



## **POLITIK HUKUM DALAM LEGISLASI NASIONAL**

**Hariyanto**

UIN Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto

Email: [hariyanto@uinsaizu.ac.id](mailto:hariyanto@uinsaizu.ac.id)

### **Abstract**

*In general, the product of legislation is a work that is normative. So that everything that is normative is open to legal deviations. This potential deviation from the law will create what is called a legal error (legal gap). Therefore, this paper aims to formulate the character of legal products that are responsive and participatory (democratic) in the reform era. This paper is a library research or normative legal research. The approach used is a normative juridical approach. Data sources such as primary legal materials related to the issue of law formation. While secondary legal materials such as books, journals, and all secondary materials related to the focus of the study. The analysis uses the doctrinal method. This paper concludes that the responsive and participatory character of legal products in the reform era requires a public space that is free from the interests of political elites and power. There needs to be civil society involvement in the formation of laws and regulations, starting from the stage of drafting academic texts to public notification before the ratification of the legislation.*

**Keywords:** *Legal Politics; Legislation; Democratic.*

### **Abstrak**

Pada umumnya produk legislasi merupakan sebuah karya yang bersifat normatif. Sehingga semua yang bersifat normatif ini terbuka sekali terjadinya penyimpangan-penyimpangan hukum. Potensi penyimpangan dari hukum ini akan mencipatakan apa yang disebut sebagai kekosongan hukum (*legal gap*). Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan merumuskan karakter produk hukum yang responsif dan partisipatif (demokratis) dalam era reformasi. Tulisan ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif. Sumber data seperti bahan hukum primer yang terkait dengan isu pembentukan hukum. Sedangkan bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, dan semua bahan sekunder yang terkait dengan fokus kajian. Analisis menggunakan metode doktrinal. Tulisan ini menyimpulkan bahwa karakter produk hukum yang responsif dan partisipatif dalam era reformasi diperlukan ruang publik yang bebas dari kepentingan elit politik dan dominasi kekuasaan. Perlu adanya keterlibatan masyarakat (*civil society*) dalam pembentukan peraturan perundang-undang dari menyusun naskah akademik hingga mengadakan *public hearing* sebelum undang-undang disahkan

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Legislasi, Demokratis

## PENDAHULUAN

Penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat demokratis haruslah mempresentasikan peran hukum sebagai alat untuk mendinamisasikan masyarakat. Dengan demikian fungsi cita hukum dalam negara yang sedang dalam perubahan dapat mengakomodasikan semua dinamika masyarakat yang kompleks seperti Indonesia ini. Perkembangan teknologi dan industri menghendaki munculnya suatu tatanan hukum yang mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang dikehendaki masyarakat. Bagi Indonesia tujuan-tujuan yang dicita-citakan itu sudah dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan cita-cita itu, pemerintah juga telah berusaha menerapkan nilai-nilai tersebut secara konkrit dan setiap produk legislasi.

Produk legislasi yang diposisikan sebagai salah satu objek paling representatif dari hukum, adalah sebuah karya normatif. Pada umumnya, semua yang normatif membuka diri untuk terjadinya penyimpangan. Hukum-hukum normatif berkaitan erat dengan hukum-hukum kemanusiaan, mengingat hanya manusia yang layak disebut sebagai makhluk normatif.

Sebagaimana kita ketahui bersama, pada awal tahun 2020 pemerintah mempersiapkan RUU Cipta Kerja menggunakan konsep *Omnibus Law*, sebuah skema membangun perekonomian agar mampu menarik investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. RUU Cipta Kerja diharapkan mampu menciptakan hukum yang fleksibel, sederhana, kompetitif, dan responsif demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, serta mengembangkan sistem hukum yang kondusif dengan menyinkronkan undang-undang melalui satu undang-undang saja. Melalui konsep *omnibus law*, pemerintah memandang perlu adanya RUU Cipta Kerja ini (Mayasari, 2020: 2).

Kalau kita melihat dari proses perancangan RUU Cipta Kerja ternyata banyak sekali opini-opini masyarakat yang tidak setuju, opini publik ini disebabkan karena pengerjaannya yang di deadline hanya selama 100 hari oleh pemerintah dan juga tidak melibatkan banyak pihak dalam pembuatannya (Matompo & Izziyana, 2020: 3) hingga disahkan Undang-Undang Cipta Kerja. Sampai pada akhirnya sewaktu Undang-Undang Cipta Kerja ini di *judisial review* ke Mahkamah Konstitusi maka putusan yang dikeluarkan adalah undang-undang ini dinyatakan cacat secara formil dengan status inskonstitusional bersyarat (A. & A., 2021: 28).

Terkait cacatnya suatu peraturan perundang-undangan, sangat mungkin karena terjadinya penyimpangan-penyimpangan selama dalam proses pembentukannya. Potensi penyimpangan dari hukum telah menciptakan apa yang dikenal sebagai kekosongan hukum (*legal gap*).

Jurang atau kekosongan sebenarnya terjadi melalui pola-pola sederhana. Prosesnya dimulai dengan ketersediaan aturan positif yang menunggu untuk dipicu oleh paparan peristiwa tertentu. Ketika paparan ini terjadi, ada kemungkinan hukum positif belum dapat memenuhi kebutuhan dalam peristiwa tertentu dengan baik. Hal ini terjadi terutama karena hukum aktif, sebagai produk yang sah, selalu dianggap fotografi komunitas dalam konteks paruh waktu tertentu (tersinkronisasi).

Permasalahannya adalah, siapa yang harus diberi peran menjadi pengisi jurang (*gap filter*) ini. Maka figur profesi hukum yang paling otoritatif menuntaskannya adalah hakim, bahkan ketika hakim dianggap sebagai agen *status quo* sekalipun. Dengan mengutip sosiolog Hans Moregenthau, Steven Vago pernah menyatakan, “ *A given status quo is stabilized and perpetuated in a legal system and that the courts, being the chief instruments of a legal system, must act as agents of the status quo*” (Vago, 2009: 22). Jurang hukum sangat terbuka untuk terjadi kerana pembentuk undang-undang memang tidak pernah mampu memperkirakan secara lengkap varian-varian peristiwa konkret seperti apa saja yang bakal terjadi di kemudian hari.

Pentingnya pembangunan hukum nasional disebabkan karena banyak peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak lagi sesuai dengan karakter, nilai, dan budaya bangsa Indonesia. Bagi masyarakat Indonesia perlu dibangun sistem hukum nasional yang terstruktur dan memiliki nilai sosial bagi masyarakat dan negara Indonesia. Yaitu hukum nasional yang sesuai dengan pikiran masyarakat Indonesia yang dilandasi oleh paham kolektivitas (Hariyanto, 2018: 124). Dengan kata lain, makna yang terkandung di dalam cita hukum harus dapat terwujud dalam tatanan hukum yang demokratis. Demikian pula jika dalam perspektif konstitusi Indonesia, juga harus memahami nilai yang hidup di masyarakat serta suasana kebatinan para perumus konstitusi (Azizah, 2021: 163).

Beberapa penelitian yang terkait pembahasan dalam tulisan ini antara lain; pertama oleh Fahmi Ramadhan Firdaus, yang menyatakan bahwa praktik korupsi legislasi timbul dengan adanya pasal siluman dan praktek jual-beli pasal. dan merumuskan model ideal partisipasi publik yang bisa mencegah korupsi legislasi (Firdaus, 2020). Kedua oleh Alamudi dan Hasan menyatakan bahwa pembentukan hukum ekonomi syariah tidak terlepas dari peranan pengguna yang mayoritas muslim (Alamudi & Hasan, 2021). Ketiga oleh Hidayat dan Arifin, berpendapat bahwa politik hukum legislasi harus mengadung tiga hal yaitu menjamin keadilan dalam masyarakat, mewujudkan ketentraman hidup, dan mewujudkan kegunaan dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan yang real (Hidayat & Arifin, 2019).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif (Soekanto, 2008 : 47), berupa peraturan perundang-undangan guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini yaitu mengetahui karakter produk hukum yang responsif dan partisipatif di masa reformasi. Sumber data seperti bahan hukum primer yang terkait dengan isu pembentukan hukum, khususnya terkait pembentukan UU Cipta Kerja yang menggunakan konsep *omnibus Law*. Sedangkan bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, dan semua bahan sekunder yang terkait dengan fokus kajian. Setelah itu, data yang sudah terkumpul kemudian diklasifikasi. Dalam proses klasifikasi, peneliti memilah antara data hukum dan non hukum. Metode doktrinal digunakan sebagai pisau analisis, sehingga kesimpulan yang muncul merupakan pandangan hukum.

## PEMBAHASAN

### Konsep Politik Hukum

Politik hukum bisa diketahui dua cara. *Pertama* dapat dipahami dari arti kata "politik" dan "hukum" (divergensi), dan kemudian menggabungkan kedua istilah tersebut (konvergensi). *Kedua*, mengartikan secara langsung ke dalam satu kesatuan sebagai kalimat lengkap yang bermakna. Istilah politik hukum memiliki pengertian yang lebih luas dari pada kebijakan hukum, pembentukan hukum, dan penegakan hukum. Artinya, sebagai suatu kalimat, memahami politik hukum adalah suatu kegiatan yang berdiri sendiri (Farida, 2019: 146).

Dalam perkembangannya politik hukum merupakan bagian penting dalam kajian hukum di Indonesia (Hariyanto, 2021). Konsep politik hukum memiliki empat makna yang sangat mendalam. *Pertama*, bahwa politik hukum dapat mencakup berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya politik, ekonomi, sosial dan budaya. *Kedua*, bertalian berhubungan dengan *ius constitutum* atau hukum positif. *Ketiga*, bertalian dengan *ius operatum*. *Keempat*, bahwa politik hukum juga berkorelasi dengan *ius constituendum* (Satria, 2019: 3-4).

Secara umum dapat dikatakan bahwa politik adalah usaha untuk menetapkan aturan-aturan yang diterima oleh mayoritas warga negara, untuk membawa masyarakat pada hidup berdampingan secara harmonis. Upaya untuk mencapai kehidupan yang baik meliputi berbagai kegiatan termasuk proses penentuan tujuan sistem, serta sarana untuk mewujudkan tujuan tersebut. Politik dalam suatu negara (*state*) berkaitan dengan masalah kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan publik, dan alokasi atau distribusi (Budiarjo, 2019: 14). Sehingga, pengertian politik hukum merupakan proses pembentukan dan pelaksanaan suatu

sistem hukum atau ketertiban yang mengatur kehidupan masyarakat suatu negara pada tingkat nasional.

Mahfud MD mengatakan politik hukum adalah kebijakan hukum atau garis kebijakan formal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan dengan memberlakukan undang-undang baru atau mengganti undang-undang lama, dalam rangka mencapai tujuan undang-undang pemerintah. Dengan demikian, kebijakan hukum adalah pilihan hukum untuk diundangkan serta pilihan hukum untuk dicabut atau tidak diberlakukan, semuanya dengan tujuan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (Mahfud MD, 2020: 1).

Padmo Wahjono berpendapat bahwa Politik Hukum adalah politik dasar yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang akan dibentuk. Pengertian ini, yang masih abstrak, kemudian dilengkapi dengan artikel berjudul "*Menelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*", yang menyatakan bahwa kebijakan hukum adalah kebijakan lembaga penyelenggara negara yang bersangkutan dengan kriteria yang digunakan untuk menghukum sesuatu. Dalam hal ini kebijakan dapat dikaitkan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penerapan itu sendiri (Pramono, 2018). Politik hukum merupakan kebijakan negara lewat lembaga-lembaga negara yang berkuasa untuk menentukan aturan yang diinginkan yang seharusnya digunakan untuk menyatakan apa yang ada dalam masyarakat dan untuk mendapatkan apa yang diinginkan atau dicita-citakan (Mahfud MD, 2020: 47).

Pengertian yang berbeda di atas mempunyai sifat yang sama yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia, antara lain: *pertama*, pembangunan hukum sangat penting untuk pembuatan dan pelaksanaan pemutakhiran materi hukum supaya serasi dengan kebutuhan zaman; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang ada, termasuk penegasan fungsi kelembagaan dan pengawasan kekuasaan eksekutif. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa politik hukum, termasuk proses perumusan dan pelaksanaan hukum, dapat menunjukkan sifat dan arah kemana hukum akan dikembangkan dan diterapkan guna meraih tujuan negara.

Politik hukum bisa diketahui melalui proses dan implementasi dari hukum tersebut. Dalam segi kehidupan bernegara, tujuan bernegara tertuang dalam kerangka hukum. Kesepakatan tentang kebijakan dan hukum untuk mencapai tujuan negara dilaksanakan secara demokratis oleh lembaga-lembaga politik sebagai bentuk representasi rakyat. Seperti yang kita ketahui bersama, produk hukum di Indonesia adalah produk politik. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan legislatif, dan setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk

persetujuan bersama. Melalui kebijakan hukum, negara mengembangkan proyek dan rencana pengembangan legislasi nasional di Indonesia. Tercapainya pembangunan hukum akan mendorong tercapainya tujuan hukum yang pada gilirannya akan bermuara pada tercapainya tujuan negara. Tujuan hukum universal adalah untuk menciptakan keadilan, kesempatan, dan kepastian hukum.

Politik hukum secara umum berguna untuk mengetahui bagaimana proses yang berkaitan dengan bidang kajian menciptakan politik hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Sedangkan ruang lingkup penelitian politik hukum mencakup *legal policy* (kebijakan resmi negara) tentang hukum mana yang harus ditegakkan atau tidak ditegakkan dan masalah hukum, hal-hal lain yang terkait dengan hukum itu (Mahfud MD, 2020: 89).

### **Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Lord Bryce berpendapat bahwa fungsi dan tujuan konstitusi adalah memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak anggota masyarakat. Sedangkan dari segi pemerintahan, konstitusi berfungsi sebagai landasan struktural untuk menjalankan pemerintahan menurut sistem administrasi yang ditetapkan. Lord Bryce mengatakan "*a frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights*" (Strong, 1996: 6-7). Sementara itu, Sri Soemantri berpendapat bahwa salah satu makna penting konstitusi yang melandasinya adalah keinginan untuk mengetahui bagaimana seharusnya kehidupan berbangsa dan bernegara dilakukan, yang dapat dilihat dalam struktur konstitusi, dan sistem ketatanegaraan (Soemantri, 2006: 59).

Konstitusi inilah yang mendasari Negara Republik Indonesia. Maka Indonesia merupakan negara hukum, sesuai pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. *Eine rechstaat a state based on law, a state governed by law*. Artinya, hukum bukan hanya merupakan produk yang dibentuk oleh lembaga tertinggi dan/atau lembaga tertinggi negara, tetapi juga menjadi dasar dan menjadi dasar lembaga-lembaga tersebut bertindak. Hukum merupakan dasar dan pedoman bagi segala aspek kegiatan bermasyarakat, bernegara dan bernegara. Rakyat Indonesia, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan maupun dalam kehidupan hukum (dalam arti sempit) harus selalu berpedoman oleh institusi yang namanya hukum itu. Dalam negara demokrasi, rakyatlah yang memutuskan undang-undang melalui wakil-wakilnya di parlemen, yang dipilih langsung oleh rakyat itu sendiri. Kehendak sebagian besar rakyat dalam demokrasi menjadi kehendak negara, dan bahkan mungkin hukum negara, terlepas dari apakah itu baik

atau buruk. Biarlah kehendak rakyat menjadi sumber hukum yang mengikat (Mahfud MD, 2012: 65).

Proses legislasi sebagai salah satu bentuk pengembangan hukum merupakan rangkaian peristiwa yang dimulai dari perencanaan, pengusulan, pembahasan, dan pengesahan. Semua proses ini dilakukan oleh aktor, dalam sistem demokrasi modern, yang dikenal sebagai eksekutif dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembuatan undang-undang yang demokratis, proses pembuatan undang-undang bersifat bottom-up, membutuhkan bahan hukum yang relevan untuk mencerminkan nilai dan kehendak rakyat (Warassih, 2015: 217).

Mengenai hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengajukan teori yang berkaitan dengan tingkatan teori hukum (*stufenbou theorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum bersifat hierarkis dan tumpang tindih (organisasi), dalam arti norma yang lebih tinggi berlaku, muncul dari dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi, dan seterusnya sampai berlakunya standar yang lebih tinggi. asumsi dan fiksi, khususnya standar yang mendasarinya (*Grundnorm*) (Kelsen, 1961: 24).

Ciri-ciri negara hukum menghendaki adanya suatu tatanan hukum dimana setiap penyelenggara negara, pada saat merumuskan kebijakan sampai pada tahap pelaksanaannya, harus bertumpu pada peraturan-peraturan yang menunjukkan kesatuan. standar yang lebih rendah (Hariyanto, 2022: 146). Selanjutnya, derajat keselarasan vertikal dan horizontal peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif atau eksekutif di pusat dan di daerah tidak bertentangan dengan cita-cita hukum (*rechts idee*), khususnya mungkin Pancasila.

### **Cita Hukum dalam Proses Pembuatan Hukum**

Cita hukum merupakan konstruksi pikiran yang mengharuskan hukum mengarah pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum yang dimaksudkan adalah agar terciptanya tatanan kehidupan masyarakat tertib. Konsekuensi logis dari pernyataan ini tentu dibutuhkan perangkat hukum yang bernafaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Aristoni & Abdullah, 2016: 86). Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sutjipto Rahardjo berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya (Rahardjo, 2014: 132). Berkaitan dengan publik policy, Esmi Warassih mengatakan bahwa secara instrumental cita hukum berfungsi bagi para pembuat kebijaksanaan (*teknikal policy*), dimensi nilai muncul berawal dari pembentukan peraturan sampai implementasi. Pada saat implementasi itulah dibutuhkan produk kebijaksanaan yang lebih teknis operasional (Warassih, 2015: 46).

Indonesia memiliki cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila serta aturan dasar negara (*staatsfundamentalnorn*), setiap peraturan yang dianut harus diwarnai dan dikodifikasikan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam cita-cita tersebut. Ada empat asas cita hukum (*rechtsidee*), yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa;
2. Melaksanakan semua keadilan sosial di bidang ekonomi dan sosial;
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan supremasi hukum (demokrasi);
4. Mewujudkan toleransi atas dasar kemanusiaan dan peradaban dalam kehidupan beragama.

Empat asas cita hukum tersebut di atas harus selalu menjadi asas-asas umum yang memandu terwujudnya cita-cita dan tujuan bernegara, karena hukum merupakan kerangka keyakinan normatif dan konstitutif. Cita hukum bersifat normatif karena menjadi landasan dan prasyarat ideal yang melandasi semua hukum positif dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang ditetapkan oleh negara.

Menurut Mahfud MD, hukum adalah produk politik, karakter produk hukum berubah jika konfigurasi politik yang menciptakannya berubah. Sepanjang sejarah, Indonesia telah mengalami perubahan politik silih berganti antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Seiring dengan perubahan konfigurasi ini, properti produk yang sah juga telah berubah. Semakin kental muatan hukum dengan persoalan relasi kekuasaan, maka semakin kuat pengaruh konfigurasi politik terhadap hukum (Mahfud MD, 2020: 36). Akan tetapi, tidaklah selamanya orang mengatakan hukum adalah produk politik. Konstitusi secara jelas mengatakan Indonesia sebagai negara hukum, tentunya tidak dijadikan hukum sebagai produk politik, tetapi hukum merupakan produk hukum, apakah yang dimuat oleh legislatif maupun eksekutif pusat dan daerah.

Sementara itu, kalau kita melihat tipologi produk hukum yang dibentuk atau dibuatnya, ini bisa bersifat responsif atau represif. Sehingga konflik kepentingan dan benturan antara ideal dengan kenyataan menjadi seni dalam perumusan peraturan perundang-undangan di lembaga parlemen. Menurut Nonet dan Selznick, hukum responsif memperhitungkan keinginan publik dan berkomitmen untuk menciptakan keadilan substantif daripada keadilan prosedural. Menurutnya, respon diartikan sebagai terbuka kepada publik, beradaptasi dengan lingkungan pengembangan masyarakat, mengkritik lembaga yang berwibawa atau produk hukum yang sudah mapan dan kemudian mendorong perubahan (Nonet & Selznick, 2001: 62).

Produk hukum yang memuaskan dari sistem hukum tata negara di Indonesia pada hakekatnya mampu mentransformasikan cita hukum dan menerjemahkannya ke dalam undang-undang. Cita hukum berakar pada

Pancasila, *filosofische gronslag* dan *common platform* yang melandasi negara. Lembaga legislatif dalam kegiatannya berorientasi pada nilai-nilai Pancasila yang sarat akan budaya dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau kearifan lokal. Pancasila berperan sebagai model pembangunan hukum yang harus menjadi acuan dalam setiap pemikiran, sikap dan tindakan serta kegiatan hukum yang dilakukan di Indonesia. Tentunya termasuk dalam bidang hukum, harus berpedoman pada Pancasila, agar hukum yang dihasilkan sesuai dengan prinsip nilai-nilai Pancasila.

Sebagai sumber segala sumber hukum, Pancasila merupakan standar dasar (*grundnorm*) bagi semua peraturan hukum yang berada di bawah Pancasila. Oleh karena itu, ia harus mendasarkan rasio logis pada Pancasila dan tidak bertentangan dengannya. Penerapan nilai-nilai falsafah hukum pancasila merupakan hal yang penting dalam semua hukum di Indonesia. Filosofi hukum Pancasila diambil dari nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang telah ada selama ribuan tahun. Dengan demikian, falsafah hukum Pancasila lahir dari perasaan dan pemahaman masyarakat Indonesia tentang diri dan lingkungannya.

Pancasila merupakan landasan filosofis dan acuan bagi perkembangan hukum Indonesia, sehingga Pancasila menjadi sumber pembentukan, pelaksanaan, dan penerapan hukum. Oleh karena itu, Pancasila sebagai ideologi hukum seharusnya tidak hanya dianggap sebagai persyaratan tertulis formal, tetapi juga lebih bermakna dan praktis dalam praktik penegakan hukum di Indonesia. Pancasila adalah sumber hukum yang luas, mendalam dan kaya. Pancasila merupakan esensi dari semua lembaga negara dan hukum serta solusi dari permasalahan bangsa. Penyelenggaraan negara Indonesia dengan kompleksitas pelaksanaan dan permasalahan yang ada dapat diselesaikan dengan menggunakan pancasila sebagai pedoman pelaksanaannya.

Sejarah negara Indonesia telah membuktikan bahwa pancasila adalah pelindung dari segala ancaman yang berusaha mengganggu integrasi nasional Indonesia. Pancasila sebagai falsafah pandangan hidup bangsa harus tercermin dalam prinsip, nilai dan standar hidup berbangsa, bernegara dan berbudaya. Oleh karena itu, nilai-nilai yang melekat pada Pancasila layak menjadi norma dasar sistem hukum Indonesia. Dalam konteks ini, Pancasila merupakan keyakinan normatif di Indonesia. Dengan demikian, bagaimana pembentuk undang-undang dapat menyelaraskan unsur-unsur *rechtstaat* dengan unsur-unsur negara hukum. Karena keadilan pada hakekatnya adalah bentuk keadilan yang diharapkan oleh anggota masyarakat sebagai alamat hukum ketika suatu undang-undang diundangkan. Penggalian nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, kearifan lokal serta budaya dan adat istiadat setempat untuk

diterjemahkan ke dalam penyusunan peraturan perundang-undangan semuanya ada tempatnya.

### **Tujuan Negara dan Kebijakan Hukum**

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berdasarkan prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan dalam pembukaan tersebut kemudian dituangkan ke dalam teks UUD NRI Tahun 1945 dalam berbagai ketentuan yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat. Jadi, bagaimanapun juga, hukum Indonesia harus mengadopsi cita-cita masyarakat nasional, yaitu menegakkan supremasi hukum yang demokratis dan keadilan sosial.

Pembuatan undang-undang harus bertujuan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak asasi manusia, sehingga kebijakan hukum harus mengarah pada cita-cita negara hukum berdasarkan prinsip dan prinsip demokrasi, keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia yang bersatu seperti yang tercantum dalam undang-undang. dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 (Hakim G. Nusantara, 1988: 24).

Tujuan bernegara dicapai oleh negara sebagai lembaga tertinggi bangsa Indonesia yang pelaksanaannya berdasarkan Pancasila. Pancasila merupakan pedoman kebijakan hukum nasional di berbagai bidang. Kelima sila dalam Pancasila menjadi pedoman kebijakan hukum. Menurut Mahfud MD, empat prinsip pedoman dalam merumuskan hukum atau kebijakan negara, termasuk dalam merumuskan undang-undang di bidang hukum legislatif, antara lain:

1. Kebijakan publik dan politik hukum harus menjaga keutuhan bangsa baik secara ideologis maupun teritorial. Tidak ada hukum atau kebijakan di Indonesia yang akan menyebabkan atau mungkin mengancam integritas kita sebagai sebuah negara, secara ideologis atau di dalam wilayahnya. Politik hukum dan ketertiban umum harus dimiliki bersama dan tidak boleh dihancurkan dengan nilai-nilai sektarian;
2. Kebijakan publik dan kebijakan hukum harus didasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan demokrasi (rule of law). Indonesia adalah negara demokrasi, yang berarti mendelegasikan pemerintah dan menentukan arah kebijakan negara kepada rakyat melalui perjuangan politik yang sehat, tetapi Indonesia juga negara hukum (nomokrasi). Oleh karena itu setiap kebijakan pemerintah yang dilakukan atas nama seseorang harus konsisten dengan prinsip-prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya;

3. Kebijakan publik dan politik hukum harus didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia bukanlah penganut liberalisme, tetapi secara ideologis mengikuti prisma individualisme dan kolektivisme dengan fokus pada kesejahteraan bersama dan keadilan sosial. Oleh karena itu, dalam pembangunan ekonomi dan sosial rakyat, solidaritas, kerjasama, dan toleransi ditegaskan dalam prinsip-prinsip Pasal 33 dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945;
4. Kebijakan publik dan politik hukum harus didasarkan pada prinsip toleransi beragama dan keadaban. Indonesia bukanlah negara agama, sehingga tidak dapat membuat kebijakan hukum atau politik berdasarkan atau diatur oleh agama tertentu dengan nama apapun, selain itu Indonesia juga bukan negara atas nama agama. Sehingga setiap kebijakan hukum harus dijiwai dengan ajaran agama-agama, sebagai sumber hukum harus dipahami sebagai sumber hukum materiil, yaitu dokumen yang digunakan sebagai hukum resmi dan hukum itu mengambil beberapa bentuk setelah diproses oleh dokumen hukum lainnya (Mahfud MD, 2012, p. 26-28).

Hukum pancasila dijadikan suatu konstruksi berfikir yang holistik bagi para pembuat undang-undang. Standar-standar yang tertuang dalam setiap pasal undang-undang tersebut sebenarnya merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang ditemukan dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk, tanpa memandang kepentingan politik, kekuasaan, blok partisan atau pembelaan terhadap konstituen pemenang.

#### **Ruang Publik dalam Pembuatan Kebijakan dan Pembangunan Hukum Berkaca dari Undang-Undang Cipta Kerja**

Ruang publik didefinisikan sebagai ruang untuk diskusi yang terbuka untuk semua. Di ruang publik ini, warga negara berkumpul membentuk sebuah publik, dimana kepentingan publik ini akan diarahkan untuk memantau kekuasaan pemerintah dan kekuasaan negara. Ruang publik mencakup hak atas kebebasan berbicara dan berkumpul, kebebasan pers, dan hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam debat politik dan dalam media seperti surat kabar dan majalah. Selain itu, ruang publik adalah tempat minum dan kopi, ruang pertemuan dan ruang publik lainnya tempat berlangsungnya diskusi sosial politik.

Ruang publik dicirikan oleh tiga elemen: responsif, demokratis, dan bermakna. Responsif dalam arti bahwa ruang publik adalah ruang yang dapat digunakan untuk berbagai kegiatan dan kepentingan bersama. Demokratis dalam arti ruang publik dapat digunakan oleh orang-orang dari berbagai latar belakang sosial, ekonomi dan budaya serta untuk kondisi fisik orang yang berbeda. Dalam rangka legislasi melalui lembaga

legislatif, pembentukannya secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf e menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat merupakan salah satu isi UUD NRI Tahun 1945. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan konsep pendidikan hukum yang sensitif dan ambisius.

Publik sebagai perwujudan masyarakat madani (*civil society*) mempunyai fungsi untuk memeriksa pelaksanaan kekuasaan, baik dalam pembuatan undang-undang, peradilan maupun penyelenggaraan pemerintahan. Ketika ruang publik dalam kehidupan masyarakat, terutama di bawah perlindungan supremasi hukum dan pemajuan nilai-nilai demokrasi, menjadi kosong, gersang berdasarkan ide komposisi atau ide konstruktif untuk setiap badan administrasi negara, maka akan kehilangan filosofi hidup. negara berdasarkan Pancasila.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, secara komprehensif mengatur bahwa ruang publik harus berdialog dengan lembaga penyelenggara negara. Tujuan dibuatnya peraturan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, di antaranya menjamin hak warga negara untuk merencanakan pengembangan kebijakan publik, agenda kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik, serta dasar pemikiran pengambilan keputusan publik. Sementara itu, membicarakan keterkaitan antara hukum dan kebijaksanaan publik akan semakin relevan pada saat diimplementasikan. Kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari *policy making*. Keadaan ini harus sungguh-sungguh disadari mengingat proses implementasi selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda disetiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Demikian pula, keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal balik yang dapat saling mempengaruhi.

Jika yang dipilih adalah hukum sebagai proses perumusan kebijakan publik, maka faktor non-hukum akan selalu mempengaruhi proses implementasi. Untuk mengantisipasi hal tersebut, diperlukan langkah-langkah kebijakan, antara lain: *Pertama*, memasukkan rencana aksi dari suatu program dengan menetapkan pengujian yang jelas, standar pelaksanaan, biaya dan durasi; *Kedua*, melaksanakan program dengan memobilisasi struktur, personel, biaya, sumber daya, prosedur dan metode. *Ketiga*, menetapkan jadwal pelaksanaan dan pemantauan untuk memastikan bahwa program terus berjalan seperti yang diharapkan. Oleh karena itu, apabila terjadi pelanggaran pada saat pelaksanaan program, akan segera diambil tindakan terkait faktor waktu, perencanaan dan pemantauan (Warassih, 2015: 138).

Pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya disertai dengan *action plan*. Di Indonesia, untuk dapat melaksanakan program-program pemerintah maka perlu dijabarkan lebih konkrit dalam bentuk peraturan perundangan. Gladden mengklasifikasikan kebijaksanaan itu menurut tinggi rendahnya tingkatan atau level, yaitu, (1) kebijaksanaan politis, (2) kebijaksanaan eksekutif, (3) kebijaksanaan administrative, dan (4) kebijaksanaan teknis atau operasional (Brian & Gunn, 1984). Mengenai tingkatan kebijaksanaan ini telah tampak di dalam perundang-undangan di Indonesia.

Sementara itu, kalau kita melihat kemunculannya Undang-Undang Cipta Kerja ternyata masih banyak celah kelemahannya. Dimensi ruang publik yang memungkinkan untuk berdiskusi secara terbuka sesama anak bangsa kelihatan 'terabaikan' dalam proses perumusan, pembentukan hingga pengesahannya. Asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang dalam pembentukan UU Cipta Kerja tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Meskipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, akan tetapi pertemuan itu belum membahas naskah akademik dan materi perubahan Undang-Undang Cipta Kerja. Akibatnya masyarakat yang hadir dalam pertemuan itu tidak mengetahui secara pasti perubahan undang-undang apa saja yang akan di merger dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini. Lebih lagi terkait kesulitan masyarakat dalam mengakses naskah akademik dan rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, padahal menurut Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

Berdasarkan alasan yang diantaranya tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'. Menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah inkonstitusional secara bersyarat. Karena putusan ini menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja *a quo*, maka Mahkamah Konstitusi memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas

pembentukan undang-undang yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Meskipun kalau kita cermati dari sisi pemerintah, ada politik hukum dari eksekutif untuk dilanjutkan melalui proses legislasi. Pemerintah saat ini sedang melakukan aktivitas untuk menentukan pola atau cara membentuk hukum dan memperbarui hukum melalui proses legislasi, sehingga terbentuk suatu *legal policy* yang bersifat sebagai hukum yang akan diberlakukan untuk penciptaan lapangan kerja. Sehingga politik hukum dari Undang-Undang Cipta Kerja adalah pembentukan hukum dengan menerapkan *omnibus law* dalam perumusan hukum untuk peningkatan investasi sehingga tercipta lapangan kerja. Akan tetapi politik hukum yang dilaksanakan ini hendaknya masih tetap pada koridor hukum dan perundang-undang yang berlaku.

## SIMPULAN

Hasil dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam konteks sosial dan politik, keadaan hukum tidak dapat dipahami. Semangat demokrasi dan reformasi hukum harus berakar pada budaya bangsa Indonesia dalam pembuatan hukum di bidang legislatif agar sesuai dengan nilai-nilai budaya, kepentingan semua golongan, dan kontra-kepribadian pluralisme hukum. Mencari model penyusunan peraturan perundang-undangan yang demokratis, diharapkan dapat menghasilkan kondisi hukum yang responsif sehingga dapat menjawab berbagai tuntutan masyarakat.

Pembentukan produk hukum yang responsif dan partisipatif pada masa reformasi membutuhkan ruang publik yang bebas dari dominasi kekuasaan dan kepentingan elit politik. Keterlibatan masyarakat (*civil society*) dalam mengawal penyusunan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap draf akademik hingga menyelenggarakan dengar pendapat sebelum undang-undang disahkan. Liberalisasi komunikasi menuntut adanya komunikasi langsung dengan masyarakat agar dapat menerima produk yang sah yang dihasilkan tanpa ada jarak antara pemerintah dan masyarakat. Reformasi kualitatif (*substantif*) pembentuk undang-undang menyebabkan hukum menjadi motor penggerak perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*), karena hukum hakekatnya bagi rakyat dan bukan sebaliknya. Sehingga menciptakan produk hukum yang humanis sesuai dengan seruan nilai-nilai keadilan sosial dan hati nurani manusia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A., N., & A., L. (2021). *MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Budiarjo, M. (2019). *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (16th ed.). Gramedia Pustaka Utama.
- Hakim G. Nusantara, A. (1988). *Politik Hukum Indonesia*. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia
- Hariyanto, H. (2022). *Pengantar Ilmu Negara* (M. Azizah (ed.)). Pustaka Ilmu.
- Mahfud MD, M. (2012). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Pers.
- Mahfud MD, M. (2012). *Membangun politik hukum menegakkan konstitusi* (3rd ed.). Rajawali Pers.
- Mahfud MD, M. (2020). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2001). *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*. Routledge.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bhakti.
- Soekanto, S. (2008). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Raja Grafindo Persada.
- Soemantri, S. (2006). *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi* (3rd ed.). Alumni.
- Vago, S. (2009). *Law and Society*. Pearson Prentice Hall.
- Warassih, E. (2015). *Pranata Hukum Sebuah Telaah sosiologis*. Penerbit Pustaka Magister.

### Jurnal

- Alamudi, I. A., & Hasan, A. (2021). Politik Hukum Pembentukan Legislasi Bidang Ekonomi Syariah Di Indonesia. *Journal of Islamic And Law Studies*, 5(1). <https://doi.org/10.18592/JILS.V5I1.4749>
- Aristoni, & Abdullah, J. (2016). 4 Dekade Hukum Perkawinan Di Indonesia : Menelisik Problematika Hukum Dalam Perkawinan di Era Modernisasi. *Yudisia*, 7(1).
- Azizah, M. (2021). Peran Negara dalam Perlindungan Konsumen Muslim di Indonesia. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 4(2), 153–165. <https://doi.org/10.24090/Volksgeist.V4I2.5738>

- Farida, E. (2019). Arti dan ruang Lingkup Politik Hukum dalam Taksonomi Ilmu. *QISTIE*, 12(1). <https://doi.org/10.31942/JQI.V12I1.2708>
- Firdaus, F. R. (2020). Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 17(3), 282–293. <https://doi.org/10.54629/JLI.V17I3.679>
- Hariyanto, H. (2018). Pembangunan Hukum Nasional Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 1(1), 53–63.
- Hariyanto, H. (2021). Politik Hukum Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu. *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, 11(2), 360–379. <https://doi.org/10.26623/Humani.V11I2.4057>
- Hidayat, A., & Arifin, Z. (2019). Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium di Indonesia. *Jurnal Ius Constituendum*, 4(2), 147–159. <https://doi.org/10.26623/JIC.V4I2.1654>
- Mayasari, I. (2020). Kebijakan REformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9(1).
- Pramono, A. (2018). Ideologi dan Politik Hukum Pancasila. *Gema Keadilan*, 5(1), 74–84. <https://doi.org/10.14710/GK.5.1.74-84>
- Satria, H. (2019). Politik Hukum Tindak Pidana Politik Uang dalam Pemilihan Umum di Indonesia. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 5(1), 1–14. <https://doi.org/10.32697/Integritas.V5I1.342>

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik