidang lain dalam masyarakat dapat terlihat lebih jelas dalam ragaan di bawah ini.



**Catatan untuk penulis:**

Apakah benar gambarnya seperti ini?

**Ragaan 2** Pola Hubungan antara Hukum dengan Bidang-Bidang Lain dalam Masyarakat

Sumber: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 143

Di sini jelas adanya adaptasi prinsip-prinsip dalam ekonomi kekhazanahan hukum, dan mencapai tujuan yang dikehendaki, dalam hal ini hukum berperan sebagai mekanisme pengintegrasian yaitu dengan cara menyelesaikan konflik-konflik dalam masyarakat. Pola kerja hukum yang dipakai acuan oleh Bredemeier adalah menempatkan pengadilan sebagai pusat kegiatan. Keadaan yang demikian ini tentunya agak berbeda dari masyarakat-masyarakat atau negara-negara yang pola kerja hukumnya didominasi oleh kegiatan badan pembuat undang-undangnya, namun bagaimanapun juga bagan sebagaimana yang dibuat oleh Bredemeier cukup bermanfaat bagi upaya untuk mengembangkan hukum di Indonesia dan untuk memahami bagaimana kerja hukum sebagai suatu institusi sosial yang sering kali bersentuhan dengan kenyataan. Dengan demikian, setiap undang-undang berposisi sebagai mekanisme pengintegrasian semua aspek sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Pada saat ini berbagai aturan hukum mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah hingga ke peraturan daerah (perda)<sup>11</sup> yang diterbitkan oleh pemerintah bersama DPR mendapat kritikan tajam bahwa aturan-aturan hukum tersebut tidak aspiratif, menghambat perkembangan investasi, bahkan menimbulkan masalah baru. Sebetulnya timbulnya berbagai permasalahan dalam pembuatan regulasi, baik pusat maupun daerah juga disebabkan oleh permasalahan dalam proses pembuatan kebijakan itu sendiri seperti:<sup>12</sup>

1. buruknya indentifikasi masalah,
2. kurangnya pertimbangan alternatif lain terhadap peraturan,
3. kurangnya peninjauan efektif terhadap peraturan-peraturan lokal,
4. kurangnya partisipasi dalam proses kebijakan tersebut.

Pada saat ini aturan hukum yang ada kurang berkerja dan kurang mendukung perkembangan kegiatan perekonomian atau bisnis, bahkan sebaliknya terjadi kemunduran. Aturan hukum berfungsi untuk mendistribusikan wewenang untuk mengambil keputusan mengenai sosial politik yang disebut “*secondary rule*” dari Hart.<sup>13</sup> Berbagai wewenang yang dapat didistribusikan oleh aturan hukum, seperti:

- a. Wewenang membuat dan mengambil keputusan.
- b. Wewenang untuk memerintah.
- c. Wewenang untuk memaksakan agar suatu aturan dijalankan, baik oleh pemerintah melalui lembaga-lembaga hukum maupun masyarakat melalui prosedur hukum yang telah ditetapkan.

---

<sup>11</sup>Dalam 20 tahun terakhir ribuan jumlah perda yang dibatalkan oleh pemerintah pusat, karena perda yang diterbitkan melanggar berbagai aspek yaitu banyak perda melanggar aturan hukum yang lebih tinggi, perda yang dilahirkan menimbulkan biaya tinggi sehingga memberatkan masyarakat dan pengusaha, dan menimbulkan birokrasi investasi yang panjang, sehingga menghambat perkembangan investasi.

<sup>12</sup>Joni Emirzon, “*Prinsip-Prinsip Dasar Regulatory Impact Assessments (RIA)*”, (makalah disampaikan pada kegiatan Pelatihan *Regulatory Impact Assessment (RIA)* bagi Anggota DPRD Kabupaten Lahat, Palembang, 28 November 2006, Kerjasama Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan DPRD Kabupaten Lahat), hlm. 2.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 167.

Kewenangan tersebut sifatnya dapat berupa individual karena sifatnya profesional dan kelembagaan karena sifatnya bekerja atas nama lembaga bisnis. Dalam hubungan dengan kelembagaan negara, dengan diberikan kewenangan maka terbuka jalan untuk membuat aturan hukum dan memerintah masyarakat untuk melaksanakan aturan hukum di berbagai bidang. Dengan demikian, jelas bagaimana sistem dan mekanismenya.

Fungsi ketiga hukum yaitu menunjukkan suatu jalan bagi penyelesaian sengketa. Dalam kehidupan bermasyarakat atau kegiatan bisnis tidak terlepas dari kegiatan yang menimbulkan pertentangan atau perselisihan yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan masing-masing pihak, oleh karena itu, hukum menunjuk lembaga yang dapat memberikan keputusan yang dapat dipaksakan dalam penyelesaian pertentangan atau sengketa antara para anggota masyarakat, dan memberikan peraturan mengenai cara bagaimana lembaga tersebut bekerja dalam menangani suatu permasalahan, serta memberikan aturan yang harus dilaksanakan pada penyelesaian sengketa, maka hukum bekerja sebagai suatu mekanisme bagi penyelesaian pertentangan. Jika hal ini timbul, maka aturan hukum telah menetapkan bagaimana cara penyelesaian pertentangan tersebut.

Pada hakikatnya hukum adalah norma yang mewajibkan. Kewajiban yang terletak dalam kaidah/norma hukum tersebut diwajibkan. Ada dua kemungkinan tanggapan manusia atas kewajiban ini adalah:

1. Pertama kewajiban yuridis yaitu sebagai kewajiban yang menyatakan keharusan eksternal. Dalam pengertian ini, orang taat pada hukum yang berlaku bukan karena sadar hukum itu memang perlu, melainkan karena takut akan ancaman hukumannya bila melanggar. Dasar kewajiban ini tidak lain adalah adanya fakta bahwa hukum telah diberlakukan oleh pemerintah.
2. Kedua kewajiban yuridis sebagai kewajiban yang menyentuh *keharusan internal*. Dalam kewajiban ini, orang taat pada hukum yang berlaku karena merasa ada keharusan batin. Kewajiban yuridis dianggap sebagai suatu dorongan batin yang tidak mungkin dihindari.

Kewajiban yang menyentuh keharusan internal mewajibkan secara batin yaitu hanya hukum moral atau etik, lalu bagaimana menjawab persoalan dilematis ini, Immanuel Kant<sup>14</sup> membedakan antara sifat moral suatu perbuatan dengan sifat yuridisnya. Inti sifat moral terletak pada penyesuaian perbuatan dengan kewajiban batin, sedangkan sifat yuridis terletak pada kesesuaiannya dengan apa yang sudah diatur dan digariskan oleh hukum. Moral menitikberatkan pada sikap batin, sedangkan hukum hanya memperhatikan aspek lahiriahnya saja. Namun, bila dilihat kembali tujuan diadakannya hukum yaitu untuk mencari damai dan tata, keadilan dan kebahagiaan umat manusia di dalam masyarakat, serta pengarahan yang ada bagi tingkah laku manusia, maka berbuat sesuai dengan hukum yang berlaku bukanlah semata-mata karena dipaksa, melainkan merupakan suatu kewajiban setiap orang yang sebagai anggota masyarakat. Dengan demikian, perbuatan baik adalah perbuatan yang dilakukan atas dasar kesadaran akan kewajiban.<sup>15</sup>

Tertib hukum harus dibedakan antara segi formal yuridis dan material. Segi formal yuridis adalah mengenai kesatuan intern dari proses pembentukan hukum. Pembentuk hukum membentuk suatu kesatuan yang lebih rendah,<sup>16</sup> yaitu mulai dari pembentuk hukum yang tertinggi kepada yang lebih rendah, dan selanjutnya sampai kepada yang terendah. Pembentuk hukum yang lebih tinggi itu lalu mendelegasikan wewenang yang ada pada pembentuk hukum yang lebih rendah, dan seterusnya. Dengan kata lain, proses pembentukan hukum yang bersifat hierarkis dan dinamis.

Mengenai hal ini, Hans Kelsen telah mengemukakan tentang kesatuan dari tertib hukum. Dia memandang tertib hukum sebagai

---

<sup>14</sup>Immanuel Kant dalam E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum Norma-Norma Bagi Penegak Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 62.

<sup>15</sup>Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 14-21.

<sup>16</sup>Di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut konvensi kenegaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatgrundgesetz*).....dst. (Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 39.

*stufenbau* dari beberapa tangga-tangga pembentuk hukum, yang pada akhirnya mengenai berlakunya keseluruhan tertib hukum itu dapat dikembalikan kepada sesuatu yang berakar dalam suatu “*grundnorm*”. Melalui *grundnorm* inilah terjadi suatu kesatuan di dalam proses pembentukan hukum yang dinamis dan di dalam tertib hukum yang memang ditimbulkan oleh *grundnorm*.

Menurut Hans Kelsen bahwa setiap norma hukum berlaku atas dasar kekuatan norma yang lebih tinggi kedudukannya, demikian seterusnya. Walaupun demikian, dasar validitas itu pada suatu saat harus berhenti, yakni pada satu norma yang paling tinggi yang disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. Sebagai suatu norma, tentu *grundnorm* tidak dapat dilihat atau diraba seperti halnya benda. Norma tersebut belum merupakan suatu yang nyata (*sein*), tetapi masih ideal (*sollen*). Sekalipun demikian, berlakunya norma itu dapat dirasakan sebagai kenyataan.<sup>17</sup>

Nawiasky membagi norma hukum ke dalam empat kelompok norma, yaitu:

1. *Staatsfundamentalnorm*.
2. *Staatsgrundgesetze*.
3. *Formellen gesetze*.
4. *Verordnungen und autonome satzungen*.

Nawiasky sengaja menggunakan istilah *staatsfundamentalnorm*, bukan *grundnorm* atau *staats grundnorm*, untuk menyebutkan norma dasar yang tertinggi. Pertimbangannya, norma hukum dasar dari suatu negara mungkin saja diubah, sedangkan norma tertinggi *grundnorm* pada hakikatnya tidak mungkin berubah-ubah. *Staatsfundamentalnorm* adalah norma dasar negara, yakni sebagai norma tertinggi, sementara *staatsgrundgesetze* merupakan aturan-aturan dasar (pokok) negara.

Apabila aturan dasar negara dituangkan dalam suatu dokumen negara disebut dengan undang-undang dasar atau *verfassung*, dan apabila dituangkan dalam beberapa dokumen akan disebut sebagai aturan

---

<sup>17</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 212.

dasar atau *grundgesetze*. Aturan dasar negara antara lain menentukan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang mengikat umum, sifatnya masih merupakan aturan pokok, dan belum mengandung suatu sanksi, dan sifatnya masih umum. *Formellen gesetzte* atau undang-undang formal, yang biasanya sudah dapat dilekatkan ketentuan memaksa, baik berupa paksaan pelaksanaan (*vollstreckung zwang*) maupun berupa hukuman (*strafe*). Memang baru pada sistem undang-undang inilah kita memperoleh suatu tata norma hukum yang mengikat (*verbindlich*) secara nyata. Terakhir adalah *verordnungen* dan *autonome satzungen* atau peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan yang sifatnya delegasian atau atribusian.<sup>18</sup>

A. Hamid Attamimi dalam disertasinya dengan mengutip Nawiasky dan Carl Schmit menjelaskan bahwa isi *staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya.<sup>19</sup>

Jika kedudukan Pancasila<sup>20</sup> dalam Pembukaan UUD 1945 dihubungkan dengan *stufentheorie* Hans Kelsen, dapat dimengerti bahwa kedudukan Pancasila adalah *grundnorm*. Pancasila sebagai *grundnorm* tidak hanya dari norma-norma hukum, tetapi dari seluruh norma-norma kehidupan bangsa Indonesia (etik, moral, dan sebagainya). Dengan demikian, kedudukan Pancasila dalam tertib hukum Indonesia adalah:<sup>21</sup>

1. Pancasila adalah suatu *norma dasar* bagi kehidupan bangsa, masyarakat dan Negara Indonesia. Ia lebih luas daripada dikemukakan Kelsen yang membahas *grundnorm* hanya sebagai norma dasar dari suatu tertib hukum.

---

<sup>18</sup>Nawiasky dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Ibid.*, hlm. 224.

<sup>19</sup>A. Hamid Attamimi dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Ibid.*

<sup>20</sup>Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*, maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. (Notonagoro dalam Jimly Asshiddiqie dan M.Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress kerja sama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta, 2006, hlm.171.)

<sup>21</sup>A. Hamid Attamimi dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat..... Op.cit.*, hlm. 58.

2. Pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum Indonesia, tetapi adalah juga *norma dasar dari norma-norma lain* seperti norma moral, norma kesusilaan dan norma etik.
3. Pancasila mengharuskan tertib hukum Indonesia juga *serasi* dengan norma-norma moral, kesusilaan, etika dan sebagainya oleh karena dalam Pancasila terkandung pula norma-norma tersebut.

Pendapat **Roeslan Saleh** senada dengan **Muhammad Hatta**, Muhammad Hatta senantiasa mengemukakan bahwa Pancasila terdiri dari dua lapis fundamen, yaitu (1) fundamen politik, dan (2) fundamen moral (etik, agama). Dengan meletakkan dasar moral di atas, negara dan pemerintahannya memperoleh dasar yang kokoh, yang memerintahkan berbuat benar, melaksanakan keadilan, kebaikan dan kejujuran serta persaudaraan ke luar dan ke dalam. Dengan politik pemerintah yang berpegang kepada moral yang tinggi diciptakan tercapainya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>22</sup>

Pancasila<sup>23</sup> dimasukkan ke dalam UUD 1945 mendapat arti yang formal, tetapi tidak dibentuk dalam suatu pasal, melainkan diletakkan sebagai penutup dari pembukaan, maka Pancasila mendapat arti yang luas dan tinggi. Pernyataan yang berturut-turut disebut dalam pembukaan itu merupakan wujudan dari asas-asas yang tercantum dalam Pancasila yang menjadi cita-cita Negara Republik Indonesia, menjadi cita-cita hukum Indonesia, menjadi cita-cita hidup bangsa-bangsa Indonesia. Oleh karena itu, dalam rangka dan suasana dicita-citakan oleh Pancasila, maka pada prinsipnya suatu tindakan yang diharapkan, jika perundang-undangan itu terutama memberikan suatu bentuk yuridis kepada campur tangan sosial yang oleh DPR dan pemerintah ingin diwujudkan. Sebagai akibatnya, pada tempatnya

---

<sup>22</sup>Muhammad Hatta dalam Roeslan Saleh, *Op.cit.*, hlm. 58.

<sup>23</sup>Prof. Hazairin, "Demokrasi Pancasila", (makalah pada seminar Mahasiswa Hukum Se-Indonesia pada 6-10 September 1973 di Jakarta mengemukakan bahwa Pancasila mengandung prinsip-prinsip umum yang seperkaitan oleh karena Pancasila bukanlah terpisah-pisah, tetapi merupakan satuan perpaduan yang lebih padat kesatuannya daripada "*conglomerate*"). Sekumpulan prinsip-prinsip yang seperkaitan tidak bebas untuk melahirkan beberapa rangkaian garis-garis hukum, yang setiap rangkaianannya dapat berdiri sendiri. (dalam H. Abdurahman, *Beberapa Aspek Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 33).

bilamana undang-undang lebih banyak menentukan arah. Dengan demikian, maka dia juga memengaruhi arah ke mana keseluruhan nilai-nilai dari kehidupan masyarakat kita akan diperkembangkan.

Dalam rangka memberikan pedoman bagi penentu kebijaksanaan pembangunan tertib hukum nasional agar senantiasa sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia, perlu kiranya dikemukakan rumusan cita hukum bangsa Indonesia dengan menyimpulkannya dari pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 dan nilai-nilai yang terkandung dalam semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh. Secara umum nilai-nilai dasar cita hukum bangsa Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Hukum nasional dibangun dengan mempertimbangkan kriteria rasional, dan menjunjung tinggi nilai-nilai spiritual, etik dan moral untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat. Disimpulkan dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan pokok pikiran keempat Pembukaan UUD 1945.
2. Hukum nasional dibangun atas prinsip penghormatan harkat dan martabat manusia dengan memberikan jaminan hak asasi warga negara dan hak-hak sosial secara selaras, serasi dan seimbang. Di samping itu hukum nasional harus mampu mencegah timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat. Disimpulkan dari sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dan pokok pikiran kedua dalam masyarakat.
3. Hukum nasional melindungi segenap bangsa Indonesia yang merdeka, seluruh tumpah darah Indonesia dan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa di mana hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Disimpulkan dari sila Persatuan Indonesia dan pokok pikiran kesatu, Pembukaan UUD 1945.

---

<sup>24</sup>Oka Mahendra, Proses Pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini dan Masa yang Akan Datang, *Majalah Hukum Nasional* No.1, 1995, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995, hlm. 111-112.

4. Hukum nasional dibentuk sesuai dengan prinsip negara yang berdaulat rakyat artinya dengan persetujuan rakyat melalui permusyawaratan perwakilan, agar hukum nasional sesuai dengan aspirasi rakyat sehingga mampu menjadi sarana untuk mengembangkan kesadaran, tanggung jawab dan menggairahkan peran serta dalam pembangunan dan menumbuhkan dinamika kehidupan bangsa dalam suasana tertib dan teratur. Disimpulkan dari sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan, Perwakilan, dan pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945.
5. Hukum nasional mengetengahkan nilai keadilan sosial dalam arti hukum nasional membuka jalan bagi terwujudnya pemerataan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Disimpulkan dari sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan pokok pikiran kedua Pembukaan UUD 1945.

Rumusan umum cita hukum yang luas rangkumannya tersebut berintikan pemikiran dasar mengenai kehendak dan sekaligus memberikan arah mengenai tujuan yang ingin dicapai tertib hukum nasional. Dengan kata lain cita hukum berfungsi sebagai pedoman yang memandu, mengarahkan agar hukum nasional benar-benar merupakan perwujudan nilai-nilai luhur Pancasila secara dinamis dapat memenuhi tuntutan perkembangan zaman yang terus bergerak maju.

Cita hukum bangsa Indonesia haruslah mengalir, menyemangati peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang urutannya menurut UUD 1945 ditetapkan dalam Ketetapan MPRS Nomor:XX/MPRS/1966, yaitu UUD, TAP MPR, UU/perpu, PP, kepres/inpres, peraturan menteri, perda, dan seterusnya. Kemudian diubah dengan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, urutan aturan perundang-undangan meliputi: UUD, UU/perpu, peraturan pemerintah, pempres, kepres/inpres, perda. Tata hierarki perundang-undangan tersebut merupakan berjenjang aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan aturan hukum yang lebih tinggi dan sebagainya.

Dilihat dari aspek kedudukan, Pancasila menempati kedudukan yang paling tinggi, yaitu sebagai cita-cita serta pandangan hidup bangsa dan Negara Republik Indonesia, bahkan lebih tinggi yaitu Pancasila

adalah falsafah hukum nasional, karena Pancasila adalah cerminan rasa kebenaran dan keadilan bangsa Indonesia.

Dalam hubungannya dengan pembangunan hukum nasional, tidak lain adalah sistem hukum Pancasila yang memperkuat kehidupan demokrasi dan memperkokoh tegaknya konstitusi di Negara Indonesia. Hingga saat ini, kita sadari bahwa kita belum dapat berhasil sepenuhnya dalam membangun sistem hukum nasional yang bulat dan terpadu yang tumbuh dan berakar kuat pada cita hukum dan norma dasar negara Pancasila. Ini dapat dipahami karena bukan pekerjaan yang gampang atau mudah. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan bahwa untuk membangun sistem hukum nasional yang kuat diperlukan waktu satu abad, bahkan lebih.

Pemahaman pengertian sistem hukum Pancasila, dapat dimulai dari pengertian kata sistem. Pengertian sistem adalah suatu totalitas yang terdiri dari komponen-komponen atau unsur-unsur yang sama lain berbeda, namun saling berkaitan, merupakan suatu pola atau model yang mantap, sehingga dapat diterapkan secara konsisten. Pada dasarnya suatu sistem memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Saling keterkaitan antara satu komponen dengan komponen yang lain, saling membatasi, tetapi juga saling memperkuat.
2. Dinamis, tetapi tetap terjaga keserasian dan keseimbangannya.
3. Terbuka, tetapi tetap tidak kehilangan eksistensi dan identitasnya.
4. Mengalir, dalam arti tidak kaku, sehingga dapat menampung perkembangan yang timbul di kemudian hari.

Prof. Dr. H. **Lili Rasjidi** dan **I.B.Wyasa Putra** dalam buku mereka yang berjudul “Hukum sebagai Suatu Sistem” mengemukakan beberapa ciri dari suatu sistem atau kesatuan, yaitu:<sup>25</sup>

1. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses).
2. Masing-masing elemen terlihat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*).

---

<sup>25</sup>Lili Rasjidi dan I.B.Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2003), hlm. 65.

3. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentukannya itu (*the whole is more than the sum of its part*).
4. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentukannya (*the whole determines the nature of its parts*).
5. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*).
6. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

Demikian juga halnya dengan sistem hukum nasional, kita tidak bisa secara parsial, harus secara sistem dalam melakukan pengkajian dan pembentukannya. Dalam pembangunan hukum tidak saja terbatas pada pembentukan peraturan, norma atau kaidah sana, tetapi pembangunan hukum yang sistematis dan holistik, selalu meliputi semua aspeknya yaitu perencanaan hukum yang tepat, pembentukan hukum baru, yang taat asas hukum Pancasila dan UUD 1945, penerapan dan pelayanan hukum yang baik, penegakan hukum yang efektif dan efisien, tetapi tetap manusiawi, pendidikan hukum yang tepat, penelitian hukum yang dapat mengantisipasi kebutuhan masyarakat yang akan datang dan peningkatan penyediaan dan penyebarluasan dokumentasi dan informasi hukum.

Suatu sistem hukum yang bersifat nasional yang lahir dari cita hukum dan norma hukum dasar negara, maka pembangunan hukum nasional, termasuk pembangunan hukum dapat lebih terarah, terpadu dan berkesinambungan, karena ditopang oleh suatu sistem peraturan mantap. ***Hakikat dari sistem hukum yang kita anut adalah keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara kepentingan orang perorangan, masyarakat dan negara yang terpancar melalui sila-sila Pancasila yang dalam pelaksanaannya memerlukan sikap pengendalian diri secara utuh. Ada empat komponen pokok paling tidak yang dapat dikemukakan tentang sistem hukum Pancasila, yaitu:***<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Ismail Saleh, "Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Sejak Orde Baru", (Majalah Hukum Nasional, No. 1, 1995, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995), hlm. 14.

1. Perangkat hukum yang tertuang dalam berbagai bentuk perundang-undangan menurut tata urutan yang ditetapkan dan memuat materi hukum yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemerintahan.
2. Kelembagaan hukum sebagai wadah dan sekaligus wahana untuk melaksanakan berbagai perangkat hukum yang telah ditetapkan. Di dalamnya diatur pula proses-proses dan prosedur dalam suatu jalinan dan jaringan koordinasi kelembagaan hukumnya, serta kerja sama yang serasi dalam pemerintahan.
3. Aparatur hukum sebagai pelaksana, penegak hukum dan pengendali berbagai perangkat hukum yang telah ditetapkan.
4. Budaya hukum sebagai etos kerja dan sikap moral yang harus diperagakan oleh aparatur hukum.

Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H., menjelaskan secara konkret hukum sebagai sistem, maka hukum terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Nilai-nilai tentang kehidupan bermasyarakat.
2. Filsafat hukum.
3. Norma-norma hukum, yang terdiri dari:
  - a. Hukum nasional: konstitusi, undang-undang. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti: peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan presiden, keputusan presiden, dan lain-lain, yurisprudensi tetap, hukum kebiasaan, hukum adat, hukum agama, dan lain-lain.
  - b. Hukum internasional: perjanjian bilateral, multilateral, dan hukum kebiasaan serta asas-asas hukum internasional yang berlaku universal.
4. Lembaga-lembaga hukum, seperti DPR, eksekutif, pengadilan, pemerintah pusat dan daerah, lembaga keamanan dan pertahanan, dan lain-lain.
5. Proses dan prosedur di lembaga-lembaga hukum.
6. Sumber daya manusia (mutu profesionalisme, komitmen, dan moral).

---

<sup>27</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 45-46.

7. Lembaga-lembaga pendidikan hukum dan sistem pendidikan hukum.
8. Sarana dan prasarana (baik perangkat keras, lunak dan *brainware*-nya, seperti kantor yang memadai; *filling system*, dan perangkatnya, perabot, alat transportasi/kendaraan, senjata atau komputer dengan seluruh perangkat dan sistemnya, dan sebagainya).
9. Lembaga-lembaga pembangunan hukum, seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional, Komisi Hukum Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan sebagainya.
10. Anggaran negara yang disediakan untuk pemeliharaan dana pembangunan hukum.

Kesepuluh unsur sistem hukum itu saling berpengaruh dan bersinergi, jika salah satu unsur tidak berjalan atau tidak mencukupi akan mengakibatkan macetnya seluruh sistem.

Hukum merupakan suatu sistem, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan sistem bukan pendekatan kekuasaan. Kekuasaan yang ada seharusnya kekuasaan yang berdasarkan atas hukum, sehingga tata pemerintahan tidak ditentukan oleh kekuasaan orang semata-mata, melainkan aturan hukum yang mengatur. Dalam hal ini timbul pertanyaan, bagaimana dalam praktik implementasi Pancasila sebagai cita hukum dalam pembangunan hukum nasional hingga saat ini?

Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H. telah mengingatkan kita jauh-jauh hari tentang bagaimana pengaruh globalisasi terhadap kehidupan bangsa dan Negara Indonesia dalam pembangunan hukum nasional, khususnya hukum ekonomi, beliau menjelaskan bahwa:<sup>28</sup>

*... Kita juga tidak perlu dan tidak boleh menutup diri terhadap modernisasi dan globalisasi itu, karena suka atau tidak suka akhir abad ke-20 ini di luar kehendak bangsa kita, memang sudah merupakan suatu realitas hidup yang tidak dapat dipungkiri. Karena itu perlu kita siapkan diri untuk dapat menarik manfaat dari arus globalisasi itu dan di lain pihak dapat menangkal pengaruh-pengaruh negatif yang dapat membawa bangsa kita dalam situasi yang hampir serupa dengan situasi yang dihadapi nenek moyang kita pada abad ke-17, di mana bangsa kita akan tertekan – bukan oleh bangsa atau*

---

<sup>28</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 71.

*negara lain, tetapi – oleh perusahaan-perusahaan transnasional... di sinilah diperlukan peraturan-peraturan hukum ekonomi Indonesia yang cukup jeli, untuk di satu pihak mengembangkan kerja sama internasional di bidang ekonomi, tetapi di lain pihak memasang rambu-rambu yang cukup ampuh untuk melindungi hajat hidup maupun kepribadian dan jati diri bangsa Indonesia di dalam badai globalisasi itu. Di sini pula tampak betapa hukum nasional ikut menentukan ketahanan nasional.*

Dalam hubungan dengan pembangunan hukum ekonomi, cita hukum Pancasila haruslah secara konsisten menjadi hukum dasar dalam pembentukan semua aturan hukum ekonomi Indonesia, walaupun dalam kondisi era globalisasi yang sedang berkembang saat ini.

Sebenarnya ide pembangunan hukum ekonomi nasional telah cukup sering diajukan oleh berbagai pakar ekonomi dan hukum, misalnya **Prof. Dr. Emil Salim** berpendapat bahwa dalam menghadapi perubahan ekonomi perlu dicari kerangka dasar hukum ekonomi nasional dengan prinsip-prinsip:<sup>29</sup>

1. Demokrasi ekonomi, dengan ciri-ciri positif dan negatifnya.
2. Pengembangan kesempatan yang sama dan adil dalam kegiatan ekonomi dan pembangunan.
3. Pemeliharaan kekuatan penyumbang untuk mencegah konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu-dua kelompok atau individu, sehingga dapat dicegah kekuatan monopoli dan oligopoli.
4. Penyelenggaraan mekanisme *check* dan *recheck* untuk memelihara keseimbangan kekuatan dan bahkan dapat diarahkan untuk melindungi golongan ekonomi lemah.
5. Pengembangan pertimbangan kepentingan umum dalam pembangunan dengan memperhatikan adanya keterbatasan sumber daya.
6. Penyempurnaan aparatur serta pengelola pembangunan (ekonomi) dengan menempuh prosedur hukum/peraturan perundang-undangan.
7. Penertiban produk hukum ekonomi pembangunan perlu memperhatikan butir-butir dalam demokrasi ekonomi dan selanjutnya dapat mendorong ihtiar masyarakat untuk

---

<sup>29</sup> Emil Salim dalam Sumantoro ed., *Hukum Ekonomi*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 43.

mengembangkan usaha/kegiatan di bidang ekonomi, sehingga tercipta suhu/iklim, budaya dan kesadaran untuk menyumbang hukum ekonomi itu sendiri.

Demokrasi ekonomi, dengan ciri-ciri positif dan negatifnya yang dimaksudkan oleh Emil Salim tersebut sebenarnya berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan GBHN, yang disimpulkan sebagai berikut:<sup>30</sup>

Demokrasi ekonomi yang mempunyai ciri-ciri positif yaitu:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga-lembaga rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaanya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula.
- (5) Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- (6) Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- (7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
- (8) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Sedangkan demokrasi ekonomi tersebut harus dihindari dari ciri-ciri negatif yaitu:

- (1) Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarah di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, hlm. 23-24.

- (2) Sistem *etatisme* dalam negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
- (3) Pemusatan kekuasaan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk yang merugikan masyarakat.

Dari pembahasan di atas jelas bahwa bangsa Indonesia memiliki cita hukum yang dapat menentukan bentuk dan sistem hukum sendiri berdasarkan akar budaya dan aspirasi bangsa Indonesia, tidak serta merta dipengaruhi oleh unsur asing yang berupa arus globalisasi yang memiliki nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai dasar yang dimiliki bangsa Indonesia.

Selama ini menurut Prof. Dr. Muladi seberapa jauh doktrin-doktrin dasar dalam UUD 1945 dengan segala refleksi pengaturannya, dalam kehidupan global ini tidak dianggap justru sebagai kendala dan sampai seberapa jauh aspirasi global dalam pelbagai kehidupan tersebut dapat dimanfaatkan tanpa harus mengorbankan jati diri bangsa, dengan kata lain bagaimana membangun hukum berstruktur sosial Indonesia dengan tetap memperhatikan tren globalisasi.<sup>31</sup> Demikian juga Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono membuktikan bahwa lahirnya begitu banyak peraturan perundang-undangan yang sering kali secara diametral bertolak belakang nilai dan falsafahnya dengan peraturan hukum pada Orde Baru. Seluruh sistem hukum kita seakan tidak berfungsi atau seakan-akan “lumpuh”. Hal ini disebabkan lembaga-lembaganya, struktur organisasi, pejabat-pejabatnya dan prosedur kerjanya, bahkan sering kali nilai-nilai yang dipegang teguh masih sama dengan di zaman Orde Baru, Orde Lama, atau bahkan alam pikir (*mindset*) pejabat, hakim, atau masyarakat pengguna hukum masih tetap seperti di zaman kolonial, atau masih sama dengan di zaman sebelum kedatangan orang asing ke Indonesia.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Muladi dalam Zudan Arif Fakrulloah, *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kanca Trends Globalisasi, dalam Wajah Hukum di Era Reformasi*, (Bandung: Citra aditya Bakti, 2000), hlm. 52-53.

<sup>32</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika..... Loc.cit.*, hlm. 45.

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L., dalam makalahnya berjudul “Pembinaan Hukum Nasional” menyoroti tentang perubahan-perubahan politik perekonomian terutama yang menyangkut peranan dan kedudukan negara dalam kegiatan perekonomian, paling tidak terdapat tiga pemikiran dan politik perekonomian yang hendak atau pernah dijalankan, yaitu:<sup>33</sup>

1. politik perekonomian yang mengarahkan pada etatisme ekonomi;
2. politik perekonomian yang mengarah pada sistem ekonomi pasar;
3. politik perekonomian yang hendak menciptakan keseimbangan antara kecenderungan etatisme dan ekonomi pasar.

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa tidak jarang dijumpai inkonsistensi dalam penggunaan asas-asas hukum atau landasan teoretis yang dipergunakan, sementara itu keadaan hukum kita, khususnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam kurung waktu dua puluh lima tahun terakhir sangat mudah tertelan masa, mudah haus (*out of date*). Secara objektif hal ini terjadi karena perubahan masyarakat di bidang politik, ekonomi dan budaya berjalan begitu cepat, sehingga hukum mudah sekali tertinggal di belakang, secara subjektif, berbagai peraturan perundang-undangan dibuat untuk mengatasi keadaan seketika sehingga kurang memperhatikan wawasan ke depan.

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., juga menjelaskan bahwa pola pembangunan hukum sampai sekarang ini boleh disebut sebagai pembenahan atau penataan ke dalam untuk memenuhi cita hukum dalam UUD 1945. Dalam konteks perkembangan globalisasi dewasa ini, maka tentunya kita perlu melakukan peninjauan terhadap siasat yang lebih melihat ke dalam tersebut, sekalipun itu tidak berarti melepaskan orientasi kepada citra hukum UUD.<sup>34</sup> Oleh karena itu, dalam pembangunan hukum, ada beberapa hal yang secara kritis terutama hukum ekonomi mendapat perhatian, yaitu:

---

<sup>33</sup>Bagir Manan, S.H., M.C.L., “Pembinaan Hukum Nasional”, (makalah disampaikan untuk Kuliah Umum Mahasiswa Baru Program S1 dan S2 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, tanggal 18 Agustus 1997), hlm. 14-15.

<sup>34</sup>Satjipto Rahardjo, *Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global dalam Khudzaifah Dinyati&Kelik Wardiono, ed., Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, (Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2001), hlm. 13.

- (1) Mendesain struktur hukum ekonomi Indonesia sebagai bagian pembangunan hukum nasional.
- (2) Adaptasi kecenderungan hukum ekonomi internasional ke dalam hukum ekonomi nasional.
- (3) Membangun paradigma hukum Pancasila sebagai parameter pembangunan hukum.

Dalam mendesain struktur hukum ekonomi nasional haruslah berpedoman dengan cita hukum dan nilai-nilai dasar yang terjabar dalam UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas. Nilai yang dimunculkan adalah nilai-nilai budaya bangsa Indonesia. Nilai-nilai<sup>35</sup> tersebut merupakan dasar bagi pembangunan hukum ekonomi nasional yang dapat menimbulkan struktur ekonomi sosial masyarakat Indonesia sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Sedangkan perangkat hukum yang dibutuhkan adalah perangkat hukum yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di dalam era globalisasi dan yang mampu menampung cita hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional di samping dalam kesejahteraan dengan negara-negara lain.<sup>36</sup> Sedangkan adaptasi terhadap kecenderungan global tersebut dilakukan

---

<sup>35</sup>Tiap kaidah hukum mencerminkan atau dijiwai nilai, dengan demikian, tata hukum itu mencerminkan atau bermuatan sistem nilai. Dalam esensinya sistem nilai dapat dibedakan ke dalam nilai dasar (*base-values*) sebagai landasan dan acuan untuk mencapai atau memperjuangkan sesuatu, dan nilai tujuan (*goal-values*) sebagai sesuatu yang harus dan layak untuk diperjuangkan atau diwujudkan. Sebagai sistem nilai, Pancasila merupakan *base values* dan sekaligus juga merupakan *goal-values*. (Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 184).

<sup>36</sup>Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, dalam bukunya berjudul *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* menjelaskan bahwa pedoman yang dapat digunakan dalam membangun hukum nasional adalah untuk mengusahakan kesatuan apabila mungkin, membolehkan keanekaragaman bila menghendakinya, tetapi bagaimanapun juga mengutamakan kepastian (*unity whenever possible, diversity where desirable, but above all certainty*), kalau kita beralih dari alam filsafat ke tingkat yang lebih konkret cukup banyak asas-asas atau prinsip-prinsip terkandung dalam UUD 1945 dan Mukahdimah yang seharusnya dijadikan pedoman dalam melakukan pembaharuan hukum nasional yang mengacu pada prinsip-prinsip hukum umum yang diterima oleh bangsa-bangsa di dunia. (Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan berkerja sama dengan PT. Alumni, Bandung, 2002, hlm. 188-189).

dengan melalui ratifikasi konvensi internasional dengan undang-undang maupun keputusan presiden. Hal ini tidak bertentangan dengan tujuan nasional, karena dalam Pembukaan UUD 1945 kita menyatakan ikut serta menciptakan ketertiban dunia.

Dalam kaitannya dengan era globalisasi, semua aspek yang dijelaskan di atas sangat menunjang dalam pembentukan hukum ekonomi, tetapi harus terencana dengan baik, karena dalam pembentukan dan pembaharuan hukum, aspirasi yang perlu diperhatikan adalah aspirasi suprastruktur, infrastruktur, ekspertis dan aspirasi masyarakat internasional, di samping proses *legal drafting* yang berkualitas.<sup>37</sup>

Penulis setuju dengan pendapat **Prof. Dr. Muladi, S.H.**, bahwa dalam pembentukan hukum dan penegakan hukum harus tergambar pula karakteristik hukum modern. Karakteristik hukum modern yang dimaksud adalah (a) seragam dalam aplikasi; (b) transaksional; (c) universalistik; (d) hierarkis; (e) *organized-critically*; (f) rasional; (g) profesional; (h) dapat diamendemen; (i) politik; (j) pemisahan lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif.<sup>38</sup> Namun demikian, Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia dan UUD 1945 menjadi syarat utama yang di samping persyaratan-persyaratan lain, akan tetapi Pancasila merupakan instrumen dari "*Margin of Appreciation Doctrine*". Dalam hal ini Pancasila menjadi acuan parameter bagi penerapan "*Margin of Appreciation Doctrine*", seperti di India dikenal Mahatma Gandhi disebut sebagai "*the seven sosial sins, yaitu politic without morality, commerce without morality; wealth without work, education without character, science without humanity, pleasure without conscience, and worship without sacrifice*"<sup>39</sup>. Oleh karena itu, paradigma hukum Pancasila perlu kita matangkan dan dihidupkan, sehingga Pancasila sebagai falsafah benar-benar dapat diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat dan sekaligus mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

---

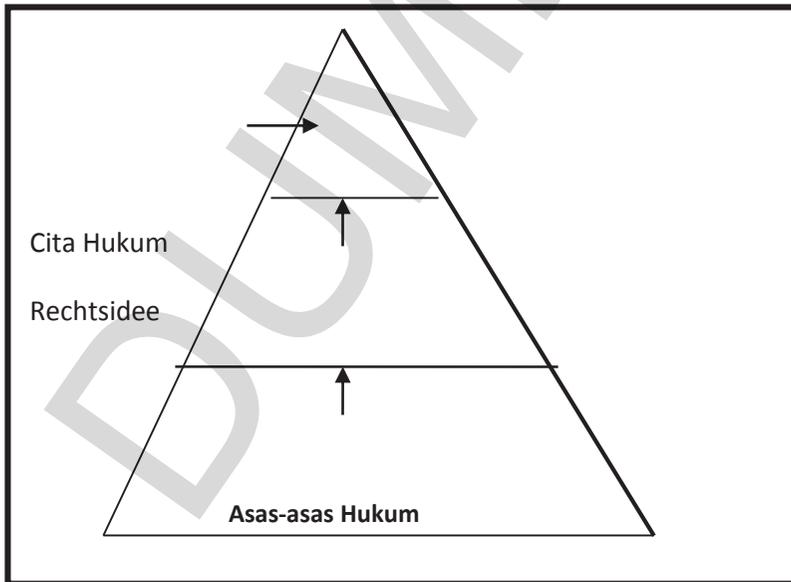
<sup>37</sup>Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: The Habibie Center), hlm. 125.

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>Muladi, "Menggali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum". *Jurnal Hukum Progresif*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Volume 1, Nomor 1, April 2005, hlm. 35. Bandingkan David Held, *Democracy And The Global Order: From The Modern State to Cosmopolitan Governance*, terj., *Demokrasi dan Tatahan Global*, dari Negara Modern Ingá Pemerintah Kosmopolitan, Pustaka Pelar, Yogyakarta, 2004, hlm. 58-59.

## 2. Asas-Asas Hukum sebagai Landasan dalam Pembangunan Hukum Nasional

Asas-asas hukum sangat erat kaitannya dengan cita hukum. Antara cita hukum dan asas hukum terdapat hubungan yang erat. Cita hukum bekerja secara terintegrasi dan bekerja secara berurutan waktu dan hukum positif yang dihasilkannya. Artinya fungsi cita hukum yang bersifat prokeadilan mendapat fungsi asas hukum padanannya yang juga bersifat prokeadilan dan pada tujuannya menghasilkan hukum positif yang bersifat prokeadilan pula. Dengan demikian, hubungan heuristik antara cita hukum dan asas hukum bahwa sumber asas hukum adalah cita hukum, dan ia dapat dikenali melalui proses penalaran deduktif-logik atau dapat dikatakan bahwa hubungan heuristik tersebut berlaku satu arah, yaitu *dari cita hukum ke asas hukum dan dari asas hukum ke hukum ke hukum positif*. Susunan urutan berjenjang cita hukum, asas-asas hukum, dan hukum positif dapat digambarkan pada ragaan di bawah ini.



**Catatan untuk penulis:**

Apakah benar gambarnya seperti ini?

**Ragaan 3** Susunan Urutan Berjenjang Cita Hukum, Asas-Asas Hukum, dan Hukum Positif

Sebelum membahas secara mendalam tentang asas hukum, akan diungkapkan berbagai pandangan yang disampaikan oleh para pakar hukum tentang arti atau makna asas hukum, seperti **Ballefroid** berpendapat bahwa asas hukum umum merupakan pengendapan dari hukum positif.<sup>40</sup>

**Eikema Hommes** menyatakan bahwa asas hukum bukanlah norma-norma hukum konkret, tetapi adalah sebagai dasar pemikiran umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Asas hukum adalah pangkal tolak dan daya dorong normatif bagi proses dinamik pembentukan hukum, yang tak terjangkau oleh segala pengaruh dari luar dirinya.<sup>41</sup> Sementara Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa asas hukum adalah unsur penting dan pokok dari peraturan hukum, asas hukum adalah jantungnya bagi lahirnya hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah rasio logisnya peraturan hukum.

Asas-asas hukum merupakan prinsip-prinsip dasar yang menjadi titik tolak pembangunan sistem hukum. Asas hukum sangat penting untuk menemukan rasionalogis atau dasar lahirnya, latar belakang pemikiran yang menjadi motivasi dan tujuan lahirnya peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian, pada prinsipnya ada beberapa hal pokok berkenaan dengan asas hukum dalam hubungan dengan pembangunan hukum, yaitu:

1. Asas hukum adalah dasar normatif pembentukan hukum, tanpa asas hukum, hukum positif tidak memiliki makna apa-apa, dan kehilangan watak normatifnya, sedangkan pada gilirannya asas hukum membutuhkan bentuk yuridis untuk dijadikan aturan hukum positif.
2. Asas hukum adalah konsep-konsep pembimbing bagi pembentukan hukum yang dalam proses pembentukan hukum dijabarkan lebih lanjut dan dikonkretkan.

---

<sup>40</sup>Ballefroid dalam Oka Mahendra, *Proses Pemantapan Cita Hukum..... Op.cit.*, hlm. 117.

<sup>41</sup>Eikema Hommes dalam Abdulkadir Besar, *Implementasi Cita Hukum..... Op.cit.*, hlm. 29.

3. Asas hukumlah yang memberikan roh keberlakuan atau kekuatan hukum materiil kepada norma hukum di samping dan dalam kaitannya dengan kekuatan hukum formal.
4. Asas hukum adalah dasar-normatif untuk membedakan antara daya ikat normatif dan keniscayaan yang memaksa.
5. Asas hukum adalah nilai-nilai yuridis yang tidak mungkin dikembangkan dengan menggunakan cara berpikir deduktif-axiomatik, melainkan membutuhkan cara berpikir normatif sendiri, yang sepenuhnya menghindari penerapan logika deduktif-axiomatik pada nilai-nilai dan norma.

Asas hukum dalam pembentukan aturan hukum berfungsi membimbing para legislator dalam proses pembentukan hukum. Fungsi asas hukum dapat dikategorikan sebagai pembimbing para legislator dalam proses membentuk hukum dan memberikan kekuatan hukum materiil pada diktum hukum positif yang telah ditemukan oleh legislator tersebut.

Dari berbagai definisi tentang asas-asas hukum di atas dapat diketahui ada tiga ciri asas-asas hukum yaitu:

- 1) Asas-asas hukum menunjukkan bahwa asas hukum adalah fundamen dari sistem hukum, oleh karena itu, dia adalah pikiran-pikiran dasar dari sistem hukum.
- 2) Asas-asas hukum menunjukkan bahwa asas-asas hukum bersifat lebih umum daripada ketentuan undang-undang dan keputusan-keputusan hukum, oleh karena itu ketentuan undang-undang dan keputusan-keputusan hukum adalah penjabaran dari asas-asas hukum.
- 3) Definisi asas-asas hukum menunjukkan bahwa beberapa asas hukum berada sebagai dasar dari sistem hukum.

Kita dapat menarik kesimpulan bahwa asas-asas hukum<sup>42</sup> akan mewarnai sistem hukum yang akan dibentuk atau dibangun. Dengan

---

<sup>42</sup>Pada dasarnya tiap pokok-pokok pikiran dari cita hukum Indonesia telah terungkap sendiri asas-asas hukumnya. Bahkan ada nilai yang terkandung dalam pokok-pokok pikiran bisa dikualifikasikan sebagai asas hukum, misalnya pokok pikiran ke-1 adalah persatuan dan kesatuan. Kemudian pokok pikiran ke-2 adalah keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan sebagainya.

kata lain, asas-asas hukum yang merupakan pikiran-pikiran dasar sebagai aturan bersifat umum menjadi fundamen suatu sistem hukum. Menurut Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja bahwa asas-asas hukum yang demikian terkandung dalam UUD 1945 dan Mukadimahnyanya yang merupakan pencerminan dari falsafah Pancasila. Asas-asas tersebut adalah:<sup>43</sup>

1. Asas kesatuan dan persatuan atau kebangsaan mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia. Hukum nasional berfungsi mempersatukan bangsa Indonesia.
2. Asas Ketuhanan mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang bertentang dengan agama atau bersifat menolak atau bermusuhan dengan agama.
3. *Asas demokrasi* mengamanatkan bahwa dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan. Kekuasaan harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Pada analisis terakhir kekuasaan ada pada rakyat dan wakil-wakilnya.
4. *Asas keadilan sosial* mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum.

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan bahwa asas kesatuan dan persatuan tidak berarti bahwa kenyataan adanya keanekaragaman budaya tidak perlu diperhatikan. "*Bhinneka Tunggal Ika*"<sup>44</sup> merupakan moto negara yang mencerminkan keanekaragaman budaya itu dan kenyataan dalam negara yang secara geografis terdiri dari beribu-ribu pulau yang tersebar dalam suatu negara yang terdiri dari darat dan laut yang meliputi tiga zona waktu. Membangun hukum berdasarkan wawasan nusantara berarti membangun hukum nasional dengan memadukan tujuan pembangunan hukum nasional yang satu atau menyatukan dengan memperhatikan keanekaragaman budaya daripada penduduk yang mendiami suatu negara kepulauan.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum ..... Op.cit.*, hlm. 97.

<sup>44</sup> baca C.F.G. Sunaryati Hartono, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).

<sup>45</sup>*Ibid.*, hlm. 99.

Pada awal permulaan kemerdekaan hingga permulaan tahun 1960-an, implementasi dari asas-asas hukum dalam pembentukan sistem hukum nasional masih cukup konsisten dalam kepatuhan terhadap asas-asas hukum itu dengan hasil yang cukup positif yakni kita berhasil meletakkan dasar yang kuat bagi pengembangan hukum nasional, namun pada tahap berikutnya setelah era keterbukaan pada awal pemerintahan Orde Baru, Indonesia mulai membuka diri terhadap pengaruh ekonomi dari luar dalam bentuk masuknya penanaman modal asing dan perdagangan internasional yang membawa paham liberal dan didukung kapitalis.

Ada beberapa fungsi pokok sistem hukum yang berhubungan dengan hidup bernegara dalam pembangunan sistem hukum nasional sebagaimana dijelaskan oleh Dr. Marwa M. Diah, S.H., M.P.A. dalam disertasinya yang berjudul “Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporasi”, bahwa:<sup>46</sup>

- (1) Sistem hukum Indonesia harus dapat mengantisipasi dan membuat desain bagi masa depan sesuai fungsinya sebagai sarana rekayasa sosial. Sistem hukum Indonesia harus dapat mengelola, mengendalikan dan memanfaatkan era globalisasi bagi kepentingan dan kemakmuran rakyat yang berkeadilan sosial sesuai dengan amanat konstitusi. Dalam menghadapi arus globalisasi, kita tidak harus mengikuti semua keinginan atau konvensi organisasi atau masyarakat global. Sistem atau tertib hukum Indonesia harus tetap mengacu kepada *grundnorm* Pancasila dan Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum. Konvensi dan *treaty* internasional hanya akan menjadi pedoman dalam harmonisasi hukum nasional.
- (2) Sistem hukum Indonesia harus bersifat proaktif dalam arti sebagai tatanan hukum yang kokoh dapat mengantisipasi masa depan berdasarkan metode analisis dan pedoman atau tolok ukur cita hukum dan perlindungan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.
- (3) Persaingan global sebagai fenomena baru akan kita hadapi sesuai dengan kemampuan sosial ekonomi kita dan harus tetap

---

<sup>46</sup>Marwa M. Diah, Disertasi: “Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporasi”, (Jakarta: PDIL UI, 1999), hlm. 44-46.

berpedoman pada nilai-nilai dan falsafah bangsa. Sistem hukum sebagai bagian dari sistem kemasyarakatan harus dapat memberikan kesempatan kepada para pelaku ekonomi nasional berlatih untuk mampu bersaing pada forum domestik dan terutama pada forum global.

- (4) Struktur dalam sistem hukum hendaklah menetapkan ketentuan yang memberikan ruang gerak bagi pengembangan *entrepreneurship* bagi masyarakat Indonesia. Semangat *entrepreneurship* harus menjadi spirit juang bagi seluruh pelaku ekonomi. Tantangan global merupakan arena latihan bagi peningkatan kemampuan berkompetisi dengan lebih baik. Budaya bertanggung jawab, mempunyai visi ke depan, berani mengambil risiko dan memiliki insting atau kemampuan menerobos pasar merupakan faktor-faktor yang harus dimiliki oleh para pelaku ekonomi. Dalam fungsinya sebagai kontrol sosial, maka sistem hukum harus dapat menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam mengelola sektor produksi dan sumber daya alam dalam sistem ekonomi nasional.
- (5) Unsur struktur dalam sistem hukum perlu menetapkan ketentuan yang lebih konkret dalam pengelolaan sumber daya alam oleh para pelaku ekonomi. Kepentingan generasi mendatang harus dilindungi dengan mewajibkan BUMN yang mengelola sumber daya alam untuk bersahabat dengan lingkungan. Hukum positif (unsur substansi) Indonesia perlu mengatur cara pengelolaan sumber daya alam yang strategis dari cara pengelolaan yang tidak bersahabat terhadap lingkungan. Pengaturan dan *law enforcement* (sanksi) yang tegas dalam masalah lingkungan merupakan faktor yang menentukan dalam menjaga keutuhan ekosistem yang diperlukan baik oleh generasi sekarang maupun generasi mendatang. Hal ini sudah diantisipasi dalam amendemen Pasal 33 ayat 4 UUD 1945, yang berbunyi:

*“4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.*

- (6) Sistem hukum Indonesia hendaklah memberikan jaminan bagi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsentrasi kepemilikan faktor produksi pada satu kelompok tertentu harus di akhiri dan dihindari. Jika terjadi kondisi yang tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, misalnya terjadi konsentrasi produksi dan distribusi pada suatu kelompok tertentu maka sistem hukum harus bertindak untuk mengembalikan *status quo* yang memenuhi rasa keadilan masyarakat. Misalnya dalam penjualan saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam privatisasi hendaklah diatur dalam mekanisme perundang-undangan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan hasil pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- (7) Sistem hukum Indonesia adalah sistem hukum yang mengacu pada kedaulatan rakyat. Di dalam negara hukum Indonesia yang berdaulat adalah rakyat. Sistem hukum Indonesia adalah sistem hukum yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Unsur sistem hukum yang terdiri dari substansi; struktur dan budaya hukum akan berjalan sesuai dengan fungsi dan peranannya dalam mekanisme pembentukan sistem hukum nasional berdasarkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sistem hukum yang dimaksud di atas adalah sistem hukum yang terkandung dalam falsafah Pancasila, sehingga dalam pembangunan sistem hukum Indonesia tidak terlepas dari prinsip-prinsip lima sila dari Pancasila sebagai cita hukum dan norma dasar tertinggi. Mengenai hal ini **Prof. Drs. Sunarjo Wreksosuhardjo** dalam bukunya berjudul “Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila”, menjelaskan Pancasila adalah dasar filsafat, maka Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 melaksanakan fungsinya sebagai dasar filsafat. Dasar filsafat itu mempunyai fungsi teoretis dan fungsi praktis. Fungsi teoretisnya adalah sebagai pedoman untuk menemukan kebenaran yang sedalam-dalamnya (yang mendasar), dan fungsi praktisnya ialah sebagai pedoman untuk bertindak/melangkah.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Sunarjo Wreksosuhardjo, *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*, (Yogyakarta: Andi, 2005), hlm. 8.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi asas hukum dalam pembentukan aturan hukum adalah sebagai alat untuk membimbing si pembuat aturan dalam proses pembentukan hukum dan asas-asas hukum memberikan kekuatan hukum materiil pada diktum hukum positif yang telah ditemukan oleh legislator, sedangkan arti penting asas-asas hukum dalam pembentukan aturan hukum adalah sebagai pangkal tolak dan daya dorong normatif bagi proses dinamika pembentukan hukum dan sekaligus memberikan stimulus bagi tergeraknya nalar dalam menemukan diktum hukum yang bersangkutan.

Salah satu pembangunan sistem hukum yang sangat kental dengan kehidupan masyarakat yaitu pembangunan sistem hukum ekonomi. Pembangunan sistem hukum ekonomi sangat dipengaruhi gerak langkah kegiatan ekonomi yang makin hari makin cepat, bahkan saat ini telah dalam kondisi mengglobal. Mengenai kegiatan ekonomi, UUD 1945 diatur dalam Pasal 33. Pasal 33 UUD 1945 adalah perwujudan asas hukum nasional yang tertuang dalam pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas. Pasal 33 menjadi landasan konstitusi sistem ekonomi Negara Indonesia. Oleh karena itu, setiap ketentuan hukum yang mengatur kegiatan ekonomi haruslah berlandaskan Pasal 33 tersebut.

Berbagai tantangan yang dihadapi dalam mengimplementasikan Pasal 33 UUD 1945 di era ekonomi global, berkembang berbagai asas atau prinsip dalam kegiatan ekonomi, khusus dalam kegiatan hukum perusahaan, yaitu prinsip *good corporate governance*. Sebelum prinsip-prinsip GCG dikenal, berbagai asas hukum ekonomi (hukum perdata dan dagang) yang telah digunakan dan berkembang dalam berbagai kegiatan bisnis seperti yang dijelaskan oleh Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja di atas. Jika dijadikan titik simpul menurut Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono terdiri dari:<sup>48</sup>

1. Asas keseimbangan.
2. Asas pengawasan publik.
3. Asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

---

<sup>48</sup>Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 13.

Asas keseimbangan yaitu adanya keserasian dan keselarasan dalam kehidupan terutama dalam kegiatan ekonomi, perlu adanya keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan privat, keseimbangan antara kepentingan produsen dengan konsumen, keseimbangan antara kepentingan pengusaha dengan pekerja (agen), keseimbangan antara kepentingan para pihak dalam perjanjian. Dari asas keseimbangan tersebut jika diturunkan akan ditemukan asas-asas yang lebih rinci lagi dalam kegiatan ekonomi, yaitu:<sup>49</sup>

1. Asas kebebasan berkontrak.
2. Asas perlindungan konsumen.
3. Asas perlindungan terhadap kepentingan publik/umum.

Selanjutnya asas pengawasan publik, diperlukan dalam rangka kegiatan kontrol oleh masyarakat terhadap kegiatan ekonomi, karena kadang kala kegiatan ekonomi tidak sesuai dengan peruntukan dan mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Selain itu, kegiatan ekonomi pada umumnya diadakan di tengah-tengah kehidupam masyarakat, maka wajar saja masyarakat mempunyai hak untuk melakukan pengawasan publik demi kepentingan masyarakat.

Mekanis teknis asas tersebut harus dituangkan dalam ketentuan konkret, seperti aturan hukum tertulis, agar terdapat dasar yang kuat, jika tidak asas ini tidak akan efektif, walaupun dalam praktik bisnis ada etika bisnis. Misalnya pengawasan publik melalui laporan keuangan yang dipublikasi. Laporan AMDAL perusahaan yang beraktivitas di tengah-tengah masyarakat atau kegiatan perusahaan yang bersentuhan dengan fasilitas umum. Melalui laporan yang dipublikasi, masyarakat dapat menilai apakah telah terjadi penyimpangan atau tidak.

Kegiatan ekonomi tidak saja kegiatan antar-kepentingan individu saja, tetapi antara individu dan kepentingan umum dan dalam hal ini perlu campur tangan pemerintah demi tumbuhnya tertib bisnis atau kegiatan bisnis yang jujur atau *fairness*. Bentuk atau wujud campur tangan negara dalam kegiatan bisnis yaitu menerbitkan berbagai kebijakan makro yang bertujuan untuk melindungi semua pihak, tidak diskriminasi, dan menciptakan kepastian hukum. Selama ini banyak

---

<sup>49</sup>*Ibid.*

asas-asas hukum di bidang ekonomi (perdata dan dagang) yang telah lama berkembang dalam kegiatan ekonomi, namun asas-asas hukum tersebut tidak efektif, karena belum adanya ketentuan tertulis yang menindaklanjuti, seperti asas-asas hukum perjanjian, asas hukum perusahaan, dan sebagainya.

Akhir abad ke-20 dan memasuki abad ke-21, perkembangan ekonomi makin luas dan kompleks dan perkembangan prinsip-prinsip asas hukum di bidang ekonomi seperti prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG). Prinsip-prinsip GCG adalah paradigma baru dalam kegiatan bisnis atau lebih luas kegiatan ekonomi. Prinsip ini telah meluas hampir ke seluruh negara di dunia, bahkan secara tak langsung dalam praktik bisnis internasional adanya keharusan untuk menerapkan prinsip-prinsip GCG.

Secara jujur kita akui hukum tertulis positif yang dimiliki Negara Indonesia belum mengakomodir perkembangan prinsip-prinsip GCG, sehingga berbagai tanggapan negatif terhadap kondisi atau kegiatan bisnis di Indonesia, terutama tanggapan pengusaha asing, lembaga ekonomi internasional (Bank Dunia, ADB, OECD, dan lain-lain). Nampaknya prinsip-prinsip GCG akan terpaksa diterapkan dalam kegiatan perekonomian di Indonesia. Yang menjadi pertanyaan, apakah cita hukum dan asas-asas hukum Indonesia dapat mengakomodir prinsip-prinsip tersebut? Pertanyaan mendasar berkaitan dengan nilai dasar pembangunan hukum ekonomi Indonesia Era Industri 4.0 dan di era globalisasi.

Sentral kegiatan globalisasi adalah sektor ekonomi, oleh karena itu sektor ini haruslah diatur secara seksama, jangan sampai terjebak dalam arus globalisasi seperti yang diungkapkan Hans-Peter Martin dan Harald Schumann, dalam bukunya yang berjudul "*Die Globalisierungsfalle*" atau "Jebakan Globalisasi, serangan terhadap demokrasi dan kesejahteraan". Habermas dalam bukunya yang berjudul "*Legitimations Probleme Im Spatkapitalisme*", ia menjelaskan bahwa krisis yang terjadi dalam ranah ekonomi akan beralih melalui tindakan (kebijakan) negara, ke ranah budaya dan pada gilirannya krisis ini akan mengancam integrasi sosial, merusak berbagai *resources* yang dibutuhkan negara demi berlanjutnya pengelolaan sektor ekonomi yang sedang berjalan, lebih lanjut lagi, krisis ini kemungkinan besar akan mengakibatkan hilangnya legitimasi

terhadap lembaga pemerintah.<sup>50</sup> Dalam kondisi terpuruk tersebut negara-negara yang berselogan membantu yang akhirnya menjerat dan membelenggu ke dalam keterpurukan ekonomi.

Secara sederhana, hukum ekonomi dapat diartikan sebagai kumpulan norma yang mengatur semua aktivitas atau kegiatan ekonomi dalam kehidupan bernegara. Boleh dikata hukum ekonomi sangat dominan dalam mengatur hidup bermasyarakat, karena aktivitas ekonomi akan terus terjadi dan berlangsung sepanjang manusia masih hidup, oleh sebab itu pembangunan ekonomi tidak terputus-putus sepanjang negara tersebut masih tetap eksis.

Pembangunan hukum ekonomi tidak terlepas dari kerangka pembangunan hukum nasional. Nilai dasar pembangunan hukum nasional secara jelas disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaan tersebut terdapat pendirian yang asasi, yang secara singkat berhubungan dengan soal-soal: 1. kemerdekaan bangsa, 2. penjajahan, 3. Ketuhanan, 4. kebebasan, dan 5. pemerintahan. Pendirian asasi tersebut di dalam penjelasan UUD 1945 diberikan uraian ringkas dengan sebutan pokok-pokok pikiran dalam pembukaan. Pokok-pokok pikiran ini merupakan nilai dasar pembentukan hukum nasional, yaitu: yang berisi sebagai berikut.<sup>51</sup>

1. *“Negara” begitu bunyinya yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam “pembukaan” itu diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.*
2. *Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.*
3. *Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara*

---

<sup>50</sup>Jurgen Habermas, Jurgen, *Krisis Legitimas*, Terj, (Yogyakarta: CV. Qalam, 2005).

<sup>51</sup>Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

4. Pokok pikiran yang keempat, yang terkandung dalam 'pembukaan' ialah negara berdasar atas **Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab**. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Istilah pokok-pokok pikiran yang dipergunakan dalam penjelasan UUD 1945 menunjukkan kepada jiwa yang mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) kita. Cita hukum adalah pengertian atau konsep hukum menurut kita. Cita-cita hukum atau pengertian hukum kita kalau diikuti dengan seksama, bunyi penjelasan dari UUD kita sudah ditentukan oleh filsafat hukum kita yang dasarnya adalah Pancasila. **Dengan begitu, apa yang disebut menurut hukum kita di Indonesia tidak dapat sama dengan pengertian hukum dari tata hukum lain.** Di dalam menghadapi persoalan pengertian hukum *rechtsidee* kita, artinya menurut UUD 1945, maka lima butir ide yang harus selalu mendapat perhatian yaitu:<sup>52</sup>

1. Bahwa di dalam memahami hukum, perlu diperhatikan fungsi hukum, filsafat kita (pokok pikiran 1).
2. Bahwa di dalam memahami hukum, perlu diperhatikan tujuan hukum menurut filsafat (pokok pikiran 2).
3. Bahwa di dalam memahami hukum perlu diperhatikan sumber kemauan yang dinyatakan di dalam hukum, filsafat kita (pokok pikiran 3).
4. Bahwa di dalam memahami hukum perlu diperhatikan sifat isi ketentuan hukum itu, dilihat dari segi moral dan susila bangsa (pokok pikiran 4).
5. Bahwa di dalam memahami hukum perlu diperhatikan pelaksanaan hukum dilihat dari segi susila dan moral rakyat yang luhur. Ringkasnya, kualitas susila dan moral dari pelaksanaan hukum yang memutus atau menjalankan hukum (pokok pikiran 4).

---

<sup>52</sup>Moch. Koesnoe, "Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Kita", dalam Artidjo Alkostar, ed. *Identitas Hukum Nasional*, (Yogyakarta: FH UII, 1997), hlm. 33-34.

Kelima butir di atas adalah butir-butir ide yang menjadi acuan di dalam menentukan pengertian hukum di dalam negara sebagaimana ditentukan oleh Pembukaan UUD. Kelima butir tersebut merupakan bahan-bahan idealita dari hukum yang harus tertuang dalam pengertian hukum nasional untuk selanjutnya dituangkan ke dalam hukum positif. Dengan demikian, ada empat nilai dasar yang merupakan nilai-nilai dasar bagi hukum nasional yang bersumber dari Pembukaan UUD 1945, yaitu:<sup>53</sup>

1. *Nilai dasar pertama*, yaitu hukum itu berwatak mengayomi/melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, berdasarkan persatuan dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut pokok pikiran di dalam penjelasan UUD, di dalam sifat itu terkandung di dalamnya dua ide yang menjadi acuan dasarnya, yaitu bahwa perlindungan itu mendasarkan diri pada ide persatuan; dan di dalam merealisasikan persatuan tersebut terkandung suatu ide yang menjadi acuan persatuan itu ialah terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial sebagaimana dinyatakan di dalam butir pertama pokok pikiran itu dan juga di dalam alinea terakhir dari kalimat Pembukaan UUD 1945, dasar pandangan yang dianut ialah dasar pandang kita, yaitu filsafat Pancasila.<sup>54</sup>
2. *Nilai dasar kedua*, hukum harus mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial di sini bukanlah semata-mata tujuan, tetapi juga merupakan pegangan konkret dalam membuat peraturan hukum. Nilai dasar kedua ini menunjukkan bahwa nilai dasar ini oleh ide hukum kita, ditempatkan secara fundamental dan diwajibkan meliputi segala peraturan hukum kita, sedangkan mengenai bagaimana isinya nilai dasar ini tidak dibenarkan mengisinya berdasarkan paham dan pandangan luar. Di dalam Pembukaan UUD 1945, ditegaskan kekhususan tersebut dengan suatu kata, yaitu “suatu”. Dengan adanya ketentuan ini, maka keadilan sosial yang kita laksanakan atau kita wujudkan itu merupakan suatu keadilan sosial yang merupakan pendekatan

---

<sup>53</sup>*Ibid.*, hlm. 287.

<sup>54</sup>*Ibid.*

kepada apa yang di dalam filsafat hukum dinamakan “sosial ideal” kita, yang di dalam bahasa kita juga diperinci dengan kata-kata “suatu masyarakat yang adil dan makmur yang diridhai oleh Allah Swt. Dalam Batang Tubuh UUD 1945 terdapat beberapa pasal yang merupakan termasuk paham keadilan sosial, seperti Bab X sampai dengan Bab XIV. Pasal-pasal tersebut merupakan bahan-bahan pokok dan urgen yang harus diwujudkan mengenai nilai dasar yang kedua ini.<sup>55</sup>

3. *Nilai dasar ketiga*, hukum berasal dari rakyat dan mengandung sifat kerakyatan atau dengan kata lain adanya prinsip kedaulatan rakyat. Istilah kerakyatan adalah istilah yang menunjuk kepada rakyat. Dalam prinsip ini tidak menerima paham eliteirisme, yaitu suatu paham yang tidak mau mengakui adanya dominasi suatu kalangan yang dinamakan kalangan terpilih karena keistimewaan dalam suatu hal, kalangan elite. Dari sifat ini, maka hukum Indonesia tidak dapat diterima, kalau itu merupakan hukum kalangan elite saja. Hukum dalam paham kerakyatan ini menurut sifatnya hanya dapat diterima, kalau itu sesuai dengan kemauan semuanya, artinya sesuai dengan nilai-nilai budaya yang dianut oleh semua warga. Ini berarti bahwa hukum kita dituntut untuk dibentuk berdasarkan kepada apa yang dewasa ini dinamakan sebagai kepribadian nasional kita, dan bukan berdasarkan kepada nilai-nilai hukum dari luar budaya kita. Dalam persoalan kerakyatan ini ada pandangan teoretikus Jerman, bernama Von Savigny, yang berpandangan bahwa adanya suatu “*Volksgeist*” atau “*Jiwa Rakyat*”, baginya jiwa rakyat ini adalah nyata, dan menjadi sumber dari segala hukum dari masyarakat yang bersangkutan.
4. *Nilai dasar keempat*, hukum berdasarkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, yang memberikan dasar pengaturan terhadap adanya hukum-hukum Tuhan, di samping memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai moral dan budi pekerti yang luhur.

Keempat butir tentang apa cita-cita, atau *rechtsidee* hukum menurut ajaran Pembukaan dan UUD 1945 tersebut merupakan *idealita* apa yang dinamakan hukum di negara kita, artinya, ukuran-ukuran yang

---

<sup>55</sup>*Ibid.*

dipakai untuk membuat aturan-aturan kehidupan masyarakat di dalam negara kita, agar aturan itu diakui sebagai aturan hukum atau tidaknya, bergantung kepada sesuai atau tidaknya aturan itu dengan nilai-nilai dasar dari idealita hukum tersebut.

### **C. Kesimpulan**

Apabila nilai-nilai tersebut dalam pembangunan hukum tidak terpenuhi, maka aturan yang bersangkutan secara substansial juridis tidak dapat diterima sebagai hukum. Demikian halnya dengan pembangunan hukum nasional khususnya hukum ekonomi nasional tidak terlepas dari keempat nilai-nilai dasar tersebut. Seharusnya nilai-nilai dasar tersebut akan tercermin dalam setiap produk hukum ekonomi yang diterbitkan. Perwujudan hukum nasional, khusus ekonomi Indonesia yang berdasarkan nilai-nilai dasar tersebut masih tahap proses, karena tata hukum ekonomi Indonesia saat ini masih sisa dari masa sebelum perang atau kolonial Belanda dan pasca-Era Industri 4.0 dan era globalisasi ekonomi. Dengan perumusan menurut UUD 1945, tata hukum ekonomi kita dewasa ini masih suatu tata hukum peralihan. Untuk itu *mencari kerangka tata hukum ekonomi nasional kita dewasa ini sangat penting dengan berpedoman pada nilai-nilai dasar pembangunan hukum nasional sebagaimana yang ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945*, dan bukan dicari kerangka tata hukum ekonomi yang asing, sehingga arah dan substansi pembangunan hukum akan lebih tepat dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang dituangkan Pembukaan UUD 1945, karena kegiatan mencari dan meneliti kerangka tata hukum nasional yang kini ada tampaknya mengarah kepada sasaran yang kurang memadai perintah UUD 1945 dan cita hukum Pancasila, serta ditambah dengan berbagai tekanan dari berbagai negara-negara maju dan lembaga keuangan internasional yang dipelopori negara-negara maju, namun di balik semua ini adalah *multinational corporation* atau perusahaan-perusahaan multinasional yang telah beroperasi di hampir semua negara-negara di dunia, terutama negara-negara sedang berkembang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alkostar, Artidjo, ed. 1997. *Identitas Hukum Nasional*. Yogyakarta: FH UII.
- Asshiddiqie, J., dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress kerja sama dengan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta.
- Besar, Abdulkadir. "Implementasi Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru". *Makalah Seminar Akbar Tahun Pembinaan Hukum Nasional Dalam Rangka Peringatan 50 Tahun Indonesia Merdeka*, tanggal 17 Agustus 1995.
- Bredemeier Harry C., dalam Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Chandra Pratama.
- Darmodiharjo, D., dan Shidarta. 2004. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Demokratisasi, Muladi. *Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center.
- Diah, Marwa M. 1999. "Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporasi". *Disertasi*, PDIL UI, Jakarta.
- Emirzon, Joni. 2007. "Hukum Jasa Penilai Perspektif Prinsip Good Corporate Governance". *Disertasi*, PDIH Undid Semarang.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Prinsip-Prinsip Dasar Regulatory Impact Assessments (RIA)". *Makalah*, disampaikan pada kegiatan Pelatihan *Regulatory Impact Assessment (RIA)* bagi Anggota DPRD Kabupaten Lahat, Palembang, 28 November 2006, Kerjasama Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan DPRD Kabupaten Lahat.
- Hartono, Sri Redjeki. 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju.
- Hazairin. 1973. "Demokrasi Pancasila". *Makalah Pada Seminar Mahasiswa Hukum Se-Indonesia*, 6-10 September, Jakarta.
- Held, David. 2004. *Democracy And The Global Order: From The Modern state to Cosmopolitan Governance*, terj., Demokrasi dan Tatahan Global, dari Negara Modern Ingá Pemerintah Kosmopolitan. Yogyakarta: Pustaka Pelar.
- Jurgen, Habermas. 2005. *Krisis Legitimas, Terj.* Yogyakarta: CV. Qalam.
- Kant, Immanuel, dalam E. Sumaryono. 1995. *Etika Profesi Hukum Norma-*

*Norma Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.

Koesnoe, Moch. 1997. "Nilai-Nilai Dasar Tata Hukum Kita", dalam Artidjo Alkostar, ed. *Identitas Hukum Nasional*. Yogyakarta: FH UII.

Kuper, A., dan Jessica Kuper. 2000. *The Social Science Encyclopedia*, terj. Oleh Haris Munandar, et all. Bandung: PT RajaGrafindo Persada.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan berkerja sama dengan PT Alumni.

Manan, Bagir. 1997. "Pembinaan Hukum Nasional". *Makalah disampaikan untuk Kuliah Umum Mahasiswa Baru Program S1 dan S2 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*, Bandung, 18 Agustus.

**Muhammad Hatta, dalam Roeslan Saleh, *Op.cit.*, hlm. 58.**

Muladi, dalam Zudan Arif Fakrulloah. 2000. *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kanca Trends Globalisasi*, dalam *Wajah Hukum di Era Reformasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Nugroho, Haru. 2000. *Agenda Aksi Atas Problem Globalisasi Ekonomi, Problema Globalisasi*. Surakarta: UNS Perss.

Purbacaraka, Purnadi., & Soerjono Soekanto. 1982. *Renungan tentang Filsafat Hukum*. Jakarta: Rajawali.

Rahardjo, Satjipto. 1977. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

\_\_\_\_\_. 200. *Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global* dalam Khudzaiyah Dinyati&Kelik Wardiono, ed., *Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*. Universitas Muhammdyah Surakarta.

Rasjidi, L., dan I.B.Wyasa Putra. 2003. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Salim, Emil, dalam Sumantoro ed. 1986. *Hukum Ekonomi*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Sidharta, Bernard Arief. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Hukum Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

Catatan untuk penulis:

Ini tidak ada tahun, judul buku, tempat dan nama penerbitnya?

Catatan untuk penulis:

perbaiki penulisan tahunnya

- Sumaryono, E. 1995. *Etika Profesi Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sunaryati, Hartono. 2006. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Wahjono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wreksosuhardjo, Sunarjo. 2005. *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*. Yogyakarta: Andi.

## **Jurnal**

- Bellefroid. 1995. "Pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini dan Masa yang akan Datang". *Majalah Hukum Nasional*, No. 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Mahendra, Oka. 1995. "Proses Pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Masa Kini dan Masa yang Akan Datang". *Majalah Hukum Nasional*, No. 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Muladi. 2005. "Menggali Kembali Pancasila sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum". *Jurnal Hukum Progresif*, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, Volume 1, Nomor 1, April.
- Nasir. 2019. "Era Revolusi Industri 4.0 dalam Soesi Idayanti, dkk". *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 9, No. 1, pp. 90-101, p-ISSN: 1829-5045 ; e-ISSN : 2549-5615 diakses dari <http://journals.ums.ac.id/index.php/jurisprudence/article/view/8>.
- Saleh, Ismail. "Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Sejak Orde Baru". *Majalah Hukum Nasional*, No. 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



# Omnibus Law Cipta Kerja dari Aspek Filosofi dalam Sistem Hukum Nasional

Bambang Sugianto<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Sebagai negara hukum yang bertujuan melindungi seluruh rakyat Indonesia serta memberikan jaminan kesejahteraan untuk masyarakat sebagaimana yang diamanatkan pada Pasal 27 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

- 1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- 2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”<sup>2</sup>

Omnibus law sebuah konsep hukum yang akan dilakukan oleh pemerintahan dalam penyederhanaan akibat berbelit dan panjang regulasi yang saat ini. Dengan adanya program omnibus law melakukan penyederhanaan melalui revisi perundang-undangan bisa investasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang. Untuk merealisasikan hal tersebut, pemerintah dalam hal ini Presiden Republik Indonesia mengajak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk merumus dan membahas rancangan undang-

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Ilmu Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Angkatan 2020, Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda (STIPADA) Palembang.

<sup>2</sup>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27. Hasil amendemen pertama dan kelima.

undang, yaitu masalah sistem perpajakan, dengan membuat Peraturan Perundang-Undangan Cipta Lapangan Kerja serta Peraturan-Undang Perundang-Undang Pemberdayaan Usaha Menengah Kecil dan Mikro termasuk masalah berinvestasi. Omnibus law adalah suatu terobosan dalam sistem hukum nasional menuju unifikasi hukum yang bertujuan menciptakan sinkronisasi dan kepastian hukum, terutama bidang perizinan dan ketenagakerjaan adalah salah satu faktor yang dipertimbangkan pihak investor dalam berinvestasi di Indonesia. Omnibus law akan membangun kepastian berinvestasi dan termasuk adanya kemudahan dalam perizinan, melalui satu pintu dalam lembaga tertentu.

Dengan adanya kemudahan, akan banyak investor yang tertarik dan melirik beberapa negara tetangga kita, misalnya Filipina, Thailand dibandingkan Negara Indonesia dengan berbagai alasan mulai dari kesulitan sistem perizinan dan birokrasi yang berlaku sangat berbelit-belit, termasuk upah tenaga kerjanya yang relatif lebih tinggi. Belum lagi soal nilai besaran upah, jika dibandingkan dengan Vietnam, upah tenaga kerja Indonesia untuk sektor manufaktur memang masih tergolong mahal. Termasuk juga dipengaruhi faktor politik perburuhan di Indonesia.<sup>3</sup>

Regulasi Pemerintah Presiden Joko Widodo, Khususnya di bidang ketenagakerjaan, pemerintah Indonesia saat ini tengah melakukan evaluasi peraturan dan mengkaji sejumlah aturan seperti peraturan perundangan berhubungan dengan investasi dan perkembangan usaha ekonomi. Dengan adanya regulasi melalui omnibus law kesederhanaan isi dan jam kerja hingga proses rekrutmen maupun pemutusan hubungan kerja (PHK). Hal itu akan diatur dalam Omnibus Law Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja.

Lapangan pekerjaan dalam negara berkembang sebagai kebutuhan utama dan seiringnya terjadi masalah pada segi pengupahan di Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan penetapan upah minimum di sejumlah daerah yang melibatkan tiga pemangku kepentingan (*stakeholders*) yakni pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Berkaitan dengan masalah upah, regulasi yang mengatur saat ini terdapat pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.

---

<sup>3</sup>Laporan Bank Dunia tentang Ketenagakerjaan di Indonesia tahun 2010.

Catatan untuk penulis:  
Kalimatnya kurang nyambung, atau memang seperti ini?

Di mana formula kenaikan upah didasarkan pada inflasi ditambah pertumbuhan ekonomi. **Sehingga pemerintah akan tetapi** yang menjadi perhatian mendasar terhadap program legislasi yaitu omnibus law.

Dalam tulisan ini, akan mengkaji dan membahas secara khusus tentang Undang-Undang Omnibus Law yang berkaitan aspek filosofi ke depan, apakah menjamin unifikasi hukum dan membawa perbaikan sistem iklim ekonomi dan investasi. Adapun permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, di mana kita melihat bahwa omnibus law yang sampai sekarang masih banyak terdapat penolakan. Adapun permasalahannya: Bagaimana aspek positif dan negatif program omnibus law dan bagaimana sisi filosofi terhadap program omnibus law.

## B. Pembahasan

### 1. Aspek Positif dan Negatif Program Omnibus Law

Sebelum membahas omnibus law, lebih jauh maka perlu sedikit diulas terkait dengan tujuan dari peraturan perundang-undangan itu. Dalam Kamus Hukum Merriam-Webster, istilah *omnibus law* berasal dari *omnibus bill*, yakni undang-undang yang mencakup berbagai isu atau topik. Kata “*omnibus*” berasal dari bahasa Latin yang berarti “segalanya”. Istilah *omnibus law* mungkin bagi sebagian kalangan masyarakat Indonesia masih terasa asing. Bahkan beberapa kalangan akademisi hukum masih memperdebatkan konsep omnibus law, karena bila hal tersebut diterapkan dikhawatirkan akan mengganggu sistem ketatanegaraan Indonesia karena sistem hukum yang dianut di Indonesia yang dominan adalah *civil law*.<sup>4</sup> Sedangkan omnibus law

---

<sup>4</sup>Menurut Dedi Soemardi dalam buku *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Indhillco, 1997) menyatakan bahwa *civil law* dalam sistem hukum memperoleh kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam bentuk peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi. Karakteristik dasar ini dianut mengingat bahwa nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum. Kepastian hukum akan diwujudkan di mana tindakan-tindakan hukum manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan-peraturan hukum tertulis. Dengan tujuan hukum itu dan berdasarkan sistem hukum yang dianut, hakim tidak dapat leluasa menciptakan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat umum. Hakim hanya berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya. Putusan seorang hakim dalam suatu perkara hanya mengikat para pihak yang berperkara saja (Doktrins Res Ajudicata).

ini berasal dari sistem hukum *common law*.<sup>5</sup>

Undang-Undang Cipta Kerja yang dikenal dengan istilah omnibus law bertujuan untuk meningkatkan daya saing dan mempermudah untuk berinvestasi. Karena selama ini pemerintahan melihat kurangnya investor untuk berinvestasi di Indonesia, disebabkan adanya hambatan utama dalam peningkatan investasi dan daya saing adalah terlalu banyaknya peraturan perundang-undang yang mengatur regulasi investasi dan perizinan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Melalui program omnibus law, pemerintah akan merevisi 82 peraturan perundang-undangan yang terdiri dari 1.194 pasal.<sup>6</sup> Omnibus law akan terbagi dalam sebelas bagian klaster, yakni penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, serta kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM. Selanjutnya klaster dukungan riset dan inovasi, administrasi pemerintahan, pengenaan sanksi, pengadaan lahan, investasi dan proyek pemerintah, serta kawasan ekonomi.

Lahirnya *omnibus law* banyak diterapkan di negara-negara dengan konsep hukum *anglo saxon*,<sup>7</sup> seperti Amerika Serikat (AS). Namun, bukan

---

<sup>5</sup>*Common law* merupakan paham *the rule of law* yang bertumpu pada sistem *anglo saxon* atau *commom system*. *Common law* lahir berdasarkan tradisi, kebiasaan dan berkembang dari preseden yang dipergunakan oleh hakim untuk menyelesaikan suatu kasus yang masuk dalam persidangan. Dari segi penggolongannya, *common law* juga mengenai pembagian hukum publik dan privat. Pengertian yang diberikan kepada hukum publik hampir sama dengan pengertian yang diberikan oleh sistem hukum Eropa Kontinental. Sedangkan hukum privat lebih dimaksudkan sebagai kaidah-kaidah hukum tentang hak milik (*law of contract*) dan hukum tentang perbuatan melawan hukum (*law of torts*) yang tersebar di dalam peraturan-peraturan tertulis, putusan-putusan hakim dan hukum kebiasaan.

<sup>6</sup>Harian Kompas, tanggal 4 Januari 2020.

<sup>7</sup>Handoyo dan Hestu Cipto dalam buku *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya (2009) menyatakan bahwa sistem hukum *anglo saxon* merupakan suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi. Sistem hukum *anglo saxon* cenderung lebih mengutamakan hukum kebiasaan, hukum yang berjalan dinamis sejalan dengan dinamika masyarakat. Pembentukan hukum melalui lembaga peradilan dengan sistem yurisprudensi dianggap lebih baik agar hukum selalu sejalan dengan rasa keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat secara nyata. Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec) dan Amerika Serikat (walaupun negara bagian Louisiana mempergunakan sistem hukum ini bersamaan dengan sistem hukum Eropa Kontinental Napoleon). Selain

berarti tidak dapat diberlakukan atau diterapkan di negara sistem hukum *civil law* terutama Indonesia. Kebijakan omnibus law dapat direalisasikan harus didukung semua elemen pemerintahan dan masyarakat, yaitu melalui dan melakukan revisi terhadap perundang-undangan yang berhubungan investasi, perizinan, tenaga kerja, dan sistem usaha mikro kecil menengah.

Pendekatan sistem perundang-undangan nasional, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk pembentukan peraturan perundang-undangan, sistem *omnibus law* baik aspek formil dan materilnya tidak bertentangan dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai payung (*umbrella act*) untuk Undang-Undang Omnibus Law. Untuk kepentingan itu dan mengakomodasi pengaturan tentang konsep omnibus law tetap memperhatikan nilai-nilai dan kearifan lokal, sehingga undang-undang tersebut akan mempunyai nilai positif untuk masyarakat terutama masyarakat usaha.

Hal ini penting untuk mengantisipasi berbagai upaya hukum oleh pihak-pihak tertentu dengan mempersoalkan di Mahkamah Konstitusi (MK). Perlu juga dipahami bahwa Indonesia pernah mengeluarkan kebijakan hukum yang berkonsep seperti omnibus law, seperti Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960. Pada pokoknya kebijakan tersebut mengatur perihal ketetapan MPR.

Oleh karena itu, untuk melahirkan kebijakan yang lengkap dan komprehensif seperti omnibus law ini dalam pelaksanaan pemerintah harus membentuk lembaga, misalnya bank tanah, lembaga perizinan termasuk terjadinya perubahan Lembaga Kementerian Investasi yang baru dilakukan oleh presiden, yang bertujuan dalam koordinasi akan lebih cepat dan baik di antara perwakilan dari kementerian atau lembaga terkait, pengusaha, akademisi, kepala daerah, dan tokoh-tokoh masyarakat.

---

negara-negara tersebut, beberapa negara lain juga menerapkan sistem hukum *anglo saxon* campuran, misalnya Pakistan, India dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum *anglo saxon*, namun juga memberlakukan hukum adat dan hukum agama.

Keterlibatan semua aspek, yaitu pengusaha, kepala daerah dan masyarakat dalam kementerian investasi dalam menjalankan omnibus law memang suatu keharusan karena merekalah sebagai pihak yang akan memanfaatkan atau terdampak dari omnibus law ini. Adanya persoalan dan politik termasuk juga keberadaan pekerja dan buruh tentunya tidak bisa diabaikan karena merekalah yang nantinya pasti akan merasakan dari kebijakan ini, karena mereka memang setiap waktu selalu berada pada posisi yang marginal.

Pemerintahan sebagai pelaksana omnibus law nampaknya juga perlu membuat suatu badan seperti pusat legislasi nasional yang kredibel dan kapabel yang menjadi tempat untuk mengkonsolidasikan norma dan pelaksanaan dari Undang-Undang Omnibus Law tersebut. Dengan adanya badan ini diharapkan akan dapat mengkaji dampak omnibus law dari segi positif dan negatifnya dalam sistem hukum nasional.

Adapun dampak positif lahirnya undang-undang produk omnibus law dalam sistem hukum, yaitu:

#### **a. Menuju Unifikasi Hukum Nasional**

Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari<sup>8</sup> dalam unifikasi hukum menurut Umar Said dalam bukunya Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia yang dikutip oleh menyebutkan bahwa unifikasi adalah penyatuan hukum yang berlaku secara nasional atau penyatuan pemberlakuan hukum secara nasional. Penyatuan hukum secara nasional diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan sehingga dapat efektif dalam sinkronisasi hukumnya.

Adapun tujuan unifikasi hukum, yaitu:

1. Untuk lebih menjamin kepastian hukum seluruh masyarakat di negara tersebut.
2. Untuk lebih memudahkan masyarakat mengetahui dan menaatinya.
3. Untuk mencegah/mengurangi kesimpangsiuran pengertian terhadap hukum yang bersangkutan, kemungkinan penyelewengan dalam pelaksanaannya.

---

<sup>8</sup>Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari, "Perkembangan Hukum Indonesia dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum". *Jurnal Advokasi*, Vol. 5, 2015, hlm. 118.

## **b. Sinkronisasi dan Kepastian Hukum**

Pembangunan hukum nasional perlu upaya pembaharuan atau pembentukan hukum yang lebih terarah dan terpadu dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap masyarakat, antara lain dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi bidang hukum tertentu. Dalam penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat. Upaya unifikasi dalam pembaharuan hukum di Indonesia melalui program omnibus law bidang hukum keperdataan ini bertujuan, yaitu:

1. Terciptanya kepastian hukum.
2. Terwujudnya keadilan dan penegakan hukum.
3. Sinkronisasi aturan antara regulasi pemerintah pusat dengan daerah.

Artinya dengan adanya program omnibus law ini sangat berdampak positif dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia.

Sedangkan dampak negatif terhadap program omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

### **a. Hilangnya Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali***

Asas *lex specialis derogat legi generali* dalam sebuah aturan hukum yang bertujuan kepastian dan kesederhanaan hukum, sesuai dengan teori sistem hukum dari Hans Kelsen, termasuk kategori *rule of recognition*. Mengingat asas hukum ini mengatur aturan hukum mana yang diakui kekhususan norma sebagai suatu aturan yang berlaku. Dengan demikian, asas ini merupakan salah satu *secondary rules*, yang sifatnya bukan mengatur perilaku sebagaimana *primary rules*, tetapi mengatur (pembatasan) penggunaan kewenangan (aparatus) negara dalam mengadakan suatu represi terhadap pelanggaran atas aturan tentang perilaku tersebut.

Sebagai asas yang mengatur penggunaan kewenangan, dilihat dari teori tentang *criminal law policy*, asas *lex specialis derogat legi generali* merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi

(*application policy*). Artinya, persoalannya bukan berkenaan dengan perumusan suatu kebijakan tentang hukum (*formulation policy*), tetapi berkenaan dengan *game-rules* dalam penerapan hukum.

### **b. Terbatasnya Tafsiran Peraturan Perundang-Undangan**

Terbatasnya tafsiran serta sempitnya aturan itu akan membuat hukum atau undang-undang itu tertinggal dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, program omnibus law akan membatasi kewenangan daerah dan asas sentralistik akan terjadi dalam pelaksanaan undang-undang. Omnibus law akan berdampak akan banyak melahirkan peraturan-peraturan pelaksana terhadap satu undang-undang baik berupa peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

## **2. Aspek Filosofi Terhadap Program Omnibus Law**

Dilahirkan omnibus law tentu mempunyai tujuan, baik aspek sosiologis, aspek yuridis dan aspek filosofinya. Akan tetapi, yang terpenting bagaimana aspek filosofinya suatu peraturan perundang-undangan ke depannya untuk masyarakat. Landasan filosofis dalam peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan bagaimana sekian tahun ke depan, apakah masih dibutuhkan atau peraturan ini kepentingan sesaat saja, asas filosofi melahirkan pandangan hukum ke depan, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan filosofis yaitu landasan filsafat atau ide yang dijadikan dasar dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Pancasila merupakan dasar dalam filsafat perundang-undangan dijadikan sumber hukum nasional dalam hal ini undang-undang hasil omnibus law yaitu Undang-Undang Cipta Kerja.

Dengan demikian, setiap pembuatan dan lahirnya perundang-undangan sebagai program legislasi nasional harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Landasan filosofis adalah melihat omnibus law dari makna dan hakikat undang-undang untuk masyarakat itu sendiri. Landasan filosofis merupakan landasan yang berkaitan tujuan hukum akan datang dengan makna dan hakikat

dari isi undang-undang dari produk omnibus law, yang berusaha menelaah masalah pokok dan efektivitas hukum ke depan, terhadap perundang-undangan apakah isi itu ada manfaat dan bisa dipertahankan dalam jangka panjang, mengapa omnibus law diperlukan, apa yang seharusnya menjadi tujuan undang-undang produk omnibus law tersebut.

Filosofi atau filsafat memegang peranan penting di dalam pengembangan Undang-Undang Cipta Kerja dari omnibus law, dalam pengembangan cipta kerja akan berpijak pada kemudahan dan kepastian hukum, termasuk kepastian berinvestasi, perizinan, dan kondisi politik dalam suatu negara yang stabil.

#### **a. Omnibus Law Menuju Kepastian Hukum**

Kepastian hukum merupakan tujuan utama dilahirkannya omnibus law terutama kepastian hukum dalam bidang ekonomi dan usaha, maka dari itu pemerintah perlu mengambil sikap dan kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas kerja melalui peningkatan investasi, mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dan koperasi dengan dijaminnya dalam Undang-Undang Omnibus Law.

Untuk dapat meningkatkan penciptaan dan perluasan ketenagakerjaan, dan pertumbuhan investasi dengan tujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan stabil sistem politik dan konsisten naik pertumbuhan ekonomi setiap tahunnya. Namun, upaya tersebut dihadapkan dengan kondisi saat ini, terutama yang menyangkut:

1. Pemerataan hak masyarakat adalah bahwa penciptaan peluang kerja untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dilakukan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama daerah-daerah yang berada di luar Pulau Jawa.
2. Kemudahan berusaha adalah bahwa penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, kemudahan bukan saja terhadap investasi yang besar, tetapi terhadap UMKM. Kemudahan akan cepat mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah untuk memperkuat perekonomian

yang mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia.

3. Kebersamaan adalah bahwa penciptaan kerja dengan mendorong peran seluruh dunia usaha dan usaha mikro, kecil, dan UMKM harus mendapat dukungan dana dan kemitraan terhadap investor besar.
4. Kemandirian berusaha adalah bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi diberikan kemudahan dalam bentuk perizinan, permodalan dan pemerintah menyediakan lembaga pemasarannya yang dilakukan dengan tetap mendorong, menjaga, dan mengedepankan potensi dirinya.

#### **b. Manfaat Omnibus Law untuk Tenaga Kerja**

Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law) dapat memberikan banyak manfaat dan keuntungan bagi perekonomian Indonesia terutama pihak investor dalam berinvestasi. Tinggi tingkat investasi dan pertumbuhan ekonomi akan memberikan nilai bagi pekerja dan juga pemberi kerja (para pengusaha), dan bahkan akan meningkatkan kinerja pekerja.<sup>9</sup> Omnibus law juga dapat dikatakan memberi jaminan baik pihak pemberi kerja tidak akan terbebani untuk memikirkan gaji pegawai seumur hidup, meskipun bisa jadi yang mereka bayarkan akan lebih mahal.

Sedangkan bagi pekerja dalam omnibus law harus dapat dilindungi termasuk kesejahteraan, kesehatan dan perlindungan hari tua para pekerja dengan sistem kerja sama pihak perusahaan dengan BPJS Ketenagakerjaan, ini adalah hal yang menarik karena selain memberikan kepastian, mereka kini juga harus mulai berpikir tantangan yang lebih besar untuk jangan hanya menyerah pada satu jenis pekerjaan atau keahlian di satu perusahaan, tetapi bisa mengekspansi kemampuannya untuk menjadi ahli di sektor tertentu, sehingga bisa bekerja paruh waktu di banyak korporasi dengan upah yang akhirnya menjadi lebih besar.

Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law) diyakini akan dapat memacu industrialisasi di Indonesia terutama wilayah-wilayah Indonesia bagian timur. Sebab Undang-Undang Omnibus Law

---

<sup>9</sup>Harian Suara Pembaharuan, tanggal 30 Desember 2019.

akan menarik investasi ke sektor manufaktur nasional, sehingga terjadi pendalaman dan revitalisasi industri secara besar-besaran. Ketika terjadi perubahan menuju industri 4.0 akan banyak tenaga ahli yang memiliki fleksibilitas waktu kerja. Namun, tentunya penerapan sistem upah per jam ini tidak boleh mengabaikan perlindungan kepada pekerja atau terjadi eksploitasi tenaga kerja di sektor informal.

Kehadiran undang-undang melalui produk omnibus law cipta lapangan kerja diharapkan dapat memberi angin segar bagi dunia usaha dan iklim investasi di Indonesia, yaitu:

1. Peningkatan ekosistem investasi.
2. Tersedianya kegiatan berusaha termasuk ketenagakerjaan.
3. Menciptakan kemudahan berusaha.
4. Perlindungan, dan pemberdayaan, UMKM serta perkoperasian.
5. Memberikan kemudahan dan dukungan riset dan inovasi.
6. Kemudahan pengadaan lahan, kawasan ekonomi.
7. Mempercepat investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional.
8. Pelaksanaan administrasi oleh pemerintahan lebih sederhana dan ada kepastian hukumnya.
9. Reformasi birokrasi terhadap aparat yang lambat dalam proses perizinan akan diberikan sanksi.

## **D. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

- a. Omnibus law akan melahirkan sistem hukum yang terpadu yang terintegrasi dalam sistem hukum nasional terutama bidang ketenagakerjaan, serta terjadinya unifikasi dan kepastian hukum. Omnibus law melahirkan kesederhanaan dalam perizinan.
- b. Secara filosofi, omnibus law akan membawa perubahan mendasar serta memberi daya tarik bagi investasi ke depan, sehingga dengan adanya investasi baik bidang infrastruktur ini akan memberi dampak terhadap rekrutmen tenaga kerja dan akan meningkatkan pertumbuhan sektor ekonomi secara nasional.

## 2. Saran

Pemerintah dalam penerbitan aturan pelaksana Undang-Undang Omnibus Law harus memperhatikan nilai-nilai sosial terutama hak dan perlindungan tenaga kerja, dunia usaha dan pekerja atau yang mewakili pekerja untuk duduk bersama dalam upaya menghindari adanya konflik kepentingan sehingga adanya kondusifitas berusaha di Indonesia.

Pemerintah dalam membentuk unit kerja sebagai pelaksanaan Undang-Undang Omnibus Law dibutuhkan lembaga yang kredibel dan kapabel yang tujuannya untuk melaksanakan omnibus law tersebut dan menjadi tempat untuk mengonsolidasikan norma dan undang-undang agar dapat secara terencana dan tepat sasaran.

## DAFTAR PUSTAKA

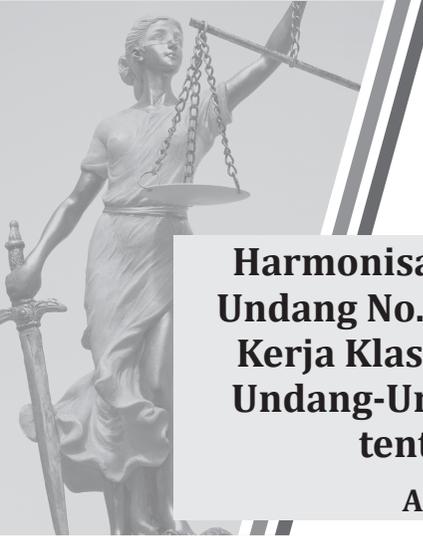
Handoyo, dan Hestu Cipto. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Harian Suara Pembaharuan, terbitan tanggal 30 Desember 2019.

Soemardi, Dedi. 1997. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Indhillco.

Sugiantari, Anak Agung Putu Wiwik. 2015. "Perkembangan Hukum Indonesia dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum". *Jurnal Advokasi*, Vol. 5.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.



# Harmonisasi dan Sinkronisasi Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Amelda Yunita, S.H., M.H.<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mengesahkan Omnibus Law RUU Cipta Kerja menjadi undang-undang pada 5 Oktober 2020. Selanjutnya pada 2 November 2020, Presiden Joko Widodo menandatangani UU ini sebagai UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pembentukan UU ini disinyalir karena Presiden Joko Widodo geram atas melemahnya progres Indonesia di bidang investasi. Berdasarkan laporan *Ease of Doing Business* 2019, Indonesia menempati peringkat 73 dari 190 negara.<sup>2</sup> Kehadiran UU ini diharapkan mampu meningkatkan iklim investasi di Indonesia. Rosan Roeslani mengatakan bahwa salah satu tujuan dari adanya omnibus law ini adalah untuk meningkatkan peringkat Indonesia di *Ease of Doing Business*.<sup>3</sup> Hambatan investasi yang selama ini terjadi antara lain panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak harmonis terutama dalam regulasi pusat dan daerah (*hyper-regulation*).

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

<sup>2</sup>World Bank, “Doing Business 2019, Training for Reform”, [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-reports/English/DB2019-report_web-version.pdf), 2019 (diakses pada 1 Desember 2020).

<sup>3</sup>BBC Indonesia, “Omnibus Law: Harapan Menarik Investasi dan Pembahasan yang Sentralistik”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50837794>, 2019 (diakses pada 01 Desember 2020).

Di bagian kondiserans UU Cipta Kerja disebutkan landasan filosofis dibentuknya UU ini adalah bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Oleh karena itu, negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja.

Cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang makin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi. Untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.

Pengaturan berbagai hal tersebut tersebar di banyak undang-undang sektor sehingga dianggap belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja dan karenanya perlu dilakukan perubahan dengan membuat terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa undang-undang tersebut ke dalam satu undang-undang secara komprehensif.

Apabila proses deregulasi dilakukan secara biasa yaitu dengan mengubah satu per satu undang-undang, pemerintah beranggapan akan sulit untuk diselesaikan dalam waktu cepat dan terintegrasi. Maka dari itu, pemerintah menerapkan metode omnibus law dengan membentuk satu undang-undang tematik yaitu UU No. 11 Tahun 2020 yang mengubah berbagai ketentuan yang diatur dalam berbagai undang-undang lainnya.

Ruang lingkup undang-undang ini mengatur kebijakan strategis cipta kerja dalam 11 klaster, dengan menata 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang terdahulu. Salah satunya adalah Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang termasuk dalam Bab IV klaster ketenagakerjaan.

Pengesahan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mendapat penolakan dari berbagai elemen masyarakat khususnya terkait dengan ketenagakerjaan. Hal ini disebabkan ada beberapa aturan di dalam UU Cipta Kerja yang berbeda dengan UU Ketenagakerjaan dan dinilai merugikan pihak pekerja/buruh yang notabene memiliki posisi rentan dan tidak sejajar dengan pengusaha, antara lain pengaturan mengenai perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT), pengupahan, alih daya (*outsourcing*), pemutusan hubungan kerja (PHK), dan PHK karena cacat kecelakaan kerja.

Dalam pembentukan suatu produk hukum, terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, di antaranya hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain, perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum.<sup>4</sup>

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun juga dapat dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.<sup>5</sup>

Makalah ini akan membahas mengenai bagaimana harmonisasi dan sinkronisasi antara UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan dengan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

---

<sup>4</sup>“Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan”, <https://sultra.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf> (diakses pada 15 Oktober 2020).

<sup>5</sup>*Ibid.*

## B. Pembahasan

### 1. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>6</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>7</sup>

Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.<sup>8</sup>

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut:<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup>Risky Dian Novita Rahayu Rochim, "Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim". *Jurnal Ilmiah*, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 7.

<sup>7</sup>Suhartono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)", *Tesis*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011, hlm. 94.

<sup>8</sup>Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012), hlm. 105.

<sup>9</sup>A.A. Oka Mahendra, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan", <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> (diakses pada 15 Oktober 2020).

a. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

1. Pancasila
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal

Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan adalah harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

3. Undang-undang/harmonisasi horizontal

Harmonisasi horizontal adalah harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Harmonisasi horizontal berangkat dari asas *lex posterior derogat legi priori* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

4. Asas-asas peraturan perundang-undangan:

- 1) asas pembentukan;
- 2) asas materi muatan;
- 3) asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- 1) kerangka peraturan perundang-undangan;
- 2) hal-hal khusus;

- 3) ragam bahasa;
- 4) bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut.
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar.
- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait.
- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang.
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten.
- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyesuaian antarperaturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub-sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup>*Ibid.*

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Dalam pengamatan dalam praktik L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu:<sup>12</sup>

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan.
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung.
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan.
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah.
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu.
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan.

Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Suhartono, *Op.cit.*, hlm. 39.

<sup>13</sup>A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Loc.cit.*

## 2. Sikronisasi Hukum

Sinkronisasi hukum adalah penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan makin rendah jenis pengaturannya maka makin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.<sup>14</sup>

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena itu, para penegak hukum perlu memperhatikan asas-asas berlakunya peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Inche Sayuna, "Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris", *Tesis*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hlm. 17.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 99.

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.<sup>17</sup>

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:<sup>18</sup>

1. Sinkronisasi vertikal yaitu adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Di samping harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari

---

<sup>17</sup>Novianto M. Hantoro, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012), hlm. 9.

<sup>18</sup>*Op.cit.*, Inche Sayuna, hlm. 20-21.

sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Sinkronisasi horizontal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang sama. Sinkronisasi horizontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

### **3. Harmonisasi dan Sinkronisasi UU RI No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan dengan UU RI No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan**

Apabila dilihat dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya terdapat 2 asas yang dilanggar dalam pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yakni asas keterbukaan dan asas dapat dilaksanakan. Asas keterbukaan mewajibkan proses perencanaan hingga pengundangan suatu peraturan perundang-undangan bersifat transparan dan terbuka agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama untuk individu atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi dari peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup> Sedangkan asas dapat dilaksanakan menyatakan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

---

<sup>19</sup>Vide Pasal 96 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Terkait dengan asas keterbukaan, pada pembentukan UU No. 11 Tahun 2020, Ombudsman menyoroti bahwa pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja minim partisipasi publik.<sup>20</sup> Baik RUU Cipta Kerja dan Naskah Akademiknya baru dapat diakses secara resmi setelah Surat Presiden diserahkan pada DPR. Dalam tahap ini, proses penyusunan RUU sebenarnya sudah selesai dan dengan diteruskannya Surat Presiden, maka RUU tersebut akan dilanjutkan ke tahap pembahasan. Selain itu, masyarakat juga tidak memiliki akses untuk dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses penyusunannya. Sedangkan bila dikaitkan dengan asas dapat dilaksanakan, dari materi UU Cipta Kerja dapat dilihat UU ini justru memandatkan hal-hal yang sangat mendasar yang sebelumnya diatur dalam tataran undang-undang untuk diatur di dalam peraturan pemerintah, seperti terkait dengan pembagian kewenangan.

Penyusun UU berargumen bahwa dihapusnya pengaturan-pengaturan prinsipil yang sebelumnya menjadi materi muatan UU ini adalah agar pemerintah pusat dapat fleksibel dalam mengambil kebijakan mengikuti dinamika masyarakat dan global yang makin cepat. Sebagai konsekuensi dari pandangan tersebut, UU Cipta Kerja memandatkan 454 peraturan yang didelegasikan untuk mengimplementasikan peraturan ini.<sup>21</sup> Dengan begitu banyaknya peraturan yang akan dibentuk, ada kemungkinan UU Cipta Kerja tidak dapat langsung dioperasionalkan dengan baik sebelum ada peraturan pelaksanaannya. Mengingat tujuan mulia Presiden Joko Widodo membentuk omnibus law adalah untuk mengurangi jumlah peraturan perundang-undangan, maka UU Cipta Kerja yang mendelegasikan pembentukan 454 peraturan justru memperlihatkan pertentangan antara tujuan tersebut dengan materi muatan yang diaturnya. Teori simplifikasi peraturan perundang-

---

<sup>20</sup>Gosanna Oktavia, "Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan", <https://ombudsman.go.id/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan> (diakses pada 1 Desember 2020).

<sup>21</sup>454 peraturan pendelegasian ini terdiri: a) 1 peraturan untuk diatur dengan undang-undang; b) 424 peraturan untuk diatur dengan PP; c) 72 peraturan untuk diatur dengan peraturan presiden; d) 21 peraturan untuk diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan; dan e) 1 peraturan untuk diatur dengan peraturan kepala daerah.

undangan menghendaki penyederhanaan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dalam rangka mengurangi jumlah peraturan perundang-undangan sehingga menjadi proporsional jumlahnya. Simplifikasi penting untuk memastikan efektivitas dan mencegah tumpang tindih peraturan perundang-undangan, selain itu dapat ditujukan untuk memangkas prosedur yang panjang dan mengurangi biaya yang berlebihan.<sup>22</sup>

UU Cipta Kerja juga mengamankan agar peraturan pelaksanaan dari UU yang telah mengalami perubahan dalam UU Cipta Kerja disesuaikan paling lama 3 (tiga) bulan setelah UU Cipta Kerja disahkan. Dalam pelaksanaannya, amanat ini menjadi kurang realistis mengingat tidak mudah untuk menyesuaikan peraturan pelaksana dari 78 UU.

Selanjutnya, dengan dipilihnya konsep omnibus law ini sebagai sebuah politik hukum bangsa Indonesia dalam upaya memberikan dasar hukum penciptaan lapangan pekerjaan melalui UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini, maka ada beberapa hal penting yang perlu dicatat. Pertama, ruh atau jiwa sebuah undang-undang terletak dalam landasan filosofis yang termuat dalam konsiderans. Ruh undang-undang tersebut kemudian harus menjiwai dan mewarnai setiap pasal demi pasal. Ini yang disebut sebagai asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika asas materiil tidak menjiwai pasal-pasal dalam undang-undang tertentu, maka sudah memenuhi syarat untuk dibatalkan (*judicial review*).<sup>23</sup> Filosofi UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah membuka dan mempermudah investasi. Sedangkan filosofi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah perlindungan tenaga kerja. Jika ada pasal-pasal dalam UU Ketenagakerjaan yang direvisi kemudian masuk dalam UU No. 11 Tahun 2020, akan terjadi konflik filosofis yaitu antara filosofi kemudahan investasi vis a vis dengan filosofi perlindungan pekerja sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undang dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 3, Desember 2018, hlm. 326.

<sup>23</sup>Indra Rahmatullah, "Urgensi Study Assesment Dalam Omnibus Law RUU Cipta Kerja", <https://bahasan.id/urgensi-study-assesment-dalam-omnibus-law-ruu-cipta-kerja/> (diakses pada 11 Oktober 2020).

<sup>24</sup>*Ibid.*

Kedua, omnibus law atau omnibus bill membutuhkan tenaga SDM yang besar dan profesional, koordinasi antara lembaga negara harus terjalin baik, keterlibatan pakar dari berbagai disiplin ilmu dan terlibatnya *stakeholder* merupakan syarat mutlak. Kesiapan bangsa Indonesia untuk menerapkan konsep omnibus law ini tentu menjadi pertanyaan penting. Vietnam mulai mengadopsi konsep omnibus law pada tahun 2006. Ketika itu mereka meminta *Assesment Report* kepada *World Bank* guna mengevaluasi apakah sistem hukum mereka mampu beradaptasi dengan konsep omnibus law yang notabene berasal dari tradisi *common law system* yang pasti berbeda karena sistem hukum dan tradisi pemerintahannya. *Assesment Report* berisi tiga hal penting yaitu *introduction, findings* dan *recommendations*.<sup>25</sup>

Sampai saat ini belum ditemukan *assesment* untuk mengukur apakah Indonesia mampu untuk merealisasikan konsep omnibus law. Menurut *World Bank*, jika sebuah negara ingin menerapkan konsep omnibus law ini, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam teknik pembuatannya:

*To apply omnibus legislative technique for the implementation of international trade agreements requires certain conditions: First, it is required that a comprehensive review of relevant laws and regulations be conducted horizontally (to review a law and all its implementing regulations on the same subject matter or sector) and vertically (to review all related laws or all related regulations). Second, the review can be done by a government agency or professional organization with government supports. Third, the review results are widely disseminated to different stakeholders and used to make specific recommendations to the competent state agencies.*

Ada 3 syarat dasar dalam pembuatan omnibus law yaitu: Pertama, dengan banyaknya sektor yang diatur dalam omnibus law (ada 78 undang-undang terdampak), maka dibutuhkan sinkronisasi dan harmonisasi baik horizontal maupun vertikal agar tidak terjadi konflik norma. Kedua, sinkronisasi tersebut dapat dilakukan oleh lembaga negara atau lembaga profesional di luar negara dengan pengawasan pemerintah. Ketiga, hasil *review* dari lembaga tersebut kemudian didiseminasikan kepada publik agar mendapatkan masukan dan kritikan. Tiga hal tersebut yang mungkin dalam draf RUU CK ada hal yang tidak

---

<sup>25</sup>*Ibid.*

dilakukan secara maksimal sehingga saat ini ramai diperbincangkan khalayak luas baik yang pro maupun yang kontra.<sup>26</sup>

Dengan merujuk pada pendapat yang disebutkan oleh *World Bank* tersebut, maka dalam pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sinkronisasi dan harmonisasi baik horizontal maupun vertikal antara UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan Pancasila, UUD 1945 maupun dengan UU lain yang sejajar, termasuk UU yang diubahnya, sangat penting dilakukan untuk menghindari terjadinya konflik norma. Pancasila merupakan landasan utama dalam pembuatan hukum (peraturan perundang-undangan) baru maupun penggantian hukum lama (politik hukum), sehingga nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan dan Kemasyarakatan (nasionalistik; demokratik; berkeadilan sosial) harus teraktualisasi ke dalam landasan filosofis dan pasal-pasal UU Cipta Kerja tersebut.

Pasal 80 UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan bahwa dalam rangka penguatan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan peran dan kesejahteraan buruh dalam mendukung ekosistem investasi, undang-undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam 4 undang-undang. Salah satu di antaranya adalah UU Ketenagakerjaan.

UU Cipta Kerja mengubah 31 pasal dalam UU Ketenagakerjaan meliputi Pasal 13, 14, 37, 42, 45, 47, 49, 56, 57, 58, 59, 61, 66, 77, 78, 79, 88, 92, 94, 95, 98, 151, 153, 156, 157, 160, 185, 186, 187, 188, dan 190 UU Ketenagakerjaan, menghapus sebanyak 29 pasal UU Ketenagakerjaan meliputi Pasal 43, 44, 46, 48, 64, 65, 89, 90, 91, 96, 97, 152, 154, 155, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, dan 184 serta menyisipkan 13 pasal dalam UU Ketenagakerjaan meliputi Pasal 61A, 88A, 88B, 88C, 88D, 88E, 90A, 90B, 92A, 151A, 154A, 157A, dan 191A.

Dari sekian banyak pasal dari UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang diubah, dihapus dan disisipkan dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, akan dibahas harmonisasi dan sinkronisasi beberapa pasal yang dinilai akan merugikan pekerja/buruh, yaitu:

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

## 1. Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT)

UU Cipta Kerja menghapuskan ketentuan batas waktu PKWT yang sebelumnya diatur dalam Pasal 59 UU Ketenagakerjaan. Pasal 59 ayat (1) UU Ketenagakerjaan sebelumnya mengatur dalam bahwa:

“Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu:

- a. pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama **dan paling lama 3 (tiga) tahun**;
- c. pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.”

Dalam UU Cipta Kerja, pasal tersebut diubah menjadi:

“Perjanjian kerja untuk waktu tertentu hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis dan sifat atau kegiatan pekerjaannya akan selesai dalam waktu tertentu, yaitu sebagai berikut:

- a. pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama;
- c. pekerjaan yang bersifat musiman;
- d. pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan; atau
- e. pekerjaan yang jenis dan sifat atau kegiatannya bersifat tidak tetap.”

Perubahan pada huruf b yang menghilangkan pembatasan “paling lama 3 (tiga) tahun” berkaitan dengan dihapusnya ayat (4) dalam Pasal 59 UU Ketenagakerjaan yang mengatur bahwa: “Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.” UU Cipta Kerja juga menghapuskan ketentuan Pasal 59 ayat (7) UU Ketenagakerjaan

yang menentukan bahwa PKWT yang sudah melewati jangka waktu maksimal 2 tahun ditambah 1 tahun, secara hukum berubah menjadi perjanjian kerja waktu tidak tertentu (perjanjian kerja tetap).

Hilangnya dua ketentuan di atas mengakibatkan pengusaha dapat mengontrak seorang pekerja kontrak secara berulang tanpa batas waktu, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian bekerja bagi seorang pekerja kontrak. Padahal dengan adanya ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan mengenai batas waktu kontrak PKWT atau pekerja kontrak hanya maksimal 5 tahun dan maksimal 3 periode kontrak, seorang pekerja kontrak setelah menjalani kontrak maksimal 5 tahun mempunyai harapan untuk diangkat menjadi pekerja tetap apabila perusahaan masih berjalan dan kinerja pekerja kontrak tadi baik.

Sebagaimana diketahui bahwa posisi pekerja kontrak jauh lebih rawan dibanding dengan pekerja tetap. Posisi tawar pekerja kontrak lemah dan rentan dieksploitasi oleh pengusaha. Misalnya, saat sekumpulan pekerja kontrak memutuskan untuk menuntut haknya, pemberi kerja dapat dengan mudah memutuskan kontrak. Sedangkan pekerja tetap, masih memiliki peluang untuk menuntut hak-haknya.

Riset ILO dari data SAKERNAS 2012 menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam hal pemberian upah bagi pekerja tetap, dan pekerja kontrak. Penelitian Nguyen-Hu dan Lee di tahun 2015 menunjukkan bahwa status pekerja sementara atau pekerja kontrak mengurangi kesempatan pekerja untuk menerima perlindungan jaminan sosial sampai dengan 34%.<sup>27</sup>

Apabila dikaitkan dengan sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia yang perwujudannya adalah kesejahteraan umum sebagaimana landasan filosofis dibentuknya UU Cipta Kerja, yaitu untuk mewujudkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga negara perlu melakukan upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan

---

<sup>27</sup>Nguyen, Landau, Mahy, and Mitchell, *The Regulation of Non-Standard Forms of Employment in India, Indonesia and Vietnam*, International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, (Geneva: ILO, 2015).

dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja, maka hilangnya pembatasan “paling lama 3 tahun” dalam Pasal 59 ayat (1) huruf b dan ayat (4) tersebut tidak relevan dengan sila kelima Pancasila yang tertuang dalam landasan filosofis UU Cipta Kerja, sebab tidak ada kepastian bekerja sebagai pekerja tetap bagi seorang pekerja kontrak, yang pada akhirnya berdampak pada kesejahteraan hidupnya beserta keluarganya dan tujuan negara tidak tercapai. Ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 juga menyebutkan bahwa, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Sehingga hilangnya pembatasan tersebut juga tidak relevan dengan ketentuan di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

Rumusan pasal terkait PKWT dalam UU Cipta Kerja tidak memberikan kepastian hukum tentang jangka waktu PKWT yang seyogianya hanya diperbolehkan bagi pekerjaan yang bersifat tidak tetap. Perubahan Pasal 56 dalam UU Cipta Kerja pada ayat (3) justru menyebutkan bahwa “Jangka waktu selesainya suatu pekerjaan tertentu ditentukan berdasarkan perjanjian kerja.” Adanya ketentuan ini mengakibatkan negara tidak dapat mencampuri jangka waktu PKWT, apabila penentuan mengenai jangka waktu tersebut merugikan pekerja yang bersangkutan.

Meskipun demikian, di sisi lain ada ketentuan baru mengenai PKWT di UU Cipta Kerja yang memuat kewajiban pengusaha untuk memberikan uang kompensasi kepada pekerja/buruh yang dipekerjakan secara kontrak, dalam hal perjanjian kerja waktu tertentu tersebut berakhir (lihat Pasal 61A ayat (1) dan (2) UU Cipta Kerja). Uang kompensasi ini diberikan sesuai dengan masa kerja pekerja/buruh di perusahaan yang bersangkutan. Namun, pengaturan lebih lanjut mengenai hal ini akan diatur tersendiri oleh peraturan pemerintah (lihat Pasal 61A ayat (3) UU Cipta Kerja).

## 2. Pengupahan

Dalam UU Ketenagakerjaan, peraturan terkait pengupahan tercantum pada Pasal 88 ayat (1). Jika dibandingkan dengan UU Cipta Kerja, maka ada beberapa perbedaan yang penting untuk digarisbawahi, yaitu:

**Pertama**, konsep pengupahan dalam Pasal 88 UU Ketenagakerjaan diarahkan untuk melindungi buruh/pekerja demi kehidupan yang layak

bagi kemanusiaan. Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyebutkan “Setiap pekerja/buruh berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Lalu, Pasal 88 ayat (2) menyebutkan “Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh”. Menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2016 tentang Kebutuhan Hidup Layak (KHL), yang dimaksud sebagai KHL adalah standar kebutuhan seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak secara fisik dalam 1 bulan.

Kebijakan pengupahan pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari kewajiban negara untuk penghidupan yang layak bagi rakyatnya. Sila kelima Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menghendaki kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia. Hal ini tertuang pada Pembukaan UUD 1945 dan diwujudkan dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Ayat tersebut memuat pengakuan dan jaminan bagi semua orang untuk mendapatkan pekerjaan dan mencapai tingkat kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 38 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menyatakan bahwa: Pertama, setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak; Kedua, setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang adil; Ketiga, setiap orang baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama; Keempat, setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya. Pasal 3 UU Cipta Kerja ini pun mengamanatkan tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja salah satunya adalah untuk menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Janji penghidupan yang layak ini dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan diijelmakan ke dalam Pasal 89 tentang upah minimum

yang dalam ayat (2) menyebutkan bahwa: “Upah minimum diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak.” Namun, di dalam cipta kerja, ketentuan Pasal 89 termasuk ayat (2) tersebut dihapuskan.

Di dalam UU Cipta Kerja disisipkan Pasal 88D yang mengatur: “(1) Upah minimum dihitung dengan menggunakan formula perhitungan upah minimum. (2) Formula perhitungan upah minimum memuat variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi.” Dari perubahan tersebut, terkait dengan penghitungan upah minimum, dapat dilihat bahwa UU Cipta Kerja tidak lagi menggunakan “kebutuhan hidup layak” sebagai pertimbangan penetapan upah minimum. Perhitungan hanya dilandaskan pada variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi. Sedangkan variabel pertumbuhan ekonomi atau inflasi belum tentu dapat mewakili keadaan kebutuhan hidup layak bagi pekerja. Ketentuan ini justru akan menjauhkan kebijakan pengupahan dengan tujuan awalnya yaitu memberikan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 38 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Juga tidak relevan dengan landasan filosofis dari UU Cipta Kerja sendiri serta dengan tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja dalam Pasal 3 yang berbunyi “... untuk menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Peter Mahmud Marzuki berpandangan bahwa terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.<sup>28</sup>

**Kedua**, Pasal 88C ayat (1) UU Cipta Kerja menyatakan bahwa “Gubernur **wajib** menetapkan upah minimum provinsi.” Selanjutnya, pada ayat (2) disebutkan bahwa “Gubernur **dapat** menetapkan upah minimum kabupaten/kota dengan syarat tertentu.” Hal ini berarti UU Cipta Kerja hanya memberikan kewajiban penetapan upah minimum di tingkat provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota sifatnya adalah opsional atau pilihan. Penggunaan kata “dapat” dalam penetapan upah minimum kabupaten/kota (UMK) merugikan buruh, sebab gubernur

---

<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *Op.cit.*

bisa saja tidak menetapkan UMK yang akan mengakibatkan upah menjadi murah.

Upah minimum provinsi adalah upah minimum terendah di antara keseluruhan upah minimum kabupaten/kota yang ada dalam provinsi tersebut disebabkan adanya ketentuan bahwa upah minimum kabupaten/kota wajib ditetapkan lebih tinggi dari upah minimum provinsi. Artinya, upah minimum provinsi bisa jadi tidak mewakili kebutuhan hidup layak di suatu kabupaten/kota, karena adanya kemungkinan disparitas kondisi sosial-ekonomi antara kabupaten/kota di suatu provinsi. Misalnya untuk tahun 2019, UMP Jawa Barat sebesar 1,8 juta. Sedang UMK Bekasi sebesar 4,2 juta. Jika hanya ditetapkan UMP, maka nilai upah minimum di Bekasi akan turun. Artinya, dengan berlakunya UU Cipta Kerja ini maka sistem upah kembali murah.<sup>29</sup>

Apabila dilihat dari ketentuan UU Ketenagakerjaan Pasal 88 ayat (1), (2) serta Pasal 89 ayat (2), dapat disimpulkan bahwa upah yang merupakan hak pekerja disesuaikan untuk kebutuhan hidup layak yang diatur dalam kebijakan pemerintah dalam bentuk upah minimum pada Pasal 89 ayat (1) di mana upah minimum dapat berupa upah minimum provinsi atau juga dapat berupa upah minimum sektoral provinsi atau kabupaten, maka jelas upah minimum regional (UMR) yang beragam mencerminkan besaran kebutuhan hidup layak (KHL) dari setiap daerah. Jika adanya kebijakan upah minimum untuk memastikan bahwa upah yang diperoleh oleh buruh dapat memenuhi kebutuhan hidup layak, maka tidak relevan kalau UU Cipta Kerja memusatkan penentuan besaran upah minimum pada tingkat provinsi, sedangkan sudah ditentukan pula bahwa upah minimum kabupaten/kota harus lebih tinggi dari upah minimum provinsi (Pasal 88C ayat (5)).

**Ketiga**, UU Cipta Kerja menghapuskan upah minimum sektoral pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota (UMSK dan UMSP) yang sebelumnya ada dalam Pasal 89 Undang-Undang Ketenagakerjaan. Dihilangkannya UMSK dan UMSP akan menyebabkan ketidakadilan. Sebab sektor industri otomotif seperti Toyota, Astra, dan lain-lain

---

<sup>29</sup>Chandra Gian Asmara, “Upah di UU Cipta Kerja, Buruh Untung atau Buntung Ya?”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201103131149-4-198924/upah-di-uu-cipta-kerja-buruh-untung-atau-buntung-ya> (diakses pada 16 Oktober 2020).

atau sektor pertambangan seperti Freeport, Nikel di Morowali dan lain-lain, nilai upah minimumnya akan sama dengan perusahaan baju atau perusahaan kerupuk. Itulah sebabnya, di seluruh dunia ada upah minimum sektoral yang berlaku sesuai kontribusi nilai tambah tiap-tiap industri terhadap PDP negara. Selama ini upah minimum sektoral dirasa lebih representatif karena mewakili kondisi pada sektor tertentu. Upah minimum sektoral juga sebelumnya wajib untuk diatur lebih tinggi dibanding upah minimum provinsi. Sehingga, penghapusan upah minimum sektoral cenderung merugikan pekerja.

**Keempat**, bentuk kebijakan pengupahan sebagaimana diatur dalam Pasal 88 ayat (3) UU Ketenagakerjaan juga dikurangi dari 11 menjadi 7. Sebelumnya, dalam UU Ketenagakerjaan, kebijakan pengupahan terdiri dari: 1) upah minimum; 2) upah lembur; 3) upah tidak masuk kerja karena berhalangan; 4) upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya; 5) upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya; 6) bentuk dan cara pembayaran upah; 7) denda dan potongan upah; 8) hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; 9) struktur dan skala pengupahan yang proporsional; 10) upah untuk pembayaran pesangon; dan 11) upah untuk perhitungan pajak penghasilan.

Dalam UU Cipta Kerja, jenis-jenis kebijakan pengupahan ini dikurangi sehingga hanya melingkupi: 1) upah minimum; 2) struktur dan skala upah; 3) upah kerja lembur; 4) upah tidak masuk kerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena alasan tertentu; 5) bentuk dan cara pembayaran upah; 6) hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah; dan 7) upah sebagai dasar perhitungan atau pembayaran hak dan kewajiban lain. Dapat dilihat kebijakan mengenai pengupahan untuk pembayaran pesangon dihapuskan, padahal hal ini sangat relevan bagi kepentingan pekerja.

**Kelima**, Pasal 92 ayat (1) UU Ketenagakerjaan mengatur: “Pengusaha menyusun struktur dan skala upah dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan, dan kompetensi.” Dalam UU Cipta Kerja, ketentuan tersebut berubah menjadi sebagai berikut: “Pengusaha wajib menyusun struktur dan skala upah di perusahaan dengan memperhatikan kemampuan perusahaan dan produktivitas.” Perubahan ini menghilangkan pertimbangan golongan, jabatan, masa

kerja, pendidikan, dan kompetensi dalam struktur dan skala upah. Padahal, struktur dan skala upah bisa dijadikan sebagai salah satu upaya untuk memacu perbaikan kompetensi pekerja dengan pemberian *reward* berupa kenaikan upah. Dengan ketentuan yang baru, *reward* ini hilang sehingga menjadi kontraproduktif dengan cita-cita perbaikan kualitas SDM pekerja Indonesia. Dalam UU Cipta Kerja tidak menjadi jaminan bahwa pekerja akan mendapatkan besaran upah dan tingkat kesejahteraan yang layak pada satu pekerjaan yang diampu kepadanya. Sebab struktur dan skala upah ditentukan oleh kemampuan perusahaan.

Namun demikian, terkait dengan kewajiban pengusaha untuk membayar upah kepada pekerja/buruh sesuai dengan kesepakatan dalam Pasal 88A ayat (3), Pasal 185 ayat (1) UU Cipta Kerja memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh dengan menetapkan sanksi pidana apabila pengusaha tidak melaksanakan kewajiban tersebut. Begitu pula dengan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 88E ayat (2) yang mengatur pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum.

Pasal 185 ayat (1) UU Cipta Kerja menentukan bahwa: “Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2), Pasal 68, Pasal 69 ayat (2), Pasal 80, Pasal 82, Pasal 88A ayat (3), Pasal 88E ayat (2), Pasal 143, Pasal 156 ayat (1), atau Pasal 160 ayat (4) dikenai sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp100.000.000,- (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp400.000.000,- (empat ratus juta rupiah)”. Dengan adanya ketentuan ini, maka pekerja/buruh mendapatkan perlindungan hukum untuk memastikan pengusaha membayar upah sesuai dengan kesepakatan dan lebih tinggi dari upah minimum.

### **3. Alih Daya (*Outsourcing*)**

Alih daya secara sederhana dapat disebut sebagai suatu sistem mengenai penyediaan tenaga kerja oleh pihak ketiga di luar perusahaan. Secara hukum pekerja alih daya bukan merupakan bagian dari perusahaan tempat ia bekerja, melainkan bagian dari pihak penyedia pekerja alih daya tersebut.

Bagi pekerja, hubungan hukum yang terjadi dengan pengusaha selalu berada dalam hubungan di mana kedudukan pekerja lebih rendah dari pengusaha atau majikan. Bagi pekerja *outsourcing* hal tersebut menjadi makin parah karena pekerja tidak mempunyai hubungan kerja dengan perusahaan pemberi kerja.

Beberapa dampak yang akan muncul dari sistem alih daya adalah meningkatnya fleksibilitas hubungan antara buruh sebagai tenaga kerja dan pemberi kerja. Lalu terkait dengan pemotongan pekerja sebagai “insentif” kepada penyedia layanan alih daya yang sering kali pihak *outsourcing* tidak transparan mengenai pemotongan tersebut. Peningkatan fleksibilitas akan sejalan dengan makin mudahnya pemutusan hubungan kerja. Oleh karena itu, buruh menolak sistem ini.

Sila kelima Pancasila menunjukkan keinginan bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Keadilan sosial adalah keadilan yang berlaku dalam hubungan manusia dalam masyarakat. Adil apabila memberikan hak kepada orang lain yang memiliki hak itu, dan sebaliknya memberikan hak kepada dirinya sendiri yang memiliki haknya, utuh tanpa cela. Di dalam keadilan demikian tidak dibenarkan adanya penghisapan, penindasan dan sebaliknya saling membantu satu sama lainnya. Sesama anggota masyarakat, adil berarti apabila setiap warga negara menikmati hasil sesuai dengan fungsi dan peranannya dalam masyarakat. Dirasakan tidak adil kalau ada pembagian yang merata dalam hal “sama rata sama rasa” tanpa dikaitkan dengan peranan dan darma baktinya atau pengorbanannya dalam masyarakat, bangsa dan negara atau pemerintah. Adanya sistem alih daya ini pada kenyataannya membuka peluang terjadinya pelanggaran terhadap sila kelima Pancasila.

Pasal 64 UU Ketenagakerjaan mengatur: “Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis”. Pasal 64 merupakan dasar pemberlakuan alih daya (*outsourcing*) di Indonesia. UU Cipta Kerja menghapus ketentuan Pasal 64 dan 65 UU Ketenagakerjaan dan mengubah ketentuan Pasal 66 menjadi: “(1) Hubungan kerja antara perusahaan alih daya dengan pekerja/buruh yang dipekerjakannya didasarkan pada perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis, baik

perjanjian kerja waktu tertentu maupun perjanjian kerja waktu tidak tertentu.” Dengan adanya ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU Cipta Kerja, dapat disimpulkan bahwa alih daya masih diperbolehkan oleh UU Cipta Kerja.

Mengenai pengaturan mengenai alih daya, terdapat perbedaan pengaturan antara UU Ketenagakerjaan dengan UU Cipta Kerja. UU Cipta Kerja menghilangkan pembatasan jenis pekerjaan yang dapat dialihdayakan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 66 UU Ketenagakerjaan.

Sebelumnya, Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa: “Pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tidak boleh digunakan oleh pemberi kerja untuk melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi, kecuali untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi.” Artinya, Undang-Undang Ketenagakerjaan memberikan pembatasan bahwa alih daya tidak boleh dilakukan bagi pekerjaan yang bersifat sentral dalam perusahaan tersebut. Pembatasan ini tidak lagi ditemukan dalam Pasal 66 UU Cipta Kerja. Hal ini akan berakibat hubungan kerja alih daya makin menjamur dan bisa dilakukan di berbagai jenis pekerjaan, padahal sudah terbukti bahwa bentuk hubungan kerja yang melibatkan pihak ketiga sebagai perantara layaknya alih daya cenderung tidak menguntungkan bagi pekerja.

Namun demikian, dalam UU Cipta Kerja syarat-syarat dan perlindungan hak bagi pekerja dalam kegiatan alih daya atau *outsourcing* masih tetap dipertahankan. Dalam kegiatan alih daya, UU ini memasukkan prinsip pengalihan perlindungan hak bagi pekerja apabila terjadi pergantian perusahaan alih daya (Pasal 66 ayat (3)).

#### **4. Pemutusan Hubungan Kerja (PHK)**

Pasal 151 UU Ketenagakerjaan menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Pengusaha, pekerja/buruh, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah, **dengan segala upaya harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja.**
- (2) Dalam hal segala upaya telah dilakukan, tetapi pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindari, maka maksud pemutusan

hubungan kerja **wajib dirundingkan** oleh pengusaha dan serikat pekerja/serikat buruh atau dengan pekerja/buruh apabila pekerja/buruh yang bersangkutan tidak menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh.

- (3) Dalam hal perundingan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) benar-benar tidak menghasilkan persetujuan, pengusaha hanya dapat memutuskan hubungan kerja dengan pekerja/buruh setelah memperoleh penetapan dari lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Dari ketentuan ayat (1), dengan adanya rumusan “...., dengan segala upaya harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja” menandakan bahwa PHK merupakan hal yang sangat dihindari dalam hubungan industrial Pancasila. Hubungan industrial Pancasila sendiri adalah hubungan antara para pelaku dalam proses produksi barang dan jasa (pekerja, pengusaha dan pemerintah) didasarkan atas nilai yang merupakan manifestasi dari keseluruhan sila-sila dari Pancasila dan Undang-Undang 1945 yang tumbuh dan berkembang di atas kepribadian bangsa dan kebudayaan nasional Indonesia.<sup>30</sup>

Sedangkan ketentuan ayat (2) dan (3) merupakan upaya pemerintah untuk melindungi pekerja/buruh agar PHK tidak dilakukan secara sepihak oleh pemberi kerja, sebab setiap bentuk PHK wajib dirundingkan oleh kedua belah pihak. Apabila tidak tercapai kesepakatan, PHK baru bisa terjadi setelah memperoleh penetapan dari lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Penetapan dari lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial ini juga merupakan bentuk hadirnya negara dalam mengupayakan agar PHK tidak merugikan salah satu pihak.

Dalam UU Cipta Kerja, Pasal 151 ayat (1) mengalami perubahan sebagai berikut:

- (1) Pengusaha, pekerja/buruh, serikat pekerja/serikat buruh, dan pemerintah harus mengupayakan agar tidak terjadi pemutusan hubungan kerja.

---

<sup>30</sup>Muhajir, “Hadapi Era Industri 4.0, Penerapan Hubungan Industrial Pancasila Harus Holistik”, <https://m.suarakarya.id/detail/82986/Hadapi-Era-Industri-40-Penerapan-Hubungan-Industrial-Pancasila-Harus-Holistik> (diakses pada 2 Desember 2020).

- (2) Dalam hal pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindari, maksud dan alasan pemutusan hubungan kerja **diberitahukan** oleh pengusaha kepada pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/serikat buruh.
- (3) Dalam hal pekerja/buruh telah diberitahu dan menolak pemutusan hubungan kerja, penyelesaian pemutusan hubungan kerja wajib dilakukan melalui perundingan bipartit antara pengusaha dengan pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/serikat buruh.
- (4) Dalam hal perundingan bipartit sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mendapatkan kesepakatan, pemutusan hubungan kerja dilakukan melalui tahap berikutnya sesuai dengan mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Ketentuan Pasal 151 ayat (1) UU Cipta Kerja masih sama dengan ketentuan Pasal 151 ayat (1) UU Ketenagakerjaan. Namun, dalam ayat (2) terjadi perbedaan pengaturan antara UU Cipta Kerja dengan UU Ketenagakerjaan, di mana dalam ayat (2) UU Cipta Kerja disebutkan: “...., maksud dan alasan pemutusan hubungan kerja **diberitahukan** oleh pengusaha kepada pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/serikat buruh. Munculnya kata ‘diberitahukan’ dalam ayat ini dapat menimbulkan kemungkinan adanya PHK sepihak oleh pemberi kerja, sebab PHK hanya perlu diberitahukan oleh pengusaha kepada pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/buruh.”

Dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, kemungkinan adanya kesewenang-wenangan pengusaha dalam melakukan PHK dibatasi oleh ketentuan PHK wajib didahului dengan perundingan dan hanya bisa dilakukan setelah ada penetapan PPHI. Dalam UU Cipta Kerja, perlindungan ini hilang karena Pasal 151 ayat (2) membuka kemungkinan PHK dilakukan hanya melalui pemberitahuan sepihak dari pengusaha ke pekerja. Bagi pekerja, menolak PHK juga bukan sesuatu yang mudah untuk dilakukan. Posisi pekerja yang tidak seimbang dengan pemberi kerja, keterbatasan pengetahuan atas hak-haknya sebagai pekerja, atau rasa takut pekerja terhadap pemberi kerja sering kali membuat pekerja tidak berdaya ketika dihadapkan dengan situasi PHK.

Selanjutnya, mengenai pembayaran pesangon jika terjadi PHK. Pasal 156 UU Ketenagakerjaan mengatur bahwa pengusaha wajib

membayar uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak jika terjadi PHK. Dalam UU Cipta Kerja Pasal 156 ayat (1), aturan tersebut tetap ada: “Dalam hal terjadi pemutusan hubungan kerja, pengusaha wajib membayar uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima”. Uang penggantian hak yang ini meliputi cuti tahunan yang belum diambil dan belum gugur, biaya atau ongkos pulang pekerja dan keluarganya ke tempat mereka diterima bekerja, penggantian uang perumahan serta pengobatan dan perawatan, dan hal-hal lain yang ditetapkan dalam perjanjian kerja atau perjanjian bersama.

UU Cipta Kerja mengubah ketentuan mengenai besaran pesangon dan penghargaan masa kerja yang bisa didapatkan oleh pekerja saat terjadi PHK. Pada UU Ketenagakerjaan, besaran pesangon dan penghargaan masa kerja yang didapatkan saat terjadi PHK dipengaruhi tidak hanya oleh lama waktu kerja, namun juga alasan terjadinya PHK. Pada UU Cipta Kerja, hubungan antara alasan PHK dengan besaran pesangon dan/atau penghargaan masa kerja dihilangkan, sehingga pengali pesangon dan/atau penghargaan masa kerja yang semula dapat mencapai 32 kali upah juga tidak ada lagi.<sup>31</sup> Pada UU Cipta Kerja, batas maksimal pesangon dan/atau penghargaan masa kerja diberikan maksimal 25 kali upah dengan skema pembayaran 19 kali oleh perusahaan dan enam kali oleh pemerintah melalui BPJS Ketenagakerjaan dengan jaminan kehilangan pekerjaan (JKP).<sup>32</sup>

Jaminan kehilangan pekerjaan ini diharapkan pemerintah mampu menggantikan pengurangan pesangon jika terjadi PHK. Iuran jaminan kehilangan pekerjaan dibayar oleh pemerintah pusat. Masalahnya, manfaat jaminan kehilangan pekerjaan ternyata tidak difokuskan dalam bentuk uang, namun “berupa uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja”. Tidak dijelaskan secara rinci berapa persentase besaran uang yang akan didapatkan pekerja yang terkena PHK melalui skema

---

<sup>31</sup>Pekerja yang bekerja dengan masa kerja 24 tahun ke atas yang di-PHK karena meninggal, pensiun, efisiensi, dan perusahaan merger, dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan berhak mendapat pesangon dan uang penghargaan masa kerja sebesar 32 kali upah bulanan.

<sup>32</sup>Bagi pekerja dengan masa kerja 24 tahun atau lebih. Dengan perhitungan pesangon 9 bulan upah dan/atau penghargaan masa kerja 10 bulan upah.

jaminan kehilangan pekerjaan ini. Hanya disebutkan bahwa jaminan kehilangan pekerjaan diberikan paling banyak 6 (enam) bulan upah.<sup>33</sup>

Namun demikian, mengenai kewajiban perusahaan untuk membayar pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima, ada ketentuan baru dalam UU Cipta Kerja yang memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh yang mengalami PHK untuk memastikan dipenuhinya kewajiban perusahaan tersebut. Pasal 185 ayat (1) UU Cipta Kerja menentukan bahwa: “Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2), Pasal 68, Pasal 69 ayat (2), Pasal 80, Pasal 82, Pasal 88A ayat (3), Pasal 88E ayat (2), Pasal 143, **Pasal 156 ayat (1)**, atau Pasal 160 ayat (4) dikenai sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp400.000.000,- (empat ratus juta rupiah)”.

Dengan adanya ketentuan ini, maka ada jaminan bagi pekerja/buruh untuk menerima pembayaran pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima apabila ia mengalami PHK. Sanksi pidana ini sebelumnya tidak ada dalam UU Ketenagakerjaan, sehingga perusahaan bisa suka-suka membayar pesangon karena tidak ada sanksi pidana yang membatasi. Menurut Menteri Ketenagakerjaan Ida Fauziyah, sepanjang tahun 2019, hanya 27% perusahaan yang mematuhi ketentuan pesangon pada UU No. 13 Tahun 2003.<sup>34</sup>

Selanjutnya, UU Cipta Kerja menghapuskan kewajiban penggantian perumahan serta pengobatan dan perawatan bagi pekerja yang terkena PHK. Sebelumnya Pasal 156 ayat (4) huruf c mengatur: “Penggantian perumahan serta pengobatan dan perawatan ditetapkan 15% (lima belas persen) dari uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja bagi yang memenuhi syarat”.

---

<sup>33</sup>UU Cipta Kerja dalam perubahan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasal 46D.

<sup>34</sup>Syahrizal Sidik, “Menaker: Pengusaha Patuh Pesangon Cuma 27%, Sisanya Suka-Suka”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200222200244-4-139839/menaker-pengusaha-patuh-pesangon-cuma-27-sisanya-suka-suka> (diakses pada 03 Desember 2020).

UU Cipta Kerja juga menghapus Pasal 158 UU Ketenagakerjaan yang sebelumnya mengatur tentang kesalahan berat yang dapat dijadikan alasan melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK). UU Cipta Kerja menghapus sejumlah ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan yang mengatur tentang alasan PHK dan besaran kompensasinya. Misalnya, menghapus Pasal 162 UU Ketenagakerjaan yang mengatur buruh yang mengundurkan diri atas kemauan sendiri memperoleh uang penggantian hak dan uang pisah.

Begitu pula alasan PHK karena perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan sebagaimana diatur dalam Pasal 163 ayat (1) dan (2) UU Ketenagakerjaan. UU Cipta Kerja menghapus ketentuan ini berikut besaran kompensasi pesangon yang dapat diterima buruh baik jumlahnya satu atau dua kali ketentuan. Hal serupa juga menghapus ketentuan PHK lain, seperti Pasal 166 yang sebelumnya mengatur PHK karena buruh meninggal dunia, ahli warisnya mendapatkan kompensasi pesangon sebesar 2 kali ketentuan.

#### **5. PHK karena Cacat Kecelakaan Kerja**

Dalam Pasal 154A ayat (1) huruf m UU Cipta Kerja disebutkan bahwa salah satu alasan pemutusan hubungan kerja (PHK) adalah “Pekerja/buruh mengalami sakit berkepanjangan atau cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya setelah melampaui batas 12 bulan”. Ketentuan ini mengubah Pasal 172 UU Ketenagakerjaan yang sebelumnya mengatur bahwa: “Pekerja/buruh yang mengalami sakit berkepanjangan, mengalami cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya setelah melampaui batas 12 (dua belas) bulan **dapat mengajukan** pemutusan hubungan kerja”.

Adanya kata “dapat mengajukan”, maka pekerja/buruh dapat memilih untuk memutuskan hubungan kerja dengan mengundurkan diri atau tetap bekerja di perusahaan tersebut. Namun, dihapuskannya kata “dapat mengajukan” dalam rumusan pasal di UU Cipta Kerja berakibat kewenangan menentukan PHK mutlak berada di pihak pengusaha. Hal ini memberikan ketidakadilan bagi pekerja yang menjadi penyandang disabilitas karena kecelakaan kerja. Pengaturan ini juga kontraproduktif dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang dalam Pasal 11 mengatur bahwa

Penyandang Disabilitas memiliki hak pekerjaan yang meliputi: hak tidak diberhentikan karena alasan disabilitas (Pasal 11 huruf d); hak mendapatkan program kembali bekerja (Pasal 11 huruf e); penempatan kerja yang adil, proporsional, dan bermartabat (Pasal 11 huruf f); dan hak memperoleh kesempatan dalam mengembangkan jenjang karier serta segala hak normatif yang melekat di dalamnya (Pasal 11 huruf g).

Selain itu pilihan untuk menggunakan istilah “cacat” pada Bab Ketenagakerjaan, adalah karena menyamakan dengan istilah yang telah ada sebelumnya di UU Ketenagakerjaan. Padahal, UU Ketenagakerjaan telah ada jauh sebelum UU 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas diundangkan. Artinya, jika memang tujuan UU Cipta Kerja adalah harmonisasi peraturan perundang-undangan, penting untuk memperhatikan undang-undang maupun peraturan perundangan lain terkait. Pengaturan yang kontradiktif dengan undang-undang lain, sebagaimana Pasal 156A ayat (1) huruf m ini, justru akan menimbulkan masalah disharmonisasi baru.

Dari berbagai uraian di atas, beberapa perubahan dalam kluster ketenagakerjaan UU Cipta Kerja ini nampak kurang memberikan kemanfaatan bagi para pekerja/buruh sehingga menyebabkan banyak para buruh menolak kehadiran UU tersebut. Jeremy Bentham menganggap hukum pertama-tama harus dapat memberikan kebahagiaan kepada individu-individu.<sup>35</sup> Masyarakat pada umumnya mengharapkan sebuah manfaat dalam pelaksanaan hukum. Hukum hadir di masyarakat harus mampu memberikan sebuah manfaat atau kegunaan. Jangan sampai ketika hukum dilaksanakan malah menimbulkan sebuah keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.<sup>36</sup> Bentham juga menyatakan bahwa hukum baru dapat diakui sebagai hukum jika ia memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang.<sup>37</sup> Senada dengan hal itu, John Stuart Mill berpendapat bahwa sebuah tindakan atau kebijakan dianggap benar ketika mengutamakan kebahagiaan, dan keliru jika cenderung menghasilkan berkurangnya kebahagiaan.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>Darji Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 118.

<sup>36</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 160.

<sup>37</sup>Mohamad Aunurrohim, “*Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia, 2017*”, <http://www.academia.edu.com> (diakses pada 3 Desember 2020), hlm. 7.

<sup>38</sup>Karen Leback, *Teori-Teori Keadilan*, (Bandung: Nusamedia, 2015), hlm. 14.

Pemerintah seharusnya membuat regulasi yang tidak saja membuat pengusaha lebih mudah berinvestasi, tetapi juga memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh. Karena jika peraturan yang dibentuk pemerintah makin melemahkan posisi pekerja/buruh, maka potensi terjadinya eksploitasi oleh perusahaan terhadap pekerja/buruh menjadi lebih terbuka. Sebab meskipun telah ada UU No. 13 Tahun 2003 yang mengatur mengenai hubungan ketenagakerjaan, namun faktanya para pekerja/buruh dalam posisi rentan mengalami tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh perusahaan karena posisi yang timpang. Adanya UU No.11 Tahun 2011 tentang Cipta Kerja ini seharusnya menjadi penengah antara kepentingan para buruh dan pengusaha. Apabila sudah terjadi relasi yang harmonis antara buruh dan pengusaha, maka situasi dan kondisi di suatu perusahaan akan stabil dan secara otomatis akan berdampak pada produktifnya sebuah perusahaan yang berimplikasi kepada naiknya harga saham, kemudian menarik minat investor untuk menanamkan sahamnya di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus saling terkait, selaras, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat membentuk suatu sistem hukum yang efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif dalam suatu kesatuan sistem hukum guna mencapai tujuan hukum. Hukum berfungsi untuk mewujudkan tujuan negara yakni mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan manusia secara damai. Tujuan negara ini hanya dapat dicapai dengan terselenggaranya suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis sehingga dapat membentuk sistem hukum yang mengabdikan pada tujuan negara.<sup>39</sup>

### **C. Kesimpulan**

Perubahan yang dilakukan oleh UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan antara lain terkait perjanjian kerja antar-waktu, pengupahan, alih daya (*outsourcing*), pemutusan hubungan kerja (PHK), dan PHK karena

---

<sup>39</sup>Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Sekretariat Negara, 2009), hlm. 4.

cacat kecelakaan kerja berpotensi menimbulkan masalah baru yang dapat berdampak negatif terhadap kesejahteraan pekerja/buruh. Hal ini disebabkan adanya ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antara UU No. 11 tentang Cipta Kerja dengan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dihubungkan dengan nilai Pancasila, UUD 1945 dan beberapa UU lainnya yang dapat menjadikannya melenceng dari konsepsi hubungan industrial Pancasila. Namun demikian, di sisi lain harus diakui bahwa UU Cipta Kerja telah memasukkan beberapa ketentuan baru terutama perluasan perbuatan yang dapat dikenakan sanksi pidana yang memperkuat perlindungan hukum bagi pekerja/buruh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aunurrohim, Mohamad. *Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia, 2017*. Diakses dari <http://www.academia.edu.com> (diakses pada 3 Desember 2020).
- BBC Indonesia. *Omnibus Law: Harapan Menarik Investasi dan Pembahasan yang Sentralistik*. Diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50837794>, 2019 (diakses pada 01 Desember 2020).
- Darmodiharjo, Darji. 2008. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hantoro, Novianto M. *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Leback, Karen. 2015. *Teori-Teori Keadilan*. Bandung: Nusamedia,
- Mahendra, A.A. Oka. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Diakses dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> (diakses pada 15 Oktober 2020).
- Mertokusumo, Sudikno. 2005. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhajir. *Hadapi Era Industri 4.0, Penerapan Hubungan Industrial Pancasila Harus Holistik*. Diakses dari <https://m.suarakarya.id/detail/82986/>

- Hadapi-Era-Industri-40-Penerapan-Hubungan-Industrial-Pancasila-Harus-Holistik (diakses pada 2 Desember 2020).
- Nguyen, Landau, Mahy, & Mitchell. 2015. *The Regulation of Non-Standard Forms of Employment in India, Indonesia and Vietnam*. Geneva: ILO, International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch.
- Nugroho, Setio Supto. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Sekretariat Negara.
- Oktavia, Gosanna. *Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan*. Diakses dari <https://ombudsman.go.id/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan> (diakses pada 1 Desember 2020).
- Rahmatullah, Indra. *Urgensi Study Assesment Dalam Omnibus Law RUU Cipta Kerja*. Diakses dari <https://bahasan.id/urgensi-study-assesment-dalam-omnibus-law-ruu-cipta-kerja/> (diakses pada 11 Oktober 2020).
- Rochim, Risky Dian Novita Rahayu. 2014. "Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim". *Jurnal Ilmiah*, Malang: Universitas Brawijaya.
- Sayuna, Inche. "Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris". *Tesis*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Setiadi, Wicipto. "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 7, No. 3, Desember 2018, hlm. 326.
- Sidik, Syahrizal. *Menaker: Pengusaha Patuh Pesangon Cuma 27%, Sisanya Suka-Suka*. Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200222200244-4-139839/menaker-pengusaha-patuh-pesangon-cuma-27-sisanya-suka-suka> (diakses pada 03 Desember 2020).
- Suhartono. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)". *Tesis*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.

Wargakusumah, Moh. Hasan dalam Novianti. 2012. *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.

World Bank. *Doing Business 2019, Training for Reform*. 2019. Diakses dari [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-reports/English/DB2019-report_web-version.pdf) (diakses pada 1 Desember 2020).

DUNNMY



# **Politik Perundang-Undangan Klaster Kemudahan Perizinan dalam Sistem Omnibus Law RUU Cipta Kerja Terkait Perlindungan Lingkungan**

**Fathoni, S.H., M.Hum.<sup>1</sup>**

## **A. Pendahuluan**

Indonesia berada dalam transisi pembangunan dari negara berkembang menuju negara yang maju. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan memperkuat sektor ekonomi dengan cara memajukan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah mencoba mendorong investasi yang mudah dengan cara menarik investor sebanyak-banyaknya. Investor diberikan kemudahan untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia. Apabila kita kutip konsiderans menimbang RUU Cipta Kerja tersebut, maka akan didapatkan pertimbangan sebagai berikut:

1. bahwa untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja;
2. bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang makin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi;
3. bahwa untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

- dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
4. bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai undang-undang sektor saat ini tidak memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan;
  5. bahwa upaya perubahan pengaturan yang berkaitan kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja dilakukan melalui perubahan undang-undang sektoral yang dilakukan secara parsial tidak efektif dan efisien untuk menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan hukum melalui pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus law yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa undang-undang ke dalam satu undang-undang secara komprehensif.

Pertimbangan dalam konsiderans tersebut penting untuk dianalisis, karena di dalamnya akan dapat dinilai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU Cipta Kerja yang dibentuk dengan metode omnibus law. Aras pengaturan atau politik hukum suatu peraturan perundang-undangan akan nampak pada konsiderans menimbangannya. Pada umumnya, para pembentuk undang-undang akan meletakkan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan secara berurutan, yaitu: filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan menjadi satu kesatuan yang dapat kita lihat pada RUU Cipta Kerja itu yang disebut dengan omnibus law. Namun, apakah landasan filosofis yaitu untuk menjamin pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dapat diwujudkan dengan RUU Cipta Kerja tersebut? Apakah metode omnibus law itu justru dapat “merugikan” kaum buruh dan hanya

menguntungkan pengusaha? Terutama terkait dengan ketentuan tentang perizinan lingkungan, apakah metode omnibus law yang juga menghapus beberapa ketentuan dalam undang-undang yang mengatur tentang lingkungan hidup akan justru merusak lingkungan?

Beberapa perdebatan mengenai perlu tidaknya metode omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan dalih penyederhanaan usaha perlu kajian yang mendalam. Berdasarkan penelusuran media, saat RUU Cipta Kerja disampaikan ke DPR-RI, RUU tersebut tidak dilengkapi dengan kajian naskah akademik.<sup>2</sup> Bahkan, beberapa praktisi menyarankan bahwa pembentukan RUU Omnibus Law idealnya didahului dengan kajian akademik.<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UUP3), naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Lebih lanjut ketentuan Pasal 43 ayat (3) UUP3 diatur bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap pengajuan RUU harus disertai dengan naskah akademik.

Berdasarkan naskah akademik, maka pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, meskipun faktor politik juga sangat dominan. Namun, dalam tulisan ini hanya akan dikaji dari faktor hukum. Urgensi pembentukan RUU Cipta Kerja dengan metode omnibus law juga dapat dilihat dari kajian akademik dan argumentasi yuridis lainnya yang diajukan oleh pemerintah.<sup>4</sup> Adpaun naskah akademik Omnibus Law Cipta Kerja terdiri

---

<sup>2</sup>Rizkyan Adiyudha, "Omnibus Law Dituntut Miliki Kajian Akademik Yang Jelas", *Republika.co.id*, <https://republika.co.id/berita/q7g421428/omnibus-law-dituntut-miliki-kajian-akademik-yang-jelas>, Jakarta, 2020.

<sup>3</sup>"Praktisi Hukum: Idealnya Ada Kajian Akademis Sebelum RUU Omnibus Law Dibuat", *independensi.com*, <https://independensi.com/2019/12/30/praktisi-hukum-idealnya-ada-kajian-akademis-sebelum-ruu-omnibus-law-dibuat/>, Jakarta, 2019.

<sup>4</sup>RUU Cipta Kerja merupakan RUU yang diajukan oleh presiden untuk dibahas

dari 79 RUU, 15 bab dengan 174 pasal. Tulisan ini fokus hanya pada beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-2009) yang dicabut oleh RUU Cipta Kerja.

## B. Pembahasan

### 1. Konsep Omnibus Law

Di dalam Black's Law Dictionary, tidak ditemukan frasa "omnibus law", namun terdapat kata 'omnibus' yang berarti, *for all; containing two or more independent matters. Applied to a count in a declaration, and to a bill of legislation, and perhaps to a clause in a will, which comprises more than one general subject.*<sup>5</sup> Dengan demikian, omnibus dapat dimaknai sebagai "Untuk semua; mengandung dua atau lebih masalah independen. Diterapkan pada suatu hitungan dalam suatu deklarasi, dan pada suatu rancangan undang-undang, dan mungkin pada suatu klausul dalam surat wasiat, yang terdiri dari lebih dari satu subjek umum."

Lebih lanjut, dalam Black's Law Dictionary terdapat frasa "omnibus bill" yang diartikan, *"In legislative practice, a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment."*

Kata 'omnibus' bukan berasal dari khazanah bahasa Inggris, namun berasal dari bahasa Latin yang muncul dari ungkapan "*omnibus idem babitus*"<sup>6</sup> yang dapat diterjemahkan dalam bahasa Inggris "*meant to all the same thing*", maksudnya segala hal yang sama. Kata 'omnibus' dengan demikian bermakna segala sesuatu yang sama. Jika dikaitkan dengan undang-undang (omnibus law), maka dapat

---

bersama dengan DPR RI.

<sup>5</sup>Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 3rd Editio (Washington D.C.: West Publishing CO, 1933), p. 1290.

<sup>6</sup>A N Eulogium and others, 'Montesquieu , The Spirit of Laws ( 1777 ): The Online Library of Liberty classics in the history of liberty charles louis de secondat, baron de montesquieu, the spirit of laws, 2 vols. in 1 ( 1777 ) volumes i and ii of the complete works of m . de mon', 1777, 2004, 1-702 (p. 575).

diartikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama.

David Epstein mengungkapkan terkait omnibus ini dengan ungkapan

*“And with the rise of omnibus legislation, focus on major bills becomes even less problematic, as many significant enactments are combined into a single measure. On the other hand, we do not doubt that the patterns we find in our data will be modified somewhat by the inclusion of less important legislation, and therefore our findings should be understood to be circumscribed accordingly.”*<sup>7</sup>

“Dan dengan munculnya Undang-Undang Omnibus, fokus pada ketentuan (*bill*) utama menjadi makin tidak bermasalah, karena banyak peraturan signifikan digabungkan menjadi satu ukuran tunggal. Di sisi lain, kami tidak meragukan bahwa pola yang kami temukan dalam data kami akan sedikit dimodifikasi dengan dimasukkannya undang-undang yang kurang penting, dan oleh karena itu temuan kami harus dipahami dibatasi oleh hal tersebut.”

Epstein dengan demikian telah “menduga” bahwa omnibus dapat saja memasukkan undang-undang yang kurang penting menjadi satu kesatuan. Metode omnibus diprediksi akan memperkuat pertumbuhan dalam pemerintahan. Undang-Undang Omnibus dicatat pertama kali di Schick (1979), dan dibahas lebih lanjut di Smith (1989), Wildavsky (1992), dan Brady dan Volden (1997), dan lainnya.<sup>8</sup>

## 2. Beberapa Ketentuan Pasal Pada UUPPLH-2009 yang Dicabut Atau Diubah

RUU Cipta Kerja mengubah dan mencabut beberapa ketentuan dalam UUPPLH-2009 sebagaimana diatur dalam Pasal 22 RUU Cipta Kerja, yaitu:

“Dalam rangka memberikan kemudahan bagi pelaku usaha dalam memperoleh persetujuan lingkungan, undang-undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan terkait perizinan berusaha yang

---

<sup>7</sup>David Epstein and Sharyn O Halloran, “Delegating Power : A Transaction Cost Politics Under Separate Powers”, September, 1997, p. 114.

<sup>8</sup>Epstein and Halloran, p. 113.

diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).”

Titik tekannya adalah pada frasa “mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan terkait perizinan berusaha.” Dengan demikian, RUU Cipta Kerja yang di dalamnya termasuk pengaturan ulang UUPPLH-2009 terutama yang dianggap “menghambat” perizinan berusaha akan diubah, dihapus, atau ditetapkan pengaturan baru yang “mempermudah” perizinan berusaha.

a. Ketentuan Pasal 1 angka 11 UUPPLH-2009 diubah sehingga menjadi:

“Analisis mengenai dampak lingkungan hidup yang selanjutnya disebut amdal adalah kajian mengenai dampak penting pada lingkungan hidup dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan **untuk digunakan sebagai pertimbangan pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.**”<sup>9</sup>

Bandingkan dengan redaksi pasal pada UUPPLH-2009

“Analisis mengenai dampak lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup **yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.**”

Dalam RUU Cipta Kerja, amdal hanya berlaku sebagai “bahan pertimbangan” dalam pengambilan keputusan, sedangkan dalam UUPPLH-2009, amdal “diperlukan bagi proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, maka perubahan rumusan atau definisi operasional amdal akan meredefinisi amdal yang semula merupakan syarat pengambilan keputusan, menjadi hanya sebagai pertimbangan pengambilan keputusan.

b. Ketentuan Pasal 20 ayat (3), “Setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan:

---

<sup>9</sup>Cetak tebal oleh penulis.

- a. memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan
- b. mendapat persetujuan dari pemerintah pusat.

Ketentuan pada Pasal 20 ayat (3) huruf b telah menafikan peran pemerintah daerah dalam memberikan persetujuan pembuangan limbah ke media lingkungan hidup.

- c. Ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUPLH-2009 yang mengatur tentang kewajiban amdal disimplifikasi menjadi “Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan amdal merupakan proses dan kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup, sosial, ekonomi, dan budaya.”
  - d. Ketentuan Pasal 24 yang mengatur tentang dokumen amdal yang merupakan dasar penetapan keputusan kelayakan lingkungan direduksi menjadi hanya dasar uji kelayakan lingkungan hidup. (dalam RUU Cipta Kerja diatur dalam Pasal 24 ayat (1)). Uji kelayakan dilakukan oleh pemerintah pusat (vide ayat (2)), sehingga dengan demikian meniadakan kewenangan pemerintah daerah.
3. Dampak RUU Cipta Kerja terhadap Lingkungan Hidup

Sebagaimana uraian di atas, maka hampir seluruh kewenangan pemerintah daerah dalam perizinan lingkungan hidup diresentralisasi atau ditarik kembali menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini secara pemerintahan akan menimbulkan kestabilan karena tidak akan terjadi lagi tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pemberian izin. Kajian secara hukum dan kemaslahatan lingkungan justru sebaliknya. Kemudahan berusaha yang demikian akan cenderung makin mempercepat kerusakan lingkungan.

4. Kemudahan Berusaha

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan paradoks filosofi izin dan kemudahan berusaha (investasi). Di satu sisi perizinan “berwatak” membatasi, sedangkan kemudahan berusaha memberikan kemudahan bagi penyelenggaraan perizinan berusaha. Peristiwa pembangunan yang paradoks dengan kerusakan lingkungan juga tengah terjadi di sekitar kita. Reklamasi Teluk Lampung, Teluk Jakarta, Teluk Benoa, misalnya dapat dijadikan

contoh di mana pembangunan justru membawa efek merusak ketimbang memelihara lingkungan. Beberapa menimbulkan konflik lingkungan, misalnya konflik semen Rembang yang dikenal dengan konflik Cekungan Watu Putih. Kegelisahan kaum intelektual memang bukan tanpa sebab. Kaum intelektual sejatinya merupakan garda depan sebagai penjaga kelestarian lingkungan. Indonesia adalah salah satu dari sedikit negara yang kaya akan sumber daya alam (SDA). Kelestarian SDA Indonesia bukan hanya menjadi kepentingan pemerintah dan rakyat Indonesia, tetapi juga dunia.

Hutan tropis Indonesia sebagai hutan terluas setelah hutan Amazon di Brasil merupakan paru-paru dunia. Kebijakan global juga berkepentingan terhadap kelestarian alam Indonesia. Tentu saja SDA tidak hanya dipahami sebagai hutan *an sich*. Dalam artian luas, alam Indonesia meliputi darat, laut dan udara. Tugas ilmuwan—terutama di bidang hukum—adalah menelaah, apakah hukum yang ada (baca: peraturan) telah mendukung upaya kelestarian lingkungan. Apabila ditarik sampai fondasi hukum Indonesia, UUD NRI Tahun 1945, maka patut dipertanyakan apakah konstitusi negara sudah memberikan jaminan keberlanjutan lingkungan. Dari sinilah wacana tentang kontitusi hijau (*green constitution*) dikemukakan bersandingan dengan *ecocracy*.<sup>10</sup> Jimly berpendapat bahwa wacana *green constitution* dan *ecocracy* dalam UUD NRI Tahun 1945 bisa dilihat dalam Pasal 28H ayat (1) yang mengatur tentang *sustainable development* dan Pasal 33 ayat (4) yang mengatur tentang wawasan lingkungan. Konstitusi yang sudah bernuansa hijau harus diikuti dengan peraturan dan kebijakan yang juga hijau. Ilmu pengetahuan pada hakikatnya bermula dari kegelisahan. Dalam filsafat, ini yang disebut dengan keingintahuan (*curiosity*) sebagai sifat dasar manusia. Kegelisahan pula yang menggerakkan manusia untuk bergerak menuju kebaikan, yang dalam kajian filsafat manusia, setiap manusia akan mempunyai kecenderungan kepada kebaikan.

---

<sup>10</sup>Lihat Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: 2009). Pada bagian kedua bukunya, Jimly mengenalkan istilah *ecocracy* (kedaulatan lingkungan hidup). Gagasan ini sebenarnya mengadopsi teori kedaulatan lain yang sudah dikenal sebelumnya, seperti teokrasi (kedaulatan Tuhan), demokrasi (kedaulatan rakyat), nomokrasi (kedaulatan hukum) dan monarki (kedaulatan raja).

Fenomena lainnya adalah sering kali kewenangan untuk memberikan izin oleh pemerintah/pemerintah daerah dijadikan instrumen untuk meraih keuntungan materi bagi pejabat yang berwenang menerbitkan izin, namun justru merugikan lingkungan. Fenomena ini diperparah dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang meniscayakan kemandirian daerah dalam mengelola potensi di daerahnya. Sektor usaha yang sejatinya menjadi pendorong kemajuan daerah juga dimaksimalkan demi peningkatan daya saing daerah yang muaranya adalah kesejahteraan masyarakat, justru menjadi faktor yang “merusak” lingkungan, dengan diberikannya izin yang dengannya sektor usaha menjadi leluasa untuk merusak alam (lingkungan).

Kemudahan investasi menjadi salah satu indikator daya saing daerah, sehingga setiap daerah kemudian menyusun kebijakan kemudahan dan insentif investasi dan untuk menarik investor. Salah satu kemudahan investasi adalah penyederhanaan perizinan di daerah yang dilembagakan menjadi pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) bidang perizinan dan non-perizinan mulai dari tingkat pemerintah pusat sampai pemerintah kabupaten/kota. Pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) pada dasarnya diselenggarakan dalam rangka mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau untuk menyatukan proses pengelolaan pelayanan baik yang bersifat pelayanan perizinan dan non-perizinan.

Perizinan yang semestinya dimaknai sebagai fungsi pengawasan dan pengendalian paradoks dengan penyederhanaan perizinan. Pemerintah daerah sering kali memaknai izin sebagai kewenangan yang bersifat ekonomis, yaitu sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD), sedangkan dunia usaha menginginkan kemudahan dalam pengurusan izin investasi. Padahal, semestinya setiap pemerintah daerah dapat menghilangkan hambatan berupa mekanisme perizinan yang sulit dan tidak jelas prosedurnya. Dengan demikian, “sumbatan” tersebut dapat dikurangi sehingga sektor usaha dapat dengan mudah menanamkan modal (investasi) tanpa mengurangi fungsi pengawasan dalam izin yang sering kali berakibat negatif terhadap lingkungan.

Kegelisahan lingkungan yang merupakan diskursus antara keniscayaan kerusakannya dan harapan akan kelestariannya juga

menghantui para ilmuwan dan pengambil kebijakan. Pemikiran-pemikiran tentang *deep ecology* yang diperkenalkan Arne Naess, *The Web of Life* sampai dengan *Turning Point* sebagaimana diintrodusir oleh Fritjof Capra,<sup>11</sup> etika lingkungan yang dikemukakan A. Sonny Keraf, sampai pendekatan politik hukum lingkungan dalam paradigma ekologi holistik Muhammad Akib<sup>12</sup> pada hakikatnya adalah artifak dari kegelisahan tersebut.

Arne Naess mengungkapkan istilah *deep ecology* pada tahun 1973 dengan artikelnya “The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary”. Naess mengungkapkan kegelisahannya tentang arogansi pendudukan di Eropa dan Amerika Utara yang *human-centered*, sehingga lingkungan menjadi rusak. Ia menawarkan sebuah paradigma baru (*shallow*) yang mengubah pandangan dunia terhadap lingkungan.<sup>13</sup> Naess berpandangan bahwa ekologi dalam arti akademis sempit bersandar pada dua hal dasar, yaitu: (1) aksiologinya berangkat dari “*egalitarianisme biosentris*”, bahwa seluruh makhluk hidup di alam ini berkedudukan sejajar, sehingga manusia tidak boleh mendominasi alam; dan (2) secara ontologi (studi keberadaan), alam ini terdiri dari individu-individu yang saling terkait.

Konsep Naess ini tentu tidak tanpa kritik. Muhammad Akib, misalnya menawarkan konsep “keadilan lingkungan” (*ecojustice*). Akib menguraikan bahwa lingkungan memiliki hak dan manusia mengelolanya untuk mewujudkan masa depan yang hijau (*green future*). Jalan yang ditempuh, salah satunya, melalui instrumen hukum yang pro lingkungan. Dengan pendekatan hukum, Akib mengungkapkan:

*“The theory of “deep ecology” emerged from the aware of the weaknesses in the failure of mechanistic paradigm. It drives to shift into a new paradigm that is more comprehensive and prioritize values rather than the values of justice legalistic procedural aspect - formal. Enforcement of environmental laws in the holistic paradigm is not founded on three basic principles. First, using all the instruments of law, especially administrative law, criminal and civil comprehensively (not fragmented or fragmented).”*<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup>Fritjof Capra, *The Turning Point*, (New York: Bantam Book, 1988).

<sup>12</sup>Lihat Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Press), 2014.

<sup>13</sup>Encyclopedia of Environmental Ethic and Philosophy, pp. 206 – 207.

<sup>14</sup>Muhammad Akib, Fathoni, “Learning Environmental Rights, Finding Green

Indonesia dengan kemajemukan penduduknya mempunyai nilai religiusitas yang tinggi. Bahkan, sila pertama Pancasila adalah “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Artinya, Indonesia adalah negara yang mengakui adanya Tuhan, walaupun bukan negara agama (teokrasi). Islam sebagai agama yang dipeluk mayoritas penduduknya semestinya dapat mewarnai hukumnya dengan tidak menafikan penduduk beragama selain Islam. Nilai-nilai Islam sebagai sumber ilmu pengetahuan, semestinya dipakai dalam pembentukan hukum. Pengetahuan yang fundamental filsafat, epistemologi dan aksiologinya lebih sering mengadopsi cara pandang Barat, sudah semestinya mulai diubah. Penelitian ini tidak bermaksud mengemukakan tentang Islamisasi Pengelolaan Lingkungan, namun lebih elok bila menggunakan ungkapan pengelolaan lingkungan yang berparadigma profetik. Dimensi kata profetik lebih universal dan dapat diterima, yang Kuntowijoyo mengistilahkannya dengan Ilmu Sosial Transformatik, yaitu mencoba menuangkan nilai-nilai agama ke dalam khazanah ilmu pengetahuan. Paradigma profetik ini dapat dimaknai sebagai paradigma yang tidak hanya menjelaskan dan mengubah fenomena sosial, tetapi juga memberi petunjuk ke arah mana transformasi itu dilakukan, untuk apa dan oleh siapa. Oleh karena itulah ilmu sosial profetik tidak sekadar mengubah demi perubahan, tetapi mengubah berdasarkan cita-cita etik dan profetik tertentu, termasuk dalam instrumen perizinan yang berkeadilan lingkungan.

Frasa berkeadilan lingkungan meniscayakan posisi lingkungan yang menjadi subjek dalam pembangunan. Hal ini mengandaikan bahwa lingkungan merupakan subjek hukum dalam kaitannya dengan pembentukan norma yang terkait dengan lingkungan.

Pendekatan *deep ecology* sebagaimana dikemukakan Arne Naess yang kemudian dikembangkan menjadi *ecojustice*, pada dasarnya telah menunjukkan bahwa ilmuwan telah menyadari bahwa lingkungan pada hakikatnya harus diperlakukan secara adil. Kesadaran bahwa pada hakikatnya lingkungan adalah titipan generasi yang akan datang untuk kita “kembalikan” dalam kondisi utuh. Merusak lingkungan sama artinya dengan mewariskan kesengsaraan bagi generasi setelah kita.

---

Future: The Road To Ecojustice”. *Journal of Law, Policy and Globalization*, (Vol. 21, 2014), p. 29.

Salah satu contoh adalah memaknai perizinan yang bersifat membatasi dikaitkan dengan investasi yang bersifat memudahkan. Pendekatan hermeneutika dua arah ini mencari jalan antara dualitas izin dan investasi tersebut. Dengan demikian, hal ini adalah diskursus perantara antara “kutub izin” dan “kutub investasi”. Sebagai peneliti yang sedang melakukan penafsiran, maka diperlukan pekerjaan berupa mendekonstruksi dengan urutan kerja sebagai berikut:

*Menafsirkan makna izin → menafsirkan makna kemudahan investasi → menyusun dualisme → menyusun ambiguitas → menyusun imajinasi narasi dan penilaian hermeneutika → menyusun dialektika izin dan investasi → menyusun norma.*

Cara kerja di atas merupakan tema yang berulang dan lazim (merupakan metode klasik) dalam epistemologi dan filsafat. Untuk membandingkan 2 (dua) hal yang berbeda, harus dilakukan dikotomi (pemisahan), sehingga dua hal tersebut akan nampak benar-benar terpisah, kemudian diambil persamaannya untuk disusun dialektika antara keduanya.

Bila dilihat dari cara kerja tersebut, maka politik perundang-undangan dalam UU Omnibus Law dimulai dengan menafsirkan teks UUPPLH yang terkait dengan kemudahan berusaha.

### **C. Penutup**

Omnibus law dimaksudkan sebagai penyatuan beberapa ketentuan undang-undang yang sejenis. Dalam hal ini, RUU Cipta Kerja menyatukan beberapa ketentuan seperti Undang-Undang Tata Ruang, Undang-Undang Kawasan Pesisir, Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Ketenagakerjaan, dan lain-lain.

Kemudahan berusaha yang ingin dicapai oleh pemerintah pusat dengan mengusulkan RUU Cipta Kerja dengan metode omnibus law diperkirakan akan membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Beberapa kewenangan pemerintah daerah (gubernur/wali kota/

bupati) ditiadakan dalam pertimbangan maupun keputusan kelayakan lingkungan.

Dokumen amdal yang semula merupakan instrumen untuk menentukan layak tidaknya suatu usaha/kegiatan dihitung dari perspektif kelestarian lingkungan, menjadi hanya sebagai bahan uji yang akan menjadi bahan pertimbangan pemerintah pusat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiyudha, Rizkyan. 2020. "Omnibus Law Dituntut Miliki Kajian Akademik Yang Jelas". *republika.co.id* (Jakarta). Diakses dari <https://republika.co.id/berita/q7g421428/omnibus-law-dituntut-miliki-kajian-akademik-yang-jelas>.
- Akib, Muhammad. 2014. *Politik Hukum Lingkungan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Press.
- Akib, Muhammad, & Fathoni. 2014 "Learning Environmental Rights, Finding Green Future: The Road To Ecojustice". *Journal of Law, Policy and Globalization*. Vol. 21.
- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta.
- Black, Hendry Campbell. 1933. *Black's Law Dictionary*, 3rd Edition. Washington D.C.: WEST PUBLISHING CO.
- Capra, Fritjof. 1988. *The Turning Point*. New York: Bantam Book.
- Encyclopedia of Environmental Ethic and Philosophy, pp. 206–207.
- Eulogium, A. N., et al. "Montesquieu , The Spirit of Laws ( 1777 ): The Online Library of Liberty Classics in the History of Liberty Charles Louis De Secondat, Baron De Montesquieu". *The Spirit of Laws*, 2 vols. in 1 ( 1777 ) volumes i and ii of the complete works of m. de mon', 1777, 2004, 1–702.
2019. "Praktisi Hukum: Idealnya Ada Kajian Akademis Sebelum RUU Omnibus Law Dibuat". *independensi.com* (Jakarta). Diakses dari <https://independensi.com/2019/12/30/praktisi-hukum-idealnya-ada-kajian-akademis-sebelum-ruu-omnibus-law-dibuat/>.
2020. "Bola di Tangan DPR, Mungkinkah Pembahasan Omnibus Law Rampung 100 Hari?". *Kompas* (Jakarta, 13 Februari 2020). Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/13/07160731/>

bola-di-tangan-dpr-mungkinkahpembahasan-omnibus-law-rampung-100-hari.

2020. “Di Tengah Wabah Corona, DPR Putuskan Pembahasan RUU Omnibus Law Dilanjutkan”. *Warta Ekonomi* (Jakarta, 3 April 2020). Diakses dari <https://www.wartaekonomi.co.id/read279411/di-tengah-wabah-corona-dpr-putuskan-pembahasan-ruu-omnibus-law-dilanjutkan>.

DUNNMY



# **Polemik Kewajiban Pelaksanaan Paten di Indonesia Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

**Idil Victor, S.H., M.Hum.<sup>1</sup>**

## **A. Pendahuluan**

Terbitnya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan wujud dari upaya pemerintah dalam melakukan perubahan peraturan yang berkaitan dengan faktor kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk pula di dalamnya peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja dilakukan melalui perubahan undang-undang sektor yang belum mendukung terwujudnya sinkronisasi dalam menjamin percepatan cipta kerja, sehingga diperlukan terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa undang-undang ke dalam satu undang-undang yang disusun secara komprehensif. Hal tersebut sesuai sebagaimana yang dicantumkan dalam pertimbangan dikeluarkannya UU Cipta Kerja yang merupakan omnibus law.

Menurut Pakar Hukum Tata Negara Fahri Bachmid di dalam dunia ilmu hukum, konsep “omnibus law” merupakan sebuah konsep dari suatu produk hukum yang memiliki fungsi untuk mengkonsolidir berbagai macam tema, materi, subjek serta peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda yang dapat digunakan untuk membentuk sebuah produk hukum yang besar dan holistik.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

<sup>2</sup>Bagir Manan, 1993, “Beberapa masalah hukum tatanegara Indonesia”, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=296047>.

Terlepas dari idealnya tujuan pembentukan UU Cipta Kerja sebagai omnibus law seyogyanya harus memenuhi unsur-unsur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Di dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa pembentukan hukum yang baik harus meliputi beberapa asas tak terkecuali asas dapat dilaksanakan. Efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus tetap diperhitungkan.<sup>3</sup>

Dalam UU Cipta Kerja berbagai bidang yang terkait dengan upaya peningkatan iklim investasi diramu menjadi satu undang-undang yang diharapkan mampu dilaksanakan. Meskipun diskursus terhadap omnibus law masih terus berlanjut, namun perumusan UU Cipta Kerja diharapkan mampu mewujudkan citra idealitas perundang-undangan yang diharapkan sesuai dengan realitas dan dapat memberikan esensi kepastian hukum bagi masyarakat.

Adanya sikap pro dan kontra terhadap lahirnya UU Cipta Kerja menjadi polemik berkelanjutan karena dianggap akan memberikan ketidakjelasan dari aspek hukum terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dampak tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan ketidakharmonisan peraturan baik pada tingkatan hierarki yang sama atau dengan peraturan yang berada di bawahnya.

Dalam teori jenjang hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa norma yang lebih rendah berlaku dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya hingga sampai pada norma yang tidak bisa ditelusuri lebih lanjut yang dinamakan sebagai norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dari suatu sistem norma yang ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat dan menjadi gantungan dari semua norma yang ada di bawahnya, sehingga norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> F. Y. Bo'a, 2020, "Omnibus Law (Sebuah Catatan Pinggir)", [https://books.google.co.id/books?id=fBTUDwAAQBAJ&hl=id&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.co.id/books?id=fBTUDwAAQBAJ&hl=id&source=gbs_navlinks_s).

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati Soepranto, 2007, "Ilmu Perundang-Undangan", <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=4885>.

Harmonisasi dibutuhkan untuk melepaskan tumpang tindih peraturan perundang-undangan dengan menerapkan konsep omnibus law yang berasal dalam tradisi hukum *common law* dimunculkan. Konsep mekanisme omnibus law menurut Usfunan perlunya omnibus law yang diatur dalam skema pembentukan undang-undang<sup>5</sup>.

Dalam skema pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja terkait pula dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang diubah termasuk di dalamnya peraturan yang berhubungan dengan bidang hak kekayaan intelektual yang merupakan rangkaian dari perubahan UU terkait upaya menjamin investasi agar dapat berkembang lebih baik. Pengaturan hak kekayaan intelektual dalam UU Cipta Kerja terdapat dalam BAB IV Kemudahan Berusaha pada bagian ketiga tentang Paten dan bagian keempat tentang Merk.

Hal yang mendapat perhatian adalah Pasal 20 yang menimbulkan pro dan kontra, di mana Pasal 20 ini mewajibkan pemegang paten membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia guna menunjang transfer teknologi, mendorong investasi dan pembukaan lapangan kerja bagi masyarakat lokal. Ketentuan pelaksanaan pembuatan paten yang diharuskan dibuat di Indonesia telah menimbulkan polemik sejak disahkannya UU Paten. Diharapkan dalam UU Paten yang baru yang tertuang dalam UU Cipta Kerja akan memberikan perubahan terhadap ketentuan kewajiban pelaksanaan paten di Indonesia tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penelitian ini mengangkat permasalahan tentang bagaimana ketentuan kewajiban pelaksanaan paten di Indonesia setelah lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

## **B. Pembahasan**

Pesatnya perkembangan perlindungan kekayaan intelektual dalam tatanan internasional telah menjadi sebuah isu yang besar di era globalisasi saat ini, terutama sejak disepakatinya *Agreement Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement)* sebagai salah satu pilar perjanjian *World Trade Organization (WTO)* yang dihasilkan pada

---

<sup>5</sup> M. J. Rizki, 2019, "5 Catatan Menyederhanakan Izin Investasi Melalui Omnibus Law", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5da3efc332c06/5-catatan-menyederhanakan-izin-investasi-melalui-omnibus-law>.

tahun 1986 di Uruguay Round dan Indonesia termasuk negara yang telah meratifikasinya dari 150 negara lainnya.<sup>6</sup>

Paten merupakan salah satu jenis penggolongan dari HKI. Paten merupakan hak kekayaan intelektual yang menjadi basis industri modern yang bersumber pada penemuan baru, teknologi canggih, kualitas tinggi, dan standar mutu. Paten sendiri diberikan guna melindungi invensi di bidang teknologi.<sup>7</sup>

Di Indonesia, paten diatur melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 (UU Paten). Secara internasional dasar hukum pengaturan paten adalah Paris Convention, Patent Cooperation Treaty (PCT), European Patent Convention (EPC), dan TRIPS Agreement. Indonesia meratifikasi TRIPS melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 yang berkewajiban mengharmoniskan sistem hukum KI sesuai dengan standar yang ditentukan oleh TRIPS.

Dalam perkembangan lahirnya perlindungan hak paten di Indonesia mengalami pro dan kontra dalam penerapan ketentuan-ketentuannya. Salah satu ketentuan dalam UU Paten yang mendapat sorotan adalah fokus pelaksanaan paten itu sendiri. Dalam Pasal 20 UU Paten terdapat rumusan yang mengatur tentang pelaksanaan paten sebagai berikut:

1. Pemegang paten wajib membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia.
2. Membuat produk atau menggunakan proses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menunjang transfer teknologi, penyerapan investasi dan/atau penyediaan lapangan kerja.

Dari bunyi pasal di atas yang terdapat pada ayat 1 dapat disimpulkan bahwa paten yang didaftarkan di Indonesia harus melaksanakan pembuatan produk atau menggunakan prosesnya di Indonesia. Ketentuan ini mengandung maksud bahwa pemegang paten baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang telah mengajukan permohonan dan telah mendapat perlindungan paten (*granted*) dari Indonesia berkewajiban untuk membuat produk atau proses di Indonesia.

---

<sup>6</sup> K. Roisah, *Konsep Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Sejarah, Pengertian, dan Filosofi HKI dari Masa ke Masa)*, (Malang: Setara Press, 2015).

<sup>7</sup> O. Mahendra, *Undang-Undang Paten Perlindungan Hukum Bagi Penemu dan Sarana Menggairahkan Penemuan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991).

Kewajiban lainnya adalah keharusan untuk menunjang transfer teknologi, penyerapan investasi dan/atau penyediaan lapangan kerja.<sup>8</sup>

Keluarnya UU Paten yang di dalamnya terdapat Pasal 20 tersebut pernah menimbulkan perlawanan dari Kamar Dagang Amerika Serikat yang menilai kewajiban itu menimbulkan sejumlah kekhawatiran yang signifikan bagi perusahaan asal luar negeri pemegang paten di Indonesia. Apalagi, dalam praktiknya tak sedikit perusahaan-perusahaan mendaftarkan patennya di banyak negara. Tidaklah praktis untuk mendirikan pabrik semua negara dan sebagian besar perusahaan bergantung rantai suplai dan distribusi yang canggih untuk melayani pelanggannya di seluruh dunia.

Alasan yang dikemukakan oleh Kamar Dagang Amerika Serikat yaitu menilai bahwa kewajiban tersebut bertentangan dengan asas non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*. Pasal 27 ayat (1) perjanjian TRIPS berbunyi, *Article 27 TRIPS Agreement* yang berbunyi, *patents shall be available and patent rights enjoyable without discrimination as to the place of invention, the field of technology and whether products are imported or locally produced*. "Paten harus tersedia dan hak paten dinikmati tanpa diskriminasi berkaitan dengan tempat ditemukannya, bidang teknologi dan apakah tersebut diimpor atau diproduksi di tingkat lokal.

Pengertian asas non-diskriminasi (*non-discrimination*) dalam kamus hukum dapat diartikan sebagai menghargai persamaan derajat tidak membedakan, baik para pihak, atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi dan sebagainya. Sementara dalam kamus internasional pengertian non-diskriminasi adalah non-diskriminasi sebuah tindakan atas kebijakan untuk tidak terlibat dalam diskriminasi.

Perlakuan perbuatan diskriminasi adalah perbuatan melanggar hak asasi manusia dan melanggar hukum, karena perbuatan diskriminasi tersebut dapat merugikan hak asasi orang lain, prinsip non-diskriminasi dijadikan pedoman untuk mencegah pelanggaran hak asasi dan melanggar

---

<sup>8</sup>MD, M. M., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

hukum tersebut.<sup>9</sup> Hal ini mengandung pengertian bahwa seharusnya paten tidak perlu dilaksanakan di tempat ditemukannya. Intervensi terhadap Pasal 20 yang bertentangan dengan asas non-diskriminasi yang didasarkan pada adanya prinsip *most favoured nation* (MFN) yaitu prinsip yang menekankan perlakuan yang sama bagi seluruh negara anggota WTO. Prinsip ini juga yang merupakan prinsip dasar dalam WTO.<sup>10</sup>

Prinsip ini merupakan komponen dasar dari setiap persetujuan WTO yaitu GATS 1994, GATS (*General Agreement on Trades in Services*) dan TRIPS (*Trade Related of Intellectual Property Rights*).<sup>11</sup> Dalam Pasal 1 GATS menyatakan bahwa konsesi yang diberikan kepada satu negara mitra dagang juga harus berlaku kepada semua negara lainnya. Suatu negara tidak boleh diperlakukan berbeda dengan cara yang lebih baik atau lebih buruk daripada negara lainnya. Dengan demikian, maka diharapkan semua negara akan ikut menikmati peluang yang sama dalam liberalisasi perdagangan internasional dan memikul tanggung jawab yang sama pula.<sup>12</sup>

Dengan adanya prinsip ini maka menjadikan Indonesia sebagai anggota WTO untuk wajib mematuhi. Dengan kata lain sehubungan dengan asas non-diskriminasi maka tidak boleh ada perlakuan diskriminasi di antara negara-negara anggota WTO. Selain itu, dengan adanya prinsip perlakuan nasional atau *national treatment* (NT) dalam keanggotaan WTO maka mensyaratkan suatu negara harus memperlakukan barang-barang, jasa-jasa, atau modal yang telah memasuki pasar dalam negerinya dengan cara yang sama sebagaimana negara tersebut memperlakukan produk-produk tersebut ketika dibuat, dimiliki, atau diawasi oleh warga negaranya. Namun, pemerintah Indonesia mengakui bahwa lahirnya Pasal 20 dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2016 tentang Paten yang mewajibkan kepada pemegang paten untuk membuat produk di Indonesia adalah demi kepentingan dan kemaslahatan rakyat Indonesia.

---

<sup>9</sup>N. Kholis, 2018, "Asas Non Diskriminasi dalam Contempt of Court". Jurnal Legality, ISSN: 2549-4600, Vol. 26, No. 2, September 2018-Februari 2019, Malang, diakses dari <https://doi.org/10.22219/jihl.v26i2.7797>.

<sup>10</sup>F. X. J. Priyono, 2013, "Prinsip Most Favoured Nations dan Pengecualiannya dalam World Trade Organization (WTO)". Masalah-Masalah Hukum, 42 (4), 593-600, diakses dari <https://doi.org/http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh>.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>Hatta, 2006, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATS dan WTO, Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, Bandung: Refika Aditama.

Dalam menyikapi pro dan kontra ketentuan Pasal 20 UU Paten, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Paten oleh Pemegang Paten. Terdapat beberapa materi muatan yang cenderung kontradiktif dan sumir yaitu yang pertama adalah pada Permenkumham No. 15 Tahun 2018 terkesan menegaskan semangat yang sudah diatur dalam Pasal 20 UU Paten 2016 dan yang kedua, belum ada kepastian hukum mengenai batas penundaan tidak melaksanakan kewajiban pemegang paten dan ketiga secara tersirat formulasi ketentuannya lebih pro kepada kepentingan luar negeri daripada kepentingan dalam negeri.<sup>13</sup>

**Tabel. 1**  
**Pengaturan Pelaksanaan Paten oleh Pemegang Paten**  
**Berdasarkan Permenkumham No. 15 Tahun 2018**

No	Pasal	Hal/Substansi	Keterangan
1	Pasal 1	Ketentuan umum	Sesuai dengan UU Paten 2016
2	Pasal 2	Kewajiban membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia	Sama dengan Pasal 20 UU Paten 2016, meskipun ketentuan tersebut membuka ruang/celah karena tidak/belum memberi batasan yang jelas.
3	Pasal 3	Penundaan pelaksanaan pembuatan produk atau proses paling lama 5 (lima) tahun dengan pengajuan permohonan kepada Menteri dengan disertai alasan.	1. Cenderung menegaskan Pasal 20 UU Paten 2016; 2. Belum mencerminkan arah pembangunan dan penguasaan teknologi di Indonesia; 3. Belum disertai alasan-alasan yang rigid sebagai menjadi dasar penundaan pelaksanaan pembuatan produk atau proses.
4	Pasal 4	Permohonan penundaan pelaksanaan paling lama 3 (tiga) tahun sejak tanggal pemberian paten.	Belum menjangkau pengaturan terkait dengan paten yang telah memeroleh sertifikat lebih dari 3 (tiga) tahun.
5	Pasal 5	Dalam hal disetujui oleh Menteri, penundaan pelaksanaan paten diberitahukan kepada Pemegang Paten.	Belum diatur konsekuensi hukum apabila penundaan pelaksanaan paten tidak disetujui oleh Menteri.
6	Pasal 6	Penundaan pelaksanaan paten dapat diperpanjang dengan disertai alasan	1. Belum ditentukan mengenai batas frekuensi perpanjangan dapat dilakukan; 2. Alasan yang dapat digunakan sebagai dasar penundaan juga masih sangat sumir.

<sup>13</sup>M. A., Masnun & D. Roszana, "Persoalan Pengaturan Kewajiban Pemegang Paten Untuk Membuat Produk Atau Menggunakan Proses di Indonesia". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 2019, 326–348, diakses dari <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art6>.

Sebelumnya beberapa alasan kekhawatiran bahwa Pasal 20 akan dihapus adalah terkait dengan paten di bidang obat. Dihapusnya Pasal 20 UU Paten menyebabkan obat yang dipatenkan tidak dapat diakses oleh pasien di Indonesia karena tidak ada kewajiban bagi pemilik paten obat, biasanya perusahaan farmasi asing, untuk menjual produknya di Indonesia. Setelah lahirnya UU Cipta Kerja kedudukan Pasal 20 tidak dihapus, tetapi diubah sehingga rumusan pasal tersebut menjadi sebagai berikut:

1. Paten wajib dilaksanakan di Indonesia.
2. Pelaksanaan paten sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ialah sebagai berikut:
  - a. pelaksanaan paten produk yang meliputi membuat, mengimpor, atau melisensikan produk yang diberi paten;
  - b. pelaksanaan paten proses yang meliputi membuat, melisensikan, atau mengimpor produk yang dihasilkan dari proses yang diberi paten; atau
  - c. pelaksanaan paten metode, sistem, dan penggunaan yang meliputi membuat, mengimpor, atau melisensikan produk yang dihasilkan dari metode, sistem, dan penggunaan yang diberi paten.

Berdasarkan ketentuan di atas maka pelaksanaan paten masih wajib dilaksanakan di Indonesia. Sebelumnya terdapat pendapat yang menyebutkan bahwa dalam substansi RUU Cipta Kerja dipandang lebih merujuk kepada isi perjanjian perdagangan bebas ketimbang amanat konstitusi. Seharusnya dalam era globalisasi yang makin membuka perdagangan bebas dalam memasuki era perdagangan bebas usaha industri kecil perlu mendapatkan upaya ditingkatkan dan dikembangkan supaya dapat menghasilkan produk yang mampu bersaing dalam hal mutu harga dan sistem.<sup>14</sup>

Namun, ketentuan lahirnya Pasal 20 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan kelanjutan dari ketentuan yang terdapat dalam naskah akademik UU Paten. Mengenai diberlakukannya ketentuan Pasal 20 tersebut telah memenuhi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, sebagai berikut:

---

<sup>14</sup>V. H. S. Budi, *Perlindungan Hak Cipta di Bidang Desain Tekstil*, (Bandung: 1998).

## 1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan nilai-nilai moral atau etika dari bangsa Indonesia. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik, merupakan pandangan dan cita hukum bangsa Indonesia berakar pada Pancasila yang dijunjung tinggi, di dalamnya terkandung nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta nilai lainnya yang dianggap baik dalam menata kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sebagai pengaktualisasian nilai kebenaran, keadilan yang terkandung pada Pancasila tersebut merupakan dasar dalam melakukan pembentukan perubahan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norm*) oleh suatu masyarakat menuju cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang hendak diarahkan. Karena itu, undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Oleh sebab itu, cita-cita sebagai landasan filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaklah sejalan dengan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa Indonesia itu sendiri. Karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia haruslah menjadi landasan filosofis yang terkandung di dalam setiap undang-undang yang dibuat, termasuk peraturan perundang-undangan paten, dan tidak boleh melandasi diri berdasarkan falsafah hidup bangsa dan negara lain. Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas maka landasan filosofis dalam melakukan perubahan terhadap Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten, yang merupakan hak eksklusif yang diberikan oleh negara kepada inventor dan/atau pemegang hak, dan merupakan *intangibile assets* (benda tidak berwujud) yang disamakan dengan barang bergerak yang dapat dialihkan hak kebendaannya, atau dimanfaatkan untuk jangka waktu tertentu oleh pihak lain melalui perjanjian lisensi dan pembayaran royalti. Selain itu, karena paten sebagai barang bergerak yang tidak berwujud juga dapat dialihkan

dengan cara jual-beli, hibah, pewarisan, putusan pengadilan, atau ketentuan hukum lain yang dibenarkan oleh undang-undang.

Paten diberikan oleh negara terhadap setiap invensi yang memenuhi syarat kebaruan, langkah inventif, dan dapat diterapkan di bidang industri. Persyaratan ini berlaku secara universal meski dengan gaya bahasa masing-masing negara. Paten yang merupakan hak eksklusif atau hak monopoli terbatas diberikan negara sebagai penghargaan atau insentif kepada inventor terhadap invensinya sekaligus perlindungan hukum agar inventor bermotivasi terus-menerus melakukan penelitian, mencari solusi atas masalah yang dihadapi masyarakat di bidang teknologi, dan memperoleh invensi yang dapat dipatenkan. Tujuan dari itu semua agar inventor mampu meningkatkan kesejahteraannya, dan secara makro dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Dari data statistik permohonan paten di Indonesia menunjukkan permohonan paten dari dalam negeri masih minoritas dibandingkan dari luar negeri baik untuk paten (biasa), dan paten sederhana. Dari hasil pengamatan menyimpulkan bahwa permohonan paten relatif lama dan biaya permohonan paten, terutama biaya pemeliharaan paten relatif masih dianggap mahal bagi para inventor nasional yang pada umumnya bukan para pengusaha besar. Makin banyak jumlah permohonan paten dari dalam negeri terutama yang diajukan para inventor nasional akan menunjukkan nilai kompetitif negara itu makin tinggi dan akan makin memperoleh penghargaan dari negara-negara lain.

## 2. Landasan Sosiologis

Dalam rangka menata kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga bermakna sosiologis. Di mana kehidupan di dalam masyarakat sebetulnya berpedoman pada suatu aturan yang oleh sebagian besar masyarakat dipatuhi dan ditaati karena merupakan pegangan baginya. Hubungan antar-manusia serta antara manusia dan masyarakat atau kelompoknya, diatur oleh serangkaian nilai-nilai dan kaidah yang lama kelamaan melembaga menjadi adat istiadat.

Jadi sejak dilahirkan di dunia ini manusia telah mulai sadar bahwa dia merupakan bagian dari kesatuan manusia yang lebih besar

dan lebih luas lagi dan bahwa kesatuan manusia tadi memiliki kebudayaan. Selain itu, manusia sebetulnya telah mengetahui bahwa kehidupan mereka dalam masyarakat pada hakikatnya diatur oleh bermacam-macam aturan atau pedoman.

Dengan demikian, seorang awam secara tidak sadar dan dalam batas-batas tertentu dapat mengetahui apa yang sebenarnya menjadi objek atau ruang lingkup dari kehidupan sehari-harinya, salah satunya adalah kekayaan intelektual yang dimilikinya. Kekayaan intelektual milik seseorang diatur oleh undang-undang dan memberi kesempatan baginya untuk menuntut dilaksanakan hak-hak yang dimilikinya dan yakin ada aturan-aturan dan pola-pola yang mengatur interaksi sosial yang terjadi di dalam masyarakat berdasarkan pada struktur sosial, proses-proses sosial, perubahan sosial dan budaya. Memperhatikan proses-proses peradilan, konsep-konsep keadilan yang berlaku dalam masyarakat sebagai pengendali sosial, dan bahasa yang dipakai dan kerangka pemikiran dalam menafsirkan pasal-pasal dalam undang-undang dalam masyarakat dengan struktur sosial yang berbeda dapat menimbulkan salah persepsi. Hal ini yang menjadi landasan untuk perlu dilakukannya perubahan-perubahan dalam pasal-pasal undang-undang. Menyadari efek suatu peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat merupakan salah satu usaha untuk mengetahui apakah undang-undang tersebut berfungsi atau tidak. Suatu peraturan perundang-undangan yang dikatakan baik, belum cukup apabila hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis dan yuridis saja, karena secara sosiologis peraturan tadi juga harus berlaku. Hal ini bukan berarti setiap peraturan perundang-undangan harus segera diganti apabila ada gejala bahwa peraturan tadi tidak hidup. Peraturan perundang-undangan tersebut harus diberi waktu agar meresap dalam diri masyarakat. Apabila sering terjadi pelanggaran-pelanggaran (tertentu) terhadap suatu peraturan perundang-undangan, maka hal itu belum tentu berarti peraturan tersebut secara sosiologis tidak berlaku dalam masyarakat.

### 3. Landasan Yuridis

Dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”. Dalam konsideran mengingat

ini disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari Undang-Undang Dasar 1945 harus ditentukan secara tepat; (ii) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula dengan nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Biasanya, penyebutan undang-undang dalam rangka konsideran “mengingat” ini tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal ataupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan Undang-Undang Dasar saja. Misalnya, mengingat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Artinya, undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma. Dalam kaitannya dengan itu, walaupun Indonesia telah memiliki Undang-Undang Paten dan pelaksanaan paten telah berjalan, namun masih dipandang perlu menyesuaikan dan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Paten-Lama tersebut. Di samping itu, masih ada beberapa aspek dalam *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (selanjutnya disebut Persetujuan TRIPS) yang belum ditampung dalam Undang-Undang Paten tersebut.

Seperti diketahui, Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), selanjutnya disebut *World Trade Organization*, dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 57) dan Persetujuan TRIPS merupakan salah satu lampiran dari perjanjian ini.

Ketentuan yang harus disesuaikan dengan Undang-Undang Paten adalah ketentuan *TRIPS Agreement* mengenai pengadaan obat atau produk farmasi untuk kepentingan kesehatan masyarakat dalam ketentuan lisensi wajib, selain itu Article 7 *TRIPs Agreement* yang mengatur paten obat, dijelaskan bahwa jika ada wabah penyakit

di suatu negara yang sifatnya sudah *emergency* maka dapat dimungkinkan menerapkan lisensi wajib, artinya paten tersebut dapat diindustrikan dengan menerapkan lisensi wajib, artinya bahwa izin yang diberikan oleh pemegang paten kepada pihak lain berdasarkan perjanjian pemberian hak untuk menikmati manfaat ekonomi dari suatu paten yang diberi perlindungan dalam jangka waktu dan syarat tertentu, dapat dilaksanakan/dipaksakan untuk keadaan darurat/*emergency*.

Kemudian yang disepakati dalam deklarasi Doha yang isinya setiap negara yang sedang mengalami *emergency* karena mendapat wabah penyakit, maka negara tersebut dapat memperbanyak dan memproduksi langsung obat untuk mengantisipasi penyakit yang mengakibatkan wabah tersebut, tanpa sepengetahuan pemegang paten artinya negara dibenarkan untuk melaksanakan lisensi wajib artinya mengindustrikan suatu invensi tanpa harus meminta persetujuan dari investor, namun demikian tetap memperhitungkan kepentingan yang layak terhadap investor.<sup>15</sup>

### C. Penutup

Dari uraian pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak menghapuskan Pasal 20 yang dimuat dalam UU Paten sebelumnya yang telah menimbulkan polemik yang mengatur tentang pembuatan dan pelaksanaan paten wajib dilakukan di Indonesia, tetapi tetap mewajibkan paten dibuat dan dilaksanakan di Indonesia sebagaimana yang telah disesuaikan dengan naskah akademik penyusunan UU tersebut sebelumnya.

---

<sup>15</sup>Kemenkumham, *Naskah Akademik RUU tentang Paten*, (Jakarta: 2016).

## DAFTAR PUSTAKA

- Bo'a, F. Y. 2020. "Omnibus Law (Sebuah Catatan Pinggir)". Diakses dari [https://books.google.co.id/books?id=fBTUDwAAQBAJ&hl=id&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.co.id/books?id=fBTUDwAAQBAJ&hl=id&source=gbs_navlinks_s)
- Budi, V. H. S. 1998. *Perlindungan Hak Cipta di Bidang Desain Tekstil*. Bandung.
- Hatta. 2006. *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATS dan WTO, Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Kemenkumham. *Naskah Akademik RUU tentang Paten*. Jakarta: 2016.
- Kholis, N. 2018. "Asas Non Diskriminasi dalam Contempt of Court". *Jurnal Legality*, ISSN: 2549-4600, Vol. 26, No. 2, September 2018-Februari 2019, Malang, diakses dari <https://doi.org/10.22219/jihl.v26i2.7797>.
- Mahendra, O. 1991. *Undang-Undang Paten Perlindungan Hukum Bagi Penemu dan Sarana Menggairahkan Penemuan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, B. 1993. "Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia". Diakses dari <https://doi.org/https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=296047>.
- Masnun, M. A., & Roszana, D. 2019. "Persoalan Pengaturan Kewajiban Pemegang Paten Untuk Membuat Produk Atau Menggunakan Proses di Indonesia". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 326–348, diakses dari <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art6>.
- MD, M. M. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Priyono, F. X. J. 2013. "Prinsip Most Favoured Nations Dan Pengecualiannya Dalam World Trade Organization (WTO)". *Masalah-Masalah Hukum*, 42(4), 593–600, diakses dari <https://doi.org/http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh>.
- Rizki, M. J. 2019. "5 Catatan Menyederhanakan Izin Investasi Melalui Omnibus Law". Diakses dari <https://doi.org/https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5da3efc332c06/5-catatan-menyederhanakan-izin-investasi-melalui-omnibus-law>.
- Roisah, K. 2015. *Konsep Hukum Hak Kekayaan Intelektual (Sejarah, Pengertian, dan Filosofi HKI dari Masa ke Masa)*. Malang: Setara Press.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. "Ilmu Perundang-Undangan".  
Diakses dari <https://doi.org/https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=4885>.

DUNNMY

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



# Harmonisasi Undang-Undang Cipta Kerja: Pertanahan Terhadap Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Yusida Fitriyati, S.Ag., M.Ag.<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Pemberlakuan Undang-Undang Omnibus Law (kemudian dikenal dengan istilah UU Cipta Kerja) bertujuan untuk memberi peluang seluas-luasnya bagi perusahaan dan investor untuk berinvestasi. Pemerintah mengeluarkan draf omnibus law dengan nama resmi RUU Cipta Kerja atau RUU Cika pada tanggal 12 Februari 2020.<sup>2</sup> Undang-undang ini berisi 79 undang-undang yang dibagi kepada 11 klaster.<sup>3</sup>

Salah satu klaster yang menuai perdebatan adalah pengendalian lahan (kemudian berubah menjadi pengadaan tanah). Hal ini dipicu adanya opini yang menyatakan bahwa memperoleh tanah merupakan salah satu hambatan terbesar bagi investor dan pengusaha untuk berinvestasi di Indonesia. Sehingga dibutuhkan pembangunan berbasis agraria di sektor pertanahan, perkebunan, pertanian, kehutanan, pertambangan, pesisir-kelautan, properti dan infrastruktur yang menjadi

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

<sup>2</sup>[http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/150/Atas\\_Nama\\_Pengadaan\\_Tanah\\_Untuk\\_Kemudahan\\_Investasi\\_Omnibus\\_Law\\_Cipta\\_Kerja\\_Bahayakan\\_Petani\\_dan\\_Masyarakat\\_Adat/](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/150/Atas_Nama_Pengadaan_Tanah_Untuk_Kemudahan_Investasi_Omnibus_Law_Cipta_Kerja_Bahayakan_Petani_dan_Masyarakat_Adat/) (diakses pada 11 Oktober 2020).

<sup>3</sup>Adapun sebelas klaster itu adalah: 1. penyederhanaan perizinan tanah, 2. persyaratan investasi, 3. ketenagakerjaan, 4. kemudahan dan perlindungan UMKM, 5. kemudahan berusaha, 6. dukungan riset dan inovasi, 7. administrasi pemerintahan, 8. penganan sanksi, 9. pengendalian lahan, 10. kemudahan proyek pemerintah, 11. kawasan ekonomi khusus (KEK), <https://news.detik.com/berita/d-4837745/ini-11-cluster-omnibus-law-uu-cipta-lapangan-kerja> (diakses pada 11 Oktober 2020).

bagian dalam sasaran RUU Cipta Kerja (selanjutnya ditulis RUU Cika) sebagai daya tarik investor.

RUU Cika ini mendapat respons yang luas dari berbagai kalangan masyarakat. Ada yang beranggapan bahwa RUU ini dapat memberi dampak buruk bagi nasib buruh dan juga membahayakan ekonomi kerakyatan, jaminan hak atas tanah dan keamanan wilayah hidup dari petani, masyarakat adat, buruh tani, buruh kebun, nelayan, perempuan, masyarakat miskin baik di pedesaan maupun perkotaan.

Dalam hal pertanahan: pengolahan tanah dalam RUU Cika ini mendapat reaksi sikap dan kritisi yang keras dari masyarakat yang bernaung dalam Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Salah satu kritisinya adalah tentang hak pengelolaan (HPL) dalam RUU Cika yang disharmonis dengan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, kemudian HPL ini dapat melahirkan hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) bagi investor tak terkecuali investor asing. Bahkan dalam pasal RUU tersebut menyatakan bahwa hak pakai bagi pengusaha/perusahaan adalah 90 tahun.<sup>4</sup> Hal ini menambah bukti bahwa RUU ini tidak berpihak kepada rakyat. Untuk itu berdasarkan latar belakang di atas maka makalah ini akan mengkaji tentang bagaimana harmonisasi UU Cipta Kerja: Pertanahan terhadap Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960?

## **B. Politik UU Cipta Kerja**

Latar belakang ide awal munculnya omnibus law adalah dianggap sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan regulasi di Indonesia yang disharmonis dan tumpang tindih. Hal ini tidak bisa lagi diselesaikan dengan cara harmonisasi yang banyak menggunakan waktu, oleh karena itu harus dilakukan terobosan hukum dengan menyelesaikan permasalahan itu melalui konsep yang dikenal dengan omnibus law.

Gagasan dibentuknya omnibus law sebagai upaya perampangan regulasi yang sudah mencapai 62 ribu yang tersebar di berbagai instansi,

---

<sup>4</sup><https://www.desapedia.id/spi-desak-dpr-hentikan-semua-pembahasan-klaster-ruu-cipta-kerja-yang-ancam-petani-dan-rakyat-yang-bekerja-di-perdesaan/> (diakses pada 11 Oktober 2020).

bahkan dianggap sebagai payung hukum dan digadang-gadang sebagai undang-undang konsolidasi.<sup>5</sup>

Kemenkumham pada tahun 2015 sudah menyampaikan ide untuk melakukan perampingan peraturan, kemudian diikuti oleh para akademisi yang melakukan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KHTN) ke-4 pada tanggal 10-13 November 2017 di Jember dengan menghasilkan Rekomendasi Jember untuk segera merampingkan regulasi di Indonesia yang sudah *overload*.<sup>6</sup>

Hal ini mendapat tanggapan dari Presiden Joko Widodo dalam pidato pertamanya pada Pelantikan Presiden RI masa jabatan 2019-2024, beliau mengatakan:

“Segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong, harus kita pangkas”.<sup>7</sup> Kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan sudah mulai menyerahkan rancangan tersebut ke DPR pada tanggal 12 Februari 2020.<sup>8</sup> Pemerintah mengajak DPR untuk membahas RUU Cipta Lapangan Kerja, RUU Pemberdayaan UMKM.<sup>9</sup>

Presiden Joko Widodo menyebut dua UU ini sebagai omnibus law. Beliau menyatakan dengan menjelaskan maksudnya, “Masing-masing UU tersebut akan menjadi omnibus law, yaitu satu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU. Puluhan UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja langsung direvisi sekaligus. Puluhan UU yang menghambat pengembangan UMKM juga akan langsung direvisi.”<sup>10</sup>

Pada tanggal 12 Februari 2020 pemerintah menyerahkan draf omnibus law atau RUU Cika ini kepada DPR. Kemudian pada tanggal 5 Oktober 2020 RUU ini disahkan yang pada awalnya direncanakan disahkan pada tanggal 8 Oktober 2020 menjadi maju waktunya.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup><https://news.detik.com/berita/d-4756789/mengenal-omnibus-law-revolusi-hukum-yang-digaungkan-jokowi> (diakses pada 4 Maret 2020).

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup><https://mojok.co/nil/ulasan/pojokan/a-z-omnibus-law-panduan-memahami-omnibus-law/> (diakses pada 2 Maret 2020).

<sup>9</sup>*Op.cit.*, <https://news.detik.com/berita/d-4756789/mengenal-omnibus-law>

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup><https://tirto.id/arti-dan-sejarah-omnibus-law-atau-uu-sapu-jagat-f5Du> (diakses pada 23 Oktober 2020).

RUU Cika ini telah ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo tanggal 2 November 2020, sehingga RUU Cika ini sudah sah menjadi Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020.<sup>12</sup> Pada tanggal yang sama juga ditandatangani oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H Laoly. Kemudian UU ini masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dengan Nomor 245 Tahun 2020.<sup>13</sup>

Kehadiran omnibus law ini tidak lepas dari *politic will* pemerintah. Sebagai UU Sapu Jagad karena kehadirannya menyapu jagat raya yang ada sebelumnya.<sup>14</sup> Wajarlah jika kemunculannya menimbulkan kontroversial dan syarat akan kepentingan pemerintah dengan kemunculannya yang serba singkat dan kilat lebih kurang tiga tahun lamanya sejak 2017 (Konferensi HTN di Jember) sampai sekarang 2020.

Politik cenderung dimiliki oleh penguasa, bahkan politik menjadi alat penguasa untuk menjalankan pemerintahannya. Sesuai dengan artinya politik adalah berasal dari kata *polis* (bahasa Yunani) yang berarti *city state* yaitu negara,<sup>15</sup> sehingga dalam perkembangannya politik adalah sesuatu yang berhubungan dengan kekuasaan dan dalam kehidupan modernitas direalisasikan dalam kerangka pemerintahan. Sehingga wajarlah jika kekuasaan dijadikan alat mesin politik bagi penguasa.<sup>16</sup> Hanya saja seberapa besar politik menjadi alat penguasa untuk melegalkan segala tindakannya, dengan asumsi makin besar pengaruh politik penguasa, maka makin nampak pemerintahan bersifat otoriter.<sup>17</sup> Sesungguhnya secara filosofis politik hukum haruslah transparan, independen dan tidak memihak. Namun, UU Cika ini

---

<sup>12</sup><https://nasional.kompas.com/read/2020/11/03/10285541/uu-cipta-kerja-berlaku-ini-pasal-pasal-kontroversial-di-klaster?page=all>, (diakses pada 5 November 2020).

<sup>13</sup><https://news.detik.com/berita/d-5238921/jokowi-resmi-teken-uu-cipta-kerja>, (diakses pada 5 November 2020).

<sup>14</sup>*Op.cit.*, <http://mojok>.

<sup>15</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 8.

<sup>16</sup>Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, (Bandung: Yrama Widya, 2017). hlm. 213.

<sup>17</sup>Lihat Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 373. Mahfud menyatakan; “pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka produk-produk hukum yang dilahirkannya berkarakter responsif, sebaliknya ketika konfigurasi politik tampil secara otoriter, hukum yang dilahirkannya berkarakter ortodoks.”

tampak jelas dalam prosesnya dibentuk dengan tergesa-gesa sehingga asas kecermatan terabaikan.<sup>18</sup>

Teori hukum politik yang dikemukakan oleh R. Wietholter menyebutkan bahwa dalam teori hukum politik bertujuan untuk membebaskan hukum dari ketidaknyataannya dengan peranan politik yang melingkupinya. Oleh karena itu, hukum merupakan produk dari kegiatan politik.<sup>19</sup> Sehingga hukum yang dihasilkan tidak bersifat netral dan tidak bebas nilai.

Oleh karena itu, sangatlah wajar jika UU Cika khususnya Bagian Pertanahan Bab Pengolahan Tanah ini dikatakan sebagai produk hukum yang tidak netral, lebih berpihak kepada pengusaha atau investor. Hal ini dapat dibuktikan dengan bunyi materi pasal yang menguntungkan bagi investor. Sesungguhnya hukum dalam hubungannya dengan pembangunan tidak mengandung nilai dan netral, karena itu tidak dapat menjadi sebab baik atau jeleknya suatu keadaan sosial, dan dalam proses pembangunan, hukum bukanlah satu-satunya penggerak proses itu, akan tetapi didukung oleh faktor-faktor lain di luar hukum.<sup>20</sup>

Kemampuan hukum itu terbatas, dan dalam keterbatasannya itu pada proses dibuat dan pelaksanaannya dipengaruhi oleh berbagai pihak. Pihak-pihak yang memengaruhi dan dipengaruhi hukum setidaknya dapat dibagi pada dua golongan besar yaitu elite dan massa.<sup>21</sup> Kelompok elite adalah kelompok masyarakat yang mempunyai pengaruh lebih besar pada hukum termasuk di sini adalah penguasa. Kelompok massa merupakan kelompok yang beranggotakan individu atau kelompok yang tidak berpengaruh, akan tetapi jika diorganisir dengan terarah bisa

---

<sup>18</sup>Pernyataan Yusril Ihza Mahendra dalam berita kompas “UU Cipta Kerja Terlanjur Ditandatangani Jokowi, Yusril Sarankan Ini untuk Perbaikan”. UU Cika ini banyak mengalami kesalahan ketik mulai dari draf sebelumnya. <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/11480181/uu-cipta-kerja-telanjur-ditandatangani-jokowi-yusril-sarankan-ini-untuk?page=all> (diakses pada 5 November 2020).

<sup>19</sup>B. Arief Sidharta (Penerjemah), *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2018), hlm. 34.

<sup>20</sup>Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1986), hlm. 135.

<sup>21</sup>Arbi Sanit, *Politik Sebagai Sumber Daya Hukum: Tela'ah Mengenai Dampak Tingkah Laku Politik Elit dan Massa Terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia*, dalam Buku Rampai, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Nasional*, ed. Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 40.

menjadi sebuah kekuatan. Kekuatan-kekuatan tersebut secara dominan berasal dari kekuasaan, di mana dalam sistem politik terdapat empat variabel yaitu kekuasaan, kepentingan, kebijaksanaan dan budaya politik.<sup>22</sup> Terbentuknya UU Cika tidak lepas dari empat variabel tersebut.

Kemampuan elite untuk menguasai sumber daya politik secara modern melalui jalur perekonomian dan secara tradisional melalui ikatan patrimonial, sehingga dalam kompleksitas hubungan tersebut menyebabkan dominasi kekuasaan. Sebaliknya massa memiliki sumber daya ekonomi yang lemah, sehingga hilang peluang bagi kerja sama yang sederajat dengan elite. Akibatnya ada ketimpangan sosial karena ada ketimpangan ekonomi dan secara keseluruhan ketimpangan tersebut menimbulkan ketergantungan massa kepada elite secara utuh. Akan tetapi, dalam keadaan yang terdesak dalam politik massa ketimpangan ekonomi ini dapat menimbulkan sikap massa yang menekan elite. Gejala itu terjadi karena permasalahan yang dikerjakan oleh elite kekuasaan dan pemerintah amat menyentuh langsung akan kepentingan yang benar-benar dirasakan oleh massa luas.<sup>23</sup>

Jika dilihat pada poin b menimbang UU Cika. Undang-undang ini menyatakan bahwa dengan cipta kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dan sebanyak-banyaknya di tengah persaingan yang makin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi.

Untuk itu, maka kemudian pada poin c dinyatakan bahwa diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan kesejahteraan pekerja.

Poin d menyatakan: “Bahwa pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan

---

<sup>22</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 59.

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm. 8-82. Hal ini biasanya memunculkan protes dan demonstrasi dari massa, seperti halnya RUU Cika yang menuai berbagai protes dari massa buruh dan lain-lain.

kesejahteraan pekerja yang tersebar di berbagai undang-undang sektor saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan.”

Proses pembentukan perundang-undangan harus memenuhi dua syarat,<sup>24</sup> yaitu ditetapkan oleh alat pemerintahan yang berwenang dan pembentukan tersebut dilakukan dengan memenuhi syarat prosedur yang telah ditentukan. RUU Cika secara formal diajukan oleh pemerintah (presiden atas inisiasi menteri Kemenkumham) kemudian disampaikan RUU tersebut kepada DPR RI. Setelah disetujui oleh DPR RI dalam sidang paripurna, sampai akhirnya tanggal 2 November 2020 disahkan menjadi UU. Berdasarkan hal itu, maka tidak ada yang salah secara formal telah terpenuhi. Asas kelembagaan atau pejabat yang membuatnya sudah tepat sesuai dengan prosedur formal. Akan tetapi, menurut Maria SW Sumardjono<sup>25</sup> pembentukan tujuannya secara formil tidak jelas apakah untuk mendatangkan investor untuk berinvestasi atau untuk membuka peluang kerja bagi rakyat Indonesia.

Kemudian dapat diperhatikan secara materiilnya UU Cika bersesuaian tidak dengan asas-asas yang terkandung dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada Bab II tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 merumuskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas yaitu:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat yang pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

---

<sup>24</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.cit.*, hlm. 63.

<sup>25</sup>Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, pernyataan beliau dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/omnibus-law-uu-cipta-kerja-ciptakan-masalah-baru-bidang-pertanahan-bernama-bank-tanah> (diakses pada 16 Oktober 2020).

Asas kejelasan tujuan, ini termaktub dalam Pasal 3 Bab II UU Cika. Sehingga dapat diketahui bahwa tujuannya jelas. Walaupun UU Cika dilihat dari ide kemunculannya disinyalir untuk mempermudah investor atau pengusaha. Hal ini tentu bukan berarti mengabaikan kepentingan individu dan masyarakat rakyat Indonesia. Sehingga wajarlah dalam setiap pasal dalam RUU Cika itu harus diperhatikan betul jangan sampai merugikan rakyat.

Kemudian berdasarkan asas kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan, maka tidak boleh bertolak belakang dengan peraturan di atasnya, adapun hierarki perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. peraturan pemerintah;
5. peraturan presiden;
6. peraturan daerah provinsi; dan
7. Peraturan daerah kabupaten/kota.

Penyusunan hierarki ini bertujuan untuk menghindarkan konflik teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya dan juga sebagai upaya sinkronisasi.<sup>26</sup> Jangan sampai tujuan semula dibentuknya adalah untuk mengharmonisasikan peraturan perundangan yang disharmonis malah yang terjadi adalah sebaliknya.

Asas keterbukaan merupakan asas yang harus dipenuhi berarti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundungannya bersifat transparan dan terbuka sehingga masyarakat umum bisa mengaksesnya dan seluas-luasnya mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam pembentukannya.<sup>27</sup> UU Cika ini secara isi sudah mengalami banyak perubahan karena banyak masukan dari masyarakat, hanya saja tidak bisa menutupi bahwa dalam

---

<sup>26</sup>Syaukani dan Thohari dalam Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 32.

<sup>27</sup>Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011.

prosesnya penuh dengan ketergesa-gesaan. Akan tetapi, khusus untuk pertanahan tidak mengalami perubahan yang berarti.<sup>28</sup>

Kemudian pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 juga menjelaskan bahwa rumusan peraturan perundang-undangan tersebut haruslah mencerminkan sebagai berikut:

- a. asas pengayoman;
- b. asas kemanusiaan;
- c. asas kebangsaan;
- d. asas kekeluargaan;
- e. asas kenusantaraan;
- f. asas *bhinneka tunggal ika*;
- g. asas keadilan;
- h. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum;
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Untuk mengukur demokratis atau otoriter setiap produk undang-undang dapat dilihat pada konfigurasi politik yang menyertainya. Ada tiga pilar yang dapat menjadi tolok ukurnya yaitu partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga eksekutif dan kebebasan pers.<sup>29</sup>

Suatu produk hukum mengandung nilai demokrasi jika seluruh partai politik yang berada DPR ikut berperan aktif dalam sidang-sidang DPR, lembaga eksekutif yaitu presiden dan lembaga pemerintahan di bawahnya yang terkait ikut berperan, serta adanya kebebasan pers yang dapat mengakses informasi tentang perkembangan pembentukan perundang-undangan tersebut sehingga warga masyarakat bisa mengaksesnya. Memperhatikan poin-poin itu, maka pembentukan UU Cika sudah memenuhi demokrasi tersebut dengan bukti nyata adanya kritik demo dari seluruh lapisan masyarakat terutama dari kelompok buruh.

---

<sup>28</sup>Bahkan menurut Maria SW Sumardjono Pakar Hukum Pertanahan dan Agraria, dan juga Guru Besar Universitas Gajah Mada Yogyakarta menyatakan tidak ada perubahan UU Cika Bab Pertanahan dan tidak mengindahkan masukan dari Fakultas Hukum UGM.

<sup>29</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 31.

### C. Harmonisasi UU Cika; Pertanahan Terhadap UUPA

Hadirnya UU Cika perlu ditinjau kembali dalam pemenuhan asas-asas di atas. Terutama asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 dalam penjelasannya menjelaskan bahwa asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara Indonesia (kepentingan pengusaha, rakyat dan penguasa). Untuk itu akan dianalisis harmonisasi UU Cika tentang Pertanahan terhadap UU PA.

Pertanahan dalam UU Cika terdapat pada Bagian Keempat Bab VIII Pengadaan Tanah. Bab VIII, dimulai dari Pasal 122 sampai dengan Pasal 147. Terdiri dari empat bagian, yang meliputi; *bagian kesatu*, berisi uraian umum dimulai pada Pasal 122. *Bagian kedua*, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pada Pasal 123. *Bagian ketiga*, tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Pasal 124. *Bagian keempat*, tentang Pertanahan dari Pasal 125 sampai 146. Pada Bagian keempat ini terdiri dari *Paragraf 1* tentang Bank Tanah dari Pasal 125 sampai dengan 135. *Paragraf 2* tentang Penguatan Hak Pengelolaan dari Pasal 136 sampai dengan Pasal 142. *Paragraf 3* tentang Satuan Rumah Susun Untuk Orang Asing dari Pasal 143 sampai Pasal 145. *Paragraf 4* tentang Pemberian Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan Pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah pada Pasal 146.

Untuk bagian kesatu: umum, berisi ketentuan bahwa undang-undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Bagian kedua, mengubah dan menambahkan UU Nomor 2 Tahun 2012 pada Pasal 8, 10, 14, 19, menyisipkan/menambahkan Pasal 19A, 19B, 19C, Pasal 24, 34, 36, 42 dan 46. Bagian ketiga, mengubah beberapa ketentuan UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan pada Pasal 44 dan Pasal 73. Bagian keempat tentang pertanahan terdiri dari empat paragraf dari

Pasal 125 sampai dengan Pasal 147. Pada bagian keempat pertanahan inilah yang akan dikaji berkaitan harmonisasinya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UU PA).

Sebagaimana diketahui bahwa UU Pokok Agraria adalah Undang-Undang Pokok yang menjadi acuan bagi undang-undang organik yang lain termasuk UU Cika dalam hal agraria. Untuk itu seyogianya UU Cika tidak boleh bertentangan dengan UU Pokok Agraria.

Di bawah ini beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait dengan ada atau tidaknya harmonisasi yang terdapat pada bagian keempat Pertanahan Bab VIII Pengadaan Tanah UU Cika terhadap UU PA, yaitu:

- a. Adanya bank tanah.
- b. Hak pengelolaan tanah: hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai serta jangka waktunya.
- c. Sarusun bagi warga asing.

#### **a. Adanya Bank Tanah**

Bank tanah adalah suatu badan yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang secara khusus mengelola tanah (UU Cika Pasal 125 ayat 1 dan 2). Adapun fungsinya adalah untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah (Pasal 125 ayat 4 UU Cika).

Badan bank tanah terdiri dari komite, dewan pengawas dan badan pelaksana (Pasal 130 UU Cika). Adapun komite tersebut diketuai oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan beranggotakan para menteri dan kepala terkait (Pasal 131 ayat 1 UU Cika). Ketua dan anggota komite tersebut ditetapkan oleh keputusan presiden berdasarkan usulan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan (Pasal 131 ayat 2 UU Cika).

Adapun dewan pengawas itu berjumlah paling banyak 7 orang terdiri dari 4 orang unsur profesional dan 3 orang yang dipilih oleh pemerintah pusat (Pasal 132 ayat 1 UU Cika). Mereka ini diseleksi melalui proses seleksi oleh pemerintah pusat yang kemudian disampaikan kepada DPR (ayat 2 Pasal 132 UU Cika).

Badan pelaksana terdiri dari kepala dan deputy (ayat 1 Pasal 133 UU Cika). Kepala dan deputy ini dapat diusulkan oleh dewan pengawas diangkat dan diberhentikan oleh ketua komite (ayat 2 dan 3 Pasal 133 UU Cika).

Jika melihat pada acuan UU Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya ditulis UU PA), maka tidak ditemukan adanya bank tanah ini. UU PA hanya menyatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD NKRI 1945.

Sehingga terlihat pada UU Cika ini seolah-olah negara membuat bank tanah ini sebagai badan perpanjangan tangan negara, yang mempunyai fungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah (Pasal 125 ayat 4 UU Cika), jadi bank tanah ini memiliki hak menguasai dan sekaligus memiliki.<sup>30</sup> Hal ini melebihi hak menguasai oleh negara, karena dalam Pasal 2 ayat 2 UU PA, menyatakan bahwa:

Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

---

<sup>30</sup>Hal ini dapat dilihat pada Pasal 129 UU Cika: (1) tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan; (2) hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; (3) jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Ayat 3 ini dalam penjelasannya menyatakan ayat (3). Yang dimaksud dengan “sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya” adalah pemegang hak atas tanah sudah memiliki sertifikat laik fungsi.

Hal ini menjadi disharmonisasi antara UU Cika dengan UU PA, karena ketidakjelasan hak menguasai dari negara. Sehingga wajarlah jika ada pihak yang berpendapat seperti ini ada upaya oleh pemerintah untuk menghidupkan kembali konsep *domainverklaring* zaman kolonial.<sup>31</sup> Padahal secara tegas sudah dihapus oleh hadirnya UU PA yang menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria, melainkan negara merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia yang hanya berwenang menguasai sumber daya agraria.<sup>32</sup>

*Domainverklaring* dipandang merugikan rakyat karena pemerintah kolonial dapat mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya dengan cara memindahkan hak *eigendom* (hak milik) kepada pihak yang meminta dengan disertai pembayaran harganya.<sup>33</sup> Konsep seperti ini konsep feodal di mana raja sebagai pemilik (*domain*) tanah. Sedangkan dalam hak menguasai negara merupakan hak bangsa yang berkekuasaan tertinggi untuk bertanggung jawab dalam mensejahterakan rakyat melalui pemanfaatan sumber-sumber agraria yang lahir untuk kesejahteraan rakyat sekaligus melindungi rakyat Indonesia dari penindasan-penindasan individu atau kelompok yang berkepentingan.<sup>34</sup>

Untuk dicermati dalam UU Cika Pasal 127 dinyatakan, bahwa: “Badan bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel dan non profit,” namun bersamaan itu juga pada Pasal 128 menyatakan:

Sumber kekayaan badan bank tanah dapat berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan Belanja dan Negara.
- b. Pendapatan sendiri.

---

<sup>31</sup>[http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/150/Atas\\_Nama\\_Pengadaan\\_Tanah\\_Untuk\\_Kemudahan\\_Investasi\\_Omnibus\\_Law\\_Cipta\\_Kerja\\_Bahayakan\\_Petani\\_dan\\_Masyarakat\\_Adat/](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/150/Atas_Nama_Pengadaan_Tanah_Untuk_Kemudahan_Investasi_Omnibus_Law_Cipta_Kerja_Bahayakan_Petani_dan_Masyarakat_Adat/) (diakses pada 11 Oktober 2020).

<sup>32</sup>Lihat “memutuskan” pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, mencabut nomor 2 (a) “*domeinverklaring*” tersebut dalam Pasal 1 “*agrariisch besluit*” (S. 1870-118).

<sup>33</sup><https://www.jurnalhukum.com/peraturan-peraturan-kolonial-yang-dicabut-oleh-undang-undang-pokok-agraria/#more-1527> (diakses pada 5 November 2020).

<sup>34</sup>Zainuddin dan Zaki Ulya, “Dimein Verklaring Dalam Pendayagunaan Tanah di Aceh”. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Vol. 13, No. 1 Tahun 2018, <https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/699/567> (diakses pada 5 November 2020).

- c. Penyertaan modal negara.
- d. Sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari sini dapat dilihat ada ambiguitas antara Pasal 127 dan 128, di satu sisi bank tanah adalah badan non profit, tetapi di lain sisi bank tanah dapat mencari sumber kekayaan dari pendapatan sendiri dan kerja sama penyertaan modal, kerja sama dengan pihak ketiga dan sumber lainnya. Hal inilah yang memberikan penafsiran bahwa bank tanah bukti adanya upaya menghidupkan kembali *domein verklaring*.<sup>35</sup>

**b. Hak Pengelolaan Tanah: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Serta Jangka Waktunya**

Hak pengelolaan tanah termaktub dalam paragraf kedua Pasal 136, yang berisi:

“Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang haknya.”

Kemudian Pasal 137, menyatakan:

- (1) Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada:
  - a. Instansi pemerintah pusat.
  - b. Pemerintah daerah.
  - c. Badan bank tanah.
  - d. Badan Usaha Milik Negara/daerah.
  - e. Badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Hak pengelolaan menjadi jenis hak baru yang kuat dan luas, karena dapat diberikan kepada instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara/Badan Hukum Milik Daerah atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat, dan juga pada pihak ketiga yang bekerja sama dengan instansi/badan-badan tadi, seperti tertulis pada Pasal 137 poin b:

---

<sup>35</sup><https://katadata.co.id/yuliawati/berita/5f7c36fba5e2a/omnibus-law-aturl-bank-tanah-isu-kontroversial-di-ruu-pertanahan> (diakses pada 22 Oktober 2020).

- (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Kemudian diperjelas oleh Pasal 138:

- (1) Penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 ayat (2) huruf b dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.
- (2) Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak pengelolaan ini dapat melahirkan hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai dengan tidak dijelaskan batas waktu dan perpanjangan waktunya. Pada draf awal undang-undang ini (RUU Cika awal Pasal 127 poin (3)) menyebutkan “Jangka waktu hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan selama 90 tahun (sembilan puluh tahun).” Hal ini bertentangan dengan UU PA Pasal 29 (1) yang menyatakan hak guna usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.

Kemudian diubah Pasal tersebut (Pasal 127 (3)) dengan tidak menyebutkan waktunya, seperti berikut:

“(3) Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.”

Tidak disebutkan waktu hak pengelolaan secara eksplisit memang tidak bertentangan dengan UU PA, akan tetapi bukan berarti tidak menjadikannya ambigu dan syarat dengan sesuatu yang tersirat yang dikhawatirkan oleh para pakar hukum sebagai upaya memuluskan kepentingan pengusaha dengan mengabaikan kepentingan rakyat.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>*Opcit*, [http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/150/Atas\\_Nama\\_Pengadaan\\_Tanah\\_Untuk\\_Kemudahan\\_Investasi\\_\\_Omnibus\\_Law\\_Cipta\\_Kerja\\_Bahayakan\\_Petani\\_dan\\_Masyarakat\\_Adat/](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/150/Atas_Nama_Pengadaan_Tanah_Untuk_Kemudahan_Investasi__Omnibus_Law_Cipta_Kerja_Bahayakan_Petani_dan_Masyarakat_Adat/) (diakses pada 11 Oktober 2020). Sumber bank tanah adalah HPL, dapat dipastikan berapa luas klaim-klaim tanah negara di-HPL-kan untuk dikelola BT. Selain menyimpangkan RA, jika

Apalagi didukung dengan Pasal 142 yang menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai hak pengelolaan diatur dalam peraturan pemerintah”. Tinggal peraturan pemerintahnya yang harus dikawal sehingga perlindungan terhadap masyarakat rakyat Indonesia bisa terjaga demi mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.

### c. Satuan Rumah Susun Bagi Warga Asing

Satuan rumah susun untuk orang asing terdapat dalam paragraf ketiga Bab VIII UU Cika. Pasal 143 UU Cika menyebutkan, bahwa:

“Hak milik atas satuan rumah susun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.”

Kemudian dalam Pasal 144 menyatakan:

- (1) Hak milik atas satuan rumah susun dapat diberikan kepada:
  - a. Warga Negara Indonesia.
  - b. Badan hukum Indonesia.
  - c. Warga negara asing yang mempunyai izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
  - e. Perwakilan negara asing dan lembaga internasional yang berada atau mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal ini bertentangan UUPA Pasal 42, yang menyatakan bahwa warga asing hanya mempunyai hak pakai dan hak sewa, tetapi tidak mempunyai hak milik. Pasal 42 berbunyi:

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

---

dibentuk, BT justru akan memperparah situasi ketimpangan, konflik agraria, serta mempermudah proses-proses perampasan tanah (*land grabbing*) atas nama pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, sekaligus menyuburkan praktik mafia tanah dan spekulasi tanah.

- d. Badan hukum asing, yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Kemudian hak sewa terdapat pada Pasal 45 yang menyatakan bahwa: Yang dapat menjadi pemegang hak sewa adalah:
  - a. Warga Negara Indonesia.
  - b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
  - c. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Jadi warga asing dalam UU PA hanya mempunyai hak pakai dan hak sewa, akan tetapi tidak mempunyai hak milik. Seperti yang termaktub dalam Bagian III: Hak Milik UU PA Pasal 21 ayat 1 menyatakan bahwa “Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”.

UU Cika tidak hanya mengatur memperbolehkan orang asing mempunyai hak milik secara individu terhadap sarusun, tetapi juga dapat dimiliki oleh badan hukum asing. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar apa alasan filosofis di balik munculnya hal ini, sedangkan dalam penjelasan undang-undang tidak menjelaskannya.

Ditambah dengan persoalan lain masalah sarusun adalah perluasan mekanisme penerbitan hak milik sarusun dalam Pasal 145:

“Rumah susun dapat dibangun di atas tanah: a. hak guna bangunan dan hak pakai di atas tanah negara, b. hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan adanya hak guna bangunan.”

Serta adanya perpanjangan hak milik sarusun setelah mendapatkan sertifikat laik fungsi tanpa ada batasan waktu (Pasal 145 poin 3). Jadi, mekanisme HGB bagi rusun dapat diberikan sekaligus dengan perpanjangan haknya setelah ada sertifikat laik fungsi tanpa kejelasan waktunya. Di sini jelas sekali kelonggaran atau kemudahan aturan untuk orang asing memiliki sarusun. Semoga ini tidak menimbulkan kecemburuan sosial bagi rakyat Indonesia.

Disharmonisasi atau inkonsistensi (tidak bersesuaian) antara UU Cika (Bagian Pertanahan) terhadap UU PA dapat menimbulkan kekacauan dalam pelaksanaan hukum nantinya. Dalam teori *chaos* situasi kaos sesungguhnya berada pada jalinan-jalinan hubungan yang tidak dapat diprediksi dan tidak sistematis dalam masyarakat yang

dinamis.<sup>37</sup> Terutama hubungan-hubungan tersebut dibangun atas dasar kekuatan-kekuatan yang tidak sama yang dalam istilah Sampford disebut dengan *social melee* (suatu hubungan masyarakat yang dinamis penuh ketidakteraturan).<sup>38</sup>

Adanya ketimpangan hubungan dan dominannya penguasa dalam mengintervensi pembentukan hukum untuk mendukung kepentingan satu kelompok saja akan menimbulkan protes dari kelompok yang dirugikan, sehingga konflik tidak bisa dihindari lagi.<sup>39</sup> Situasi yang semulanya teratur berubah menjadi tidak teratur yang terjadi adalah kekacauan.

Ketidakteraturan, *chaos, irregular*, inkonsisten, disharmonis, kegelisahan dan ketidakpuasan merupakan hal yang alami, sehingga dalam prosesnya selalu berada pada batas-batas tertentu. Konflik yang terjadi dampak munculnya UU Cika ini haruslah disikapi sebagai sesuatu yang memiliki fungsi untuk pemeliharaan ikatan-ikatan sosial dalam masyarakat, hal ini menunjukkan adanya peningkatan peran semua pihak baik sebagai individu, kelompok yang lemah yang dirugikan. Sehingga peran fungsi komunikasi berjalan maksimal.<sup>40</sup>

Kekacauan ini adalah hal yang natural yang pada akhirnya ada ambang batasnya karena selalu ada kekuatan penarik atau *strange attractor* sebagai penetralnya yang bekerja secara mekanis pula. Kekuatan penjaga atau penarik kekacauan ini adalah kekuasaan negara yang dibatasi dan dilandasi oleh hukum. Agar kekuasaan itu tidak melampaui batas, maka kekuasaan tersebut harus diawasi oleh kekuasaan lain sehingga seimbang dan terwujudnya ketertiban. Konsep ini dikenal dengan *checks and balances* yang dianut juga oleh Indonesia. Pengawasan

---

<sup>37</sup>Dalam Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum; Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung: Aditama, 2010), hlm.104. menjelaskan bahwa teori *chaos* ditulis oleh Cahrles Sampford dalam buku yang berjudul "*The Disorder of Law; A Critique of Legal Theory*". Menurut Sampford hukum tidak selalu dalam keadaan sistematis dalam keadaan lain yang disebabkan oleh berbagai faktor pemicu yang berbenturan sehingga menimbulkan kekacauan.

<sup>38</sup>Amir Syarifuddin dan Indah Febriani, "Sistem Hukum dan Teori Hukum Chaos". *Jurnal Halrev*, vol. 1, Issue 1 Tahun 2015, <http://Pasca.unhas.ac.id/ojs/index.php/halrev> (diakses pada 13 November 2020).

<sup>39</sup>Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Op.cit.*, hlm. 107.

<sup>40</sup>*Ibid.*

dilakukan oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif, satu sama lain saling mengawasi (*checks*) dan lembaga lainnya secara seimbang (*balances*) sehingga tidak ada satu kekuasaan yang dominan.<sup>41</sup>

## D. Penutup

UU Cika Bagian Pertanahan mengalami disharmonisasi dengan UU PA, disharmonisasi antara undang-undang organik (UU Cika Bab VIII Pengadaan Tanah Bagian Pertanahan) dengan undang-undang pokok (UU PA). Adapun hal-hal yang disharmonis pada Bagian Pertanahan itu, dengan munculnya lembaga baru yaitu bank tanah; hak menguasai negara mengalami perluasan dan penguatan dengan adanya hak pengelolaan yang melahirkan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai; serta kepemilikan sarusun bagi warga negara asing dan badan hukum asing yang ada perwakilan di Indonesia. Sehingga kelihatan keberpihakan UU Cika kepada kepentingan bagi investor untuk berinvestasi. Hal ini menimbulkan konflik dan kekacauan sebagai suatu keadaan yang natural sebagai bukti meningkatnya peran berbagai pihak baik sebagai individu maupun kelompok yang tidak diuntungkan akibat kemunculan UU Cika ini. Konflik dan kekacauan hal yang alami dan pada akhirnya memiliki batas karena ada penariknya (*strange attractor*) yang bekerja secara mekanis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Diakses dari [http://kpa.or.id/media/baca2/siaran\\_pers/150/Atas\\_Nama\\_Pengadaan\\_Tanah\\_Untuk\\_Kemudahan\\_Investasi\\_\\_Omnibus\\_Law\\_Cipta\\_Kerja\\_Bahayakan\\_Petani\\_dan\\_Masyarakat\\_Adat/](http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/150/Atas_Nama_Pengadaan_Tanah_Untuk_Kemudahan_Investasi__Omnibus_Law_Cipta_Kerja_Bahayakan_Petani_dan_Masyarakat_Adat/).
- Diakses dari <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/5f7c36fba5e2a/omnibus-law-atur-bank-tanah-isu-kontroversial-di-ruu-pertanahan>.

---

<sup>41</sup>*Ibid.*

Diakses dari <https://mojok.co/nil/ulasan/pojokan/a-z-omnibus-law-panduan-memahami-omnibus-law/>.

Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/03/10285541/uu-cipta-kerja-berlaku-ini-pasal-pasal-kontroversial-di-klaster?page=all>.

Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/11480181/uu-cipta-kerja-telanjur-di-tandatangan-jokowi-yusril-sarankan-ini-untuk?page=all>.

Diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/omnibus-law-uu-cipta-kerja-ciptakan-masalah-baru-bidang-pertanahan-bernama-bank-tanah>.

Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4756789/mengenal-omnibus-law-revolusi-hukum-yang-digaungkan-jokowi>.

Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4837745/ini-11-cluster-omnibus-law-uu-cipta-lapangan-kerja>.

Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-5238921/jokowi-resmi-teken-uu-cipta-kerja>, (diakses pada 5 November 2020).

Diakses dari <https://tirto.id/arti-dan-sejarah-omnibus-law-atau-uu-sapu-jagat-f5Du>, (diakses pada 23 Oktober 2020).

Diakses dari <https://www.desapedia.id/spi-desak-dpr-hentikan-semua-pembahasan-klaster-ruu-cipta-kerja-yang-ancam-petani-dan-rakyat-yang-bekerja-di-perdesaan/>.

Diakses dari <https://www.jurnalhukum.com/peraturan-peraturan-kolonial-yang-dicabut-oleh-undang-undang-pokok-agraria/#more-1527> (diakses pada 5 November 2020).

Kusumohamidjojo, Budiono. 2017. *Teori Hukum: Dilema antara Hukum dan Kekuasaan*. Bandung: Yrama Widya.

Latif, Abdul, dan Hasbi Ali. 2016. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Raharjo, Satjipto. 1986. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.

Salman, Otje, dan Anthon F. Susanto. 2010. *Teori Hukum; Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: Aditama.

Sanit, Arbi. 1986. *Politik Sebagai Sumber Daya Hukum: Tela'ah Mengenai Dampak Tingkah Laku Politik Elit dan Massa Terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia*, dalam Buku Rampai, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif*

- Politik Nasional*, ed. Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin. Jakarta: Rajawali.
- Sidharta, B. Arief, (Penerjemah). 2018. *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Syarifuddin, Amir, dan Indah Febriani. 2015. "Sistem Hukum dan Teori Hukum Chaos". *Jurnal Halrev*, vol. 1, Issue 1 Tahun 2015, diakses dari <http://Pasca.unhas.ac.id/ojs/index.php/halrev> (diakses pada 13 November 2020).
- Syaukani, dan Thohari dalam Aziz Syamsuddin. 2015. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
2015. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jakarta: Pustaka Buana.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Zainuddin, dan Zaki Ulya. "Dimein Verklaring dalam Pendayagunaan Tanah di Aceh". *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, vol. 13, No. 1 Tahun 2018, diakses dari <https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/699/567> (diakses pada 5 November 2020).

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



# **Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Perspektif Politik Hukum dan Implikasinya Terhadap Sistem Perbankan Nasional**

**Drs. Cik Basir, S.H., M.H.I.<sup>1</sup>**

## **A. Pendahuluan**

Jelang akhir tahun 2020 yang di beberapa kota di Indonesia berlangsung beberapa aksi demonstrasi dari berbagai unsur masyarakat, sejak dari unsur para buruh, pengusaha, mahasiswa, tokoh masyarakat, beberapa organisasi masyarakat dan lain-lain. Aksi demonstrasi dimaksud dalam rangka memprotes disahkannya RUU tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang oleh DPR RI.

Pemerintah sendiri berargumen bahwa UU Cipta Kerja tersebut sangat dibutuhkan rakyat Indonesia saat ini yang tengah dilanda krisis dan dalam ancaman resesi ekonomi sebagai dampak dari pandemi Covid-19 yang merupakan bencana dunia. Dampak dari bencana ini telah melumpuhkan berbagai sentra ekonomi, tutupnya sejumlah usaha kecil dan menengah, yang mengakibatkan terjadinya pemutusan hubungan kerja di berbagai tempat, sehingga meningkatnya jumlah pengangguran.

Di tengah lapangan pekerjaan yang makin sulit serta ancaman resesi ekonomi global, jumlah penduduk usia kerja makin meningkat dari tahun ke tahun. Pada sisi lain pemerintah menegaskan bahwa untuk menciptakan lapangan pekerjaan Indonesia membutuhkan banyak investor, termasuk para investor asing. Sedangkan minat para investor untuk berinvestasi di Indonesia makin menurun, bahkan para investor

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Hakim/Wakil Ketua Pengadilan Agama Tangerang.

yang ada pun banyak yang pergi dari Indonesia pindah ke negara lain. Implikasi dari tidak adanya investor menjadikan lapangan pekerjaan menjadi sulit sehingga terjadi kemiskinan, dan pengangguran menjadi makin meningkat.

Enggannya para investor, termasuk para investor asing berinvestasi di Indonesia persoalan utamanya adalah ribetnya berinvestasi di Indonesia. Sudah bukan rahasia lagi bahwa birokrasi di Indonesia *ribet, ruet, njelimet*, sedangkan di lapangan usaha bisnis butuh cepat, mudah dan murah, canggih modern serta mutakhir.

Untuk mengatasi hal itulah pemerintah menggagas Rancangan UU Cipta Kerja ini, melalui UU Cipta Kerja ini dengan mengamendemen sejumlah pasal dalam UU yang terkait yang selama ini dianggap menghambat birokrasi perizinan, menghambat investasi, menghambat terciptanya lapangan kerja serta usaha bisnis di segala bidang. Dengan UU Cipta Kerja ini diharapkan akan mampu menciptakan banyak lapangan kerja, mengundang banyak investor, menghidupkan berbagai usaha kecil, menengah dan mikro serta memberi perlindungan hukum dan jaminan kehidupan bagi para pekerja, para pelaku usaha serta para *stakeholder* terkait. Berdasarkan uraian di atas permasalahan yang dibahas sebagai berikut: Bagaimana pembentukan UU Cipta Kerja dalam perspektif politik hukum nasional? Dan bagaimana implikasi UU Cipta Kerja terhadap eksistensi perbankan nasional?

## **B. Pembahasan**

### **1. Substansi dan Tujuan Pembentukan UU Cipta Kerja**

Undang-undang didefinisikan sebagai peraturan umum yang bersifat formal yang dibuat pemerintah atas bersama DPR. Undang-undang mengatur hal-hal fundamental dalam upaya menerapkan hukum dasar negara.<sup>2</sup> Adapun substansi dan tujuan dari pembentukan UU Cipta Kerja, dalam hal ini telah dijelaskan secara gamblang oleh pemerintah melalui presiden. Sebagaimana dijelaskan presiden<sup>3</sup> bahwa secara umum

---

<sup>2</sup>Amiroeddin Sjarif, Perundang-Undangan, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm. 32.

<sup>3</sup>Diakses dari <https://wartakota.tribunnews.com/2020/10/09/pidato-legkap-tanggapan-presiden-tentang-uu-cipta-kerja>.

UU Cipta Kerja bertujuan untuk melakukan reformasi struktural dan mempercepat transformasi ekonomi.

Dalam UU Cipta Kerja tersebut terdapat 11 (sebelas) klaster yang secara umum bertujuan melakukan reformasi struktural dan mempercepat transformasi ekonomi. Adapun kesebelas klaster tersebut adalah: urusan penyederhanaan perizinan; urusan persyaratan investasi; urusan ketenagakerjaan; urusan pengadaan lahan; urusan kemudahan berusaha; urusan penelitian & inovasi; urusan administrasi pemerintahan; urusan penegakan sanksi; urusan kemudahan pemberdayaan dan perlindungan UMKM; urusan investasi dan proyek pemerintah, dan urusan kawasan ekonomi.

Pemerintah dalam hal ini menjelaskan bahwa UU Cipta Kerja tersebut disusun untuk memenuhi kebutuhan atas lapangan kerja baru yang sangat mendesak. Setiap tahun ada sekitar 2,9 juta penduduk usia kerja baru yang masuk ke dalam pasar kerja. Apalagi di tengah pandemi terdapat lebih kurang 6,9 juta pengangguran dan 3,5 juta pekerja terdampak pandemi. Sementara itu sebanyak 87 persen dari total penduduk bekerja memiliki tingkat pendidikan setingkat SMA ke bawah, dan sekitar 39 persen berpendidikan sekolah dasar, sehingga perlu mendorong penciptaan lapangan kerja baru, khususnya di sektor padat karya. UU Cipta Kerja ini bertujuan menciptakan dan menyediakan lapangan kerja sebanyak-banyaknya bagi para pencari kerja serta pengangguran.

## **2. UU Cipta Kerja Ditinjau dari Aspek Politik Hukum Nasional**

### **a. Arti Penting Politik Hukum Nasional Bagi Tujuan Negara**

Politik hukum atau yang dikenal dengan *legal policy* pada dasarnya mencakup suatu prosedur pembentukan serta penerapan hukum yang mampu menunjukkan sifat dan arah sebuah hukum yang dibangun dan ditegakkan di suatu negara. Politik hukum dapat dipahami juga sebagai arahan dan garis resmi yang dijadikan landasan dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>4</sup> Politik hukum juga dipahami sebagai pilihan tentang hukum

---

<sup>4</sup>Irawan, Mul. "Politik Hukum Ekonomi Syariah dalam Perkembangan Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia". Jurnal Media Hukum, Vol. 25, No.1/ Juni 2018, hlm. 12-13.

apa saja yang harus diterapkan dengan maksud untuk merealisasikan tujuan negara yang telah ditentukan dalam konstitusi.

Adapun politik hukum nasional merupakan kebijakan dasar penyelenggara Negara RI khususnya meliputi keseluruhan bidang hukum, baik yang telah, akan maupun sedang diterapkan, yang berasal dari nilai-nilai yang ada dan hidup dalam masyarakat dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan tujuan Negara RI yang telah dicita-citakan bersama oleh bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

#### **b. Pembentukan UU Dituntut Relevan dengan Kebijakan Hukum Nasional**

Perundang-undangan tidak lain adalah bagian dari sistem hukum secara keseluruhan. Sehubungan dengan hal itu dalam mengkaji politik perundangan tentu tidak dapat diceraipisahkan dengan mengkaji politik hukum. Hal ini tidak lain karena arah kebijakan hukum nasional harus dilandaskan pada tiga prinsip dasar yaitu: 1. supremasi hukum; 2. kesetaraan di hadapan hukum; dan 3. penegakan hukum sesuai dengan tata cara atau prosedur yang tidak boleh bertentangan dengan hukum itu sendiri. Sehubungan dengan hal itu politik hukum nasional mesti diarahkan dalam usaha untuk menyelesaikan persoalan baik dalam hal substansi, struktur, maupun budaya hukum itu sendiri, di mana keseluruhan tiga hal tersebut dituntut harus relevan dan berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar dan ideologi Negara RI.

### **3. Landasan Dasar Pembuatan UU Cipta Kerja**

#### **a. Pancasila dan UUD 1945 sebagai Landasan Fundamental Pembuatan UU Cipta Kerja**

Terkait dengan pembangunan atau pembentukan peraturan perundang-undangan apa pun di Negara Indonesia, sudah tidak bisa dibantah lagi bahwa Pancasila merupakan sumber sekaligus acuan utama yang harus dipedomani dan dijadikan sebagai landasan ideologis. Setelah membaca secara seksama Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja pada dasarnya sudah dilandaskan atas dasar sila-sila Pancasila. Hal ini dapat dilihat terutama pada bagian konsideran dari UU Cipta Kerja tersebut. Dengan kata lain pada dasarnya pembuatan rancangan dari UU

tersebut secara ideologis teoretis sudah sedemikian relevan didasarkan pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia sebagai pertimbangan legislasi Undang-Undang Cipta Kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam hal landasan hukumnya, di mana pembuatan UU Cipta Kerja tersebut dapat dikatakan telah didasarkan atas dasar hukum yang kuat. Secara keseluruhan pembuatan UU Cipta Kerja tersebut tidak lepas dari dasar konstitusional sebagaimana dalam pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 yang tidak lain menjadi sumber yuridis konstitusional dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia, sepenuhnya menjadi dasar bagi politik hukum pembentukan UU Cipta Kerja.

Secara umum terutama mengenai praktik ekonomi, khususnya dalam hal ini terkait persoalan perbankan nasional, di mana Indonesia menganut *Dual Banking System* yakni konvensional dan syariah menjadikan perbankan Indonesia menganut sistem yang khas. Hal ini menjadikan sistem hukum nasional Indonesia sangat berbeda dengan sistem hukum lain.

#### **b. Landasan Normatif dalam Pembentukan UU Cipta Kerja**

Dalam konteks pembentukan UU Cipta Kerja tersebut sebagai landasan normatif perbankan nasional dalam Pasal 1 ayat (3) dan (4) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 menegaskan bahwa bank umum dapat melaksanakan aktivitas usaha secara konvensional maupun atas dasar prinsip syariah dan dinyatakan pula bahwa demikian juga halnya terhadap Bank Perkreditan Rakyat boleh melaksanakan aktivitas usaha dengan cara konvensional dan juga atas dasar prinsip syariah.

Kemudian ditegaskan pula dalam ayat (12) dan 13 pasal tersebut bahwa *pembiayaan berdasarkan prinsip syariah*. Prinsip syariah itu sendiri dalam hal ini didefinisikan sebagai suatu aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dengan nasabah dengan tujuan guna menyimpan dana dan/atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah.

Sedangkan khusus mengenai perbankan syariah yang merupakan bagian integral dari sistem perbankan nasional landasan dasar normatifnya tidak lain sepenuhnya mengacu kepada prinsip-prinsip syariah. Demikian juga halnya dalam UU Perbankan Syariah sendiri

No. 21 Tahun 2008 yang asas-asasnya sudah ditentukan sedemikian rupa dan sama sekali tidak berubah dalam UU Cipta Kerja, di mana uraian mengenai prinsip syariah sudah ditegaskan sedemikian rupa dengan detail antara lain dalam Pasal 1 angka 12 UU tersebut serta dalam penjelasan Pasal 2 yang menegaskan antara lain bahwa kegiatan yang sesuai prinsip syariah antara lain yang tidak mengandung unsur *riba*, *maisir*, *gharar*, *haram* dan *zalim*. Oleh karena prinsip-prinsip sebagai landasan normatif dalam UU No. 21 Tahun 2008 tersebut sama sekali tidak diubah dalam UU Cipta Kerja, dengan demikian menjadi bagian dari UU Cipta Kerja sebagai landasan normatif khususnya terkait perbankan syariah.

#### **4. Landasan Filosofis Pembuatan UU Cipta Kerja**

Memperhatikan pada konsideran yang menjadi dasar utama dalam mempertimbangkan pembentukan UU Cipta Kerja yang menyebutkan secara jelas:

*“Bahwa untuk mewujudkan tujuan pembentukan pemerintah Negara Indonesia dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja.”*

Dengan konsideran yang sedemikian rupa jelas bahwa pembentukan atau pembuatan UU Cipta Kerja tersebut pada dasarnya sudah dilakukan atas dasar politik hukum yang berlandaskan pada tujuan dari sebagaimana termaktub pada Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila, yang menegaskan untuk *“Mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,”* dalam hal ini Pancasila terutama sila kelima yang berbunyi *“keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*.

Atas dasar hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa terwujudnya UU Cipta Kerja tersebut sesungguhnya tidak terlepas dari maksud tujuan umum Negara Indonesia. Dalam Bab II Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU Cipta Kerja tersebut yang menegaskan tentang asas dan tujuan disebutkan bahwa undang-undang ini diselenggarakan berdasarkan asas: a. pemerataan hak; b. kepastian hukum; c. kemudahan berusaha;

d. kebersamaan; dan e. kemandirian. Selain atas dasar landasan tersebut pembuatan UU Cipta Kerja juga didasarkan asas lain sesuai bidang hukum masing-masing yang diatur dalam undang-undang terkait.

Atas dasar beberapa konsideran yang dikemukakan dalam UU Cipta Kerja tersebut maka dapat ditegaskan bahwa terkait dengan asas tujuan, fungsi dan peran penting dari perbankan Indonesia adalah tetap berdasarkan asas yang telah tercantum dalam UU Perbankan yakni UU No. 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 serta UU Perbankan Syariah No. 21 Tahun 2008.

Adapun asas perbankan Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1992 yang diubah oleh UU No. 10 Tahun 1998 menyatakan bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Sedangkan tujuan dari perbankan Indonesia adalah menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Sementara itu asas, tujuan dan fungsi dari perbankan syariah dalam sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 Bab II UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah bahwa perbankan syariah “Bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam penjelasan pasal tersebut diuraikan bahwa dalam mencapai tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional, perbankan syariah tetap berpegang teguh pada prinsip syariah secara menyeluruh (*kaffah*) dan konsisten (*istiqamah*)”. Ini berarti bahwa terbentuknya UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan bagian dari pembangunan nasional di bidang hukum yang bertumpu pada peningkatan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, di mana tujuan tersebut dituntut harus didasarkan atas prinsip syariah yang harus diterapkan secara utuh (*kaffah*), konsekuen dan konsisten (*istiqamah*).

Dari uraian di atas dapat ditegaskan bahwa pencapaian tujuan dari legislasi UU Cipta Kerja ini telah dikaitkan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat, baik dalam lingkup nasional maupun global. Hal

ini tidak dapat dipungkiri bahwa lahirnya UU Cipta Kerja tersebut tidak terlepas dari latar belakang kondisi ekonomi dan sosial yang ada. Kemiskinan dan ketimpangan kekayaan dan pendapatan, ketertinggalan, meningkatnya persaingan, sulitnya lapangan pekerjaan serta makin bertambahnya jumlah pengangguran di tanah air saat ini merupakan alasan urgensi dari pembentukan UU Cipta Kerja ini.

## **5. Perubahan Kondisi Masyarakat sebagai Landasan Sosiologis Politik Hukum dalam Pembentukan UU Cipta Kerja**

Dalam realitasnya, pembentukan UU Cipta Kerja ini secara sosiologis memiliki 2 (dua) dimensi. *Pertama*, pembentukan UU Cipta Kerja ini pada dasarnya merupakan respons terhadap tuntutan akan kemudahan birokrasi dalam melakukan investasi. *Kedua*, pembentukan UU ini secara sosiologis tidak terlepas dari tuntutan sosial ekonomi, baik di tingkat nasional maupun global. Artinya, kehadiran perbankan dengan birokrasi yang lebih sederhana dan mudah menjadi kebutuhan masyarakat dalam menata perekonomian dan mengatasi krisis ekonomi guna mendorong dunia usaha.

Dari beberapa uraian di atas dapat ditegaskan bahwa dari perspektif politik hukum nasional pembentukan UU Cipta Kerja relevan dan tidak bertentangan dengan jiwa dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

## **6. Implikasi UU Cipta Kerja Terhadap Eksistensi Perbankan Nasional**

### **a. Tidak Mudah Pahami UU Cipta Kerja Selain Berbasis Ilmu Hukum**

Satu hal yang tidak kalah penting untuk disadari oleh semua pihak bahwa tidak mudah untuk memahami seutuhnya secara integral dan menyeluruh dengan baik UU Cipta Kerja kecuali bagi mereka yang mempunyai *basic* ilmu hukum. Hal ini karena melakukan pembentukan suatu undang-undang dalam bentuk omnibus law pada dasarnya bukan tradisi pembentukan undang-undang di Indonesia. Pembentukan undang-undang dalam bentuk omnibus law baru pertama kali dalam sejarah Indonesia.

UU Cipta Kerja mengubah dalam bentuk amendemen beberapa Pasal dari undang-undang terkait yang berjumlah 79 undang-undang, khususnya pasal-pasal yang selama ini dianggap menghambat kelancaran usaha, permodalan, bisnis, investasi, industri serta birokrasi, baik dalam perspektif para pelaku usaha, para pekerja, maupun para *stakeholder* yang terkait, yang meliputi tidak kurang dari 11 (sebelas) urusan, yaitu: urusan penyederhanaan perizinan; urusan persyaratan investasi; urusan ketenagakerjaan; urusan pengadaan lahan; urusan kemudahan berusaha; urusan dukungan riset dan inovasi; urusan administrasi pemerintahan; urusan penegakan sanksi; urusan kemudahan pemberdayaan dan perlindungan UMKM; urusan investasi dan proyek pemerintah; dan urusan kawasan ekonomi.

#### **b. UU Cipta Kerja Sederhanakan Syarat Investasi Sektor Perbankan**

Menurut UU Cipta Kerja tujuan mengubah Pasal 22 UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah adalah dalam rangka menyederhanakan persyaratan investasi pada sektor perbankan. Dengan mempermudah masyarakat terutama pelaku usaha dalam melakukan investasi di bidang perbankan. Untuk alasan tersebut maka UU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 22 UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Pasal tersebut dinyatakan diubah dalam Pasal 78 UU Cipta Kerja sehingga Pasal 22 tersebut dalam Pasal 78 UU Cipta Kerja selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

##### Pasal 22

- (1) Bank umum dapat didirikan oleh:
  - a. warga Negara Indonesia;
  - b. badan hukum Indonesia; dan/atau
  - c. badan hukum asing secara kemitraan.
- (2) “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan pendirian yang wajib dipenuhi pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan”.

Selain itu, UU Cipta Kerja juga mengubah ketentuan Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Ketentuan Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 itu sendiri selengkapnya berbunyi:

Pasal 9

- “(1) Bank umum syariah hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh:
- a. warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia;
  - b. warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan; atau”
  - c. pemerintah daerah.
- “(2) Bank Pembiayaan Rakyat Syariah hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh:
- a. warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya warga Negara Indonesia”;
  - b. pemerintah daerah; atau
  - c. dua pihak atau lebih sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.
- “(3) Maksimum kepemilikan bank umum syariah oleh warga negara asing dan/atau badan hukum asing diatur dalam Peraturan Bank Indonesia”.

Selanjutnya Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah tersebut diubah dalam Pasal 79 UU Cipta Kerja sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 9

- “(1) Bank umum syariah hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh”:
- a. warga Negara Indonesia;
  - b. badan hukum Indonesia;
  - c. pemerintah daerah; dan/atau
  - d. badan hukum asing secara kemitraan.
- (2) Bank Pembiayaan Rakyat Syariah hanya dapat didirikan dan/atau dimiliki oleh:
- a. warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang seluruhnya dimiliki oleh warga Negara Indonesia;
  - b. pemerintah daerah; atau
  - c. “dua pihak atau lebih sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b”.

- (3) Maksimum kepemilikan bank umum syariah oleh badan hukum asing ditentukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal.

Dari ketentuan yang diubah tersebut maka dalam hal pendirian bank umum yang sebelumnya berdasarkan Pasal 22 UU Nomor 10 Tahun 1998 dengan tegas menyatakan bahwa bank umum **hanya dapat** “didirikan oleh warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia, atau warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan”. Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa dengan menggunakan kata-kata **hanya dapat**, dalam bahasa hukum kata-kata ini termasuk yang dipahami sebagai kata yang bersifat **imperatif** yakni berarti **harus** atau **wajib**.

Dengan demikian, dari Pasal 22 UU Nomor 10 Tahun 1998 tersebut dipahami bahwa untuk dapat mendirikan bank umum di Indonesia **hanya dapat** dilakukan oleh warga Negara Indonesia bersama dengan badan hukum Indonesia, atau dengan orang asing atau badan hukum asing secara kemitraan. Dengan kata lain berdasarkan ketentuan Pasal 22 tersebut bank umum tidak dapat didirikan begitu saja oleh warga Negara Indonesia, melainkan harus bersama-sama dengan suatu badan hukum tertentu di Indonesia ataupun dari negara lain, atau bersama dengan orang asing secara kemitraan.

Berbeda halnya setelah Pasal 22 UU Nomor 10 Tahun 1998 tersebut diubah dalam Pasal 78 UU Cipta Kerja, di mana setelah pasal tersebut diubah sehingga Pasal 22 tersebut dalam “UU Cipta Kerja menjadi berbunyi bahwa: bank umum **dapat** didirikan oleh warga Negara Indonesia, badan hukum Indonesia, dan/atau badan hukum asing secara kemitraan”.

Dari teks pasal ini kata **dapat** biasa dipahami sebagai kata yang bersifat fakultatif. Dari pasal tersebut mudah dipahami bahwa warga Negara Indonesia bisa mendirikan bank umum tanpa harus dengan suatu badan hukum tertentu. Artinya, untuk mendirikan suatu bank umum tidak mesti dengan suatu badan hukum tertentu. Setiap warga Negara Indonesia dapat mendirikan bank, sesuai dengan syarat yang ditentukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Selain itu dalam pasal perubahan yaitu Pasal 78 UU Cipta Kerja tersebut tidak ada lagi frasa **warga negara asing**, sebagaimana sebelumnya, yang ada hanya frasa **badan hukum asing** secara kemitraan. Dari sini dapat dipahami bahwa dalam UU Cipta Kerja ini **warga negara asing** tidak boleh mendirikan bank umum di Indonesia.

Selanjutnya hal yang sama terhadap perbankan syariah. Dari ketentuan yang diubah tersebut maka dalam hal pendirian bank umum syariah yang sebelumnya berdasarkan Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dengan tegas menyatakan bahwa bank umum syariah **hanya dapat** didirikan dan/atau dimiliki oleh warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia, atau warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan. Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa dengan menggunakan frasa **hanya dapat**, dalam bahasa hukum kata-kata ini termasuk yang dipahami sebagai frasa yang bersifat **imperatif** yakni berarti **harus** atau **wajib**.

Atas dasar itu maka ketentuan Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tersebut dipahami bahwa untuk dapat mendirikan bank umum syariah di Indonesia **hanya dapat** dilakukan oleh warga Negara Indonesia bersama dengan badan hukum Indonesia, atau dengan orang asing atau badan hukum asing secara kemitraan. Dengan kata lain berdasarkan ketentuan Pasal 9 tersebut bank umum syariah tidak dapat didirikan begitu saja oleh warga Negara Indonesia, melainkan harus bersama-sama dengan suatu badan hukum tertentu di Indonesia ataupun dengan badan hukum asing, atau bersama dengan orang asing secara kemitraan.

Berbeda halnya setelah Pasal 9 UU Nomor 21 Tahun 2008 tersebut diubah dalam Pasal 79 UU Cipta Kerja, di mana setelah pasal tersebut diubah sehingga Pasal 9 tersebut dalam UU Cipta Kerja menjadi berbunyi bahwa: bank umum syariah **dapat** didirikan dan/atau dimiliki baik oleh warga Negara Indonesia saja, atau dengan badan hukum Indonesia saja, atau dengan badan hukum asing secara kemitraan.

Dari teks pasal ini kata **dapat** biasa dipahami sebagai frasa yang bersifat fakultatif. Dari pasal tersebut mudah dipahami bahwa warga Negara Indonesia bisa mendirikan dan/atau memiliki bank umum syariah tanpa harus dengan suatu badan hukum tertentu. Artinya, untuk

mendirikan dan/atau memiliki suatu bank umum syariah tidak harus bersama dengan suatu badan hukum tertentu. Setiap warga Negara Indonesia dapat mendirikan dan/atau memiliki bank umum syariah, sesuai dengan syarat yang ditentukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Selain itu, dalam pasal perubahan yaitu Pasal 79 UU Cipta Kerja tersebut tidak ada lagi frasa **warga negara asing**, sebagaimana sebelumnya, yang ada hanya frasa **badan hukum asing** secara kemitraan. Dari sini dapat dipahami bahwa dalam UU Cipta Kerja ini **warga negara asing** tidak dibolehkan mendirikan dan/atau memiliki bank umum syariah di Indonesia.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa substansi dari perubahan tersebut berimplikasi penyederhanaan khususnya terkait dengan investasi di sektor perbankan nasional. Termasuk di dalamnya bahwa ketentuan dalam UU Cipta Kerja lebih menunjukkan rasa nasionalisme bangsa Indonesia dengan tidak lagi membolehkan warga negara asing mendirikan dan/atau memiliki bank umum maupun bank umum syariah di Indonesia.

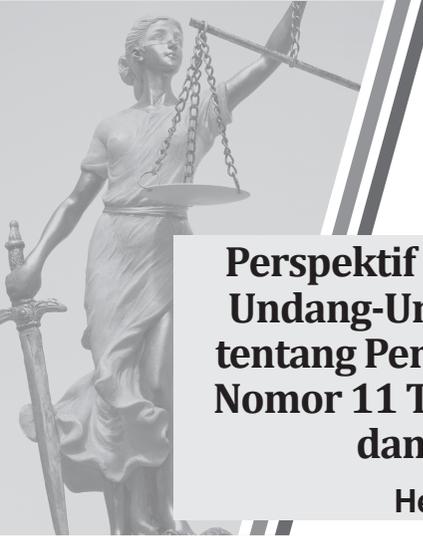
### **C. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja pada dasarnya tidak terlepas dari peran politik hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
2. Implikasi dari Undang-Undang Cipta Kerja terhadap perbankan nasional antara lain adalah penyederhanaan terutama terkait dengan pendirian bank umum maupun pendirian dan/atau kepemilikan bank umum syariah sehingga dapat mendorong minat para investor di sektor perbankan, serta lebih menunjukkan rasa nasionalisme bangsa Indonesia dengan tidak lagi membolehkan warga negara asing mendirikan dan/atau memiliki bank umum maupun bank umum syariah di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mohamad Daud. 2002. *Hukum Islam di Pengadilan Agama (Kumpulan Tulisan)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ali, Zainuddin. 2008. *Hukum Perbankan Syariah*. Jakarta: Sinar Grafik.
- Apeldoorn, L.J. van. 1978. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Arifin, Amir. 2009. *Analisis Yuridis terhadap Prinsip-Prinsip Syariah dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah untuk Menciptakan Pengelolaan Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance)*. Surakarta: Tesis Universitas Sebelas Maret.
- Ghofur, Abdul. 2014. *Politik Hukum Legislasi UU Perbankan Syariah di Indonesia*. Semarang: Rasail Media Group.
- Latif, Abdul dan Ali Hasbi. 2010. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Machmud, Amir dan Rukmana. 2010. *Bank Syariah: Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- MD, Mahfud. 2014. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mertokusumo, Sudikno. 1999. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad. 2010. *Undang-Undang Perbankan Syariah sebagai Pemberi Kepastian Hukum dalam Bisnis Perbankan Syariah*. Jakarta: Tesis Universitas Indonesia.
- Priansa, Buchari Alma Donni Juni. 2009. *Manajemen Bisnis Syariah*. Bandung: Alfabeta.
- Sjarif, Amiroeddin. 1997. *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sutrisno, Wahyu. 2008. *Pembiayaan Syariah dengan Prinsip Bagi Hasil Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dari Sudut Pandang Hukum Islam*. Semarang: Tesis Universitas Diponegoro.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 1999. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



# **Perspektif Hukum (Ekonomi) Terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik**

**Heru Anggoro, S.H., M.H.<sup>1</sup>**

## **A. Pendahuluan**

Tumbangnya Pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 menandai babak baru perjalanan sistem politik bangsa Indonesia. Masa transisi demokrasi yang dimulai di era Presiden B. J. Habibie membawa harapan besar pengembalian hak-hak rakyat untuk dapat berekspresi dan berpolitik tanpa dihantui rasa khawatir mendapatkan tekanan dari penguasa. Langkah yang diambil Presiden B. J. Habibie saat itu mendapatkan respons positif dari masyarakat terutama langkah kebijakan menerima kritik terhadap pemerintah.

Ruang ekspresi yang luas termasuk dengan sarana teknologi pada perjalanannya membawa konsekuensi makin bebasnya hak individu warga negara dan berpotensi saling bersinggungan. Apalagi pengaruh teknologi membawa kemudahan dan akses yang cepat bagi setiap orang dalam berinteraksi. Begitu bebasnya rakyat dalam memanfaatkan sarana teknologi informasi (TI), sehingga tidak jarang di dunia maya ditampilkan gambar atau foto sindiran yang memunculkan emosi pihak lain.

Di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mulai dipertimbangkan untuk mengatur tata cara interaksi teknologi informasi dan pencegahan terhadap kejahatan dunia digital seperti pembajakan email dan kejahatan komputer. Pada tanggal 21 April 2008 mulai diundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor (S-3) Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang.

Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Adapun pertimbangan ditetapkannya undang-undang ini di antaranya untuk mencegah penyalahgunaan pemanfaatan teknologi informasi dari perbuatan yang merendahkan moral serta untuk memperkuat persatuan nasional.

Dalam kerangka itu, maka substansi perbuatan yang dilarang dalam regulasi dimaksud mencoba untuk menjangkau dan mencegah penyalahgunaan pemanfaatan teknologi informasi yang marak seperti *cyberspace crime* seperti pembajakan akun dan *phising*. Tidak hanya itu ia berupaya pula mencegah penggunaan TI yang berisi muatan yang bersifat pelanggaran kesusilaan, perjudian, penghinaan atau pencemaran nama baik, dan pemerasan atau pengancaman.

Alih-alih memperkuat persatuan nasional sesuai cita-cita pembentukannya, regulasi ini justru membawa dampak baru berupa terlalu mudahnya seseorang terjatuh hukum akibat memanfaatkan sarana TI. Berdasarkan data yang diolah dari *Southeast Asia Freedom of Expression Network* dari 2008 hingga akhir bulan November 2016 di mana saat berlaku revisi UU ITE menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016, tercatat 178 kasus laporan kepolisian terkait pelanggaran pemanfaatan teknologi informasi yang sebagian besarnya menggunakan pasal-pasal UU ITE.<sup>2</sup> Masih menurut data tersebut, apabila ditambah data kasus periode November 2016 hingga April 2020 yang berjumlah 146 kasus, maka keseluruhan data kasus pelanggaran pemanfaatan teknologi periode 2008-2020 berjumlah 324 kasus.<sup>3</sup>

Dengan kata lain, secara rata-rata terdapat 27 perkara setiap tahunnya di mana hampir sebagian besar perkara tersebut dilakukan upaya paksa berupa penahanan terhadap para tersangka. Efek upaya paksa yang berupa penahanan terhadap seseorang, secara ekonomi merupakan *cost* yang cukup signifikan dari sisi beban negara. Selain itu, data tersebut juga memberi gambaran perkara pelanggaran UU ITE, bersifat variatif dari sisi jenis pelanggaran terbanyak seperti pencemaran nama baik (defamasi), kabar bohong, dan tindakan asusila.

---

<sup>2</sup>Lihat [id.safenet.or.id/daftarkasus](http://id.safenet.or.id/daftarkasus), (diakses pada 24 Februari 2021).

<sup>3</sup>Dari data yang disampaikan *Southeast Asia Freedom of Expression Network* tidak semuanya merupakan pelanggaran UU ITE karena ternyata terdapat pelaporan pelanggaran menggunakan UU No. 1 Tahun 1946, seperti yang dialami jurnalis Dandhy Dwi Laksono yang memanfaatkan platform Twitter.

Lenturnya rumusan pasal di UU ITE juga rentan disalahgunakan menjadi isu berupa kritik terhadap lawan politik dan penguasa. Padahal hampir semua sepakat, kritik yang membangun kepada penguasa merupakan hal yang lumrah di negara demokrasi.

Berbagai persoalan tersebut memunculkan diskusi perlunya dilakukan perubahan terhadap UU ITE. Meskipun telah dilakukan perubahan pertama kali terhadap regulasi itu pada tahun 2016, tetapi perubahannya dirasakan belum menyentuh substansi persoalan yang krusial terutama terhadap pasal-pasal yang bersifat multitafsir. Namun demikian, tulisan ini tidak membatasi hanya pada persoalan “pasal ekspresi” di UU ITE, tetapi lebih jauh dari itu berupaya menggali pasal-pasal lain baik dari sisi rumusan norma maupun secara ekonomi dari sisi keberadaannya. Dalam kaitan ini, efisien atau efektif tidak “melulu” bicara uang atau biaya. Pada saat suatu *business process* dilakukan lebih praktis dan cepat, hal itu juga merupakan bentuk efisiensi yang bernuansa ekonomi. Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, ada beberapa permasalahan dianalisis yaitu pasal-pasal mana saja dari UU ITE yang bersifat tidak ekonomis atau tidak efisien? Dan bagaimana menata ulang substansi UU ITE agar lebih bernilai ekonomis?

## B. Pembahasan

Dalam kajian ini akan membahas pendekatan hukum ekonomi terhadap hukum positif mengenai informasi dan transaksi elektronik. Hukum ekonomi dalam tulisan ini merupakan simplifikasi istilah dari beberapa referensi yang menyebutnya sebagai pendekatan ekonomi terhadap hukum (*The Economic Analysis of Law*). Selain *The Economic Analysis of Law* terdapat juga aliran *Critical Legal Studies*. Apabila *The Economic Analysis of Law* merupakan salah satu varian dari aliran *Modern Interpretation of Law*, maka *Critical Legal Studies* merupakan salah satu varian yang ada pada aliran *Postmodern Interpretation of Law*. Dapat dikatakan baik *The Economic Analysis of Law* maupun *Critical Legal Studies* termasuk dalam kategori Teori Hukum Kritis.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Muyassarotussolichah, *Aliran Teori Hukum Kritis: Analisis Ekonomi terhadap Hukum (The Economic Analysis of Law) Dalam Jurisprudence: Hilaire McCoubrey and Nigel D. White*, Sosio-Religia, Yogyakarta, Vol. 7, No. 1, November 2007, hlm. 207.

Banyaknya perdebatan hukum yang terjadi dalam masa peningkatan efisiensi ekonomi, merupakan pokok utama yang menjadi gambaran sebuah teori. Mazhab Chicago menganggap teori ini memiliki aspek normatif, sehingga mereka menggunakan analisis ekonomi sebagai mediator dalam mengevaluasi peraturan-peraturan baru, khususnya dalam pembuatan undang-undang.<sup>5</sup> Menurut R. Posner, nilai dan utilitas dipersepsikan sebagai nilai realitas yang didapatkan menyangkut biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dan pemikiran bahwa nilai tidak sekadar nilai realitas serta pemikiran tentang utilitas yang dipersepsikan sebagai kebahagiaan.<sup>6</sup>

## 1. Materi Permasalahan UU No. 11 Tahun 2008

Membahas UU ITE tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai *cyber law* atau hukum *cyber*. Selain itu juga dikenal istilah “*cybercrime*”, dan “*computer related crime*”. Dalam lokakarya konferensi PBB X/2000 di Wina, Austria, istilah *cybercrime* dibagi dalam dua kategori, yaitu pertama, *cybercrime* dalam arti sempit disebut *computer crime*, kedua *cybercrime* dalam arti luas disebut *computer related crime*.

Dikatakan bahwa istilah “*cybercrime*” is narrower than *computer related crimes* as it has to involve a computer network. *Computermrelated crimes cover even those offences that bear no relation to a network, but only affect stand-alone computer systems.*<sup>7</sup> Dengan 4 tipologi kejahatan siber, yaitu: 1) *offences against the confidentiality, integrity and availability of computer data and systems*; 2) *computer-related offences*; 3) *content-related offences*; and 4) *copyright-related offences*.<sup>8</sup>

Sejatinya secara konsep, kriminalisasi pemanfaatan teknologi menyangkut kejahatan komputer dan kejahatan terkait penggunaan komputer. Dalam hal ini termasuk sistem dan data komputer, konten data komputer dan hak cipta. Kemudian dalam perkembangannya di Indonesia menjangkau pula kejahatan konvensional yang menggunakan

---

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Richard Posner, *Economic and Analysis of Law*, (Wolters Kluwer Law & Business, 1986), p. 11.

<sup>7</sup>Understanding Cybercrime: Phenomena, Challenges and Legal Response, ITU, 2012, p.11

<sup>8</sup>*Ibid.*, p. 12.

sarana teknologi terutama dihubungkan dengan dunia internet seperti perjudian (judi *online*) dan konten pornografi atau asusila di dunia maya.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik terdiri atas 13 bab dan 54 pasal. UU ini telah diajukan uji materiil di Mahkamah Konstitusi beberapa kali yaitu dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 50/PUU-VI/2008, Nomor 2/PUU-VII/2009, Nomor 5/PUU-VIII/2010, dan Nomor 20/PUU-XIV/2016. Pada pokoknya putusan MK menyatakan tindak pidana penghinaan dan pencemaran nama baik berdasarkan UU ITE bukan merupakan delik biasa, melainkan berupa delik aduan.

Kemudian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Perubahan yang signifikan berdasarkan kajian tata penyusunan perundang-undangan di UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terhadap rumusan ketentuan pidana diformulasi ulang dengan menyebutkan rumusan tindak pidananya. Sebagai ilustrasi, Pasal 45 ayat (1) di UU No. 11 Tahun 2008 menyebutkan “Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun...dst”. Sedangkan di ketentuan perubahan UU No. 19 Tahun 2016, Pasal 45 ayat (1) menjadi berbunyi “Setiap orang yang *dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesucilaan* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun... dst”.

Rumusan di UU No. 19 Tahun 2016 ini lebih jelas dan lebih mudah dipahami atau dengan kata lain lebih efisien bagi aparat penegak hukum dari sisi penerapan pasal yang disangkakan kepada tersangka/terdakwa karena langsung menyebutkan rumusan perbuatan dan tidak merujuk lagi kepada pasal sebelumnya. Dengan demikian, apabila di kemudian hari UU ITE ini akan diubah atau diganti, maka sebaiknya rumusan pasal-pasal terkait ketentuan pidana yang serupa yang belum diubah dari Pasal 46 hingga Pasal 51 yang merujuk perbuatan di Pasal 30 sampai

dengan Pasal 36 diformulasi kembali sebagaimana bunyi ketentuan pidana menurut UU No. 19 Tahun 2016.

Sebagai contoh, Pasal 49 UU No. 11 Tahun 2008 yang masih berlaku hingga saat ini berbunyi: “Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”. Untuk memahami Pasal 49 ini, mau tidak mau pembaca undang-undang perlu memahami ketentuan Pasal 33 karena rumusan perbuatan yang dilarang ada di pasal tersebut.

Khusus Pasal 27 ayat (3) tindak pidana yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik ancaman pidananya diturunkan dari 6 (enam) tahun menjadi 4 (empat) tahun. Diturunkannya ancaman pidana menjadi 4 (empat) tahun memiliki konsekuensi kepada para tersangka dalam proses penyidikan yang mengacu KUHAP tidak dapat dilakukan penahanan. Dari sisi ekonomi pengeluaran negara, hal ini merupakan bentuk efisiensi karena biaya makan minum tersangka selama berada di dalam tahanan menjadi nol rupiah. Karena itu, dengan semangat *restorative justice* yang saat ini terus dikembangkan, sebaiknya ancaman hukuman untuk ketentuan pidana di UU ITE secara keseluruhan di Pasal 45 yang merujuk Pasal 27 sebaiknya di bawah 5 (lima) tahun atau menghapuskan sama sekali pidana penjara dan hanya menjatuhkan pidana denda.

Persoalannya memang terhadap ketentuan Pasal 27 ayat (4) berupa tindak pidana pemerasan dan/atau pengancaman dengan ancaman pidana di bawah 5 (lima) tahun menjadi berisiko karena berpotensi tersangka akan terus melakukan pemerasan/pengancaman apabila tidak dilakukan penahanan. Terhadap hal ini opsi yang dapat dikembangkan yaitu pembekuan akun tersangka atau pembatasan akses informasi elektronik tersangka di tahap penyidikan berdasarkan surat penetapan pengadilan. Namun, hal ini membutuhkan kajian dan sarana serta koordinasi yang cepat di antara aparat penegak hukum.

Secara keseluruhan rumusan Pasal 45 terutama di ayat tiga (penghinaan dan/atau pencemaran nama baik) dan ayat empat (pemerasan dan/atau pengancaman) belum memenuhi rumusan tindak

pidana sesuai asas hukum pidana. Ahli hukum pidana seperti Prof. Andi Hamzah dalam satu kesempatan yang dihadiri penulis, menyatakan bahwa rumusan tindak pidana itu haruslah terdefinisi, kecuali tindak pidana penganiayaan. Karena bentuk tindak pidana penganiayaan akan banyak sekali. Artinya untuk tindak pidana penghinaan harus dirumuskan seperti apa penghinaan itu sehingga tidak multitafsir.

Karena tidak terdapat rumusan tentang perbuatan penghinaan atau pencemaran nama baik dalam UU No. 11 Tahun 2008 dan perubahannya, maka interpretasi terhadap perbuatan itu mengacu pada hukum pidana materiil (KUHP) yang mencantumkan delik dimaksud yaitu di Pasal 310 KUHP. Unsur-unsur perbuatan pencemaran nama baik atau penghinaan menurut Pasal 310 KUHP adalah:<sup>9</sup>

- 1) barang siapa;
- 2) dengan sengaja;
- 3) menyerang kehormatan atau nama baik seseorang;
- 4) dengan menuduhkan sesuatu hal;
- 5) yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum.

Sedangkan unsur-unsur perbuatan penghinaan menurut Pasal 310 ayat (2) KUHP adalah sebagaimana unsur-unsur yang terdapat di ayat (1) ditambah rumusan: Jika hal itu dilakukan dengan tulisan atau gambaran yang disiarkan, dipertunjukkan atau ditempelkan di muka umum, maka diancam karena pencemaran tertulis.<sup>10</sup> Secara sederhana Pasal 310 ayat (1) KUHP merupakan delik pencemaran lisan (*smaad*) dengan maksud diketahui umum, sedangkan Pasal 310 ayat (2) merupakan pencemaran tertulis (*smaadschrijf*). Hoge Raad dalam putusan tanggal 25 Mei 1923 menyatakan dalam pertimbangannya bahwa perbedaan antara pencemaran dengan pencemaran tertulis, hanya pada bentuk pencemaran apakah dilakukan secara lisan atau secara tertulis.<sup>11</sup>

Mengacu pada rumusan unsur pada Pasal 310 ayat (1), maka apabila persangkaan pencemaran dilakukan hanya dengan saling berhadapan

---

<sup>9</sup>Reda Manthovani, dkk., KUHP Terjemahan BPHN disertai Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi, Kejaksaan Tinggi Sumatera Selatan, 2018, hlm. 149.

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup>PA.F. Lamintang dan C.D. Samosir, *Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Sumur Bandung, 1983), hlm. 130.

muka antara dua orang saja, dan di sekitar mereka tidak ada orang lain sebagai saksi yang dapat mendengar percakapan mereka, maka perbuatan itu bukan termasuk perbuatan pencemaran. Sarana telepon juga tidak termasuk karena hanya mereka berdua yang dapat saling mendengar. Kecuali teknologi saat ini yang memungkinkan percakapan telepon dengan teknologi *videocall* yang para pengguna menyadari bahwa percakapan mereka dapat dilihat atau didengarkan oleh orang lain, maka menurut hemat penulis memenuhi kualifikasi delik ini. Ketentuan jumlah orang lain yang mendengar tuduhan, sudah cukup jika ada satu orang lain sebab satu orang ini sudah memadai untuk mengakibatkan tuduhan nantinya diketahui umum.

Dikaitkan dengan UU ITE, maka penggunaan konstruksi rumusan penghinaan atau pencemaran nama baik merupakan rumusan penghinaan atau pencemaran nama baik tertulis, karena tidak mungkin pencemaran berdasarkan UU ITE berupa pencemaran lisan. Namun, konstruksi rumusan penghinaan atau pencemaran nama baik tetap mengambil rumusan Pasal 310 ayat (1) ditambah rumusan yang terdapat pada Pasal 45 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2016 yaitu: Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.

## **2. Konsep Perubahan Materi**

Sebagaimana pembahasan sebelumnya, mengingat beberapa rumusan perbuatan pidana yang terdapat di dalam UU No. 11 Tahun 2008 terpisah dengan ketentuan pidananya dan belum diubah berdasarkan UU No. 19 Tahun 2016, dari segi efektivitas dan kemudahan bagi aparat penegak hukum khususnya dan masyarakat pada umumnya sebaiknya dalam perubahan UU yang akan datang ketentuan pidana dalam UU ITE khususnya Pasal 46 hingga Pasal 51 menyebutkan kembali perbuatan yang dilarang seperti materi muatan yang ada di Pasal 45 UU No. 19 Tahun 2016.

Dengan konsep ini maka sebagai contoh, rumusan Pasal 49 UU No. 11 Tahun 2008 saat ini akan menjadi: “Setiap orang yang *dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan tindakan apa pun yang berakibat terganggunya sistem elektronik dan/atau mengakibatkan sistem elektronik menjadi tidak bekerja sebagaimana mestinya* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, dipidana...dst.” Demikian pula rumusan perbuatan pidana di pasal-pasal lain yang belum diubah berdasarkan UU No. 19 Tahun 2016.

Ancaman pidana yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2008 Pasal 46 hingga Pasal 51 berupa pidana penjara 6 (enam) hingga 12 (dua belas) tahun penjara yang dapat diperberat sepertiga apabila dilakukan dengan pemberatan (vide Pasal 52). Sejalan dengan semangat pembaharuan hukum pidana, maka sebaiknya ancaman pidana di pasal-pasal tersebut diturunkan menjadi 4 (empat) tahun. Dengan pengecualian, khusus terhadap penghinaan yang berbau SARA, masih dapat diancamkan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Bentuk ancaman pidana yang berupa alternatif kumulatif antara pidana penjara (badan) dan/atau pidana denda di UU ITE memberikan pilihan kepada penuntut umum untuk menuntut pidana kepada majelis hakim apakah akan menjatuhkan pidana badan atau pidana denda kepada terdakwa atau keduanya sekaligus. Dari sisi ekonomi beban negara, salah satu efisiensinya dengan menjatuhkan pidana denda kepada terdakwa, mengingat pemenjaraan terhadap seorang terdakwa sangat membebani negara, apalagi lebih dari satu orang terdakwa. Maka opsi ancaman pidana di Pasal 45, Pasal 45A ayat (1) serta Pasal 45B sebaiknya berupa denda dengan tanpa pemidanaan. Hal ini sekaligus menjadi pemasukan negara dari pos Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Memang tidak semua pelaku kejahatan memiliki kemampuan untuk membayar denda sebagai bentuk hukuman bagi mereka. Hal ini menjadi pertimbangan tersendiri apakah tetap menerapkan pidana kurungan pengganti apabila pelaku tidak mampu membayar denda. Poin utamanya bagaimana meminimalkan penjatuhan pidana penjara, namun dengan tetap memperhatikan hak korban.

Penjatuhan pidana denda perlu pula mempertimbangkan rumusan *range* (kisaran) yang memungkinkan denda dapat dibayar. UU No. 11

Tahun 2008 dan perubahannya, telah cukup baik merumuskan pidana denda dengan rumusan “paling banyak” dibandingkan terminologi yang digunakan di undang-undang lain yang menggunakan istilah “paling sedikit” seperti di UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika misalnya di Pasal 112 ayat (1) yaitu “pidana denda paling sedikit Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah)” yang hampir semua pelaku pengguna narkotika yang dikenakan pasal ini tidak akan mampu membayar jumlah denda tersebut. Seolah-olah, penyusun undang-undang sebetulnya ingin menambah pidana penjara bagi pelaku dari pidana penjara utamanya dan tidak memberi ruang pembayaran denda untuk dijadikan pemasukan negara.

Bagi pelaku lain dengan ekonomi mapan maka perlu dipertimbangkan penjatuhan denda yang membuat mereka menjadi jera. Jangan sampai terdapat pemikiran bahwa pelaku merasa nyaman dengan perbuatannya karena beranggapan tindakannya hanya akan dihukum denda. Bahkan perlu dipertimbangkan aset mereka sebagai jaminan pembayaran denda. Dalam hal ini perlu mempertimbangkan pidana semacam uang pengganti sebagaimana ketentuan dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan apabila terpidana tidak membayar, maka dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harta bendanya dapat disita oleh jaksa untuk dilelang.<sup>12</sup>

Sebagai tambahan, saat ini Kepolisian Negara RI (Polri) pada tanggal 19 Februari 2021, telah menerbitkan Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor: SE/2/11/2021 tentang Kesadaran Budaya Beretika untuk Mewujudkan Ruang Digital Indonesia yang Bersih, Sehat, dan Produktif. Surat edaran ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi Polri memberikan ruang ekspresi yang lebih luas bagi masyarakat dalam memanfaatkan sarana teknologi informasi. Poin yang strategis dari SE ini yaitu (D) dalam menerima laporan dari masyarakat, penyidik harus dapat dengan tegas membedakan antara kritik, masukan, hoaks, dan pencemaran nama baik yang dapat dipidana untuk selanjutnya menentukan langkah yang akan diambil, dan (E) sejak penerimaan

---

<sup>12</sup>Pasal 18 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

laporan, agar penyidik berkomunikasi dengan para pihak terutama korban (tidak diwakilkan) dan memfasilitasi serta memberi ruang seluas-luasnya kepada para pihak yang bersengketa untuk melaksanakan mediasi.<sup>13</sup>

Langkah ini dinilai sebagai langkah maju mengingat dengan adanya SE ini masyarakat akan lebih nyaman dalam bersosial media dan lebih dari itu dari sudut pandang ekonomi, menjadi lebih efisien mengingat calon tersangka berdasarkan pelanggaran UU ITE harapannya akan jauh berkurang yang hal ini dikaitkan dengan semangat *restorative justice* yang ujungnya mengurangi beban negara. Hal ini memang dibutuhkan mengingat ruang ekspresi merupakan salah satu ciri negara demokrasi. Namun demikian, terdapat diskusi bahwa bentuk regulasi yang diterbitkan sebaiknya berbentuk Peraturan Kepolisian RI dan bukan berbentuk surat edaran yang dari segi jenis regulasi sering diperselesaikan kekuatan mengikatnya.

Apa pun bentuk pengaturannya, kebutuhan saat ini berupa regulasi selevel UU dalam penanganan permasalahan ITE memang masih membutuhkan waktu. Apalagi prosedur pembuatan UU tidak mudah, selain lebih dahulu masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas), juga pembahasannya nanti di DPR pada umumnya akan sangat panjang. Namun, kita tidak boleh berhenti berharap bahwa UU ITE akan dapat diatur lebih baik dan memuaskan masyarakat.

### C. Kesimpulan

- 1) Dari segi perbandingan rumusan dapat dikatakan bahwa ketentuan di Pasal 45, Pasal 45A dan Pasal 45B dari UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik lebih praktis dibandingkan muatan yang ada pada ketentuan pidana di Pasal 45 dan Pasal 46 UU No. 11 Tahun 2008. Namun, dari sisi efisiensi, Pasal 45 (kecuali Pasal 45 ayat (3)), dan Pasal 45A UU No. 19 Tahun 2016 serta rumusan pembuatan Pasal 30 hingga Pasal 37 dan ketentuan pidana pada Pasal 45 sampai dengan Pasal 52 di UU No. 11 Tahun 2008 belum

---

<sup>13</sup><https://news.detik.com/berita/d-5400820/ini-isi-lengkap-surat-edaran-kapolri-soal-penanganan-perkara-uu-ite> (diakses pada 4 Maret 2021).

mencerminkan nilai ekonomis mengingat ancaman pasal pidananya lebih dari 5 (lima) tahun sehingga memungkinkan dilakukan penahanan tersangka yang akan membebani negara.

- 2) Sebagai bahan revisi perubahan UU No. 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2016, terhadap ketentuan pidana dalam UU No. 11 Tahun 2008 di masa mendatang, sebaiknya mencantumkan kembali rumusan perbuatan pidana serta hanya memuat ancaman pidana denda demi mengembangkan sistem hukum acara pidana yang lebih efisien sekaligus hukuman sebagai pemasukan negara dalam bentuk PNBP.

#### **D. Saran**

- 1) Untuk merumuskan kembali formulasi rumusan pidana di UU ITE yang akan datang dalam UU yang baru mengingat rumusan dan ketentuan pidana yang tercantum dalam UU No. 11 Tahun 2008 perlu disusun ulang karena UU No. 19 Tahun 2016 hanya mengubah rumusan beberapa pasal saja.
- 2) Perlu dipertimbangkan mengubah ketentuan pidana dalam UU ITE hanya berupa pidana denda tanpa ditambah pemenjaraan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Cohen, Morris L. & Kent C. Olson. 1992. *Legal Research*. St. Paul Minn: West Publishing Company.
- Campbell, Enid, et all. 2011. *Legal Research*. Melbourne: The Law Book Company, 1988. dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-5400820/ini-isi-lengkap-surat-edaran-kapolri-soal-penanganan-perkara-uu-ite> (diakses pada 4 Maret 2021).
- Efendi, Jonaedi, & Johnny Ibrahim. 2016. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Ed.I. Depok: Prenadamedia Group.
- Manthovani, Reda dkk. 2018. *KUHP Terjemahan BPHN Disertai Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi*. Kejaksaan Tinggi Sumatera Selatan.
- Muyassarotussolichah. 2007. *Aliran Teori Hukum Kritis: Analisis Ekonomi terhadap Hukum (The Economic Analysis of Law) Dalam Jurisprudence*.

- Hilaire McCoubrey and Nigel D. White*), Sosio-Religia, Yogyakarta, Vol. 7 No. 1, November 2007.
- P.A.F. Lamintang dan C.D. Samosir. 1983. *Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sumur Bandung.
- Posner, Richard. 1986. *Economic and Analysis of Law*. Wolters Kluwer Law & Business.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Understanding Cybercrime: Phenomena, Challenges and Legal Response, ITU. 2012.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

DUMMY

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



# Politik Hukum Perundang-Undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Desi Rahmawati, S.H., M.H.<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Kewenangan pembentukan perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.<sup>2</sup> Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education*, *provide training in political leadership* dan *create political stability*.<sup>3</sup>

Keberadaan peraturan daerah dalam UUD 1945 sebelum diamendemen memang tidak dikenal, sehingga peraturan daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

<sup>2</sup>Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009), hlm. 60.

<sup>3</sup>Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

Indonesia. Setelah UUD 1945 diamenden, eksistensi peraturan daerah sudah dikukuhkan secara konstitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi; pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai landasan utama kewenangan DPR dalam mengusulkan rancangan undang-undang tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1), menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya dipertegas lagi pada Pasal 21 menyatakan, bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa perencanaan penyusunan.

Peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan peraturan daerah. Program legislasi daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh dan pemerintah daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan.

Peraturan daerah (perda) merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan perda ini, sampai kemudian pemerintah (pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi biaya tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak pemerintah daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui perda.

Lahirnya sebuah peraturan daerah (perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu, pertimbangan filosofisnya harus jelas ke mana masyarakat akan dibawa. Untuk mencapai peraturan daerah yang responsif dalam mendukung otonomi daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa produk-produk hukum di Indonesia merupakan produk politik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan dan setiap rancangan peraturan daerah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan gubernur/bupati/wali kota untuk mendapat persetujuan bersama. Begitupula gubernur/bupati/wali kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehingga pengesahan sesuatu rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah adalah suatu bentuk kesepakatan bersama antara gubernur/bupati/wali kota (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif).

Suatu mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui politik hukum yang dikehendaki para penguasa pada masa tersebut. Sehingga mekanisme penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan pemegang tampuk kekuasaan. Politik hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak penguasa terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan ke mana arah yang hendak dituju. Politik hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan suatu penguasa. Tujuan hukum untuk menciptakan suatu keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum tidaklah dengan mudah dapat dipenuhi apabila di dalam setiap hukum yang ada

terkandung tujuan penguasa. Berdasarkan atas uraian sebagaimana tersebut di atas, tulisan ini akan membahas tentang politik hukum perundang-undangan terkait dengan pembentukan peraturan daerah.

## **B. Pembahasan**

### **1. Negara Hukum dan Otonomi Daerah**

Sebagai bangsa merdeka dan berdaulat, perencanaan dan penetapan konsep mengenai sistem pengelolaan kehidupan berbangsa diserahkan sepenuhnya kepada sebuah bangsa sesuai dengan cita-cita untuk kehidupan kebangsaan yang bebas, merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.<sup>4</sup> Secara teoretis bahwa semua bangsa menuangkan pokok-pokok pandangan, pendirian, prinsip konseptual, mengenai pengelolaan kehidupannya di dalam konstitusi, baik tertulis (*written constitution*) maupun tidak tertulis (*unwritten constitution*). Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis umumnya mengemukakan latar belakang hasrat bernegara, landasan filosofi kenegaraan, tujuan negara, struktur organisasi dan mekanisme pemerintahan negara yang diinginkan oleh bangsa yang mendirikan dan mempertahankan negara itu. Tipe negara hukum ini sering juga disebut negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula negara hukum modern. Negara dalam pengertian ini bukan saja menjaga keamanan semata-mata, tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, pengertian negara hukum dalam arti materiel atau luas sangat erat hubungannya dengan pengertian negara kesejahteraan atau “*welfare state*”.<sup>5</sup>

Sejalan dengan hal tersebut pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui perundang-undangan tentang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan

---

<sup>4</sup>M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989).

<sup>5</sup>H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit UII Press, 2004).

prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan daerah otonom dimaksudkan agar daerah dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri dan tidak bergantung pada pemerintah pusat, sehingga daerah harus mampu mengatur pendapatan dan pengeluarannya sendiri. Sistem desentralisasi ini pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dan mengatur rumah tangganya sendiri. Selain itu, tujuan kebijakan desentralisasi yakni dalam rangka efisiensi alokasi arus barang publik ke daerah, serta untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal guna mendorong demokratisasi, mengakomodasi aspirasi dan partisipasi masyarakat daerah.

## **2. Interaksi Politik dan Hukum**

Ada pandangan bahwa hukum itu merupakan produk politik sebab kelahirannya diproses melalui interaksi politik. Jika dikaji dalam perspektif yang lebih luas, sejatinya badan/satuan politik itu tidak lain adalah produk dari suatu struktur sosial. Dalam pemahaman yang lebih luas, Daniel S. Lev membuat proposisi bahwa di samping hukum itu selalu merupakan formasi politik, tetapi juga merupakan suatu formasi sosial dan ekonomi.<sup>6</sup>

Berdasar sekalian paparan tersebut, studi ini mengkonsepsikan interaksi politik dalam proses pembentukan hukum sebagai proses saling pengaruh-memengaruhi serta saling meminta dan memberi (*take and give*) dan saling intervensi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kekuasaan legislasi (yakni antara legislatif dan eksekutif) dalam proses pembentukan hukum. Dengan adanya interaksi tersebut, maka asumsi yang hendak dibangun adalah “hukum merupakan produk politik”.

---

<sup>6</sup>Daniel S. Lev. “Sejarah Penggunaan Hukum di Indonesia”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.

### 3. Kewenangan Pembentukan Perda

Kewenangan pada Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara. Unsur kewenangan selalu dikaitkan dengan unsur/elemen “kewenangan” atau “jabatan” atau “kedudukan”, oleh karena itu dalam penggunaannya harus dibedakan antara prinsip pertanggungjawaban jabatan, prinsip pertanggungjawaban pribadi. Dalam pengertian bahwa tanggung jawab jabatan harus dibedakan dengan tanggung jawab pribadi.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>7</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.<sup>8</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu, negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk memengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>9</sup> Kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan juga merupakan kekuasaan yang melekat secara atributif kepada badan legislatif sebagai perwakilan seluruh rakyat yang berada di dalam lapangan hukum publik.

Salah satu kewenangan organ negara adalah kewenangan DPR/D untuk membuat undang-undang atau peraturan daerah. Kewenangan ini bersifat atributif, karena diberikan oleh UUD 1945 untuk DPR dan

---

<sup>7</sup>Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, (makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun), hlm. 1.

<sup>8</sup>Rusadi Kantaprawira, “*Hukum dan Kekuasaan*”, (makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38.

<sup>9</sup>Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 35.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk DPRD. Oleh karena itu, penggunaannya harus dilakukan berdasar atas prinsip atau asas akuntabel dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya.

Kaitannya dengan pembentukan perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh undang-undang, khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena perda hanya dapat dibentuk secara bersama-sama antara DPRD dengan pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan *partnership*, tidak ada sebuah produk perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerja sama dengan pemerintah, sebaliknya tidak ada perda tanpa DPRD.

Apabila mengacu pada teori wewenang sebagaimana terurai di atas, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pembentukan perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan pemerintah daerah. Sebab tidak ada kewenangan pembentukan perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa pemerintah. Secara teoretis sebutan legislatif terhadap DPRD, apabila mengacu pada ajaran trias politika sebenarnya kurang tepat, sebab sesuai dengan kewenangan pembentukan undang-undang atau perda, selalu pembentukannya berada pada dua lembaga/organ tersebut.

Mengutip pendapat H. D. Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>10</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung

---

<sup>10</sup>Sebagaimana yang dikutip dari H.D. Stout dalam Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 101.

pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>11</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas, dalam kaitannya dengan otonomi daerah dapat diketahui bahwa organ pemerintahan pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu atribusi wewenang karena organ pemerintah pusat dengan organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki. Sementara dalam mandat juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan tangan kewenangan. Sehingga yang lebih cocok di sini adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah didasarkan pada suatu delegasi, di mana dalam hal otonomi daerah terdapat pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan, yaitu pemerintah pusat kepada organ pemerintahan lainnya, dalam hal ini pemerintah daerah yang meliputi pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih memilih bentuk kedua, yaitu daerah menyelenggarakan semua urusan rumah tangga pemerintahan daerahnya di luar urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) undang-undang tersebut, yang terdiri atas 6 (enam) urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu: a) agama; b) moneter dan fiskal nasional; c) keamanan; d) pertahanan; e) politik luar negeri; dan f) yustisi. Di luar keenam urusan tersebut menjadi urusan masing-masing daerah, namun dalam praktiknya terhadap di luar keenam urusan pemerintahan tersebut masih banyak yang diintervensi oleh pemerintah pusat.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>*ibid.*, hlm. 102.

<sup>12</sup>Pasal 10 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

#### **4. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan perda sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama gubernur/bupati/wali kota.
2. Rancangan perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh kepala daerah untuk menjadi peraturan daerah.
3. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.
6. Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda.
7. Perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan gubernur/bupati/wali kota, karena itu tata cara membentuk perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amendemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk ranperda atau perda.

#### **5. Materi Muatan Perda**

Materi muatan peraturan daerah tidak boleh meregulasi hal ikhwal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Betapapun luasnya cakupan otonomi daerah, otonomi daerah tidak boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (3) UU. Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah tidak boleh memuat hal urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti halnya: 1. politik luar negeri; 2. pertahanan; 3. keamanan; 4. yustisi; 5. moneter dan fiskal nasional; dan 6. agama.

Materi muatan peraturan daerah dapat memuat asas sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Oleh karena itu, materi perda secara umum memuat antara lain:

1. hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*mendebewindl*).

Dengan demikian, perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga perda merupakan legalitas untuk mendukung pemerintah provinsi sebagai daerah otonom.<sup>13</sup> Selanjutnya mengenai materi muatan perda dapat berasal dari beberapa sisi, antara lain:

---

<sup>13</sup>Rosjidi Ranga Widjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998), hlm. 23.

- a. berasal dari delegasi undang-undang;
- b. karena inisiatif daerah;
- c. penjabaran dari adat;
- d. penjabaran dari agama.

Memperhatikan materi muatan perda tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa apabila dalam pembuatan perda tersebut benar-benar merupakan atau mengimplementasikan hal-hal tersebut, maka diharapkan perda tersebut benar-benar dapat memberikan makna bagi masyarakat, terutama dalam mengakomodir kearifan lokal. Pembuatan perda yang sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut di atas akan menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah.

## 6. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Politik hukum menurut Mahfud. MD adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan.<sup>14</sup> Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan
2. fungsi instrumental.

Hukum dan politik merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan, masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi untuk melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engineering* atau *inovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization* dan *recruitment*), konversi (*rule making*, *rule application*, *rule adjudication*, *interest articulation*

---

<sup>14</sup>Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 9.

dan *aggregation*) dan fungsi kapabilitas (regulatif ekstraktif, distributif dan responsif).

Sistem hukum memikul tanggung jawab utama untuk menjamin dihormatinya hak dan dipenuhinya kewajiban yang timbul karena hak yang bersangkutan. Sasaran utama sistem politik ialah memuaskan kepentingan kolektif dan perorangan. Meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, namun dalam berbagai hal sering bertumpang tindih. Untuk menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah serta mendapat dukungan dari masyarakatnya, maka aplikasi politik hukum dalam pembuatan perda harus selaras dengan teori tujuan hukum yaitu perda yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan, memberikan kepastian hukum dan terdapat nilai kemanfaatan setelah dilaksanakan nantinya.

## 7. Kerangka Ideal Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Interaksi politik hukum dalam pembentukan peraturan daerah bersifat cenderung elitis. Demokrasi perwakilan yang demikian itu, seperti yang dikatakan oleh Franz Magnis-Suseno, memiliki dua kelemahan yaitu: *pertama*, rakyat tidak langsung dapat membuat undang-undang, melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Keputusan-keputusan yang paling penting dalam kenyataannya diambil oleh beberapa orang saja. Maka dalam demokrasi perwakilan akan muncul unsur elitisme. Elitisme ini ditandai dengan terbatasnya implementasi asas keterbukaan dan akhirnya terbatas juga partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. *Kedua*, demokrasi perwakilan dapat menjadi totaliter jika mayoritas rakyat memutlakkan kehendaknya, dan tidak menutup kemungkinan menjadi oligarkis jika minoritas memutlakkan kehendaknya terhadap mayoritas.<sup>15</sup>

Untuk menghindarkan demokrasi menjadi elitis seperti itu, kemudian muncul pemikiran agar demokrasi “diperbaiki dan dikembalikan” pada prinsip dasarnya. Gagasan yang muncul dari teori demokrasi partisipatif tentu menjadi jawaban terhadap elitisme demokrasi. Bahkan munculnya gagasan teori demokrasi *deliberative* makin memperkuat gagasan untuk meletakkan demokrasi menjadi partisipatif.

---

<sup>15</sup>Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999).

Dengan demikian, tampak sudah bahwa agar produk hukum daerah tidak berparadigma elitisme, maka kehendak elite harus dipertemukan dengan kehendak umum rakyat. Berdasarkan hal ini, maka idealnya dalam sekalian tahapan legislasi peraturan daerah niscaya harus dapat mempertemukan antara kehendak, kepentingan, dan kebutuhan elite dengan kehendak, kepentingan, dan kebutuhan rakyat. Inilah yang makin memperkokoh argumentasi perlunya untuk membangun suatu konsep ideal legislasi peraturan daerah masa depan yang berparadigmakan demokrasi elitis-populis. Konsep yang ideal tentang legislasi peraturan daerah yang mencerminkan demokrasi elitis-populis tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut.

*Pertama*, elite daerah, baik yang berada di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif, pada setiap tahapan legislasi peraturan daerah yang dimulai dari proses perencanaan, pembahasan, hingga pengambilan keputusan atas suatu rancangan peraturan daerah niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan legislasi perda tidak sekadar dalam tataran formal *procedural* saja, namun dalam maknanya yang lebih substantif. Maksudnya, pelibatan warga masyarakat lokal tidak hanya berlangsung dalam satu acara yang bersifat seremonial saja untuk menunjukkan bahwa elite daerah telah bekerja secara demokratis, namun pelibatan tersebut harus dilakukan seintensif dan seefektif mungkin.

*Kedua*, pada tahap perencanaan, elite daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan pokok-pokok materi muatan bidang tertentu sebagai bahan pertimbangan yang paling objektif dan rasional dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang ditinjau dari sisi kelayakan filosofisnya, sosiologisnya, politisnya, maupun yuridisnya.

*Ketiga*, agar rumusan ketentuan dalam rancangan peraturan daerah memenuhi syarat formal peraturan perundang-undangan, maka elite daerah harus dibantu oleh tenaga perancang peraturan daerah sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang khusus bertugas untuk menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan daerah. Tenaga perancang peraturan daerah sangat diperlukan mengingat elite daerah belum tentu dapat membuat rumusan ketentuan peraturan daerah secara baik dan sistematis menurut peraturan perundang-undangan.

*Keempat*, setelah penyusunan rancangan peraturan daerah selesai, maka elite daerah harus menyebarluaskan rancangan tersebut kepada publik. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan maupun usul saran perbaikan dari publik, sehingga kekurangan-kekurangan yang ada dapat ditambahkan dan diperbaiki, sementara hal-hal yang tidak perlu dimasukkan kemudian dihilangkan dari rancangan peraturan daerah.

*Kelima*, saat pembahasan di lembaga legislatif, maka elite daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen-elemen dan terlebih kepada *stakeholders* (pihak yang berkepentingan dan menjadi tujuan penerbitan perda) di luar elite daerah yang ada di masyarakat, untuk ikut membahas dan memberi masukan dalam rangka penyempurnaan rancangan peraturan daerah.

*Keenam*, pada saat rancangan peraturan daerah telah mendekati akhir untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah, maka elite daerah hendaknya melakukan “konsultasi publik” dan “uji publik” terlebih dahulu untuk melihat reaksi masyarakat terhadap rancangan tersebut. Setidaknya ada 2 (dua) hal yang ingin dicapai dari uji publik dan konsultasi publik, yaitu (1) untuk mengetahui respons masyarakat terhadap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan, dan (2) untuk memperoleh persetujuan publik terhadap ranperda yang akan ditetapkan.

### **C. Kesimpulan**

Prinsip pembentukan perda dalam rangka otonom daerah, harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di samping itu, juga harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan daerah yang berlaku, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah produk perundang-undangan. Interaksi politik hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah (proses saling pengaruh-memengaruhi serta saling meminta dan memberi dan saling intervensi antara pihak-pihak yang memiliki kekuasaan legislasi dalam proses pembentukan peraturan daerah) bisa saja terjadi dalam setiap tahap proses

pembentukan peraturan daerah. Jangan sampai produk hukum yang dihasilkan adalah produk hukum yang hanya berdasarkan kepentingan, kebutuhan dan keinginan dari elite penguasa bukan dari kepentingan masyarakat di daerahnya.

Konsep ideal legislasi peraturan daerah ke depan adalah berdasarkan demokrasi elitis-populis, yang mana antara elite daerah dan *populus/demos* harus bekerja sama secara kekeluargaan, kegotongroyongan, dan dengan penuh semangat kebersamaan dalam bingkai harmoni, sehingga dari sistem politik demikian ini akan dapat dihasilkan produk perda yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan dan aspirasi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alkosar, Artidjo. 1997. *Identitas Hukum Nasional*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Asshiddiqie.
- Attamimi, A.Hamid S. 1990. "Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara". *Disertasi*. Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Budiarjo, Miriam. 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Persada.
- H. R. Ridwan. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Jogjakarta: Penerbit UII Press.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Huda, Ni'Matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. 2013. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- J. Laski, Harold. 1947. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press.
- Jimly. 1995. *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Angkasa.
- Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Kusumaatmadja, Mochtar. tanpa tahun, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.

- Mahfud MD, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES.
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- S. Lev, Daniel. 2004. "Sejarah Penggunaan Hukum di Indonesia". *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 3-Tahun II.
- Samekto, F.X Adji. 2003. *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Suseno, Franz-Magnis. 1999. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Syaukani, Imam, dan A. Ahsin Tohari. 2007. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Penerbit Rajawali.



# **Politik Perundang-Undangan Indonesia: Pemikiran Integratif dalam Pembaruan Hukum Acara Pidana: Proses Pemeriksaan Pendahuluan**

**Gazali Ahmad, S.H., M.H.<sup>1</sup>**

## **A. Pendahuluan**

Pembaruan terhadap hukum pidana saat ini menjadi salah satu isu yang paling menarik perhatian bagi seluruh masyarakat pada umumnya, dan khususnya tentu bagi seluruh elemen yang berkaitan dengan sistem penegakan hukum pidana di Indonesia. Pembaruan hukum pidana nasional terhadap kitab kodifikasi hukum pidana, baik hukum pidana materiil (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana–KUHP) maupun hukum pidana formil (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana–KUHP), saat ini secara komprehensif masih terus digodok oleh pemerintah di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Isu yang akan diangkat dalam penulisan ini yakni berkenaan dengan salah satu substansi yang paling krusial dalam lingkup pembaruan hukum acara pidana nasional, yaitu mengenai reformasi terhadap proses pemeriksaan pendahuluan, yang dalam regulasi KUHP diatur dilakukan pengawasannya oleh lembaga yang disebut sebagai lembaga praperadilan. Sebagaimana yang diatur dalam KUHP, bahwa praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri (PN) untuk memeriksa dan memutuskan beberapa hal, yakni sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atau

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan, serta mengenai sah atau tidaknya penyitaan barang bukti.

Seiring dengan urgensi pembaruan KUHAP yang telah berlaku hampir 40 tahun ini. Lembaga praperadilan juga dinilai untuk saatnya direformasi. Temuan berbagai persoalan praperadilan dalam praktiknya di lapangan melatarbelakangi kebutuhan pembaruan/reformasi hukum terhadap regulasi mengenai proses pemeriksaan pendahuluan.

Menariknya, gagasan mengenai reformasi terhadap proses pemeriksaan pendahuluan yang dilaksanakan pada tahap pra adjudikasi tersebut diwarnai dengan berbagai pro dan kontra di antara berbagai kalangan. Tim perumus RUU KUHAP salah satunya mengajukan konsep Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) sebagai pengganti lembaga praperadilan. Sebagian kalangan setuju dengan gagasan tersebut, sebagian lainnya termasuk yang kontra dengan berbagai pertimbangannya, sementara yang lainnya pula setuju dengan pembenahan terhadap lembaga praperadilan, tetapi tidak dengan konsep HPP yang ada di draf RUU KUHAP tersebut.

Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) atau yang dalam istilah lain (sebelumnya) disebut dengan Hakim Komisaris adalah suatu konsep mekanisme pengawasan dalam proses pemeriksaan pendahuluan pada tahap pra adjudikasi yang dilaksanakan oleh hakim yang berkantor di luar pengadilan negeri yang berwenang dalam memutuskan atau menetapkan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan, serta beberapa kewenangan lainnya. Gagasan mengenai konsep HPP tidak muncul secara tiba-tiba. Gagasan tersebut merupakan substansi hukum yang telah lama menjadi perhatian bagi pemerhati hukum pidana nasional. Khususnya mereka yang mengikuti persoalan ketidakpuasan masyarakat terhadap masalah terkait praktik lembaga praperadilan selama ini.

Konsep HPP/Hakim Komisaris sudah sejak lama digagas untuk diterapkan menggantikan lembaga praperadilan yang dianggap telah gagal dalam memberikan jaminan terhadap hak asasi seseorang, utamanya dalam proses pemeriksaan pendahuluan. Salah satu hal yang paling menjadi perhatian yakni persoalan upaya paksa oleh aparat penegak hukum yang kerap mendapat kritik karena dianggap sering

kali mengabaikan hak-hak tersangka. Selain itu, dikatakan pula bahwa masyarakat yang dirugikan dalam proses pemeriksaan pendahuluan juga kerap merasa tidak memiliki jalan untuk mendapatkan keadilan, sebab lembaga yang mengawasi proses atau tahapan ini (praperadilan) dinilai tidak cukup efektif.

Perubahan hukum acara pidana yang sifatnya konstruktif tentu diinginkan oleh semua pihak. Termasuk dalam hal ini reformasi hukum terhadap proses pemeriksaan pendahuluan. Namun, dalam konteks kebijakan hukum (*law policy*), maka kebijakan hukum acara pidana yang diambil oleh negara tentunya harus melalui proses dari pembentukan sistem peradilan pidana. Dalam hal ini kita membicarakan tentang sistem peradilan pidana (SPP) dalam arti luas.

Pemahaman mengenai SPP dalam arti luas ini merujuk pada keseluruhan *society's organized response to crime*. Sebagaimana yang dimaksud oleh Prof. Mardjono Reksodiputro, bahwa sistem peradilan pidana dapat digambarkan secara singkat sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk “menanggulangi kejahatan”, salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima.<sup>2</sup>

SPP dalam arti luas bermakna bahwa penegakan hukum dimulai dari awal pembentukan substansi peraturannya, yakni proses legislasi oleh legislator. Yahya Harahap menjelaskan bahwa “fungsi pembuatan undang-undang” (*law making function*) dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah atau badan lain berdasar *delegated legislation*, dan kegiatan tersebut merupakan fungsi pertama dari empat fungsi dalam kerangka *criminal justice system*.<sup>3</sup> Oleh sebab itu, maka pembaruan hukum mengenai proses pemeriksaan pendahuluan apa pun bentuk dan polanya, apakah itu berupa konsep HPP, atau dengan bentuk pembenahan praperadilan, atau yang lainnya tentunya menjadi suatu keputusan politik di badan legislasi yang didahului dengan berbagai pertimbangan, perdebatan, dan pertentangan berbagai kepentingan di dalamnya.

---

<sup>2</sup>Luhut M.P Pangaribuan, dkk, *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*, 1st ed. (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2010).

<sup>3</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

Perbedaan pendapat khususnya mengenai pembaruan proses pemeriksaan pendahuluan terjadi cukup tajam di antara berbagai kalangan, baik akademisi, legislator, masyarakat pemerhati hukum, dan utamanya tentu saja oleh aparat penegak hukum sendiri. Pihak yang mendukung perubahan dengan konsep hakim komisaris/HPP menilai konsep ini perlu untuk dilakukan. Pendapat yang pro salah satunya yakni Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) Harkristuti Harkrisnowo, beliau setuju dengan hakim komisaris karena diharapkan dapat menutupi kelemahan praperadilan yang diterapkan saat ini. Kewenangan praperadilan sangat terbatas, sementara hakim komisaris nantinya akan mempunyai kewenangan yang sangat besar dibandingkan dengan praperadilan.<sup>4</sup>

Sementara pendapat yang kontra menilai konsep ini malah akan menghambat kinerja aparat penegak hukum. Pendapat kontra diutarakan salah satunya oleh Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Eddy OS Hiariej, menyatakan ketidaksetujuannya karena kewenangannya yang begitu luas malah akan menghambat kinerja aparat hukum karena tindakan hukum akan sering digugat, misalnya jika tersangka keberatan dengan penyitaan aset, atau keberatan dengan teknik penyadapan, dengan mudah bisa diprotes dan digugat ke hakim pemeriksa pendahuluan. Eddy lebih setuju jika wewenang praperadilan itu diperluas, sehingga tidak perlu membuat lembaga baru yang akan merepotkan nantinya.<sup>5</sup>

Sementara dari perspektif aparat penegak hukum, banyak pendapat yang cenderung tidak sepakat dengan konsep hakim komisaris/HPP. Dalam rapat dengar pendapat (RDP) yang dilakukan oleh Komisi III DPR, banyak aspirasi oleh penegak hukum yang keberatan dengan konsep tersebut. RDP DPR pada 2013 dengan para mantan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di antaranya, Bibit Samad Rianto, mengatakan konsep HPP memiliki tingkat kerawanan yang

---

<sup>4</sup>Pangaribuan, dkk, *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*.

<sup>5</sup>Amir Sodikin, "Wewenang Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dinilai Terlalu Besar", *kompas.com*, 2013, <https://nasional.kompas.com/read/2013/03/20/20323937/Wewenang.Hakim.Pemeriksa.Pendahuluan.Dinilai.Terlalu.Besar?page=all>.

sangat tinggi yang bahkan dapat membuka lahan korupsi baru dengan beban kerja yang sangat tinggi bagi hakim yang bertugas, selain itu juga membutuhkan sosok yang berintegritas tinggi, dan hal ini yang dinilai masih sulit saat ini. Adapun Haryono Umar mengatakan bahwa konsep HPP akan mengganggu efisiensi dan efektivitas penegakan hukum terutama untuk kejahatan yang luar biasa seperti narkoba, terorisme, dan korupsi.<sup>6</sup> Dalam kesempatan lain pada 2014, mantan Pimpinan KPK Busyro Muqoddas bahkan pernah mengatakan bahwa konsep HPP merupakan “barang bekas” yang sudah tidak relevan lagi untuk perkembangan hukum saat ini, dikatakannya bahwa pengaturan penyadapan harus seizin hakim itu mengadopsi dari hukum di Belanda, sementara pengaturan di Belanda sekarang sudah tidak seperti itu lagi.<sup>7</sup>

Pada 2014, Sutarman selaku Kapolri (saat itu) juga menyampaikan aspirasinya bahwa HPP sulit diterapkan di Indonesia jika melihat kondisi geografis Indonesia. Menurutnya, Polri memiliki banyak pengalaman dalam menangkap pelaku kejahatan di lokasi yang sulit dijangkau, namun dengan konsep HPP maka justru malah akan menyulitkan aparat di lapangan. Mantan Gubernur Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Irijend. Pol. Prof. Iza Fadri, juga pernah menyatakan keberatannya terhadap konsep HPP ini. HPP yang memiliki banyak kewenangan justru diragukan efektivitasnya, wewenang yang begitu besar dikhawatirkan berpotensi menimbulkan masalah dan penyimpangan nantinya. Hal itu disebabkan karena putusan HPP tidak dapat diajukan upaya hukum banding atau kasasi, sementara lembaga praperadilan masih memungkinkan adanya banding atau kasasi. Biaya membangun sistem dan struktur baru juga sangat besar. Selain itu membutuhkan HPP setingkat Ketua Pengadilan Negeri (PN) sebanyak 1.000 orang dari golongan IIIc. Demikian pula luasnya wilayah Indonesia yang dinilai akan menyulitkan pelaksanaan teknis, serta manajemen peradilan yang akan sulit terlaksana.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Komisi III DPR RI, “Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi III DPR RI dengan Mantan Pimpinan KPK Periode Kedua Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV Selasa, 11 Juni 2013” (DPR RI, 2013).

<sup>7</sup>BeritaSatu.Com, “Naskah Akademik RUU KUHP dan KUHP Bertentangan dengan Pancasila”, <https://www.beritasatu.com/nasional/168466-naskah-akademik-ruu-kuhp-dan-kuhp-bertentangan-dengan-pancasila> (diakses pada 30 Mei 2020).

<sup>8</sup>Sodikin, Kompas.Com, “Wewenang Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dinilai Terlalu Besar”.

Dari sisi legislasi, maka aspirasi, masukan, dan pandangan dari berbagai pihak sebenarnya sangat diperlukan dalam pembentukan hukum. Terutama dalam konteks ini, masukan dari aparat penegak hukum itu menjadi penting, karena aparat penegak hukum merupakan pelaksana dari regulasi tersebut, dan tentunya yang paling memahami praktik di lapangan. Bagi aparat kepolisian, mengambil peran dalam pembentukan suatu peraturan hukum sebenarnya sangat diharapkan. Hal ini pernah menjadi catatan saat dilaksanakannya Kongres PBB ke-5 Tahun 1975 mengenai *the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, khususnya saat membicarakan masalah “*the emerging roles of the police and other law enforcement agencies*” di antaranya membahas mengenai “*police involvement in the formulation of legislation*” diakhiri dengan kesimpulan di antaranya menyatakan bahwa “*Police should participate in the preparation of legislation which affected police function*”.<sup>9</sup>

Adapun mengenai pro dan kontra yang terjadi, tentunya semua aspirasi merupakan suatu konstruksi pemikiran yang akan selalu berkembang. Dinamika aspirasi tersebut akan selalu mewarnai kebijakan politik yang akan diambil nantinya. Bahkan kebijakan yang telah diambil menjadi suatu garis kebijakan yang berlaku (*ius constitutum*), akan senantiasa dapat berubah kembali menuju suatu yang dicitakan kembali (*ius constituendum*), apabila dalam kenyataannya membutuhkan pembaruan hukum kembali.

## **B. Pembahasan**

Badan pembuat undang-undang akan mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat, karena pembuatan undang-undang modern bukan sekadar merumuskan materi hukum secara baku berikut rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat putusan politik terlebih dahulu.<sup>10</sup> Mengenai pertentangan kepentingan dalam perumusan peraturan hukum, Prof. Bambang Poernomo menjelaskan bahwa “Suatu undang-undang bisa dipandang sebagai hasil dari pilihan atas cara-cara mengatasi pertentangan

---

<sup>9</sup>Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, 1st ed., (Jakarta: Kencana, 2007).

<sup>10</sup>Syaiful Bakhari, *Kebijakan Kriminal: Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, ed. Zainal Wafa, 1st ed., (Jakarta: Total Media, 2010).

kepentingan yang ada, dan badan pembentuk undang-undang melalui rumusan kaidah berusaha sekali menciptakan suatu keadaan yang merupakan sintesa yang harmoni antara pertentangan kepentingan dengan sejauh mungkin mengatasi pertentangan yang ada”.<sup>11</sup>

Dalam mencermati persoalan ini, penulis berpandangan bahwa berbagai perbedaan pendapat dan pertentangan kepentingan yang mengemuka terkait persoalan pembaruan hukum terhadap proses pemeriksaan pendahuluan ialah merupakan bagian dari upaya pencarian bentuk atau pola terbaik dari reformasi hukum terhadap substansi tersebut. Namun, pada dasarnya, hal yang semestinya menjadi *main concern* dalam persoalan tersebut ialah mengenai bagaimana agar reformasi hukum terhadap persoalan tersebut benar-benar dapat mengarah pada pencapaian keadilan substansial bagi masyarakat. Sebab pada hakikatnya, reformasi hukum harus memiliki tujuan yang jelas dan tidak boleh keluar dari tujuan dari hukum itu sendiri, dan tujuan utama dari hukum itu tidak lain adalah keadilan.

Oleh sebab itu, hal-hal terpenting yang perlu digali dari pembaruan/reformasi hukum terhadap proses pemeriksaan pendahuluan, yakni memahami mengapa hal tersebut urgen untuk direformasi.

Dalam kajian ini, penulis pada intinya berpandangan bahwa pembaruan hukum acara pidana, khususnya dalam konteks proses pemeriksaan pendahuluan, idealnya harus dilakukan untuk dapat mengarah pada tujuan hukum keadilan bagi masyarakat, dalam konteks ini maka keadilan tersebut berwujud dalam bentuk perlindungan kepentingan masyarakat dan kepentingan hak-hak tersangka. Kemudian untuk dapat mencapai hal tersebut, maka dibutuhkan suatu reformasi hukum yang bersifat komprehensif dan sistemik (pendekatan sistem hukum) atau dalam istilah lain yakni pendekatan integratif (pemikiran yang integralistik dalam pembaruan hukum pidana). Dalam pengertian lainnya, maka dapat dikatakan pula bahwa pembaruan tersebut tidaklah cukup hanya dengan pembaruan hukum yang sifatnya *legal reform*, melainkan diperlukan suatu pembaruan hukum dalam makna *law reform* secara total.

---

<sup>11</sup>Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 6th ed. (Jakarta, 1993).

Berdasarkan pendahuluan yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pertanyaan permasalahan dalam kajian ini yang memerlukan pembahasan yaitu apakah yang menjadi urgensi dari pembaruan hukum acara pidana terkait proses pemeriksaan pendahuluan?

## 1. Sistem Hukum Nasional

Prof. Barda Nawawi Arief mengemukakan, bahwa secara teoretik konseptual, maka sistem hukum nasional (SHN) dapat dikatakan sebagai suatu kesatuan dari berbagai subsistem nasional, yaitu “substansi hukum nasional”, “struktur hukum nasional”, dan “budaya hukum nasional”. Apabila SHN hanya dilihat dari substansi hukum, maka dapatlah dikatakan bahwa SHN adalah sistem hukum pancasila. SHN-Pancasila berdasarkan pada tiga pilar/nilai keseimbangan Pancasila:<sup>12</sup>

- 1) berorientasi pada nilai “Ketuhanan” (bermoral religius);
- 2) berorientasi pada nilai “Kemanusiaan” (humanistik); dan
- 3) berorientasi pada nilai “Kemasyarakatan” (nasionalistik, *democratic*, berkeadilan sosial).

Salah satu masalah utama terkait SHN ialah mengenai pembangunan/pembaruan SHN. Pembaruan SHN merupakan pembaruan yang berkelanjutan (*sustainable reform*). Di dalam pembaruan pembangunan hukum selalu terkait dengan “pembangunan masyarakat yang berkelanjutan” maupun “pembangunan berkelanjutan dari aktivitas ilmiah dan perkembangan pemikiran filosofi/ide-ide dasar/konsepsi intelektual”. Jadi “*law reform*” terkait erat dengan “*sustainable society development*”, “*sustainable intellectual activity*”, “*sustainable intellectual philosophy*”, “*sustainable intellectual conceptions/basic ideas*”.<sup>13</sup>

Jika melihat pada tiga pilar/nilai keseimbangan Pancasila, maka Pancasila merupakan nilai-nilai filosofis kultural yang fundamental. Maka strategi pembaruan SHN seharusnya diawali/dimulai dari “pembangunan kultural” (budaya hukum nasional). Karena nilai-nilai Pancasila inilah merupakan ruh/jiwa/nur/nilai-dasar/ide-dasar dari

---

<sup>12</sup>Barda Nawawi Arief, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional (Indonesia)*, 1st ed. (Semarang: Pustaka Magister, 2015).

<sup>13</sup>Arief.

SHN. Pembaruan SHN pada hakikatnya berawal dari pembaruan nilai/ide-dasarnya.<sup>14</sup>

Kualitas pemberian keadilan di Indonesia harus menuju pada keadilan Pancasila. Keadilan Pancasila berarti keadilan berketuhanan, keadilan berkemanusiaan (humanistik), keadilan nasionalistik, keadilan demokratik, dan keadilan sosial. Keadilan Pancasila yang demikian itu jelas bukan sekadar “keadilan formalistik”, tetapi “keadilan *substantive/materiil*”.<sup>15</sup>

Dalam konteks hukum pidana maka sistem hukum pidana nasional merupakan subsistem dari SHN. Sementara sistem hukum acara pidana nasional sebagai subsistem dari sistem hukum pidana nasional. Maka itu pembaruan terhadap sistem hukum acara pidana nasional berkaitan erat dengan masalah “*law reform*” yang merupakan bagian pula dari “*penal reform*”.

Dilihat dari sudut sistem hukum (*legal system*) yang terdiri dari “*legal substance*”, “*legal structure*”, dan “*legal culture*” maka pembaruan sistem hukum pidana (*penal system reform*) dapat meliputi ruang lingkup yang sangat luas, yaitu mencakup:<sup>16</sup>

- 1) Pembaruan “substansi hukum pidana”, yang meliputi pembaruan hukum pidana materiil, hukum pidana formil, dan hukum pelaksanaan pidana.
- 2) Pembaruan “struktur hukum pidana”, yang meliputi antara lain pembaruan atau penataan institusi/lembaga, sistem manajemen/tata laksana dan mekanismenya serta sarana/prasarana pendukung dari sistem penegakan hukum pidana (sistem peradilan pidana).
- 3) Pembaruan “budaya hukum pidana”, yang meliputi antara lain masalah kesadaran hukum, perilaku hukum, pendidikan hukum, dan ilmu hukum pidana.

Pengertian sistem hukum pidana dapat juga dilihat dari sudut sistem penegakan hukum pidana atau sistem pembedaan, yang dapat

---

<sup>14</sup>Arief.

<sup>15</sup>Arief.

<sup>16</sup>Barda Nawawi Arief, *RUU KUHP BARU: Sebuah Restrukturisasi/Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, 1st ed., (Semarang: Pustaka Magister, 2017).

dijelaskan dari sudut fungsionalnya. Dari sudut fungsional (sudut bekerjanya/berprosesnya), maka sistem hukum pidana dapat diartikan sebagai:<sup>17</sup>

- 1) Keseluruhan sistem untuk fungsionalisasi/operasionalisasi/konkretisasi hukum pidana.
- 2) Keseluruhan sistem yang mengatur bagaimana hukum pidana ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi hukum pidana.

Dengan pengertian demikian, maka sistem hukum pidana identik dengan sistem penegakan hukum pidana, yang terdiri dari subsistem hukum pidana materiil/substantif (*materielle strafrecht*), subsistem hukum pidana formal (*strafverfahrensrecht/strafprozessrecht*), dan subsistem hukum pelaksanaan pidana (*strafvollstreckungsrecht*). Ketiga subsistem ini merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana atau sistem pemidanaan, karena tidak mungkin hukum pidana dioperasionalkan/ditegakkan secara konkret hanya dengan salah satu subsistem tersebut. Pengertian sistem hukum pidana/pemidanaan yang demikian itu dapat disebut dengan “sistem hukum pidana/pemidanaan fungsional atau sistem hukum pidana/pemidanaan dalam arti luas”.<sup>18</sup>

## **2. Teori Hukum Integratif Romli Atmasasmita**

Prof. Romli Atmasasmita mengemukakan teori hukum integratif yang disebutnya sebagai hasil rekonstruksi terhadap teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif. Pemikiran ini lahir didasari atas munculnya sikap skeptis dan pesimis masyarakat Indonesia terhadap kondisi pembentukan undang-undang dan penegakan hukum di Indonesia saat ini. Sikap skeptis yang masyarakat terjadi karena berbagai perkara hukum telah ditangani secara tidak pasti dan dirasakan tidak adil karena penanganan perkara pidana di Indonesia masih dipengaruhi oleh uang dan kekuasaan. Adapun berbagai langkah ahli hukum bangsa ini, seperti Mochtar Kusumaatmadja dan Satjipto Rahardjo untuk mendorong dan membawa pemikiran ahli hukum dan

---

<sup>17</sup>Arief.

<sup>18</sup>Arief.

praktisi hukum ke arah perubahan pola pikir yang menitikberatkan pada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan tegakkan hukum dengan nurani disebutnya kurang memperoleh tanggapan positif sampai saat ini.<sup>19</sup>

Pembentukan undang-undang sebagai salah satu pemeran penting dalam pembangunan hukum di Indonesia disebutnya telah mengalami disorientasi pemahaman mengenai filsafat hukum dan asas-asas hukum fundamental dalam setiap proses pembahasan suatu rancangan undang-undang. Selain itu, praktisi hukum pula yang beraktivitas dalam penegakan “*criminal justice system*” tampak kesulitan menerapkan hasil pendidikan hukumnya, dengan benar, terarah, dan disertai amanah untuk mencapai kepastian hukum dan keadilan. Kelemahan mendasar pada mereka adalah minimnya pengetahuan mengenai filsafat hukum, batas hubungan antara hukum dan kesusilaan dan kurang menghargai tingginya nilai-nilai yang berada di balik suatu undang-undang. Bagi mereka, undang-undang sekadar alat belaka, untuk terkadang memaksakan suatu peristiwa menjadi peristiwa hukum, bukannya sejauh mungkin melakukan klarifikasi dan verifikasi berdasarkan asas-asas hukum yang pernah diajarkan kepada mereka. Inti dari masalah praktisi hukum, terutama jaksa, polisi, dan hakim adalah semaian nurani yang masih jauh dari sifat amanah dan kerendahan hati. Oleh sebab itu, Romli meyakini bahwa salah satu penyebab penting adalah sistem pendidikan hukum.<sup>20</sup>

Prof. Romli Atmasasmita mendasari pemikirannya dari pemahamannya mengenai dua aliran penting yakni aliran teori hukum alam dan aliran positivisme yang dinilainya bukan sesuatu yang dapat dipisahkan dan bahkan berhubungan erat satu sama lain dalam arti terjadinya pergeseran pemikiran (*shifting of mind*) antara *das sollen* dan *das sein*. Beliau menjelaskan bahwa teori hukum alam adalah suatu pola pemikiran sistematis tentang hubungan antara alam semesta, kesusilaan dan hukum. Menurut pandangan teori hukum alam (*natural law theory*), status hukum tidak selalu tergantung dari apakah hukum itu telah dinyatakan dalam bentuk hukum tertulis (undang-undang), melainkan

---

<sup>19</sup>Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, 1st ed., (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012).

<sup>20</sup>*Ibid.*

juga tergantung dari faktor lain atau faktor eksternal dalam suatu sistem hukum. Sedangkan aliran positivisme hukum, memahami hukum sebagai sesuatu norma yang telah dinyatakan sebagai hukum (*as posited*) yang diakui dalam suatu sistem hukum tertentu. Atas dasar perbedaan tersebut maka pemahaman tentang hukum menurut teori hukum alam bersifat normatif atau lebih tepat disebut memiliki karakter normatif. Sedangkan menurut aliran positivisme, pemahaman tentang hukum adalah analisis putusan pengadilan (*analytical jurisprudence*) semata-mata. Pemahaman teori hukum alam memiliki fungsi menetapkan sesuatu (perbuatan) yang seharusnya (*ought or ought not*) dilakukan, sedangkan dari sudut pandangan aliran positivisme, hukum harus dipahami sebagai sesuatu yang nyata atau tidak nyata (*is or is not*), atau apa yang sering kita sebut sebagai fakta (*fact*). Inti pemahaman dari kedua aliran tersebut tentang apa yang disebut hukum sering dibedakan dengan istilah *das sollen* dan *das sein*.<sup>21</sup>

Kedua konsep kehidupan tersebut (*das sollen* dan *das sein*), merupakan hasil pemikiran manusia sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan peradabannya sehingga perlu dilengkapi dengan pandangan yang secara linear dapat disebut *sollen-sein-sollen*, artinya apa yang dicita-citakan masyarakat tertentu merupakan kenyataan yang dapat dirasakan kemanfaatannya pada masyarakat yang lain sesuai dengan tingkat kemajuan peradabannya, begitu pula sebaliknya. Konsep *sollen-sein* merupakan konsep nalar yang berkesinambungan yang mencerminkan pergeseran pemikiran menurut tempat dan waktu tertentu.<sup>22</sup>

Romli menyebut terdapat perkembangan teori dalam sistem hukum Indonesia sejak masa pemerintahan kolonial sampai dengan saat ini, hukum kolonial yang sangat represif, teori hukum pembangunan (Mochtar Kusumaatmadja), teori hukum progresif (Satjipto Rahardjo), dan teori hukum integratif. Konsep hukum dapat dipahami sebagai sistem norma (karakter normatif), sebagai sistem perilaku (*behavior*) dan sebagai sistem nilai (*values*) yang merupakan bagian dari aktivitas masyarakat tertentu. Tiga karakter tersebut adalah inti dari teori hukum integratif.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>*Ibid.*

Romli menyimpulkan bahwa jika hukum menurut Mochtar merupakan sistem norma (*system of norms*) dan menurut Satjipto, hukum sebagai sistem perilaku (*systems of behavior*) maka Romli melengkapinya dengan bahwa hukum dapat diartikan dan seharusnya juga diartikan sebagai sistem nilai (*system of values*). Ketiga hakikat hukum dalam konteks kehidupan masyarakat Indonesia harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam menghadapi dan mengantisipasi kemungkinan terburuk abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan nilai (*values*) moral dan sosial. Ketiga hakikat hukum dalam satu wadah pemikiran yang disebut Romli sebagai “*tripartite character of the Indonesian legal theory of Social and Bureaucratic Engineering (SBE)*”. Rekrayasa birokrasi dan rekrayasa masyarakat yang dilandaskan pada sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia, itulah yang dinamakan teori hukum integratif.<sup>24</sup>

Dalam konteks Indonesia, tiga pilar negara hukum demokratis, yaitu penegakan berdasarkan hukum (*rule of law*), perlindungan HAM (*protection of human rights*), dan akses masyarakat memperoleh keadilan (*access to justice*), harus diikat oleh Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Ikatan Pancasila tersebut merupakan sistem nilai tertinggi dalam perubahan sistem norma dan sistem perilaku yang berkeadilan sosial.<sup>25</sup>

Romli Atmasasmita menjelaskan mengenai keterkaitan antara sistem norma, sistem perilaku, dan sistem nilai sebagai inti teori hukum integratif: “Hukum sebagai sistem norma yang mengutamakan “*norms and logic*” (Austin dan Kelsen) kehilangan arti dan makna dalam kenyataan kehidupan masyarakat jika tidak berhasil diwujudkan dalam sistem perilaku masyarakat dan birokrasi yang sama-sama taat hukum. Sebaliknya, hukum yang hanya dipandang sebagai sistem norma dan sistem perilaku saja, dan digunakan sebagai “mesin birokrasi”, akan kehilangan roh-nya jika mengabaikan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai puncak nilai kesusilaan dalam kehidupan berbangsa

---

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>*Ibid.*

dan bernegara”. Berdasarkan premis ini, bangunan sistem hukum harus dapat menjadi wadah relasi interaksionis dan relasi hierarkis ketiga sistem nilai tersebut. Relasi interaksionis dan relasi hierarkis merupakan relasi simetris (*symmetrical relationship*) atau relasi yang beraturan sebagai cermin kemajuan peradaban umat manusia untuk mencapai cita kepastian hukum dan keadilan sosial.<sup>26</sup>

Urgensi pembaruan hukum dalam hal ini berarti membahas mengenai “input” dari proses pembaruan tersebut, yakni persoalan-persoalan yang mengemuka yang menjadi latar belakang munculnya tuntutan perubahan berupa “penentangan” terhadap peraturan hukum yang ada (*ius constitutum*), dalam hal ini yaitu terkait lembaga praperadilan.

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, bahwa setelah hampir 40 tahun berlakunya, KUHAP dalam posisinya sebagai (*ius constitutum*), seiring perkembangan zaman, perubahan sosial, ekonomi, politik, dan tentunya perubahan teknologi, dirasakan memiliki berbagai kekurangan dan oleh karenanya membutuhkan suatu penyesuaian kembali menuju kepada perubahan hukum pidana yang seharusnya (*ius constituendum*).

Khususnya berkenaan dengan mekanisme praperadilan dalam KUHAP, yang bertujuan untuk memberikan perlindungan maksimal bagi hak-hak tersangka dalam pelaksanaan proses penyidikan dan penuntutan, telah banyak dikaji memiliki berbagai persoalan dalam aplikasinya di lapangan. Persoalan praperadilan ini merupakan salah satu substansi paling penting yang diajukan tim perumus Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) yang dalam naskah akademik (NA) RUU KUHAP draf yang paling terakhir (2012), dinyatakan “Perubahan penting dalam Rancangan KUHAP menyangkut lembaga baru, yaitu hakim pemeriksa pendahuluan menggantikan praperadilan. Praperadilan sebagai lembaga yang khas KUHAP, dianggap kurang efektif karena bersifat pasif menunggu gugatan para pihak.”

Luhut M. P. Pangaribuan dalam artikelnya juga telah mengidentifikasi masalah praperadilan dalam praktik. Dikatakan bahwa lembaga praperadilan KUHAP setelah berjalan sejauh ini telah gagal untuk mengontrol penerapan upaya paksa. Kegagalan itu terjadi karena antara

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

lain: Pertama, pandangan terhadap lembaga praperadilan itu sendiri. Kedua, tidak adanya mekanisme yang efektif untuk mengontrol upaya paksa yang eksekutif khususnya dalam tahap pemeriksaan pendahuluan (pra adjudikasi) atau proses penyidikan karena dasar untuk menentukan status seseorang sebagai tersangka karena “adanya bukti permulaan yang cukup” dan “bukti yang cukup” untuk menahan prosesnya tidak transparan dan akuntabel, melainkan hanya berdasarkan proses internal dan diskresioner.<sup>27</sup>

Penelitian Komisi Hukum Negara (KHN) dalam kajiannya secara historis, menyatakan bahwa lembaga praperadilan ketika dalam rancangan dimaksudkan sebagai *habeas corpus* yakni berhubungan dengan HAM. Namun, dalam proses pengundangan KUHAP, praperadilan dari konsep *habeas corpus* bergeser menjadi lebih banyak untuk urusan administrasi belaka saja, yaitu apabila sudah ada surat keputusan dan pemberitahuan dari penyidik maka hampir otomatis penerapan upaya paksa itu sudah dianggap sah. Dalam evaluasi penahanan di penyidikan oleh KHN disimpulkan adanya fakta-fakta pelaksanaan penahanan sebagai berikut: “Kewenangan penyidik untuk menahan atau tidak menahan tersangka terkadang tidak dipergunakan dengan pertimbangan untuk kepentingan pemeriksaan kasus serta sesuai yang dipersyaratkan KUHAP, yaitu bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana lagi. Penggunaan kewenangan ini terkadang dipergunakan penyidik untuk mendapatkan sesuatu imbalan dari tersangka/keluarga. Posisi tersangka/keluarga dalam hal ini menjadi pihak yang sangat membutuhkan “uluran tangan” penyidik, dan penyidik menjadi satu-satunya “dewa penolong”, sehingga sangat dimungkinkan terjadi transaksi. Bagi sebagian tersangka penahanan terkadang terkait dengan citra di lingkungan sekitar, seseorang yang telah ditahan seolah telah distigma oleh masyarakat sebagai orang yang salah, sehingga dengan berbagai macam cara tersangka dan/atau keluarga akan mengupayakan agar tidak ditahan, dalam kondisi seperti ini penyidik terkadang malah memanfaatkan untuk mengambil

---

<sup>27</sup>Luhut M. P. Pangaribuan, “Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) Dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”. *Jurnal Teropong MaPPI FHUI 1* (2014): 2–18, <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/TEROPONG-ED-2.pdf>.

keuntungan dengan meminta imbalan tertentu untuk tidak melakukan penahanan”.<sup>28</sup>

Potensi penyalahgunaan wewenang juga terjadi terhadap ketentuan KUHAP tentang “bukti permulaan yang cukup”, KUHAP tidak pernah menjelaskan secara memadai pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup. Penjelasan Pasal 17 KUHAP yang dimaksud dengan “bukti permulaan yang cukup” ialah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana sesuai dengan bunyi Pasal 1 butir 14. Pasal ini menunjukkan bahwa perintah penangkapan tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang, tetapi ditujukan kepada mereka yang betul-betul melakukan tindak pidana. Ketidakjelasan pengertian “bukti permulaan yang cukup” pada akhirnya diserahkan penafsirannya kepada aparat penegak hukum, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, selain itu juga berakibat pada metode kerja penyidik yang masih mewarisi cara-cara masa lalu, yaitu dengan tangkap dulu baru pembuktian, padahal seharusnya KUHAP harus membalik cara tersebut dengan melakukan penyelidikan secara cermat dengan teknik dan metode investigasi yang mengedepankan cara ilmiah (*scientific crime detection*).<sup>29</sup>

Terdapat berbagai faktor, mengapa banyak persoalan penerapan praperadilan terjadi dalam praktik. Berikut ini penulis membagi secara sistematis latar belakang persoalan praperadilan yang terjadi selama ini. Sekaligus menjadi bahan untuk kemudian mencermati substansi pembenahan yang diperlukan terhadap lembaga praperadilan. Berbagai persoalan yang berhasil diidentifikasi merupakan bahan mentah yang kemudian menjadi tuntutan terhadap pembaruan hukum acara pidana terkait proses pemeriksaan pendahuluan dapat dikaji lebih mendalam pada aspek struktur kelembagaan, aspek substansi dan aspek kultur.

### **C. Kesimpulan**

Keberhasilan reformasi terhadap proses pemeriksaan pendahuluan dalam mencapai tujuannya tidak dapat dilakukan dalam waktu yang singkat. Pembaruan membutuhkan strategi yang mutlak harus dilakukan

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*

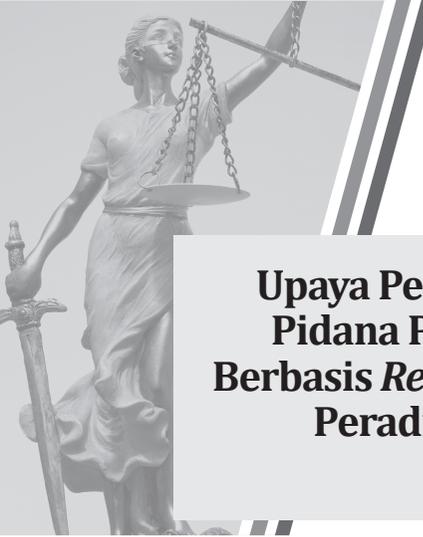
secara sistemik atau integratif. Pandangan pembaruan secara integratif dapat dimaknai dalam dua sudut pandang pemikiran:

- a. Dalam sudut pandang filosofis teori hukum integratif, maka pembaruan terhadap SPP, khususnya dalam konteks proses pemeriksaan pendahuluan, barulah dapat mencapai tujuan atau cita-cita dari perubahan tersebut, apabila perubahan diarahkan tidak hanya pada “sistem norma” belaka (perubahan KUHAP), melainkan harus memperbaharui “sistem perilaku dari APH”, dan utamanya harus sesuai dan mengacu pada “sistem nilai bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pancasila”. Bahkan struktur tidak hanya berkenaan dengan lembaga terkait penegakan hukum, melainkan juga pembenahan birokrasi pemerintahan, termasuk pula pembenahan sistem pendidikan hukumnya.
- b. Dalam sudut pandang atau pendekatan sistem, maka pembaruan harus dilakukan dengan cara yang sistemik/integratif. Sebab SPP tidak hanya berkenaan dengan sistem penegakan hukum dalam arti mekanisme bekerjanya aparat penegak hukum. Namun, merupakan pilar-pilar sistem penegakan hukum secara integral yang meliputi pilar legislasi (yang membuat “substansi hukum”); pilar yudikasi (yang merupakan “struktur hukum” dalam menegakkan hukum *in concreto*); dan pilar edukasi (yang membangun “kultur/budaya hukum”).

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, 1st ed. Jakarta: Kencana.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Pembangunan Sistem Hukum Nasional (Indonesia)*, 1st ed. Semarang: Pustaka Magister.
- \_\_\_\_\_. 2017. *RUU KUHP BARU: Sebuah Restrukturisasi/Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, 1st ed. Semarang: Pustaka Magister.
- Atmasasmita, Romli. 2012. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, 1st ed. Yogyakarta: Genta Publishing.

- Bakhri, Syaiful. 2010. *Kebijakan Kriminal: Dalam Perspektif Pembaruan Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, ed. Zainal Wafa, 1st ed. Jakarta: Total Media.
- BeritaSatu.Com. “Naskah Akademik RUU KUHP dan KUHP Bertentangan dengan Pancasila”. Diakses dari BeritaSatu.Com (diakses pada 30 Mei 2020).
- Diakses dari <https://www.beritasatu.com/nasional/168466-naskah-akademik-ruu-kuhp-dan-kuhp-bertentangan-dengan-pancasila>.
- Harahap, M. Yahya. 2014. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika.
- Komisi III DPR RI. “Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi III DPR RI Dengan Mantan Pimpinan KPK Periode Kedua Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV Selasa, 11 Juni 2013” (DPR RI, 2013).
- Pangaribuan, Luhut M. P. “Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”. *Jurnal Teropong MaPPI FHUI* 1 (2014): 2–18, diakses dari <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/TEROPONG-ED-2.pdf>.
- Pangaribuan, Luhut M. P., dkk. 2010. *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*, 1st ed. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Pangaribuan, dkk. *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*.
- Poernomo, Bambang. 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*, 6th ed. Jakarta.
- Sodikin, Amir. 2013. “Wewenang Hakim Pemeriksa Pendahuluan Dinilai Terlalu Besar”. Diakses dari [kompas.com, https://nasional.kompas.com/read/2013/03/20323937/WewenangHakim.Pemeriksa.Pendahuluan.Dinilai.Terlalu.Besar?page=all](https://nasional.kompas.com/read/2013/03/20323937/WewenangHakim.Pemeriksa.Pendahuluan.Dinilai.Terlalu.Besar?page=all).



# Upaya Penyelesaian Masalah Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Berbasis *Restorative Justice* dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Heru Pujo Handoko<sup>1</sup>

## A. Pendahuluan

Istilah *restorative justice* saat ini adalah seperti hal yang terasa baru didengar oleh sebagian kalangan, namun dalam kalangan praktisi ataupun akademisi hukum *restorative justice* adalah hal yang biasa dan sudah dikenal sejak tahun 1960-an dalam upaya menyelesaikan perkara-perkara pidana. Ada banyak pendapat ahli hukum mengenai *restorative justice* ini, yang pada pokoknya *restorative justice* adalah sebuah konsep pemikiran yang merespons pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan pelibatan masyarakat dan korban yang dirasa tersisih dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini.<sup>2</sup>

Aplikasi *restorative justice* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yaitu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) yaitu diversifikasi. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) diversifikasi adalah pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke luar proses peradilan pidana.<sup>3</sup> Dalam Pasal 82 KUH

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang angkatan 2020, sehari-hari berprofesi sebagai penyidik pada Satreskrim Polres Muara Enim Polda Sumsel.

<sup>2</sup>Jonlar Purba, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan Dengan Restorative Justice*, (Jakarta: Penerbit Permata Jala Aksara, 2017), hlm. 56.

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA).

Pidana proses penyelesaian perkara di luar pengadilan disebut *afdoening buiten process*.

Diversi ini juga ada pengecualian yang masih tetap dapat dilaksanakan walaupun tanpa persetujuan korban dan/atau keluarga anak korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) yang berbunyi kesepakatan diversi harus mendapat persetujuan korban dan/atau keluarga anak korban serta kesediaan anak dan keluarganya, kecuali untuk:

- a. tindak pidana yang berupa pelanggaran;
- b. tindak pidana ringan;
- c. tindak pidana tanpa korban; atau
- d. nilai kerugian korban tidak lebih dari nilai upah minimum provinsi setempat.

Dalam praktiknya aparat penegak hukum (APH) baik polisi, jaksa maupun hakim sudah melaksanakan diversi terhadap tersangka yang merupakan anak-anak, namun ada satu hal yang akan menjadi perhatian peneliti dalam hal pengecualian persetujuan pelaksanaan diversi yaitu mengenai tindak pidana tanpa korban (*victimless*). Salah satu tindak pidana juga yang tidak ada korban (*victimless crime*) yaitu tindak pidana penyalahgunaan narkoba khususnya sebagai pemakai di mana pelaku sebagai pemakai juga sebagai korbannya.

Fakta empiris pengguna narkoba di Indonesia sebagai penghuni mayoritas di dalam rumah tahanan negara (rutan) maupun lembaga pemasyarakatan (lapas) se-Indonesia. Dari 33 (tiga puluh tiga) provinsi, hanya 4 (empat) provinsi yang belum melebihi kapasitas yaitu Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Gorontalo, Provinsi Maluku Utara dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.<sup>4</sup> Dari jumlah kelebihan *overcapacity* tersebut belum dapat diidentifikasi jumlah pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba.

Kelebihan kapasitas ini merupakan masalah baru dalam sistem pembinaan narapidana yang menyebabkan rasa ketidakadilan dan

---

<sup>4</sup><http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021, pukul 11.33 WIB).

kurangnya rasa kemanusiaan sehingga tidak heran apabila dalam beberapa kasus terakhir di lembaga pemasyarakatan (lapas) sering terjadi tawuran antara sesama narapidana. Selain itu di dalam lapas juga disinyalir terjadi peredaran gelap narkotika yang lolos dari pengawasan petugas lapas dan rentan terjadinya kolusi sehingga menjadi tempat perguruan bagi penjahat narkotika apabila keluar dari lapas nantinya.

Hal ini terjadi karena berlaku hukum ekonomi di mana ada pembeli di situ pula ada penjual dan hukum menjadi tidak berarti dalam situasi yang demikian padahal ancaman pidana dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika sangat keras mengancam pelakunya. Seperti kata Prof. Satjipto Rahardjo bahwa hukum tertulis menemui kekakuannya (*lex dura sed tamen scripta*) hukum itu keras/kaku, tetapi begitulah sifat tertulis itu,<sup>5</sup> hukum juga dibuat dan bekerja berdasarkan asumsi bahwa yang dihadapi adalah keadaan normal. Apabila keadaan berubah menjadi tidak normal, hukum dihadapkan pada kesulitan.<sup>6</sup>

Dari pernyataan Prof. Satjipto Rahardjo tersebut, penulis berpendapat bahwa harus ada terobosan kreatif dan berani agar hukum dapat berdaya guna dalam menghadapi suatu keadaan yang tidak normal di mana tindak pidana penyalahgunaan narkotika khususnya sebagai korban hukuman yang seharusnya dapat diterapkan bukan dengan pemenjaraan karena bukan membuat jera (*deterrent*) pengguna narkotika sebagaimana tujuan hukum pidana, tetapi dikhawatirkan lebih dari itu dapat menjadi proses pembelajaran apabila keluar dari penjara dengan menjadi pengedar di mana perbuatan tersebut karena ketergantungan narkotika yang masih tinggi yang artinya terjadi kemunduran dalam sistem hukum pidana di Indonesia karena hukum pidana bukannya membuat jera pelaku penyalahgunaan narkotika khususnya pengguna baru, akan tetapi sebagai tempat belajar melakukan tindak pidana yang lebih jahat lagi karena terjadi perubahan perilaku yang menurut Donal Clemmer perbuatan itu disebut *prizonisation* (prisonisasi).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2010), hlm. 9.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 139.

<sup>7</sup><http://repository.unair.ac.id/43902/>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021, pukul 14.34 WIB).

Menurut Donald Clemmer prisonisasi merupakan pembelajaran kejahatan di dalam lapas karena ketidakberdayaan narapidana di dalam lapas karena hubungan interpersonal narapidana di dalam lapas. “*Term prizonitation to refer to the assimilation of inmates into the inmate subculture. Prizonitation is the taking on of the ways, more, customs, and general culture of the penitentiary,*”<sup>8</sup> dari pendapat itu jelas hunian lapas yang melebihi kapasitas tidak akan mampu melakukan pembinaan narapidana kasus penyalahgunaan narkotika yang diputus menurut Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan untuk efektivitas pembinaan maka langkah yang tepat adalah dengan mengurangi jumlah penghuni lapas dan diganti dengan pembinaan yang dilakukan oleh keluarga korban penyalahgunaan narkotika atau diserahkan pembinaannya kepada lembaga rehabilitasi atau panti sosial.

Pengertian narkotika menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semisintesis, yang dapat menurunkan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam undang-undang ini. Secara normatif, kepemilikan narkotika dilarang dan diatur dalam Pasal 111 dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika di mana Pasal 111 adalah mengenai larangan memiliki, menyimpan, menguasai dan menggunakan narkotika golongan I tanaman dan Pasal 112 mengatur larangan memiliki, menyimpan, menguasai dan menggunakan narkotika golongan I bukan tanaman.

Dari penjelasan tersebut jelas pelaku yang menyimpan, memiliki, menguasai dan menggunakan narkotika selain berbahaya bagi kesehatan tubuh penggunaanya juga menyebabkan ketergantungan narkotika yang mana seharusnya pengguna narkotika sebagai korban penyalahgunaan narkotika dilakukan pengobatan secara medis dan bukan diobati dengan dimasukkan ke dalam penjara, namun fakta empiris yang terjadi adalah korban penyalahgunaan narkotika tetap menjalani hukuman

---

<sup>8</sup>Widodo, *Prisonisasi Anak Nakal: Fenomena dan Penanggulangannya*, (Yogyakarta: Penerbit Aswaja Presindo, tanpa tahun), hlm. 6.

di lembaga pemasyarakatan berdampingan dengan pelaku pengedar maupun bandar narkoba sehingga yang didapatkan bukanlah sembuh dari ketergantungan, melainkan menjadi penjahat lebih besar lagi sebagaimana teori prisonisasi tadi yang berakibat bukannya korban penyalahgunaan narkoba berkurang, tetapi justru menambah pelaku pengedar dan bandar narkoba.

Dengan bertambahnya jumlah pengguna narkoba di lembaga pemasyarakatan jelas menambah beban kapasitas penjara, begitu juga biaya perawatan tahanan yang harus ditanggung negara juga makin bertambah yang otomatis membebani keuangan negara. Menurut Charles Postner apabila keberadaan suatu hukum menimbulkan *cost* bagi masyarakat maka pembentuk hukum bertanggung jawab untuk mengubah hukum sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam rangka memperkecil dan bila mungkin menghilangkan *cost* tersebut.<sup>9</sup>

Dari teori yang dikemukakan Postner tersebut timbul sebuah pemikiran peneliti bagaimana agar penegakan hukum terhadap tindak pidana sebagai pengguna narkoba ini diterapkan *restorative justice* sebagai solusi dalam mengurangi beban lapas akibat banyaknya pengguna narkoba yang menjalani hukuman penjara dan bagaimanakah formulasi yang tepat dalam memberikan hukuman terhadap pengguna narkoba selain sebagai perlindungan hukum dari tindakan prisonisasi penjara sehingga Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba menjadi tepat guna dan berdaya guna dalam memberantas peredaran gelap narkoba apabila diterapkan juga dalam sistem pidana khususnya dalam Pasal 127 yang mengatur ancaman hukuman penjara bagi penyalahgunaan narkoba golongan I, II dan III mulai dari hukuman penjara 1 tahun sampai dengan maksimal 4 tahun. Menurut peneliti hukuman penjara itulah yang menyebabkan *overload* penjara di Indonesia. Kejadian ini bertolak belakang dengan Negara Belanda tempat asalnya hukum pidana Indonesia di mana penjara di Negara Belanda tidak memiliki penghuni banyak bahkan Belanda sampai mengimpor narapidana dari negara lain supaya penjara di Negara Belanda tidak kosong guna menghindari pengangguran pegawai penjara.

---

<sup>9</sup>Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Mirra Buana Media, 2020), hlm. 193.

Belanda sendiri sudah melegalkan narkoba sehingga pengguna dan pengedar di Negara Belanda dilindungi oleh hukum negara sehingga siapa pun bebas menggunakan narkoba di dalam sebuah toko tanpa ada rasa takut ditangkap polisi dan ada satu negara yang memperlakukan pengguna narkoba sebagai korban yang serumpun dengan Indonesia yaitu Negara Malaysia.<sup>10</sup>

Malaysia menganggap hukuman penjara bagi pengguna narkoba tidak menyelesaikan masalah bahkan menjadi masalah baru yaitu kelebihan kapasitas penjara dan bahkan ada yang masuk ke penjara berkali-kali yang menunjukkan penanganan terhadap pengguna narkoba belum efektif dan tidak manusiawi karena mayoritas pengguna narkoba adalah orang miskin yang hanya menggunakan narkoba dalam paket kecil dan murah.<sup>11</sup> Sama halnya di Indonesia pengguna narkoba adalah warga miskin yang membeli paket kecil kemudian digunakan secara bersama-sama sehingga pola penyelesaian masalah di Indonesia diharapkan juga berubah dalam menangani pengguna narkoba sehingga menjadi efektif salah satunya penyelesaian masalah berbasis *restorative justice*.

Dalam konsep penyelesaian perkara berbasis *restorative justice* korban utama atas terjadinya suatu tindak pidana bukanlah negara sebagaimana dalam sistem peradilan pidana yang sekarang ada, oleh karenanya kejahatan menciptakan kewajiban untuk membenahi rusaknya hubungan akibat terjadinya suatu tindak pidana, sementara keadilan dimaknai sebagai proses pencarian pemecahan masalah yang terjadi atas suatu perkara pidana.<sup>12</sup> Agar Indonesia juga dapat mengadopsi penanganan pengguna narkoba sebagaimana yang telah dilakukan Malaysia, hendaknya Indonesia melakukannya secara komprehensif dengan menjadikan *restorative justice* pengguna narkoba dalam bagian sistem peradilan pidana (SPP) di Indonesia.

Sistem peradilan pidana secara sederhana adalah proses yang dilakukan negara terhadap orang-orang yang melanggar hukum pidana.

---

<sup>10</sup><https://www.tempo.co/abc/4716/malaysia-mulai-perlakukan-pengguna-narkoba-bukan-sebagai-kriminal>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021, pukul 16.33 WIB).

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>Jonlar Purba, *Op.cit.*, hlm. 55.

Proses itu dimulai dari kepolisian, kejaksaan dan akhirnya pengadilan. Sebagaimana diungkapkan Carvadino dan Digman bahwa sistem peradilan pidana adalah “A term covering all those institution which respond officially to the commission of offences, notably the police, prosecution authorities and the court.”<sup>13</sup> Jadi secara ringkasnya sistem peradilan pidana adalah proses penegakan hukum secara tersistem yang dilaksanakan oleh penegak hukum mulai dari polisi, jaksa dan hakim yang bekerja dalam suatu *integrated justice system* dan tidak dapat dipisahkan yang artinya antara penegak hukum yang satu dengan yang lain saling berkaitan.<sup>14</sup>

Dalam sistem peradilan pidana (SPP) Indonesia sebetulnya tidak mengenal *restorative justice* di mana *restorative justice* adalah sistem pidana dari Negara Anglo Saxon, sedangkan Indonesia menganut sistem hukum *Eropa continental*, namun demikian hal baik yang sudah diterapkan seperti dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) (*ius constitutum*) *restorative justice* dapat diterapkan (*ius operatum*) dan menurut hemat peneliti *restorative justice* juga dapat diterapkan dalam penegakan hukum terhadap pengguna narkoba sebagai bagian dari sistem peradilan pidana (SPP) di Indonesia untuk kemajuan hukum pidana Indonesia di masa mendatang (*ius constituendum*) karena ada asas dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yaitu asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan.

Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan terdapat pada Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi “Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan,” yang dalam bab penjelasan asas peradilan cepat adalah pemeriksaan dilakukan dengan efisien dan efektif, yang dimaksud biaya ringan adalah biaya perkara yang dapat dipikul rakyat dengan tidak mengorbankan ketelitian dalam mencari kebenaran dan keadilan.<sup>15</sup> Selain asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan, dalam sistem peradilan pidana di Indonesia juga ada asas lainnya seperti

---

<sup>13</sup>Carvadino dan Dignan dalam Febby Mutiara Nelson, *Sistem Peradilan Pidana dan Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 5.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm. 5.

<sup>15</sup>Oly Viana Agustine, *Sistem Peradilan Pidana Suatu Pembaharuan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 22.

asas persamaan di muka hukum (*equality before the law*), asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), asas pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum, asas oportunitas dan asas *unus testis nullus testis*.<sup>16</sup>

Selain asas dalam sistem peradilan pidana, hal yang lebih penting agar dapat tegaknya hukum pidana khususnya tindak pidana narkotika adalah peran penegak hukum mulai dari polisi, jaksa, hakim dan advokat yang bertugas menurut tugas maupun fungsi masing-masing dapat menjalankan hukum sesuai aturan sehingga tercipta ketertiban di masyarakat dalam rangka menegakkan hukum pidana, seperti perkataan herman Mannheim bahwa “*It is not the formula that decide the issue, but the man who have to apply the formula*”. Betapapun baiknya perangkat perundang-undangan jika para penegaknya berwatak buruk maka akan buruk pula.<sup>17</sup> Oleh karena itu, penegak hukum memegang peranan sangat penting dalam penegakan hukum pidana khususnya tindak pidana narkotika ini dengan tidak melakukan perbuatan yang tidak terpuji seperti melakukan kolusi dan korupsi atau gratifikasi sehingga hukum menjadi tidak bermakna dan tidak memiliki nilai yang bermuara tidak jeranya pelaku tindak pidana.

Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial, telah memberikan petunjuk bahwa pelaku penyalahgunaan sebagai korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika seharusnya di hukum dengan cara direhabilitasi dengan syarat pada saat tertangkap tangan barang yang ada padanya dalam jumlah tertentu, namun pada penerapannya penegak hukum seperti polisi dan jaksa masih tetap mengedepankan hukuman penjara bagi pelaku penyalahgunaan korban dan pecandu sebagai konsekuensi perbuatannya menggunakan narkotika dan bukan merehabilitasi korban kecuali saat tertangkap tangan tidak ditemukan barang bukti namun urinenya positif.

Bertolak dari uraian latar belakang di atas, maka peneliti akan membahas permasalahan dalam penelitian ini yaitu bagaimana

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 17.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 39.

penerapan hukum pidana terhadap pengguna korban narkotika dalam sistem hukum pidana di Indonesia yang berakibat *over capacity* lapas dan bagaimana konsep penerapan *restorative justice* terhadap pelaku pecandu dan korban narkotika ke dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Dari 2 (dua) permasalahan itu, peneliti akan mengkaitkan dengan gagasan mengenai pemajuan hak asasi manusia dalam pemikiran relativitas kultural di Indonesia.

## **B. Pembahasan**

### **1. Penerapan Hukum Pidana Terhadap Pengguna Narkotika dalam Sistem Hukum Pidana di Indonesia**

Beredarnya narkotika di Indonesia tidak terlepas dari sejarah di dunia di mana narkotika sudah dipergunakan oleh orang-orang terdahulu untuk kebutuhan medis kemudian saat perang Dunia Pertama dan Kedua. Narkotika dipergunakan sebagai obat penenang dan penahan rasa sakit pasukan pertempuran saat melakoni medan pertempuran sehingga timbul keberanian dari rasa ketakutan akan kematian maupun luka yang dideritanya.

Di Indonesia, narkotika mulai masuk sekitar tahun 1970-an di mana banyak anak-anak orang kaya atau golongan atas dengan penghasilan besar menggunakan obat-obatan narkotika (daftar O) sedangkan anak-anak golongan menengah ke bawah cenderung menggunakan obat-obatan keras (daftar G) yang hingga sekarang masih ada yang menggunakan obat-obatan daftar G dengan dicampur (*mix*) minuman berenergi yang dapat menimbulkan kehilangan kesadaran yang secara medis hal itu dapat menyebabkan gangguan fungsi hati dan ginjal.

Dalam kurun waktu dari tahun 1970-an hingga awal tahun 1990-an, narkotika tidak begitu populer di kalangan masyarakat Indonesia di mana pengguna narkotika umumnya hanya dilakoni oleh anak-anak orang kaya yang memiliki masalah *broken home* sebagai tempat pelampiasan atas kekecewaan di dalam rumah ataupun karena salah pergaulan.

*Booming* mengenai narkotika dimulai sejak tertangkapnya Zarima Mirafsur yang dijuluki ratu ekstasi yang memiliki ekstasi hampir

30.000 (tiga puluh ribu) butir ekstasi di tahun 1996<sup>18</sup> di mana saat kasus Zarima Mirafsur itu, Indonesia belum memiliki Undang-Undang Narkotika maka pada tahun 1997 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika yang juga diatur klasifikasi narkotika golongan I, II dan III yang karena adanya pengembangan peredaran baik segi jumlah maupun jenisnya maka kemudian Undang-Undang Narkotika dan Undang-Undang Psikotropika diganti dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika terdapat perubahan golongan narkotika yaitu jenis *Metamphetamin* atau yang biasa disebut shabu dinaikkan golongannya dari sebelumnya narkotika golongan II menjadi narkotika golongan I dan ada perkembangan jenis narkotika lain yang juga masuk dalam daftar lampiran seperti katinon yang pernah digunakan oleh artis Raffi Ahmad juga masuk dalam daftar narkotika golongan I dengan nama metkatinona yang terlampir dengan Nomor 39 Lampiran I Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Saat ini narkotika tidak hanya dikonsumsi oleh masyarakat atau pelaku dengan penghasilan golongan menengah ke atas saja, bahkan sudah sampai pada golongan penghasilan menengah ke bawah dengan berbagai macam profesi sehingga korban penyalahgunaan narkotika sudah sangat banyak dan membahayakan kelangsungan generasi bangsa Indonesia padahal undang-undang yang mengatur narkotika sudah sangat keras, tetapi mengapa penyalahgunaan narkotika tidak menjadi berkurang dan bahkan membuat lapas kelebihan kapasitasnya (*overload*).

Salah satu faktor penyebab kelebihan lapas adalah konsep penghukuman terhadap pelaku penyalahgunaan narkotika yang tidak tepat sasaran sehingga proses penghukuman dalam penjara terhadap pelaku penyalahgunaan narkotika sebagai korban belum memenuhi prinsip pemajuan hak asasi manusia di Indonesia. Konsep pemenjaraan terhadap pelaku kejahatan tersebut disebut sebagai konsep *retributive justice* yaitu menekankan keadilan pada pembalasan dan fokus pada

---

<sup>18</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Zarima\\_Mirafsur](https://id.wikipedia.org/wiki/Zarima_Mirafsur), (diakses pada Senin, 01 Maret 2021, pukul 18.33 WIB).

menderitakan pelaku kejahatan.<sup>19</sup> Konsep ini sangat tepat diberikan kepada pelaku penyalahgunaan narkotika, baik sebagai pengedar, bandar maupun pembuatnya, tetapi menjadi dilematis dan tidak tepat apabila diberlakukan juga kepada korban penyalahgunaan narkotika. Penyalahgunaan narkotika juga ada yang sebagai korban dan ada juga sebagai pecandu yang dapat dikenakan juga pidana penjara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Masalah yang terjadi pada pelaksanaan hukum di lapangan (*ius operatum*) adalah pelaku penyalahguna, pecandu, ataupun korban dikenakan tuntutan atau dakwaan yang sama seperti Pasal 111, 112, 113 dan 114 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika karena diposisikan sebagai pelaku yang menyimpan, memiliki, menguasai bahkan karena membeli atau membagi narkotikanya kepada orang lain yang juga sebagai pecandu juga dikenakan Pasal 113 atau 114 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika karena dianggap sebagai pengedar narkotika padahal pelaku tersebut hanya sebagai pecandu ataupun korban narkotika juga padahal barang bukti yang ditemukan sedikit jumlahnya hanya untuk konsumsi sendiri ataupun secara kelompok sesama pecandu, namun karena penegakan hukum bersifat normatif maka tidak lain pelaku tersebut baik sebagai pecandu maupun korban dikenakan pasal yang sama yaitu Pasal 111, 112, 113 atau Pasal 114 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Hal tersebut tidaklah salah karena kendala yang terjadi adalah susahnya polisi membedakan mana pecandu dan korban dengan pelaku penyalahgunaan narkotika walaupun saat ditangkap barang bukti yang ada pada pelaku sedikit sehingga perlu dilakukan rehabilitasi. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi kesalahan dalam pengambilan putusan (*vonnis*) oleh hakim, maka Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa seorang pecandu dapat ditempatkan pada lembaga rehabilitasi dengan persyaratan sebagai berikut:

---

<sup>19</sup>Djisman Samosir, *Penologi dan Pemasyarakatan*, (Bandung: Penerbit Nusa Aulia, 2020), hlm. 38.

- a. Terdakwa pada saat tertangkap oleh penyidik Polri atau penyidik BNN dalam kondisi tertangkap tangan.
- b. Pada saat tertangkap tangan sesuai butir a, diketemukan barang bukti pemakaian 1 (satu) hari dengan perincian antara lain sebagai berikut:
  1. kelompok metamphetamin (sabu-sabu) seberat 1 gram;
  2. kelompok MDMA (exstasy) seberat 2,4 gram/8butir;
  3. kelompok heroin seberat 1,8 gram;
  4. kelompok kokain seberat 1,8 gram;
  5. kelompok ganja seberat 5 gram;
  6. daun koka seberat 5 gram;
  7. meskalin seberat 5 gram;
  8. kelompok psilosybin seberat 3 gram;
  9. kelompok LSD (d-lysergic acid diethylamid) seberat 2 gram;
  10. kelompok PCP (phencyclidine) seberat 3 gram;
  11. kelompok fentanil seberat 1 gram;
  12. kelompok metadon seberat 0,5 gram;
  13. kelompok morfin seberat 1,8 gram;
  14. kelompok petidine seberat 0,96 gram;
  15. kelompok kodein seberat 72 gram;
  16. kelompok bufrenofin seberat 32 gram.
- c. Surat uji laboratorium yang berisi positif menggunakan narkotika yang dikeluarkan berdasarkan permintaan penyidik.
- d. Perlu surat keterangan dokter jiwa/psikiater pemerintah yang ditunjuk oleh hakim.
- e. Tidak terdapat bukti bahwa yang bersangkutan terlibat dalam peredaran gelap narkotika.

Surat edaran tersebut merupakan tolok ukur dalam hakim menentukan hukuman terhadap korban pecandu ataupun korban penyalahgunaan narkotika sehingga berdasarkan itu hakim dalam menjatuhkan hukuman dapat mengenakan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika apabila tidak didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan tidak dikenakan Pasal 111 atau Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika walaupun dalam kasusnya sama-sama melakukan penyalahgunaan

narkotika, karena hakikatnya pecandu ataupun korban pasti menyimpan, memiliki dan menguasai dahulu narkotikanya sebelum dikonsumsi.

Polisi atau jaksa umumnya tidak mempersangkakan atau mendakwakan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika tersebut apabila terdapat barang bukti dan tetap mempersangkakan atau mendakwakan Pasal 112 dan 114 atau Pasal 111 dan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang menurut hukum acara pidana seharusnya putusan yang diberikan oleh hakim adalah lepas dari tuntutan (*ontslag van alle rechtvelvolging*). Hal ini termaktub dalam Pasal 191 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang berbunyi “Jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana, maka terdakwa diputus lepas dari segala perbuatan hukum”.

Hal ini apabila terjadi dapat mencederai rasa keadilan di masyarakat sehingga Mahkamah Agung memberikan petunjuk kepada para hakim agar dalam memutuskan perkara penyalahgunaan narkotika dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan di mana kamar pidana bidang narkotika menyatakan “Hakim memeriksa dan memutus perkara harus didasarkan kepada surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum (Pasal 182 ayat 3 dan 4 KUHP). Jaksa mendakwakan Pasal 111 dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, namun berdasarkan fakta hukum yang terungkap di persidangan terbukti Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika yang mana pasal ini tidak didakwakan, terdakwa terbukti sebagai pemakai dengan jumlah relatif kecil (SEMA Nomor 4 Tahun 2010), maka hakim memutus sesuai surat dakwaan, tetapi dapat menyimpangi ketentuan pasal pidana minimum khusus dengan membuat pertimbangan yang cukup.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>[https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/images/peraturan/sema/SEMA\\_3\\_TAHUN %202015.pdf](https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/images/peraturan/sema/SEMA_3_TAHUN_%202015.pdf), (diakses pada Senin, 01 Maret 2021, pukul 20.55 WIB).

Dengan demikian, pelaku penyalahgunaan narkoba baik sebagai pecandu atau korban penyalahgunaan narkoba didakwa dan diputus dengan Pasal 111 atau 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, tetapi dapat disimpangi pidana minimumnya. Pidana minimum dalam Pasal 111 dan 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba adalah hukuman minimum 4 (empat) tahun penjara dan maksimum 12 (dua belas) tahun penjara dan denda paling sedikit Rp800.000.000,- (delapan ratus juta rupiah) paling banyak Rp8.000.000.000,- (delapan miliar rupiah). Apabila beratnya melebihi 5 gram untuk tindak pidana Pasal 112 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba atau 1 (satu) kilogram atau 5 (lima) batang narkoba tanaman sebagaimana Pasal 111 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba maka ancaman hukuman minimal adalah 5 (lima) tahun penjara dan maksimal 20 (dua puluh) tahun penjara dan denda maksimum ditambah 1/3.

Kemudian apabila pecandu narkoba pada saat ditangkap tidak ditemukan barang bukti, tetapi hasil pemeriksaan urinenya positif menggunakan narkoba maka pecandu tersebut dapat dikenakan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dan berdasarkan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba maka pecandu narkoba dan korban penyalahgunaan narkoba wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Sederhananya berikut disajikan tabel bagaimana penanganan pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba dalam proses penyidikan polisi:

BARANG BUKTI	URINE	HASIL
ADA	(+) atau (-)	Ditahan (Pasal 111 atau 112)
TIDAK ADA	(+)	Direhabilitasi (Pasal 54)
TIDAK ADA	(-)	Dilepaskan atau dikenakan Pasal 131 dan tidak di tahan

Dari tabel yang disajikan tersebut, dapat dilihat bahwa apabila mengetahui, tetapi tidak melaporkan terjadinya penyalahgunaan narkoba pelaku dapat dikenakan Pasal 131 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba dan ada juga yang dilepaskan karena

tidak terbukti sebagai pecandu ataupun korban. Hal ini mengartikan agar setiap orang dapat menjauhi narkoba dan kewajiban melaporkan kepada polisi atau Badan Narkotika Nasional (BNN) apabila ditemukan tindak pidana narkoba atau lebih baik menjauhkan diri dari narkoba. Ada 3 (tiga) kelompok potensial yang mudah terpengaruh narkoba yaitu:

1. Kelompok primair yaitu kelompok yang mengalami masalah kejiwaan. Penyebabnya bisa karena kecemasan, depresi dan ketidakmampuan menerima kenyataan hidup yang dijalani, orangnya cenderung introver sehingga kelompok primair ini sangat mudah dipengaruhi untuk mencoba narkoba.
2. Kelompok sekunder yaitu kelompok mereka yang mempunyai sifat antisosial. Kepribadiannya selalu bertentangan dengan norma-norma masyarakat, orangnya cenderung ego sentris yang berakibat orangnya mau melakukan semaunya dan kelompok sekunder ini harus diwaspadai.
3. Kelompok tertier yaitu kelompok ketergantungan yang bersifat reaktif, biasanya terjadi pada remaja yang labil dan mudah dipengaruhi oleh kondisi lingkungannya juga pada mereka yang mencari identitas diri dan menggunakan narkoba karena ancaman dan pengaruh oleh pihak tertentu.<sup>21</sup>

Dari ketiga tipe kelompok penyalahgunaan narkoba tersebut penanganan yang dapat dilakukan secara berbeda-beda. Untuk kelompok pertama dan ketiga dapat dilakukan dengan cara terapi yang serius dan intensif di tempat rehabilitasi, sedangkan untuk kelompok kedua (sekunder) selain harus dilakukan terapi juga harus menjalani pidana penjara sesuai dengan besar kecilnya pelanggaran<sup>22</sup> yang dilakukannya misalnya pelaku penyalahguna korban tetapi pengedar atau bandar juga maka apabila dilakukan rehabilitasi hal tersebut tidak menimbulkan efek jera dan tidak efektif sehingga juga harus dilakukan pemenjaraan supaya mendapatkan efek jera karena tipe pelaku adalah melakukan semaunya guna proses penyadaran bahwa setiap perbuatan ada konsekuensinya.

---

<sup>21</sup>Hari Sasangka, *Narkoba dan Psikotropika dalam Hukum Pidana*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju), hlm. 10.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 10-11.

Dari klasifikasi 3 (tiga) kelompok pengguna narkoba tersebut, kelompok 1 dan kelompok 3 adalah penyumbang terbanyak jumlah tahanan dan narapidana narkoba pada rutan dan lapas di Indonesia karena pada saat tertangkap umumnya jumlah barang bukti yang ditemukan relatif sedikit dan hasil pemeriksaan urinenya positif sehingga harus menjalani hukuman penjara yang mana hukuman penjara juga tidak efektif. Adapun akibat pemenjaraan pelaku pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba adalah sebagai berikut:

1. kapasitas rutan dan lapas menjadi penuh (*overload*);
2. rutan menjadi tempat belajar melakukan kejahatan (*prisonisasi*);
3. banyak pecandu dan korban mengulangi perbuatannya (*recidive*);
4. pemborosan biaya hidup tahanan dan narapidana;
5. pemborosan biaya penegakan hukum;
6. penumpukan berkas perkara terdakwa yang mengajukan upaya hukum banding dan kasasi;
7. hilangnya produktivitas selama di rutan atau lapas, dan;
8. hilangnya masa depan.

Dari akibat-akibat penegakan hukum berupa pemenjaraan yang merupakan konsep *retributive justice* dapat dilihat betapa banyak efek negatif yang ditimbulkan dari penegakan tindak pidana narkoba karena pemberlakuan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* juga belum maksimal oleh aparat penegak hukum (APH). Modeerman berpendapat: “*De straf moet blijven een ultimum remedium. Uit den aard der zaak zijn aan elke strafbedreiging bez waren verboden. Ieder verstanding mensch kan dit ook zonder toelichting wel begripen.*”<sup>23</sup>

#### Terjemahan bebas

“Hukuman harus tetap menjadi jalan terakhir. Secara alami setiap ancaman pidana melekat pada keberatan setiap orang berakal dapat memahami hal ini bahkan tanpa penjelasan, itu tidak berarti seseorang harus menghilangkan perhitungan, tetapi seseorang harus mempertimbangkan hukuman satu sama lain.”

---

<sup>23</sup>Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2018), hlm. 15.

Prof. Romli Atmasasmita menyebut proses penghukuman dengan pemenjaraan tersebut adalah proses kematian perdata di mana hak-hak pelaku tindak pidana khususnya narkoba selama berada di dalam rutan atau lapas tidak dapat diberdayakan karena terjadi kemunduran dalam relativitas atas hak-hak asasi manusia khususnya hak untuk mengembangkan dirinya.

Namun demikian, tidak ada satu norma pun yang memperbolehkan seseorang melakukan perbuatan pidana dan konsekuensi dari pelanggaran pidana adalah dengan pemenjaraan di mana dalam perkembangannya saat ini pemenjaraan bukanlah solusi dalam menyelesaikan tindak pidana karena faktanya dengan pemenjaraan, tindak pidana khususnya narkoba makin banyak dan kerugian negara juga menjadi makin besar dalam pandangan utilitarianisme.

Pandangan utilitarian tentang hukuman yang lebih mengutamakan “*cost and benefit*” daripada penjaraan semata merupakan pandangan masa depan (*forward-looking*), berbeda dengan pandangan paham retribusionis yang melihat ke masa lalu (*backward-looking*). Dalam konteks pendekatan ekonomi, hukum pidana seharusnya mengutamakan dampak (*outcome*) dari hukuman daripada hanya keberhasilan semata (*output*).<sup>24</sup>

Dari pandangan *utility* (kemanfaatan) dapat dilihat juga bahwa penegakan hukum terhadap pelaku penyalahgunaan narkoba khususnya terhadap pecandu dan korban yang dihukum penjara karena memiliki narkoba dengan jumlah yang sedikit belum membawa manfaat seperti yang kita harapkan.

Menurut Postner apabila keberadaan suatu hukum menimbulkan *cost* bagi masyarakat maka pembentuk hukum bertanggung jawab untuk mengubah hukum sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam rangka memperkecil dan bila mungkin menghilangkan *cost* tersebut.<sup>25</sup> Berdasarkan pendapat para ahli hukum tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa penegakan hukum tindak pidana narkoba di Indonesia khususnya terhadap para pelaku penyalahgunaan narkoba sebagai pecandu dan korban tidak efektif sehingga perlu diubah kepada konsep penghukuman dengan cara yang baru dalam penegakan hukum

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 17.

<sup>25</sup>Irwansyah dan Ahsan Yunus, *Ibid.*, hlm. 193.

tindak pidana narkotika, begitu pun dengan tindak pidana lainnya di Indonesia dalam sistem peradilan pidana yang baru sehingga perubahan terhadap hukum acara pidana Indonesia mutlak dilakukan.

Mungkin kita lupa bahwa hukum pidana Indonesia adalah buatan Belanda di mana sebagai penjajah sekaligus penguasa Indonesia terdahulu sebelum merdeka tanggal 17 Agustus 1945 tujuan Belanda melakukan hukuman pemenjaraan adalah untuk kepentingan legitimasi kekuasaan dan menakuti rakyat Indonesia sebagai pelaku kriminal padahal nilai-nilai kearifan lokal di Indonesia dahulu sudah banyak diterapkan dalam menyelesaikan masalah pidana, akan tetapi kemudian banyak ditinggalkan seperti nilai-nilai musyawarah mufakat, nilai-nilai kemanusiaan dan lain-lain dan lebih condong menjadikan hukum pidana sebagai buatan Belanda untuk melakukan pembalasan.

Fakta empirisnya Negara Belanda sendiri telah meninggalkan sistem pemenjaraan dalam hukum pidananya khususnya pidana narkotika di mana narkotika dilegalkan dalam jumlah konsumsi tertentu sehingga banyak lapas di Belanda sebanyak 24 (dua puluh empat) harus ditutup sejak tahun 2013.<sup>26</sup> Tidak berpenghuni penjara di Negara Belanda karena Negara Belanda telah mampu membuat konsep hukuman menurut standar hak asasi manusia yang lebih manusiawi, bermoral dan beradab sehingga narapidana dapat berkontribusi kepada negara.

Indonesia seharusnya juga bisa membuat pembaruan hukum pidana yang disebut oleh Prof. Romli Atmasasmita sebagai lima paradigma yang berlandaskan pada filosofi Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu ketertiban, kepastian, keadilan, kemanfaatan dan perdamaian.<sup>27</sup> Pertanyaannya, sudah siapkah Indonesia apabila mengikuti Belanda dalam menegakkan hukum pidana untuk mengurangi bahkan tidak lagi menampung narapidana di mana apabila hal itu dijalankan akan menimbulkan masalah baru seperti pengurangan jumlah pegawai yang otomatis menambah pengangguran di Indonesia.

---

<sup>26</sup><https://internasional.kompas.com/read/2017/06/01/09330651/kekurangan.penjajah.24.penjara.di.belanda.tutup> (diakses pada Senin, 01 Maret 2021, pukul 23.00 WIB).

<sup>27</sup>Romli Atmasasmita, *Op.cit.*, hlm. 27.

Upaya lain yang dapat dilakukan dalam mengurangi tindak pidana penyalahgunaan narkoba karena tingginya pembeli dan ketergantungan narkoba dengan sasaran bandar atau pengedar adalah dengan memproses pelaku dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) secara maksimal. Tindak pidana pencucian uang (*money laundry*) adalah penerapan ketentuan dalam hal mengejar harta kekayaan atau aset yang diperoleh bandar atau pengedar narkoba yang diperolehnya dari hasil melakukan penjualan dan pengedaran narkoba karena perbuatan tersebut sebagai “bisnis” yang fantastis dengan modal sedikit dan untung yang banyak. Oleh karena itu, jelas di sini harus dibedakan antara pecandu atau pemakai sebagai korban yang harus direhabilitasi medis dengan bandar dan pengedar yang harus dihukum berat sehingga pengusutan harta kekayaan bandar harus dioptimalkan.

Pengoptimalan pengusutan harta kekayaan bandar dan pengedar dengan cara penyelidikan menggunakan teknik analisis transaksi keuangan, pemetaan dan penelusuran aset jaringan yang tersimpan dalam sistem elektronik (*database*), pengamatan (*observation*), wawancara (*interview*), pembuntutan (*surveillance*), dan peyamaran (*undercover*).<sup>28</sup> Apabila dalam proses penyelidikan tersebut belum cukup bukti, maka penyidik Polri dapat berkoordinasi dengan PPAK (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan) guna melakukan penesuruan lebih lanjut.

Adapun tahapan pencucian uang yaitu *placement* yaitu upaya menempatkan dana yang dihasilkan dari suatu tindak pidana ke dalam sistem keuangan dengan cara menempatkan uang pada bank, lembaga jasa keuangan dan menukar dengan valuta asing. Kemudian *layering* yaitu upaya pemisahan hasil tindak pidana dari sumbernya yaitu tindak pidana melalui beberapa tahap transaksi keuangan untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan. Cara *layering* ini dengan menghilangkan jejak seperti membagi melalui transfer dana ke beberapa negara, memindahkan uang dalam lintas batas melalui jaringan usaha, menggunakan simpanan tunai sebagai agunan dan membeli barang.

---

<sup>28</sup>Riki Afrizal, *Optimalisasi Pemberantasan Tindak Pidana Narkoba Melalui Pengusutan Tindak Pidana Pencucian Uang Terhadap Pengedar Narkoba dalam Prosiding Konferensi Hukum Pidana*, Fakultas Hukum Unsri, 2019, hlm. 170.

Terakhir adalah *integration* yaitu upaya menggunakan harta kekayaan yang telah tampak sah baik untuk dinikmati langsung, diinvestasikan ke dalam bentuk kekayaan materiel maupun keuangan, dipergunakan untuk membiayai kegiatan bisnis yang sah ataupun membiayai kembali kegiatan tindak pidana. Adapun cara yang digunakan pada tahap *integration* yaitu membeli barang bernilai tinggi dengan menggunakan fasilitas penyedia jasa keuangan dan membeli properti yang sumber dananya berasal dari kegiatan bisnis yang sebagian modalnya berasal dari hasil tindak pidana.<sup>29</sup>

Dengan dilakukannya penindakan terhadap bandar dan pengedar narkoba melalui penerapan tindak pidana pencucian uang, diharapkan pelaku akan menyadari perbuatannya karena kekayaan yang didapatkan akan diambil kembali oleh negara sehingga membuat efek jera karena dengan jatuh miskin artinya pelaku sudah memperlakukan diri sendiri di mana masyarakat Indonesia yang masih menjunjung tinggi budaya timur sangat sensitif atas rasa malu.

## **2. Konsep Penerapan *Restorative Justice* Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Pecandu dan Korban Narkoba ke dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia**

Dalam praktik penegakan hukum pidana, pasti ditemukan tidak sinkronnya antara *das sollen* dengan *das sein*, antara cita dan realita, antara *law in book* dengan *law in action* yang menurut Subekti hukum itu mengabdikan kepada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.<sup>30</sup> Untuk menegakkan hukum yang baik menurut Soerjono Soekanto disebabkan berbagai faktor seperti undang-undang, penegak hukum, sarana prasarana, masyarakat dan budaya.<sup>31</sup>

Paradigma yang berkembang saat ini, proses penghukuman terhadap pelaku kejahatan sudah mengarah kepada usaha persuasif

---

<sup>29</sup><http://badiklat.kejaksaan.go.id/e-akademik/uploads/modul/pdf>, (diakses pada Selasa, 02 Maret 2021, pukul 10.22 WIB).

<sup>30</sup>Bambang Waluyo, *Penyelesaian Perkara Pidana Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2020), hlm. 2.

<sup>31</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 8.

dengan mengedepankan kesadaran terhadap pelaku kejahatan agar berpartisipasi dalam menyelesaikan masalah hukum yang dihadapinya agar tercapai keadilan antara pelaku dengan korban. Salah satu paradigma yang berkembang saat ini dalam penyelesaian masalah adalah dengan *restorative justice*.

Perspektif restoratif memandang kejahatan yang dilakukan juga melanggar hukum pidana, aspek yang lebih penting bukan perbuatan pelanggarannya, tetapi proses kerugian atau viktimisasi kepada korban kejahatan, masyarakat dan sebenarnya juga melanggar kepentingan pelanggar itu sendiri.<sup>32</sup> Dengan demikian, dapat dipahami bahwa *restorative justice* adalah desain peradilan pidana yang memperhatikan kepentingan atau kebutuhan korban, keluarga dan masyarakat yang terpengaruh atas dasar pertanggungjawaban pelaku tindak pidana.<sup>33</sup>

Pengguna narkoba baik sebagai pecandu, korban ketergantungan adalah pelaku sekaligus korban di mana tindak pidana narkoba ini merupakan kategori tindak pidana khusus sehingga penanganannya harus dilakukan secara khusus pula sehingga diperlukan formulasi yang tepat agar penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba dapat efektif membuat jera masyarakat menggunakan narkoba dan dapat mengurangi kelebihan kapasitas lapas.

Mahkamah Agung telah mengambil langkah dengan mengeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020. Tanggal 22 Desember 2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Keadilan Restoratif (*restorative justice*). Dalam surat pada bagian pertimbangan disebutkan bahwa untuk mendorong optimalisasi penerapan peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung maupun Surat Ketua Mahkamah Agung yang mengatur tentang pelaksanaan *restorative justice* di pengadilan dan bahwa perkembangan sistem pemidanaan, bukan lagi bertumpu pada pelaku, melainkan telah mengarah pada penyelarasan kepentingan pemulihan korban dan pertanggungjawaban pidana pelaku. Namun demikian, semangat *restorative justice* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung belum selaras dengan pihak Jaksa

---

<sup>32</sup>Jonlar Purba, *Op.Cit.*, hlm. 61.

<sup>33</sup>Jonlar Purba, *Ibid.*, hlm. 63.

Penuntut Umum (JPU) di mana jaksa melalui Peraturan Jaksa Agung (Perja) Nomor 15 Tahun 2020 tanggal 21 Juli 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif dalam Pasal 5 ayat (8) menyebutkan bahwa penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dikecualikan untuk perkara:

- a. tindak pidana terhadap keamanan negara, martabat presiden dan wakil presiden, negara sahabat, kepala negara sahabat serta wakilnya, ketertiban umum dan kesusilaan;
- b. tindak pidana yang diancam dengan ancaman minimal;
- c. tindak pidana narkoba;
- d. tindak pidana lingkungan hidup; dan
- e. tindak pidana dilakukan korporasi.

Dikecualikannya tindak pidana narkoba untuk dapat dilakukan *restorative justice* dalam rangka penghentian penuntutan dapat dipahami di mana jaksa bertindak mewakili kepentingan umum (publik) sehingga tindakan jaksa harus mencerminkan rasa keadilan di masyarakat. Namun demikian, jaksa tetap dilibatkan dalam rangka *restorative justice* dalam pemeriksaan perkara di pengadilan.

Dalam lampiran I Surat Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020. Tanggal 22 Desember 2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Keadilan Restoratif (*restorative justice*) perkara narkoba menyebutkan syarat-syarat penerapan *restorative justice* sebagai berikut:

- a. Penerapan keadilan restoratif hanya dapat diterapkan terhadap pecandu, penyalahguna, korban penyalahgunaan, ketergantungan narkoba dan narkoba pemakaian 1 (satu) hari sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Menteri Sosial Republik Indonesia, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor 01/PBMA/III/2014, Nomor 03 Tahun 2014, Nomor 11 Tahun 2014, Nomor 03 Tahun 2014, Nomor Per-005/A/JA/03/2014, Nomor 1 Tahun 2014, Nomor Perber/01/III/2014/BNN tentang Penanganan

Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi.

- b. Keadilan restoratif (*restorative justice*) pada perkara narkotika dapat dilakukan dalam hal terpenuhi syarat sebagai berikut :

Pada saat tertangkap tangan sesuai butir a, diketemukan barang bukti pemakaian 1 (satu) hari dengan perincian antara lain sebagai berikut:

1. kelompok metamphetamin (sabu-sabu) seberat 1 gram;
  2. kelompok MDMA (exstasy) seberat 2,4 gram/8 butir;
  3. kelompok heroin seberat 1,8 gram;
  4. kelompok kokain seberat 1,8 gram;
  5. kelompok ganja seberat 5 gram;
  6. daun koka seberat 5 gram;
  7. meskalin seberat 5 gram;
  8. kelompok psilosybin seberat 3 gram;
  9. kelompok LSD (d-lysergic acid diethylamid) seberat 2 gram;
  10. kelompok PCP (phencyclidine) seberat 3 gram;
  11. kelompok fentanil seberat 1 gram;
  12. kelompok metadon seberat 0,5 gram;
  13. kelompok morfin seberat 1,8 gram;
  14. kelompok petidine seberat 0,96 gram;
  15. kelompok kodein seberat 72 gram;
  16. kelompok bufrrernofin seberat 32 gram.
- c. Panitera memastikan jaksa telah melampirkan hasil asesmen dari tim asesmen terpadu pada setiap pelimpahan berkas perkara yang didakwa sesuai Pasal 103 ayat (1) dan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, jaksa melampirkan hasil asesmen dari tim asesmen terpadu.
- d. Jika berkas perkara pada saat pelimpahan tidak dilampiri hasil asesmen, maka hakim pada saat persidangan dapat memerintahkan kepada jaksa untuk melampirkan hasil asesmen dari tim asesmen terpadu.
- e. Hakim dapat memerintahkan terdakwa agar menghadirkan keluarga dan pihak terkait untuk didengar keterangannya sebagai saksi

yang meringankan dalam rangka pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*).

- f. Majelis hakim dalam proses persidangan dapat memerintahkan agar pecandu narkoba dan korban penyalahgunaan narkoba untuk melakukan pengobatan, perawatan serta pemulihan pada lembaga rehabilitasi medis dan/atau lembaga rehabilitasi sosial.
- g. Pengadilan wajib menyediakan daftar lembaga rehabilitasi medis atau sosial melalui koordinasi dengan Badan Narkotika Nasional.

Dari surat keputusan Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung tersebut, dapat dilihat peran jaksa adalah melampirkan hasil asesmen dari tim asesmen terpadu, tetapi hal tersebut bukan berarti perintah dari hakim agar jaksa melakukan keadilan restoratif, tetapi sebagai petunjuk apabila jaksa mengajukan berkas perkara narkoba dengan jumlah untuk 1 (satu) hari pakai maka jaksa wajib melampirkan hasil asesmen dan apabila tidak dilampirkan maka jaksa segera melampirkan hasil asesmen dari tim asesmen terpadu sebelum perkaranya diputus oleh hakim.

Dalam sistem peradilan pidana (SPP) mencakup 3 (tiga) komponen yaitu:

- a. penegak hukum yang merujuk kepada polisi;
- b. proses peradilan (hakim, jaksa penuntut umum dan pengacara);
- c. pemasyarakatan (petugas LP, petugas pelepasan bersyarat dan petugas pengawas hukuman percobaan).<sup>34</sup>

Sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* (CJS) adalah “*The collective institutions through which an accused offender passes until the accusation have been disposed of or the assessed punishment concluded.*”<sup>35</sup>

### Terjemahan bebas

Lembaga-lembaga yang bekerja secara kolektif di mana tersangka diproses sampai dapat diputuskan tidak bersalah atau bersalah.

Sistem peradilan pidana di Indonesia dalam penegakan hukum tindak pidana narkoba dilaksanakan sesuai fungsinya masing-masing di

---

<sup>34</sup>Febby Mutiara Nelson, *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hlm. 7.

mana penyidikan dilaksanakan oleh Polri, penuntutan dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum, putusan dilaksanakan oleh hakim dan proses pembinaan dilaksanakan oleh lembaga pemasyarakatan (lapas). Adapun dasar hukum tugas masing-masing peran dan fungsi tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

### 3. Model Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Model sistem peradilan pidana (SPP) menurut Herbert L. Packer terdiri atas 2 (dua) model yaitu *crime control model* (CCM) dan *due process model* (DPM).<sup>36</sup> *Crime control model* didasarkan atas proposisi bahwa pemberantasan perilaku kriminal sejauh ini merupakan fungsi terpenting yang harus dilakukan oleh proses peradilan pidana. Kegagalan penegakan hukum untuk membawa perilaku kriminal di bawah pengawasan ketat dipandang sebagai mengarah pada runtuhnya tatanan publik dan dari sana hilangnya kondisi suatu kondisi kebebasan manusia. Model ini memiliki ketergantungan yang sangat besar terhadap kemampuan polisi dan jaksa untuk bertindak sehingga polisi dan jaksa diberikan kekuasaan penuh dan apabila ada kekurangan dalam hukum acaranya maka masih dapat ditolerir.<sup>37</sup>

Model kedua yaitu *due process model* yang menolak model *crime control model* di mana *due process model* tidak setuju dengan penanganan secara informal serta temuan *nonadjudicative* yang memungkinkan terjadinya kesalahan. Harus diingat bahwa saksi yang dikenal adalah pengamat yang buruk dari peristiwa-peristiwa yang tidak disukai. Dengan demikian, model ini mencari proses pencarian fakta yang secara formal benar, adjudikatif, yang mana terdakwa secara terbuka didengar oleh pengadilan yang tidak memihak.<sup>38</sup>

Dari 2 (dua) model yang dikemukakan oleh Herbert L. Packer tersebut, dapat dilihat bahwa Indonesia menganut sistem *crime control model* (CCM) di mana dalam penegakan hukum tindak pidana penyalahgunaan narkoba, negara masih bertumpu pada kemampuan polisi dan jaksa dalam mengungkap perbuatan mulai dari tahap

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, hlm. 12.

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 14.

<sup>38</sup>*Ibid.*, hlm. 15.

penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Tahap penyelidikan adalah menentukan apakah berdasarkan laporan/pengaduan ataupun yang ditemukan sendiri oleh polisi merupakan suatu tindak pidana dan apabila merupakan tindak pidana maka kemudian dilakukan penyidikan yaitu menetapkan tersangka, melakukan penangkapan, penahanan, penyitaan dan melakukan pemberkasan kemudian mengirimkan berkas perkara kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk kemudian dilakukan penelitian dan apabila dinyatakan lengkap (P-21) maka selanjutnya tanggung jawab tersangka dan barang bukti diserahkan kepada jaksa untuk disidangkan dan apabila terdakwa dinyatakan bersalah maka terdakwa harus menjalani hukuman di lembaga pemasyarakatan.

Kekurangan model ini di Indonesia adalah sering terjadi konflik kewenangan dengan terjadinya bolak-balik berkas perkara, proses yang lama dan mahal sehingga asas peradilan cepat, sederhana dan biaya murah tidak terlaksana karena terdapat masalah dan menambah beban negara. Oleh karena itu, pemberlakuan keadilan restoratif terhadap pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba mutlak dilaksanakan. Hal ini akan berdampak pada penyelidikan yang dilakukan oleh polisi lebih profesional sehingga dapat membuktikan bahwa pelaku penyalahgunaan bukan hanya pecandu dan korban saja, tetapi betul-betul pengedar dan juga pecandu dengan jumlah saat penangkapan melebihi dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2010 sehingga penumpukan berkas perkara dan kelebihan kapasitas lapas dapat ditanggulangi.

Pelaksanaan keadilan restoratif untuk pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba dapat dilaksanakan oleh jaksa dengan memberikan petunjuk kepada penyidik agar melampirkan hasil asesmen dari tim terpadu dalam berkas perkara apabila ditemukan barang bukti pada saat penangkapan tidak melebihi dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2010 dan untuk penerapan pasal dapat diterapkan Pasal 111, 112 dan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Pasal 111 dan Pasal 112 tidak dapat berdiri sendiri karena antara pecandu dan korban dengan pengedar sama-sama menyimpan, menguasai dan memiliki narkoba sehingga harus ada penegasan dalam penerapan pasal pada saat penyidikan yang apabila hal tersebut belum terpenuhi maka korban dapat mengajukan praperadilan ke pengadilan negeri setempat.

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus cara yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan.
- c. Permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Dalam perkembangannya sekarang ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 yang amar putusannya adalah memperluas objek praperadilan termasuk penetapan tersangka, penyitaan dan pengeledahan wajib berdasarkan alat bukti yang cukup atau bukti permulaan yang cukup. Bukti yang cukup dan bukti permulaan yang cukup dimaknai sebagai alat bukti dalam Pasal 184 KUHAP yaitu alat bukti keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa.

Dengan demikian, sejak penyidikan seharusnya penyidik sudah dapat menetapkan apakah orang yang ditangkap adalah pengedar, bandar atau pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba untuk menentukan proses hukum selanjutnya apakah akan dilakukan penahanan ataukah akan dilakukan rehabilitasi bila dilihat dari jumlah barang bukti yang relatif sedikit pada saat penangkapan.

Praperadilan adalah suatu terobosan hukum dalam pemenuhan hak asasi terhadap tersangka selain asas legalitas sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi “Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan suatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum diperlakukan untuk pembelaannya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan,” dari penjelasan tersebut dapat disepakati bahwa

konsep pemberlakuan keadilan restoratif terhadap pecandu narkoba dan korban penyalahgunaan narkoba sebaiknya dimulai pada tahap penyidikan, namun karena ada perbedaan pemberlakuan *restorative justice* pada tahap penyidikan, maka penyidik juga tidak dapat melaksanakan apabila pada diri pecandu dan korban ditemukan barang bukti walaupun jumlahnya relatif sedikit.

Dalam Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana Pasal 12 menyebutkan bahwa *restorative justice* dapat dilakukan apabila terpenuhi syarat formil yaitu:

1. surat permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor);
2. surat pernyataan (*akte dading*) dan penyelesaian perselisihan para pihak yang berperkaranya (pelapor, dan/atau keluarga pelapor, terlapor dan/atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat) diketahui oleh atasan penyidik.

Syarat materiil yaitu:

1. tidak menimbulkan keresahan masyarakat atau tidak ada penolakan masyarakat;
2. tidak berdampak konflik sosial;
3. adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan, dan melepaskan hak menuntutnya di hadapan hukum;
4. Prinsip pembatas:
  - a. Pada pelaku:
    - 1) tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan dalam bentuk kesengajaan; dan
    - 2) pelaku bukan residivis.
  - b. Pada tindak pidana dalam proses:
    - 1) penyelidikan;
    - 2) penyidikan sebelum SPDP dikirim ke penuntut umum.

Dari Perkap Nomor 6 Tahun 2019 tersebut dapat dipahami bahwa *restorative justice* pada tahap penyelidikan adalah dalam kaitan perseorangan (privat) artinya ada korban yang dirugikan dan dibuatkan akta perjanjiannya dan apabila dalam tahap penyidikan *restorative justice*

dapat dilakukan sebelum Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dikirim.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XII/2015 SPDP dari penyidik wajib disampaikan kepada penuntut umum, pelapor dan terlapor dalam waktu maksimal 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya surat perintah penyidikan (sprindik) tindak pidana yang artinya apabila hal tersebut dilampaui oleh penyidik juga termasuk dalam objek praperadilan.

Untuk menyamakan perbedaan tersebut, peneliti berpendapat selain telah adanya peraturan bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Menteri Sosial Republik Indonesia, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor 01/PBMA/III/2014, Nomor 03 Tahun 2014, Nomor 11 Tahun 2014, Nomor 03 Tahun 2014, Nomor Per-005/A/JA/03/2014, Nomor 1 Tahun 2014, Nomor Perber/01/III/2014/BNN tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi yang telah ditandatangani, agar dapat dijalankan yang dituangkan dalam bentuk norma di mana *restorative justice* adalah suatu konsep penyelesaian masalah. Konsep tersebut dapat dituangkan menjadi norma agar berlaku secara umum untuk menggabungkan perbedaan pandangan antarpenegek dalam sistem peradilan pidana yaitu dengan dilakukan pembentukan undang-undang tentang keadilan restoratif dalam rancangan hukum acara pidana.

Dalam asas pembentukan undang-undang Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Urgensi dituangkan keadilan restoratif ke dalam undang-undang untuk menentukan dan melindungi klasifikasi dapat atau tidaknya pecandu dan korban pengguna narkoba dilakukan *restorative justice* sudah relevan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang mana muara dari pelaksanaan norma dalam undang-undang adalah untuk keadilan di mana keadilan adalah hal yang diidamkan oleh setiap manusia karena bersumber pada kebenaran karena ukuran dari nilai hukum positif adalah keadilan.<sup>39</sup> Keadilan adalah suatu nilai absolut seperti nilai kebenaran, kebaikan dan keindahan yang berdasarkan pada dirinya sendiri, tidak diturunkan dari nilai-nilai yang lebih tinggi.<sup>40</sup>

Selain itu, manfaat yang dapat diambil dari penerapan *restorative justice* bagi pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba yaitu:

- a. kapasitas rutan dan lapas menjadi berkurang;
- b. berkurangnya anggaran negara untuk biaya perawatan tahanan/narapidana;
- c. berkurangnya anggaran biaya penegakan hukum;
- d. berkurangnya penumpukan perkara; dan
- e. masyarakat menjadi produktif.

Dengan manfaat yang dapat diambil tersebut maka diyakini sistem hukum pidana di Indonesia akan makin baik walaupun masih akan terjadi terdapat kekurangan di mana fitrah sebagai manusia tidak ada yang sempurna. Walaupun terdapat kekurangan paling tidak negara sudah tidak rugi karena anggaran dihabiskan untuk merawat warga negara yang bermasalah dan akan lebih baik anggaran negara dialihkan untuk hal-hal yang produktif dalam rangka membangun Negara Indonesia yang beradab, makmur dan damai.

---

<sup>39</sup>Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Unika Atmajaya, 2011), hlm. 239.

<sup>40</sup>*Ibid.*

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Dari uraian permasalahan dan pembahasan di atas, selanjutnya peneliti akan menutup dengan menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa penegakan hukum terhadap pelaku pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba di Indonesia masih tetap dilakukan dengan konsep pemenjaraan (*retributive justice*) di mana pemberlakuan hukuman tersebut sama dengan pengedar dan bandar narkoba yang berakibat kapasitas rutan dan lapas menjadi penuh, kemudian pembengkakan biaya penegakan hukum dan perawatan tahanan, penumpukan berkas perkara dan hilangnya produktivitas pelaku yang mana hal tersebut berdampak pada kerugian dan kegagalan negara dalam melindungi masyarakat. Hal tersebut berakibat tercederanya rasa keadilan di masyarakat sehingga penegakan hukum terhadap tindak pidana narkoba makin banyak dan undang-undang narkoba tidak membawa manfaat bagi negara.
2. Penegakan hukum terhadap pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba apabila saat tertangkap terdapat barang bukti minimal dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2015 hendaknya dapat dilakukan *restorative justice* oleh penyidik dan jaksa penuntut umum melalui tim asesmen guna bersinergi dengan hakim selaku pemutus perkara agar pecandu dan korban mendapatkan keadilan dan manfaat yang dapat diambil adalah berkurangnya jumlah tahanan/narapidana, anggaran negara menjadi hemat, kurangnya penumpukan berkas perkara dan masyarakat makin produktif. Perbedaan penerapan *restorative justice* antar-aparat penegak hukum dapat disiasati dengan dibuatnya peraturan bersama antar-*stakeholder* dan mendorong dituangkannya konsep *restorative justice* ke dalam norma perundang-undangan dalam rancangan hukum acara pidana agar dapat tercapai tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum guna menjadikan Indonesia negara yang beradab, makmur dan damai.

## 2. Saran

1. Penanganan terhadap pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba yang tertangkap tangan menyimpan, memiliki, menyediakan untuk digunakan narkoba golongan I, II dan III dengan jumlah yang ditentukan oleh petunjuk dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2010 hendaknya dilakukan rehabilitasi medis atau rehabilitasi sosial.
2. Konsep keadilan restoratif yang dapat dipergunakan dalam sistem peradilan pidana penanganan pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba dengan jumlah tertentu sebagaimana petunjuk SEMA Nomor 4 Tahun 2010 yang berbasis keadilan restoratif salah satunya dengan upaya diversifikasi seperti dalam sistem peradilan pidana anak. Hal ini karena undang-undang narkoba juga merupakan undang-undang khusus (*lex specialist*) sehingga penanganannya harus dilakukan secara khusus mulai dari penyidikannya sehingga perlu dirumuskan juga konsep diversifikasi dalam penanganan tindak pidana penyalahgunaan narkoba untuk pecandu dan korban agar menimbulkan efek jera (*deterrent*) juga kemanfaatan hukum (*utility*).

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku-Buku

- Agustine, Oly Viana. 2020. *Sistem Peradilan Pidana Suatu Pembaharuan*. Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Atmasasmita, Romli. 2018. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Irwansyah, dan Ahsan Yunus. 2020. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Mirra Buana Media.
- Nelson, Febby Mutiara. 2020. *Sistem Peradilan Pidana dan Penanggulangan Korupsi di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Purba, Jonlar. 2017. *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Bermotif Ringan dengan Restorative Justice*. Jakarta: Penerbit Permata Jala Aksara.
- Rahardjo, Satjipto. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Kompas.

- Rhiti, Hyronimus. 2011. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Unika Atmajaya.
- Samosir, Djisman. 2020. *Penologi dan Pemasarakatan*. Bandung: Penerbit Nusa Aulia.
- Sasangka, Hari. 2003. *Narkotika dan Psicotropika dalam Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Soekanto, Soerjono. 2016. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Penerbit PT RajaGrafindo Persada.
- Waluyo, Bambang. 2020. *Penyelesaian Perkara Pidana Penerapan Keadilan Restoratif dan Transformatif*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Widodo. tanpa tahun. *Prisonisasi Anak Nakal: Fenomena dan Penanggulangannya*. Yogyakarta: Penerbit Aswaja Presindo.

## **2. Peraturan Perundang-Undangan**

- Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.
- Peraturan Jaksa Agung (Perja) Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XII/2015.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **3. Jurnal**

- Afrizal, Riki. "Optimalisasi Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika Melalui Pengusutan Tindak Pidana Pencucian Uang Terhadap Pengedar Narkotika". *Prosiding Konferensi Hukum Pidana*, Fakultas Hukum Unsri, 2019.

#### 4. Internet

Diakses dari <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/kanwil/db7065e0-6bd1-1bd1-fc4c-313134333039>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021).

Diakses dari <http://repository.unair.ac.id/43902/>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021).

Diakses dari <https://www.tempo.co/abc/4716/malaysia-mulai-perlakukan-pengguna-narkoba-bukan-sebagai-kriminal>, (diakses pada Ahad, 28 Februari 2021).

Diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Zarima\\_Mirafsur](https://id.wikipedia.org/wiki/Zarima_Mirafsur), (diakses pada Senin, 01 Maret 2021).

Diakses dari [https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/images/peraturan/sema/SEMA\\_3\\_TAHUN%202015.pdf](https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/images/peraturan/sema/SEMA_3_TAHUN%202015.pdf), (diakses pada Senin, 01 Maret 2021).

Diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2017/06/01/09330651/kekurangan.penjajah.24.penjara.di.belanda.tutup>, (diakses pada Senin, 01 Maret 2021).

Diakses dari <http://badiklat.kejaksaan.go.id/e-akademik/uploads/modul/pdf>, (diakses pada Selasa, 02 Maret 2021).



# Implikasi Persidangan Pengadilan Secara Elektronik yang Berbasis Internet dalam Menyelesaikan Perkara Perdata Terhadap Kehadiran Para Pihak di Muka Persidangan di Era Industri 4.0

Rika Destiny Sinaga, S.H., M.H.<sup>1</sup>

## A. Latar Belakang

Di Era Industri 4.0 telah memberikan pengaruh yang besar terhadap penegakan hukum di Indonesia. Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>2</sup>

Kedamaian merupakan tujuan hukum sebagaimana menurut L.J. van Apeldoorn bahwa tujuan hukum ialah: mengatur pergaulan hidup secara damai.<sup>3</sup> Penegakan hukum membutuhkan institusi-institusi hukum seperti hakim, jaksa, advokat dan polisi.<sup>4</sup> Institusi-institusi hukum tersebut merupakan unsur klasik dalam merealisasikan tujuan hukum.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Mahasiswa Strata III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan Dosen Universitas Tamansiswa Palembang, Dosen Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Palembang.

<sup>2</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 3.

<sup>3</sup>L.J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alih Bahasa Oetarid Sadino, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1996), hlm. 10.

<sup>4</sup>Satijpto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. ix.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. ix.

Hakim sebagai penegak hukum merupakan bagian dari pengadilan. Pengadilan sebagai tempat untuk memperoleh keadilan bagi pencari keadilan mengalami perkembangan yang dipengaruhi oleh berbagai aspek hukum sebagaimana menurut Abdul Manan seperti teknologi,<sup>6</sup> khususnya aspek hukum kemajuan teknologi yang berbasis internet telah memengaruhi proses persidangan di pengadilan.

Khususnya pengadilan negeri yang mengadili bermacam-macam perkara pidana dan perdata telah melakukan perubahan untuk menyesuaikan kemajuan teknologi sehingga pengadilan negeri menjadi pengadilan yang maju dan modern karena proses persidangan baik perkara pidana maupun perdata memanfaatkan kemajuan teknologi berbasis internet.

Pemanfaatan teknologi berbasis internet dalam proses persidangan diharapkan dapat mewujudkan asas cepat, sederhana dan biaya ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, khususnya perkara-perkara perdata yang beraspek ekonomi yang selalu berkembang akibat dari globalisasi ekonomi yang terjadi di dunia.

Asas sederhana, cepat dan biaya ringan adalah suatu prinsip/asas dalam penyelenggaraan peradilan karena merupakan pedoman bagi hakim dalam melaksanakan bagaimana suatu proses peradilan dapat menjawab rasa keadilan dalam masyarakat.<sup>7</sup>

Persidangan perkara perdata dapat diselesaikan dengan cepat karena para pihak yang berperkara dalam perkara-perkara ekonomi memerlukan kepastian hukum yang cepat terhadap penyelesaian perkaranya sehingga para pihak dapat melanjutkan usahanya.

Dalam penyelesaian perkara perdata melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk membela kepentingan hukum masing-masing. Para pihak dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan disebut dengan penggugat dan tergugat. Penggugat adalah orang yang merasa bahwa haknya itu dilanggar, sedangkan bagi orang yang ditarik ke muka

---

<sup>6</sup>Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 161,

<sup>7</sup>M. Hatta Ali, *Peradilan Sederhana, Cepat & Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, (Bandung: PT Alumni, 2012), hlm. 23.

pengadilan karena ia dianggap melanggar hak seseorang atau beberapa orang itu disebut tergugat.<sup>8</sup>

Penggugat yang merasa kepentingan hukumnya dilanggar oleh orang lain akan mengajukan gugatan ke pengadilan karena pengadilan merupakan sebagai benteng terakhir untuk memperoleh keadilan. M. Yahya Harahap menyatakan bahwa sehubungan dengan peran, fungsi dan kewenangan kekuasaan kehakiman sebagai katup penekan dalam negara hukum, dengan sendirinya mendudukkan dan menempatkan badan-badan peradilan sebagai tempat terakhir (*the last resort*) upaya penegakan hukum, kebenaran dan keadilan.<sup>9</sup>

Pengajuan gugatan oleh penggugat pada Era Industri 4.0 telah terjadi perubahan karena Mahkamah Agung telah membuat peraturan Mahkamah Agung (perma) dengan memanfaatkan teknologi berbasis internet sehingga menimbulkan perubahan hukum acara perdata yang berbasis internet.

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum acara perdata meliputi tiga tahap tindakan yaitu tahap pendahuluan, tahap penentuan dan tahap pelaksanaan.<sup>10</sup> Tahap pendahuluan merupakan persiapan menuju kepada penentuan atau pelaksanaan. Dalam tahap penentuan diadakan pemeriksaan peristiwa dan pembuktian sekaligus sampai kepada putusannya. Sedang dalam tahap pelaksanaan diadakan pelaksanaan dari pada putusan.<sup>11</sup>

Tiga tahap tindakan hukum acara perdata yang diuraikan oleh Sudikno Mertokusumo khususnya pada tahap pendahuluan dan tahap penentuan mengalami perubahan pengaturan hukum oleh Mahkamah Agung melalui penerbitan perma yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi pada masa Era Industri 4.0 dibandingkan dengan pengaturan hukum acara perdata yang diatur dalam *Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR)/Rechtsreglement Buitengewesten (RBG)*.

---

<sup>8</sup>Ny. Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 1.

<sup>9</sup>M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 5.

<sup>10</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 5.

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm. 5.

HIR/RBG merupakan sumber hukum dari hukum acara perdata yang masih berlaku sampai dengan sekarang karena Indonesia belum memiliki hukum acara perdata secara nasional. HIR/RBG yang berlaku di Indonesia sebagai sumber hukum acara perdata di Indonesia telah ketinggalan zaman dengan kemajuan teknologi sehingga perlu pengaturan hukum baru tentang hukum acara perdata yang mengikuti perkembangan zaman.

Hukum acara perdata secara nasional belum terbentuk maka Mahkamah Agung membuat Perma Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan kemudian diganti dengan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman yang semua bidang telah memanfaatkan internet.

Keberadaan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik telah memengaruhi kehadiran para pihak di muka persidangan karena dalam hukum acara perdata pihak yang berperkara merupakan pihak yang penting karena tidak ada pihak yang mengajukan tuntutan hak kepada pengadilan maka tidak ada proses sidang sebagaimana asas hukum acara perdata hakim bersifat menunggu.

Hakim bersifat menunggu ialah bahwa pelaksanaannya, yaitu inisiatif untuk mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya kepada yang berkepentingan<sup>12</sup> dan kehadiran para pihak dapat menimbulkan akibat hukum terhadap sidang pertama.

Kehadiran para pihak di muka persidangan guna untuk mempertahankan kepentingan masing-masing. Menurut Pasal 125 dan Pasal 127 HIR, pemeriksaan yang sah secara formil, apabila dihadiri kedua belah pihak,<sup>13</sup> namun dengan diterbitkan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik yang berbasis internet memengaruhi kehadiran para pihak di muka persidangan untuk mempertahankan kepentingan masing-masing.

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 10-11.

<sup>13</sup>M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 75.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul implikasi persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata terhadap kehadiran para pihak di muka persidangan.

Penelitian dengan judul implikasi persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata terhadap kehadiran para pihak di muka persidangan bertujuan untuk menganalisis Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik dan menemukan konsep baru tentang kehadiran para pihak yang berperkara yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik. Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dibahas adalah: Bagaimanakah implikasi persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata terhadap kehadiran para pihak di muka persidangan? Dan bagaimanakah mekanisme persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata?

## **B. Pembahasan**

### **1. Implikasi Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik yang Berbasis Internet dalam Menyelesaikan Perkara Perdata Terhadap Kehadiran Para Pihak di Muka Persidangan**

Kemajuan teknologi di Era Industri 4.0 telah menimbulkan pembaharuan-pembaharuan di segala bidang khususnya di bidang hukum menimbulkan pembaharuan di pengadilan dalam proses persidangan perkara perdata. Pembaharuan proses persidangan perkara perdata di pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan menerbitkan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Perubahan proses persidangan perkara perdata di pengadilan yang berbasis teknologi internet berimplikasi kepada kehadiran para pihak di muka persidangan karena selama ini para pihak hadir di muka persidangan untuk mempertahankan kepentingan hukum masing-masing para pihak.

Kehadiran para pihak di muka persidangan dilihat dari sidang pertama karena kehadiran para pihak dari sidang pertama menimbulkan akibat hukum bagi penggugat dan tergugat.

Pada sidang pertama, mungkin ada pihak yang tidak hadir dan juga tidak menyuruh wakilnya untuk hadir, padahal sudah dipanggil dengan patut. Pihak yang tidak hadir mungkin penggugat atau mungkin juga tergugat.<sup>14</sup>

Apabila penggugat atau wakilnya yang tidak hadir maka gugatannya dinyatakan gugur dan dihukum membayar biaya perkara, sedangkan tergugat atau wakilnya yang tidak hadir maka gugatan dikabulkan tanpa hadirnya tergugat (*verstek*), kecuali jika gugatan itu melawan atau tidak beralasan.<sup>15</sup>

Kehadiran para pihak yaitu penggugat dan tergugat di muka persidangan menjadikan pemeriksaan yang sah secara formil sebagaimana menurut Pasal 125 dan Pasal 127 HIR, pemeriksaan yang sah secara formil, apabila dihadiri kedua belah pihak.<sup>16</sup>

HIR telah mengatur kehadiran para pihak di muka persidangan sehingga pemeriksaan yang sah secara formil, namun dengan pemberlakuan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik telah memberikan implikasi kepada kehadiran para pihak di muka persidangan.

Implikasi yang terjadi dengan penerbitan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Pengadilan Secara Elektronik terhadap kehadiran para pihak di ruang persidangan yaitu antara lain:

**a. Para Pihak Tidak Hadir di Ruang Persidangan di Pengadilan Negeri dalam Pemeriksaan Perkara Perdata**

Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik menimbulkan akibat hukum bagi kehadiran para pihak di ruang persidangan yaitu para pihak tidak hadir di ruang persidangan di pengadilan negeri dalam

---

<sup>14</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 92.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 93.

<sup>16</sup>*Op.cit.*, M. Yahya Harahap, hlm. 75.

pemeriksaan perkara perdata, namun para pihak dianggap hadir di persidangan untuk melaksanakan tahap-tahap pemeriksaan perkara tertentu melalui sistem informasi pengadilan.

Menurut Pasal 1 angka 2 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik memberikan pengertian sistem informasi pengadilan sebagai berikut:

“Sistem informasi pengadilan adalah seluruh sistem informasi yang disediakan oleh Mahkamah Agung untuk memberikan pelayanan terhadap pencari keadilan yang meliputi administrasi, pelayanan perkara dan persidangan secara elektronik.”

Persidangan secara elektronik yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik telah mengatur tahapan-tahapan persidangan yang tidak dihadiri oleh para pihak yang berperkara yaitu dalam tahapan acara penyampaian gugatan, jawaban, replik, duplik, pembuktian dan kesimpulan.

Para pihak tidak hadir di muka persidangan untuk menyampaikan langsung gugatan, jawaban, replik, duplik, dan kesimpulan, namun para pihak menyampaikan dokumen elektronik yang memuat surat gugatan, jawaban, replik dan kesimpulan sesuai dengan jadwal sidang yang telah ditetapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Kemudian untuk persidangan pembuktian secara elektronik yang diatur dalam Pasal 24 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik yaitu dalam hal disepakati oleh para pihak, persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan keterangan saksi dan/atau ahli dapat dilaksanakan secara jarak jauh melalui media komunikasi audio visual yang memungkinkan semua pihak dapat berpartisipasi dalam persidangan, dilaksanakan dengan infrastruktur pada pengadilan.

Ketidakhadiran para pihak dalam persidangan perkara perdata di muka persidangan juga dilakukan pada tahap pembacaan putusan oleh hakim karena putusan/penetapan diucapkan oleh hakim/hakim ketua secara elektronik. Pengucapan putusan/penetapan diucapkan oleh

hakim/hakim ketua secara elektronik secara hukum telah dilaksanakan dengan menyampaikan salinan putusan/penetapan elektronik kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan dan pengucapan putusan/penetapan secara hukum dianggap telah dihadiri oleh para pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Elektronik dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Pasal 26 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik yang mengatur tentang pengucapan putusan/penetapan diucapkan oleh hakim/hakim ketua secara elektronik secara hukum telah dilaksanakan dengan menyampaikan salinan putusan/penetapan elektronik kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan dan pengucapan putusan/penetapan secara hukum dianggap telah dihadiri oleh para pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum.

Kehadiran para pihak dalam persidangan yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik telah mengubah pengaturan tentang kehadiran para pihak karena dengan kemajuan teknologi dalam persidangan elektronik, pembacaan dan penyampaian surat gugatan, jawaban, replik, duplik, pembuktian, kesimpulan dan bahkan putusan dianggap, dibacakan dan disampaikan melalui sistem informasi pengadilan.

Sistem informasi pengadilan yang merupakan pengganti dari ruang persidangan dapat digunakan untuk beberapa tahap persidangan seperti pada tahap pembacaan dan penyampaian surat gugatan, jawaban, replik, duplik, pembuktian dan kesimpulan, namun dalam tahap putusan seharusnya tidak dilaksanakan melalui sistem informasi pengadilan karena Pasal 26 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Elektronik dan Persidangan di Pengadilan belum memenuhi kepentingan masyarakat terhadap putusan hakim.

Putusan hakim bukan saja untuk kepentingan para pihak, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat banyak sehingga pembacaan putusan seharusnya tidak dilakukan secara elektronik, namun pembacaan putusan dilakukan di dalam ruang sidang yang dilakukan

secara langsung yang dihadiri oleh para pihak dan dibacakan dalam ruang sidang secara terbuka oleh hakim yang memeriksa dan mengadili perkara di muka persidangan sehingga putusan hakim yang memuat alasan-alasan hakim dapat didengarkan langsung oleh kedua belah pihak dan masyarakat.

Alasan-alasan atau argumentasi dimaksudkan sebagai pertanggung-jawaban hakim daripada putusannya terhadap masyarakat, para pihak, pengadilan yang lebih tinggi dan ilmu hukum, sehingga oleh karenanya mempunyai nilai objektif.<sup>17</sup>

#### **b. Implikasi Persidangan Secara Elektronik Terhadap Pilihan Sarana Dalam Menyelesaikan Perkara Perdata di Pengadilan Negeri**

Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik telah membawa perubahan terhadap pelaksanaan persidangan penyelesaian perkara perdata karena sebelum terbitnya Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, persidangan perkara perdata dilakukan secara langsung di ruang pengadilan, namun sekarang para pihak yang berperkara yaitu penggugat dan tergugat dapat menggunakan persidangan secara elektronik melalui sistem informasi pengadilan.

Persidangan secara elektronik bukan merupakan kewajiban bagi para pihak untuk menggunakannya dalam menyelesaikan perkara perdatanya karena persidangan secara elektronik dapat dilaksanakan atas persetujuan penggugat dan tergugat setelah proses mediasi dinyatakan tidak berhasil sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 20 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, penggunaan persidangan elektronik bukanlah norma hukum yang mengatur kewajiban bagi para pihak, namun penggunaan persidangan elektronik didasarkan atas persetujuan dari para pihak.

---

<sup>17</sup>*Op.cit.*, Sudikno Mertokusumo, hlm. 15.

Persidangan elektronik yang didasarkan persetujuan para pihak menimbulkan sarana yang baru dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri sehingga para pihak untuk menyelesaikan sengketa dapat memilih sarana pelaksanaan penyelesaian perkara perdata yaitu penyelesaian perkara perdata melalui elektronik atau melalui persidangan secara langsung dalam ruangan di pengadilan negeri secara penuh dengan tatap muka.

Dengan demikian, cara penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri dengan diterbitkannya Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik dapat memberikan pilihan sarana penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri oleh para pihak yang berperkara karena para pihak dapat memilih sarana penyelesaian melalui persidangan secara elektronik atau melalui persidangan secara langsung dalam ruangan di pengadilan negeri secara penuh dengan tatap muka.

## **2. Mekanisme Persidangan Pengadilan Secara Elektronik yang Berbasis Internet dalam Menyelesaikan Perkara Perdata**

Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik menimbulkan perubahan dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan karena persidangan secara elektronik dilakukan tanpa hadirnya para pihak dalam pemeriksaan perkara perdata.

Tahapan-tahapan pemeriksaan perkara perdata di pengadilan negeri telah diatur dalam HIR/RBG sehingga pemeriksaan perkara perdata memiliki mekanisme dalam penyelesaian perkara perdata. Pengaturan mekanisme penyelesaian perkara perdata guna membuat tertib penyelesaian perkara perdata di pengadilan.

Para pihak yang menyelesaikan perkara perdata di pengadilan harus mengikuti tahapan-tahapan pemeriksaan perkara yang telah diatur dalam hukum acara perdata. Mekanisme penyelesaian perkara perdata telah diatur dalam HIR/RBG, namun sejak diterbitkannya Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik juga mengatur mekanisme pemeriksaan perkara perdata.

Mekanisme persidangan di pengadilan yang diatur dalam HIR/RBG dan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik memiliki kesamaan mekanisme dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri, namun memiliki perbedaan dalam sarana untuk menyelesaikan perkara perdata di pengadilan negeri.

Perbedaan sarana untuk menyelesaikan perkara perdata antara HIR/RBG dan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik yaitu persidangan penyelesaian perkara perdata yang diatur dalam HIR/RBG yaitu persidangan yang dilaksanakan di dalam ruang persidangan, sedangkan persidangan penyelesaian perkara perdata yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik menggunakan persidangan dengan sarana elektronik yang berbasis internet yaitu melalui sistem informasi pengadilan.

Mekanisme persidangan secara elektronik yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Elektronik sebagai berikut:

1. Persetujuan para pihak yaitu penggugat dan tergugat untuk melaksanakan persidangan secara elektronik.
  - a. Persetujuan persidangan elektronik yang diberikan oleh penggugat.

Persetujuan penggugat secara hukum telah diberikan pada saat pendaftaran perkara secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.
  - b. Persetujuan persidangan elektronik oleh para pihak yang berperkara yaitu penggugat dan tergugat.

Persidangan secara elektronik dapat dilaksanakan atas persetujuan dari para pihak yaitu penggugat dan tergugat setelah proses mediasi dinyatakan tidak berhasil sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Berdasarkan Pasal 20 Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, pelaksanaan persidangan elektronik dilaksanakan atas persetujuan penggugat dan tergugat maka penggunaan persidangan secara elektronik untuk menyelesaikan perkara perdata merupakan pilihan dari para pihak yang berperkara karena didasarkan persetujuan dari para pihak sehingga jika pihak lain seperti tergugat tidak menyetujui untuk menggunakan persidangan secara elektronik maka persidangan dilakukan dalam ruangan di pengadilan negeri secara langsung dan tatap muka.

2. Penjelasan tentang hak dan kewajiban oleh hakim pada sidang pertama.

Pada sidang pertama yang dilakukan oleh hakim/hakim ketua dapat memberikan penjelasan tentang hak dan kewajiban para pihak terkait persidangan secara elektronik guna kelancaran persidangan elektronik.

3. Penetapan jadwal persidangan elektronik untuk acara penyampaian jawaban, replik dan duplik.
  - a. Hakim/hakim ketua menetapkan jadwal persidangan elektronik untuk penyampaian jawaban, replik, dan duplik.
  - b. Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, penyampaian gugatan, jawaban dan replik dilakukan dengan prosedur:
    - 1) Para pihak wajib menyampaikan dokumen elektronik paling lambat pada hari dan jam sidang sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.
    - 2) Setelah menerima dan memeriksa dokumen elektronik tersebut, hakim/hakim ketua meneruskan dokumen elektronik kepada para pihak.
    - 3) Para pihak yang tidak menyampaikan dokumen elektronik sesuai dengan jadwal dan acara persidangan tanpa alasan sah berdasarkan penilaian hakim/hakim ketua, dianggap tidak menggunakan haknya.

4. Acara Persidangan Pembuktian
  - a. Setelah terlaksananya persidangan elektronik dengan acara penyampaian duplik, hakim/hakim ketua menetapkan jadwal dan acara persidangan berikutnya hingga pembacaan putusan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik sehingga jadwal dan persidangan acara persidangan pembuktian ditetapkan oleh hakim/hakim ketua setelah acara persidangan duplik secara elektronik.
  - b. Jadwal persidangan disampaikan kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik sehingga jadwal persidangan acara persidangan pembuktian disampaikan melalui sistem informasi pengadilan.
  - c. Dalam hal disepakati oleh para pihak, persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan keterangan saksi dan/atau ahli dapat dilaksanakan secara jarak jauh melalui media komunikasi audio visual yang memungkinkan semua pihak dapat berpartisipasi dalam persidangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.
5. Kesimpulan
  - a. Setelah terlaksananya acara persidangan pembuktian, maka persidangan dilanjutkan dengan acara kesimpulan.
  - b. Sesuai dengan Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik maka hakim/hakim ketua menetapkan jadwal dan acara kesimpulan yang disampaikan kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan.
  - c. Sesuai dengan Pasal 22 ayat (1), persidangan secara elektronik dengan acara penyampaian kesimpulan dilakukan dengan prosedur:
    - a. Para pihak wajib menyampaikan dokumen elektronik paling lambat pada hari dan jam sidang sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.

- b. Setelah menerima dan memeriksa dokumen elektronik tersebut, hakim/hakim ketua meneruskan dokumen elektronik kepada para pihak.
  - d. Sesuai dengan Pasal 22 ayat (4), para pihak yang tidak menyampaikan dokumen elektronik berupa kesimpulan sesuai dengan jadwal dan acara persidangan tanpa alasan sah berdasarkan penilaian hakim/hakim ketua. Dianggap tidak menggunakan haknya.
6. Pembacaan Putusan
- a. Setelah terlaksananya acara persidangan kesimpulan, maka persidangan dilanjutkan dengan pembacaan putusan.
  - b. Sesuai dengan Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3), hakim/hakim ketua menetapkan jadwal pembacaan putusan dan jadwal persidangan disampaikan kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan.
  - c. Putusan diucapkan oleh hakim/hakim ketua secara elektronik sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.
  - d. Pengucapan putusan secara hukum telah dilaksanakan dengan menyampaikan salinan putusan elektronik kepada para pihak melalui sistem informasi pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 26 (2) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.
  - e. Pengucapan putusan secara hukum dianggap telah dihadiri oleh para pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (3) Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik.

Berdasarkan mekanisme penyelesaian perkara perdata melalui persidangan secara elektronik yang diuraikan dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, pengaturan Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Secara Elektronik seharusnya menguraikan hak dan kewajiban para pihak terkait persidangan secara

elektronik sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban dalam persidangan elektronik.

### C. Kesimpulan

1. Implikasi persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata terhadap kehadiran para pihak di muka persidangan yaitu para pihak tidak hadir di ruang pengadilan negeri dalam pemeriksaan perkara perdata dan para pihak yaitu penggugat dan tergugat dapat memilih sarana dalam menyelesaikan perkara perdata di pengadilan negeri yaitu persidangan penyelesaian perkara di ruang persidangan atau persidangan secara elektronik.
2. Mekanisme persidangan di pengadilan secara elektronik yang berbasis internet dalam menyelesaikan perkara perdata yaitu mekanisme persidangan perkara perdata secara elektronik yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik memiliki persamaan dengan mekanisme persidangan yang diatur dalam HIR/RBG, namun memiliki perbedaan yaitu persidangan melalui elektronik yang diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik, persidangan dilaksanakan melalui sistem informasi pengadilan, sedangkan persidangan yang bersumber pada HIR/RBG, persidangan dilaksanakan melalui ruang sidang. **Adapun mekanisme**

**Catatan untuk penulis;**

ini ada lanjutannya tidak ya?

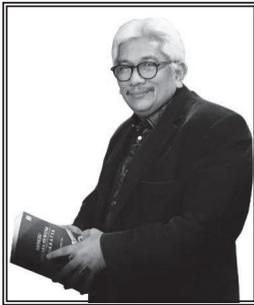
### DAFTAR PUSTAKA

- Ali, M. Hatta. 2012. *Peradilan Sederhana, Cepat & Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*. Bandung: PT Alumni.
- Apeldoorn, L. J van. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum*, Alih Bahasa Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Diantha, I Made Pasek. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- Harahap, M. Yahya. 2008. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.

- \_\_\_\_\_. 2008. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Manan, Abdul. 2006. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, Sudikno. 2009. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad, Abdulkadir. 2012. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soekanto, Sorjono. 2002. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Sunggono, Bambang. 2001. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Sutantio, Ny. Retnowulan, dan Iskandar Oeripkartawinata. 1986. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Alumni.
- Syamsudin, M. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.



## Biodata Penulis



Prof. Dr. H. Joni Emirzon, SH., M.Hum, FCBArb, lahir di Pagar Alam, 17 Juni 1966, Saraja Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya pada Jurusan Keperdataan dengan khususnya Hukum Dagang (19880 Magister Ilmu Hukum diselesaikan di Magister Ilmu Hukum KPK USU-UGM (1995), Tahun 2007 menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum khusus hukum bisnis di Program Doktor Ilmu

Hukum Universitas Diponegoro. Untuk memperdalam keilmuan hukum, penulis sering mengikuti berbagai kegiatan pengembangan hukum perdata dagang (Hukum Ekonomi) seperti Penataran Hukum ekonomi, Kursus Teknik Pembuatan Kontrak, Kursus Pelatihan Penyelesaian Sengketa Alternatif atau Alternative dispute Resolution (ADR) dibawah bimbingan Prof. Garry Goodpaster, Pelatihan Penulisan Buku ajar Program Diikti. Saat ini mengajar di Program Studi S1, S2, S3 dan MKN Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan berbagai perguruan tinggi negeri dan swasta, Penguji eksternal Program Doktor diberbagai Proframdoktor di Indonesia. Mata Kuliah yang diasuh antara lain: Hukum Dagang, Hukum Surat Berharga, Hukum Perbankan dan Lembaga Pembiayaan, Hukum Kontrak Internasional, Hukum Persaingan Bisnis, Hukum Pasar Modal, ADR, Hukum Perdata Internasional, Hukum Bisnis Internasional, Etika Bisnis, Hukum dan Ekonomi, Teori Hukum, Politik Hukum Perundang-undangan. Selain mengajar penulis juga aktif seagai tutor berbagai pelatihan bidang hukum dan menulis

di berbagai jurnal ilmiah serta menulis berbagai buku hukum Perdata dagang/bisnis. Buku-buku hasil karya yang telah diterbitkan antara lain:

1. Hukum Perbankan Indonesia (Unsri Pres)
2. Dasar-dasar dan Teknik Penyusunan Kontrak (Unsri Press)
3. Aspek-aspek Hukum Perusahaan Jasa Penilai (Gramedia)
4. Alternatif Penyelesaian sengketa di luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase (Gramedia)
5. Hukum Surat Berharga dan perkembangannya di Indonesia (Prenhalindo)
6. Apa dan bagaimana Money laundering (Unsri Pres).
7. Prinsip *Good Corporate Governance*, Paradigma baru dalam Hukum Bisnis Indonesia (Genta Publishing)
8. Hukum Bisnis Indonesia (Literata Lintas Media)
9. Aspek-Aspek Hukum Persangan Bebas, Perjanjian yang dilarang, Perbuatan yang dilarang dan Posisi Dominan yang dilarang (Unsri Press)
10. Penerapan Prinsip *Good Corporate Government* di bidang Perbankan (UNSRI)
11. Pembedahan Hukum Progresif (edt), Penerbit Kompas. Permasalahan Hukum Investasi di Era Gloalisasi, Penerbit Unila Press.
12. Memahami Hukum Dari ,Rajawali Press, Jakarta (Monograf)
13. Bunga Rampai: Kebaharuan Hukum Perdata&Dagang Bisnis Indonesia, Semarang, 2017
14. Pokok-Pokok Pemikiran Perbuatan Menurut Hukum dan Perkembangannya di Indonesia (Bagian I), Penerbit Unhas, Makasar.
15. Perspektif Perkembangan Hukum Bisnis Indonesia Di era Ekonomi Global (Edt), Penerbit Gentah Press, Yogyakarta.