



Politik Hukum Undang-Undang Bidang Ekonomi di Indonesia

Cakra Heru Santosa

Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta. cakraherusantosa@gmail.com

Abstract

In making legislative regulations, the role of legal politics is very important, because the existence of legislative regulations and the formulation of articles is a 'bridge' between the legal politics that are determined and the implementation of these legal politics in the implementation stage of legislative regulations. Legal politics is divided into two policies, namely basic policies and economic policies. This article wants to focus on legal politics in the Enforcement Policy dimension. The research that will be carried out will be limited to one of the statutory regulatory products known in Indonesia, namely the Law. This research uses normative juridical research methods. Normative juridical research is based on examining legal norms, both in the legal sense as written in books (in statutory regulations) and in the legal sense decided by judges through the judicial process. The relationship between legal theory and practice collected through literature studies is used to organize this research and present it in a descriptive-analytical format. The results of the research show that various problems that arise during the law formation stage have been proven to be the cause of the lack of implementation of laws in Indonesia as expected. Improvements need to be made not only at the implementation stage but also at the law-making stage, especially those related to the Implementation Policy. There is a tendency for them to generalize the application of law in all countries. In fact, the problem of supporting infrastructure could become a concern if Indonesian partners from: experts and practitioners expressed their views. Unfortunately, Indonesian partners are less proactive in providing views.

Keywords: Economics, Policy, Legal Politics.

Abstrak

Abstrak: Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan peran politik hukum sangat penting, karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan 'jembatan' antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Politik hukum dibedakan dalam dua kebijakan yaitu kebijakan dasar dan kebijakan perekonomian. Tulisan ini hendak memfokuskan pada politik hukum dalam dimensi Kebijakan Pemberlakuan. Penelitian yang akan dilakukan akan dibatasi pada salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dikenal di Indonesia, yaitu Undang-Undang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif didasarkan pada pemeriksaan norma hukum, baik dalam arti hukum sebagaimana tertulis dalam kitab-kitab (dalam peraturan perundang-undangan) maupun dalam arti hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses peradilan. Hubungan antara teori dan praktik hukum yang dikumpulkan melalui studi literatur digunakan untuk menyusun penelitian ini dan menyajikannya dalam format deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Berbagai permasalahan yang timbul dalam tahap pembentukan Undang-Undang telah terbuka sebagai penyebab dari kurang berjalannya hukum di Indonesia sebagaimana yang diharapkan. Pembinaan perlu dilakukan tidak saja pada, tahap pelaksanaan tetapi juga pada tahap pembuatan Undang-Undang, utamanya yang terkait dengan Kebijakan Pemberlakuan. Kerangka berpikir berjalannya hukum atau Undang-Undang seperti di negara mereka. Ada kecenderungan mereka mengeneralisasi keberlakuan hukum di semua negara. Sebenarnya, masalah infrastruktur pendukung bisa menjadi perhatian apabila mitra Indonesia

dari pakar dan praktisi ini menyampaikan pandangannya. Sayangnya, mitra Indonesia kurang pro-aktif dalam memberikan pandangan.

Kata Kunci: Ekonomi, Kebijakan, Politik Hukum.

1. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi Negara.¹ Dalam konteks demikian peraturan perundang -undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba. Peraturan perundang -undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum sangat penting, paling tidak, untuk dua hal. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dual hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan 'jembatan' antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang -undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsisten dan koreksi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum. Pelaksanaan Undang-Undang tidak lain adalah pencapaian apa yang diikhtiarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*).

Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Dimensi pertama adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi demikian disebut sebagai "Kebijakan Dasar" atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai basic policy. Contoh dari Kebijakan Dasar adalah Undang-Undang (selanjutnya disingkat "UU") Pemilihan Umum yang dibentuk dengan tujuan menjadikan individu sebagai perwakilan dari rakyat dalam lembaga legislatif. Undang-Undang Mahkamah Agung dibentuk dengan tujuan memberi landasan hukum bagi lembaga ini dan memberi legitimasi atas putusan yang dikeluarkan.

Dibidang hukum yang terkait dengan perekonomian, Kebijakan Dasar dari Undang-Undang Hak Cipta adalah memberikan perlindungan bagi pencipta atas ciptaannya. Kebijakan Dasar Undang-Undang Kepailitan bertujuan untuk membebaskan debitur yang sudah tidak mampu lagi membayar hutangnya disamping memfasilitasi kreditur untuk mengambil kembali haknya dari debitur. Dimensi kedua dari politik hukum tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi ini disebut sebagai "Kebijakan Pemberlakuan" atau yang disebut dalam bahasa Inggris (*enactment policy*).

¹ Satjipto Rahardjo " Hukum dan Masyarakat " 2018, Jakarta, Universitas Indonesia hal. 170

Keberadaan kebijakan Pemberlakuan sangat dominan di Negara Berkembang mengingat peraturan perundang-undangan kerap dijadikan instrumen politik oleh pemerintah atau penguasanya, baik untuk hal yang bersifat positif maupun negatif. Sebenarnya ini bukan merupakan hal baru mengingat pada era kolonialisme peraturan perundang-undangan kerap disisipi oleh pemerintah colonial dengan Kebijakan Penjajahan (*colonial policy*) yang diberlakukan diwilayah jajahannya.

Tulisan ini hendak memfokuskan pada politik hukum dalam dimensi Kebijakan Pemberlakuan. Penelitian yang akan dilakukan akan dibatasi pada salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dikenal di Indonesia, yaitu Undang-Undang. Pada awal tulisan akan diperdalam pembahasan tentang kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang di Indonesia. Untuk keperluan tersebut sejumlah Undang-Undang dianalisis. Hanya saja Undang-Undang yang dianalisis dibatasi pada Undang-Undang yang terkait dengan masalah perekonomian dalam rentang waktu 1990 hingga Agustus 2003.

Adapun Undang-Undang Bidang Ekonomi yang diteliti meliputi Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Hak Tanggungan, Undang-Undang Dokumen Perusahaan, Undang-Undang Kepailitan, Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Persaingan Usaha, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Jasa Konstruksi, Undang-Undang Bank Indonesia, Undang-Undang Lalu Lintas Devisa, Undang-Undang Arbitrase, Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang Fidusia, 18 Undang-Undang Rahasia Dagang, Undang-Undang Desain Industri, Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, Undang-Undang Paten, Undang-Undang Merek, Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Anti Pencurian Uang, Undang-Undang Hak Cipta, Undang-Undang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Surat Utang Negara, Undang-Undang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Keuangan Negara².

Setelah diuraikan beragam kebijakan Pemberlakuan, tulis ini juga hendak mengungkap berbagai permasalahan yang terkait dengan politik hukum dalam tahap pembentukan Undang-Undang. Pengungkapan ini penting karena penulis berpendapat bahwa penyebab dari tidak berjalannya Undang-Undang tidak semata-mata bersumber pada permasalahan yang ada dalam tahap penegakan hukum, tetapi juga bersumber pada permasalahan yang muncul pada tahap pembentukan hukum (*law making process*).

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif didasarkan pada pemeriksaan norma hukum, baik dalam arti hukum sebagaimana tertulis dalam kitab-kitab (dalam peraturan perundang-undangan)

² Maria Farida Indrati, 2023, *Ilmu Perundang-undangan Dasar dan Cara Pembentukannya*, Kanisius Jogjakarta hal 68

maupun dalam arti hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses peradilan. Hubungan antara teori dan praktik hukum yang dikumpulkan melalui studi literatur digunakan untuk menyusun penelitian ini dan menyajikannya dalam format deskriptif-analitis.

Kajian yang menggunakan pendekatan konseptual dan legislatif ini bersifat normatif. Buku-buku hukum, artikel jurnal hukum, dan berbagai kajian tentang topik - topik hukum adalah contoh-contoh sumber hukum sekunder yang digunakan selain teks-teks hukum primer seperti Undang-Undang dan peraturan. Daftar dari sekian banyak makalah hukum dibuat untuk menganalisis dan menggambarkan standar atau norma hukum positif apa pun yang berkaitan dengan situasi yang sedang dibahas.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kebijakan Pemberlakuan

Undang-Undang Pemilihan Umum disamping mengatur tentang bagaimana seorang individu dapat mewakili rakyat dalam lembaga legislatif, bisa juga ditujukan untuk memberi legitimasi adanya demokrasi di suatu negara. Ini terjadi dalam suatu negara yang memiliki pemerintahan yang otoriter atau diktatorial. Tujuan dan alasan demikian merupakan politik hukum dalam dimensi kedua, yaitu Kebijakan Pemberlakuan.

Kebijakan Pemberlakuan juga ditemui dalam Undang-Undang yang terkait dengan masalah perekonomian. Undang-Undang Hak Cipta dibentuk tidak sekedar untuk melindungi pencipta atas hasil ciptaannya, tetapi juga untuk memberi iklim investasi yang kondusif bagi investor asing. Amandemen terhadap Undang-Undang Kepailitan dilakukan tidak sekedar untuk memenuhi Kebijakan Dasar tetapi juga untuk memenuhi persyaratan yang diminta oleh lembaga keuangan internasional. Undang-Undang Persaingan Usaha dibentuk disamping memenuhi Kebijakan Dasarnya juga dimaksudkan untuk membuka pasar yang tertutup dari suatu negara karena pasar tersebut didominasi oleh pelaku usaha yang dekat dengan elit politik.

Kebijakan Pemberlakuan memiliki muatan politis. Dikatakan demikian karena Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang pada dasarnya sangat bergantung pada apa yang diinginkan oleh pembuat Undang-Undang. Ini berbeda dengan Kebijakan Dasar yang relatif lebih netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembuatan Undang-Undang tertentu. Kebijakan Pemberlakuan adalah faktor yang menyebabkan substansi dari suatu Undang-Undang berbeda antara satu negara dengan negara lain meskipun memiliki tujuan dasar dan nama yang sama. Indonesia, Belanda dan Jepang memiliki Undang-Undang Kepailitan tetapi substansi Undang-Undang Kepailitan Indonesia akan berbeda dengan Undang-Undang Kepailitan Belanda atau Jepang.

3.2 Ragam Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang Bidang Ekonomi

Dalam penelitian atas Undang-Undang Bidang Ekonomi maka paling tidak ada 14 (empat belas) Kebijakan Pemberlakuan. Dari keempat belas kebijakan tersebut, 9 (sembilan) Kebijakan Pemberlakuan masuk dalam katagori Faktor Internal dan 5 (lima) masuk dalam katagori Faktor Eksternal. Berikut akan dibahas satu per satu keempat belas Kebijakan Pemberlakuan tersebut.³

3.2.1 Faktor Internal

- a. Mencapai Tujuan Pembangunan Nasional Dalam Undang-Undang Bidang Ekonomi yang diteliti hampir semua menyebutkan diberlakukan suatu Undang-Undang adalah dalam rangka pembangunan nasional. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penyebutan ini dimulai sejak tahun 1980-an. Pada tahun 1950 hingga permulaan tahun 1980-an penyebutan pemberlakuan Undang-Undang Bidang Ekonomi karena pembangunan nasional hanya dilakukan apabila ada keterkaitan yang erat dengan apa yang hendak diatur, semisal Undang-Undang Penanaman Modal Asing.

Kebijakan Pemberlakuan berupa pembangunan nasional secara kritis dapat dipertanyakan. Apakah pencantuman pembangunan nasional dalam pembentukan Undang-Undang Bidang Ekonomi merupakan suatu keharusan? Apakah penyebutan dilakukan karena Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang dalam proses membangun? Apabila demikian bukankah tanpa pembangunan nasional sekalipun, Indonesia akan tetap membutuhkan Undang-Undang? Selanjutnya, bukankah berbagai Undang-Undang dapat dibentuk dengan alasan pembangunan nasional?

Berbagai pertanyaan ini pada akhirnya akan menjurus pada kesimpulan bahwa Kebijakan Pemberlakuan berupa pembangunan nasional dicantumkan tidak lain sebagai suatu formalitas belaka. Ini hampir sama seperti pada suatu ketika setiap Undang-Undang yang dikeluarkan mencantumkan kata "revolusi"⁴.

- b. Menggantikan Ketentuan yang Telah Usang
Kebijakan Pemberlakuan yang berikutnya adalah dalam rangka mengganti ketentuan yang telah usang. Penggantian ketentuan yang usang dilakukan baik terhadap ketentuan produk pemerintahan kolonial maupun ketentuan pasca Indonesia merdeka.
Undang-Undang Merek, Undang-Undang Paten dan Undang-Undang Hak Cipta merupakan Undang-Undang yang bertujuan untuk menggantikan produk hukum pasca Indonesia merdeka.

³ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Citra Media 2017, Universitas Indonesia, Jakarta

⁴ *Ibid*, halaman 121

Ketentuan usang yang digantikan dapat berbentuk Undang-Undang, dapat pula berbentuk pasal dalam suatu Undang-Undang. Undang-Undang Pasar Modal tahun 1996 misalnya menggantikan Undang-Undang Bursa tahun 1952. Sementara Undang-Undang Perseroan Terbatas menggantikan pasal 36 hingga 56 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang Usangnya ketentuan dapat disebabkan karena tidak sesuai dengan perkembangan yang ada, tetapi dapat juga karena perubahan mendasar dari suatu sistem yang berlaku. Undang-Undang Arbitrase, Undang-Undang Lalu Lintas Devisa, Undang-Undang Merek, Undang-Undang Migas, Undang-Undang Kepailitan, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Pasar Modal dalam konsiderans menimbang dan penjelasan umumnya menyebutkan secara tegas diberlakukannya Undang-Undang tersebut karena alasan tidak sesuai dengan perkembangan Sementara Undang-Undang Bank Indonesia masuk dalam katagori Undang-Undang yang mengganti ketentuan sebelumnya karena perubahan mendasar dari sistem yang ada⁵.

c. Merespon Kebutuhan Masyarakat

Merespon kebutuhan masyarakat merupakan Kebijakan Pemberlakuan yang sering disebut dalam berbagai Undang-Undang Bidang Ekonomi. Dalam konsiderans menimbang maupun penjelasan umum kebanyakan Undang-Undang Bidang Ekonomi menyebutkan bahwa Undang-Undang yang dibentuk bertujuan untuk merespon kebutuhan masyarakat atau dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur.

Sayangnya, Kebijakan Pemberlakuan ini terkesan sebagai formalitas belaka daripada sungguh-sungguh merespon kebutuhan masyarakat. Kesan ini didasarkan pada beberapa indikasi.

Tantangan ke depan dalam Kebijakan Pemberlakuan berupa merespon kebutuhan masyarakat adalah penggunaan yang selektif atas istilah 'masyarakat. Dengan demikian pencantuman merespon kebutuhan masyarakat tidak sekedar memenuhi formalitas belaka.

d. Memenuhi Keinginan Memiliki Hukum Modern

Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang Bidang Ekonomi selanjutnya adalah dalam rangka memenuhi keinginan Indonesia untuk memiliki hukum modern. Kebijakan Pemberlakuan ini meskipun sekilas sama dengan mengganti ketentuan yang usang namun keduanya harus dibedakan. Mengganti ketentuan yang usang adalah keadaan dimana sudah ada ketentuan tetapi ketentuan tersebut dianggap tidak memadai lagi. Sementara memenuhi hasrat memiliki hukum modern adalah suatu kondisi dimana sebelumnya belum ada pengaturan dibidang tersebut.

Harus diakui bahwa Hukum Modern tidak lain adalah hukum yang dikenal di AS ataupun di sejumlah negara Eropa. Hukum Modern bukanlah hukum

⁵ *Ibid*, halaman 124

yang sama sekali baru namun merupakan Undang-Undang yang secara nyata dibutuhkan pada masyarakat industri.

Dalam masyarakat industri, kegiatan berupa perbankan, pasar modal, transaksi surat utang negara dan lain sebagainya mensyaratkan infrastruktur hukum yang khusus. Sebagai konsekuensinya semakin sebuah negara berorientasi pada industri maka semakin negara tersebut membutuhkan infrastruktur hukum yang modem.

Dalam konteks demikian, Indonesia yang sedang berproses menuju ke negara industri mau tidak mau membutuhkan berbagai hukum yang lebih dahulu dikenal di AS maupun Eropa. Harus diakui, sebagai akibat dari keinginan untuk memiliki hukum modem tidak terhindarkan proses transplantasi hukum dari AS dan Eropa ke alam Indonesia.

e. Menciptakan Iklim Investasi yang Kondusif

Bagi investor asing, hukum dan Undang-Undang menjadi salah satu tolok ukur untuk menentukan kondusif tidaknya iklim investasi di suatu negara. Dalam tiga dekade belakangan ini, pelaku usaha yang menanamkan modalnya di negara berkembang sangat mempertimbangkan kondisi hukum di negara tersebut. Infrastruktur hukum bagi investor menjadi instrumen penting dalam menjamin investasi mereka. Hukum bagi mereka memberikan keamanan, *certainty*, dan *predictability* atas investasi mereka. Semakin baik kondisi hukum dan Undang-Undang yang melindungi investasi mereka semakin dianggap kondusif iklim investasi dari negara tersebut.

Pemerintah Indonesia sangat memahami apa yang menjadi perhatian dari penanam modal asing. Oleh karenanya tidak sedikit Undang-Undang Bidang Ekonomi yang diberlakukan untuk memenuhi harapan ini. Upaya ini juga dilakukan untuk mengimbangi kompetisi dari negara tetangga yang melakukan reformasi hukum untuk menarik investor asing.

f. Menjawab Tantangan Era Globalisasi

Menjawab tantangan era globalisasi merupakan Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang Bidang Ekonomi yang berikutnya. Tantangan globalisasi kerap disebut dalam Undang-Undang Bidang Ekonomi yang dihasilkan dalam kurun waktu 1990-an. Alasan utama karena globalisasi pada masa itu sedang menjadi topik pembicaraan. Namun alasan globalisasi tidak terlalu disebut dalam Undang-Undang Bidang Ekonomi yang dihasilkan setelah tahun 2000.

Kebijakan Pemberlakuan berupa menjawab tantangan era globalisasi dikongkritkan baik dalam bentuk pembuatan Undang-Undang maupun perumusan pasal.

Kebijakan Pemberlakuan untuk menjawab tantangan globalisasi direfleksikan dalam dua bentuk Pertama adalah membuat Undang-Undang atau ketentuan yang hampir sama dengan yang ada di negara maju. Disini

dapat dikatakan Kebijakan Pemberlakuan ini tidak berbeda dengan Kebijakan Pemberlakuan berupa mengganti ketentuan yang telah usang ataupun memiliki hukum moden.

g. Pemenuhan Persyaratan Utang atau Hibah Luar Negeri

Kebijakan Pemberlakuan berikutnya adalah dalam rangka memenuhi persyaratan utang atau hibah dari lembaga keuangan internasional, seperti *International Monetary Fund (IMF)*, *World Bank (WB)*, dan *Asian Development Bank (ADB)*, atau negara donor. Adanya Kebijakan Pemberlakuan ini karena adanya ketergantungan perekonomian Indonesia pada utang dan hibah luar negeri. Ketergantungan ekonomi membuat pemerintah rentan untuk mengikuti apa yang dikehendaki oleh pemberi utang atau hibah. Penolakan lintuk melakukan pembentukan Undang-Undang berakibat pada ditundanya bahkan dibatalkannya utang atau hibah.

Utang harus dibedakan dengan hibah. Utang didasarkan pada permintaan dari negara yang ingin berutang. Permintaan tersebut bila dikabulkan akan dikaitkan dengan sejumlah persyaratan. Salah satu persyaratan yang diminta adalah reformasi hukum.

Dalam krisis ekonomi selama lebih dari 5 tahun, yang dimulai sejak akhir 1997, banyak Undang-Undang Bidang Ekonomi yang dikeluarkan. Undang-Undang yang sangat jelas merupakan persyaratan IMF adalah Undang-Undang Kepailitan dan Undang-Undang Persaingan Usaha. Dalam Letter of Intent jelas disebutkan bahwa Undang-Undang Kepailitan dan Undang-Undang Persaingan Usaha dijadikan syarat (*conditionality*) untuk mendapatkan dan pencairan utang

Sementara hibah merupakan uang yang dikucurkan dari negara pemberi hibah. Uang ini pada saat dikucurkan akan, dikaitkan dengan persyaratan tertentu. Amerika Serikat (AS) sebagai salah satu negara donor Indonesia melalui United States Agency for International Development (USAID) akan memberi bantuan sepanjang terkait dengan penciptaan "*a conducive legal and regulatory framework*" dan "*open access to economic opportunity*" demikian juga *Official Development Assistance (ODA)* dari Jepang misalnya memberikan bantuan dalam rangka untuk memperkenalkan ekonomi pasar (*introduced market economy*)

Ekonomi pasar tentunya membutuhkan infrastruktur hukum sebagaimana yang dikenal pada negara-negara maju atau pemberi hibah. Disamping itu Indonesia pernah menerima hibah dari ADB dengan syarat membentuk Undang-Undang Anti Pencucian Uang

Persyaratan pemenuhan utang atau hibah tidak harus diartikan bahwa persyaratan tersebut murni muncul dari negara donor atau lembaga keuangan internasional. Dalam beberapa kesempatan persyaratan tersebut justru muncul dari luar pihak pemberi utang atau hibah. Kepentingan dari para pihak terakomodasi pada saat mereka diminta atau memberi masukkan

kepada pihak pemberi utang atau hibah. Disini keberadaan pemberi utang atau hibah dimanfaatkan untuk menjadi masuk oleh pihak-pihak tertentu untuk turut terlibat dalam masalah Indonesia.

Pihak yang mempengaruhi pemberi utang atau donor tidak harus diartikan sebagai pihak dari luar negeri. Kerap pihak dari dalam negeri- pun memanfaatkan keberadaan pemberi utang atau donor untuk memaksa pemerintah melakukan suatu hal. Pihak dalam negeri sangat menyadari bahwa tanpa memanfaatkan keberadaan pemberi utang atau hibah apa yang menjadi keinginan mereka akan gagal dijadikan kebijakan oleh pemerintah. Kebijakan Pemberlakuan untuk memenuhi persyaratan utang atau hibah luar negeri tidak disebutkan secara eksplisit baik dalam konsiderans menimbang maupun penjelasan umum Undang-Undang. Tentunya akan terkesan buruk di masyarakat bila kebijakan ini dicerminkan dalam konsisten menimbang atau penjelasan umum. Indikasi dari dipenuhinya Kebijakan Pemberlakuan ini adalah dengan adanya Undang-Undang yang dikehendaki, disamping juga tercermin dalam perumusan pasal.

h. Pemenuhan Kewajiban Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional kerap digunakan oleh negara-negara maju untuk melakukan intervensi terhadap hukum nasional negara-negara berkembang. Ini bisa terjadi mengingat perjanjian internasional yang ditandatangani oleh suatu negara akan membawa konsekuensi bagi negara tersebut untuk mentransformasikan ketentuan dalam perjanjian internasional ke dalam hukum nasional mereka. Perjanjian internasional dalam konteks seperti ini telah dijadikan alat untuk melakukan intervensi. Memang dapat diargumentasikan bahwa negara yang menandatangani perjanjian internasional bila telah menandatangani berarti negara tersebut harus tunduk pada ketentuan yang telah digariskan. Hanya saja tidak sedikit negara berkembang yang merasa harus menandatangani perjanjian tersebut karena mendapat tekanan atau diberi pemanis berupa hibah dan lain sebagainya oleh negara maju.

Indonesia tidak merupakan pengecualian atas fenomena ini. Banyak perjanjian internasional yang ditandatangani yang membawa konsekuensi untuk ditransformasikan ke dalam hukum nasional. Hal ini merupakan Kebijakan Pemberlakuan berikutnya, yaitu dalam rangka memenuhi kewajiban perjanjian internasional. Undang-Undang Bidang Ekonomi yang dominan karena keharusan ini adalah Undang-Undang dibidang Hak Kekayaan Intelektual (selanjutnya disebut " Undang-Undang Bidang HKI") dan Undang-Undang Ketenagakerjaan. Dua bidang ini mengingat Indonesia adalah peserta berbagai perjanjian internasional dibidang HKI, termasuk *Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs)*, dan berbagai

perjanjian internasional (*conventions*) yang dihasilkan oleh International Labour Organisations (ILO)⁶.

i. Memberi Dukungan pada Kekuasaan

Sadar ataupun tidak Undang-Undang sering digunakan oleh suatu pemerintahan untuk memberi dukungan tambahan bagi kekuasaan yang dipegangnya. Pemerintahan Soekarno mendapatkan dukungan tambahan dari rakyat dengan ambisinya untuk menghapus peraturan perundang-undangan produk kolonial Sementara pemerintahan Soeharto berambisi untuk menghapus peraturan perundang-undangan produk kolonial dan produk pemerintahan Soekarno yang dilabel dengan "Orde Lama." Demikian pula pemerintahan Habibie juga berambisi untuk mengganti berbagai Undang-Undang dengan program reformasi hukumnya.

Undang-Undang Persaingan Usaha dengan demikian tidak dibuat agar persaingan usaha di Indonesia semakin baik dan perekonomian semakin efisien, tetapi juga agar rakyat memberi dukungan lebih besar pada pemerintahan Habibie

Kebijakan Pemberlakuan untuk memberi dukungan pada kekuasaan berdampak buruk pada pembangunan hukum nasional. Hal ini karena setiap kali ada pergantian pemerintahan, baik ditingkat Presiden, Menteri maupun Direktur Jenderal, akan terjadi perubahan terhadap UU. Padahal perubahan yang dilakukan sekedar memindahkan pendulum dari satu sisi ke sisi yang lainnya.

3.2.2 Faktor Eksternal

a. Melindungi Investor

Negara donor dan lembaga keuangan internasional mempengaruhi pemerintah Indonesia untuk memberlakukan Undang-Undang Bidang Ekonomi dengan tujuan untuk melindungi investasi yang dilakukan oleh para pelaku usaha mereka. Hal ini merupakan suatu hal yang wajar mengingat perlindungan bagi investor asal negara donor didasarkan pada kewajiban setiap negara untuk melindungi individu dan badan hukum yang menjadi warga negaranya. Kewajiban ini muncul dalam konteks hukum internasional. Disamping itu, sebagai pembayar pajak para pelaku usaha berhak mendapat perlindungan dari negaranya.

Perlindungan terhadap investor dilakukan pada saat para investor tidak mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang seimbang bila berhadapan dengan negara penerima investasi. Para investor biasanya akan menyampaikan keluhan mereka kepada negaranya dan negara-lah yang kemudian berhadapan dengan negara penerima investasi.

⁶ Maria Farida Indrati, *Politik Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta 2019

Mengingat negara asal investor umumnya adalah negara maju yang memiliki andil juga dalam lembaga keuangan internasional maka mereka dapat mempengaruhi pemerintah Indonesia secara langsung ataupun melalui lembaga keuangan internasional. Lembaga keuangan internasional kerap digunakan oleh negara maju untuk memaksa negara yang bergantung pada lembaga keuangan internasional untuk melakukan perlindungan bagi investor mereka

Kebijakan Pemberlakuan ini biasanya tidak terungkap dalam konsiderans menimbang maupun penjelasan umum dalam Undang-Undang. Kebijakan Pemberlakuan ini sangat tercermin dalam perumusan pasal Undang-Undang⁷.

b. Membuka Akses Pasar Indonesia Lebih Luas

Bagi negara maju, negara berkembang adalah pasar yang sangat potensial bagi barang dan jasa yang dihasilkan oleh para pelaku usahanya. Tidak sedikit negara maju yang menggantungkan perekonomiannya pada investasi yang dilakukan oleh pelaku usahanya di luar negeri. Namun permasalahan yang sering dihadapi oleh pelaku usaha negara maju adalah pasar dari negara berkembang kerap sangat tertutup. Tertutupnya pasar negara berkembang bisa bermacam-macam, mulai dari alasan proteksi industri dalam negeri hingga pemberian keistimewaan bagi pelaku usaha lokal yang dekat dengan elit kekuasaan. Untuk itu sejumlah kiat dilakukan oleh negara maju untuk membuka akses pasar negara berkembang.

Salah satu dari kiat tersebut adalah mempengaruhi pemerintahan negara berkembang untuk membuat Undang-Undang Bidang Ekonomi yang berorientasi pada pasar.⁸ Orientasi demikian akan memberi peluang kepada pelaku usaha dari negara maju untuk memperoleh akses pasar negara berkembang.

Indonesia bukanlah merupakan pengecualian di mata negara maju. Negara maju menghendaki agar akses pasar Indonesia yang relatif tertutup, dibuka lebih luas. Tertutupnya pasar Indonesia bukan karena produksi industri dalam negeri, melainkan lebih karena pemberian keistimewaan oleh pemerintah kepada pelaku usaha lokal yang dekat dengannya. Keistimewaan yang didapat oleh para pelaku usaha tertentu ini dikuatkan dengan peraturan perundang-undangan.

Tidak heran bila negara donor ataupun lembaga keuangan internasional akan mempengaruhi pengambil keputusan di Indonesia untuk memberlakukan Undang-Undang Bidang Ekonomi yang berorientasi pada ekonomi pasar.

⁷ Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta

⁸ Bagi AS, misalnya "*...foreign assistance has always had the twofold purpose of furthering America's foreign policy interests in expanding democracy and free markets while improving the lives of the citizens of the developing world.*" http://vavw.usaid.gov/about_usaid/2023

Kebijakan Pemberlakuan ini biasanya tidak dicerminkan secara kasat mata, seperti dalam konsiderans menimbang maupun penjelasan umum Undang-Undang. Kebijakan Pemberlakuan ini cukup diterjemahkan dalam pembentukan suatu Undang-Undang dan perumusan pasal.

c. Melakukan Harmonisasi Hukum Indonesia

Dari perspektif negara maju, harmonisasi hukum di negara berkembang merupakan suatu hal penting untuk dicapai. Harmonisasi yang menjurus pada keseragaman dibidang infrastruktur hukum akan berdampak pada kenyamanan untuk berinvestasi dari pelaku usaha negara maju di negara berkembang. Ini penting di era dunia yang tidak mengenal batas (*borderless world*) dan transaksi lintas batas yang memerlukan pengaturan hukum.

Keinginan untuk mengharmonisasikan hukum juga dituntut oleh negara maju dan lembaga keuangan internasional terhadap hukum Indonesia, utamanya yang terkait dengan masalah ekonomi. Substansi Undang-Undang yang diberlakukan di Indonesia dengan demikian akan menyerupai apa yang ada di berbagai negara maju.

Ada dua cara agar Indonesia mau melakukan harmonisasi hukumnya. Pertama adalah Indonesia secara suka rela mengadopsi model law yang dikeluarkan oleh berbagai organisasi internasional. Sebagai contoh dalam penyusunan Undang-Undang Telematika yang segera akan dioahs-oleh DPR digunakan *Model Law* dari *United Nations Committee on International Trade Law (UNCITRAL)* yaitu *Electronic Commerce* dan *Electronic Signatures*.

Cara kedua adalah dengan pemanfaatan bantuan finansial dan ahli dari negara maju. Indonesia akan mendapat bantuan cjumlah-cuma dalam perancangan suatu Undang-Undang yang diinginkan untuk terjadi harmonisasi. Para ahli asing biasanya akan bekerjasama dengan ahli Indonesia dalam menyiapkan rancangan Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang ini yang diharapkan disahkan oleh pembentuk Undang-Undang.

Dalam mempengaruhi pembentuk Undang-Undang untuk menuju harmonisasi hukum Indonesia, kesan bahwa terjadi westernisasi hukum Indonesia tidak dapat dihindari. Memang harmonisasi akan mengarah pada westernisasi. Namun demikian westernisasi hukum bukanlah hal baru mengingat westernisasi hukum sudah pernah dilakukan. Ini terjadi pada saat Eropa melakukan kolonialisme dan imperialisme terhadap negara-negara di benua Asia, Afrika, Amerika dan Australia. Sebagai akibat saat ini hampir tidak ada negara di dunia yang memiliki hukum tanpa pengaruh dari Eropa.

d. Memastikan Pembayaran Utang

Permintaan negara pemberi utang maupun lembaga keuangan internasional untuk memberlakukan Undang-Undang Bidang Ekonomi juga dilakukan dalam rangka memastikan pembayaran utang Indonesia. Alasannya, infrastruktur hukum yang semakin ramah dengan investor akan

meningkatkan jumlah investasi asing dan mengefisienkan perekonomian Indonesia. Perekonomian Indonesia yang membaik dan stabil pada gilirannya akan berpengaruh pada pembayaran utang oleh Indonesia.

Negara donor dan lembaga keuangan internasional bertindak mirip seperti bank dalam memberikan fasilitas kredit kepada debitur. Bank biasanya tidak begitu saja memberi fasilitas kredit melainkan akan meminta proposal yang berisi rencana penggunaan uang sampai dengan bagaimana utang akan dicicil. Bank juga mempunyai hak untuk mengintervensi atas apa yang dilakukan oleh debitur. Dalam konteks inilah negara donor dan lembaga keuangan internasional kerap melibatkan diri dalam urusan Indonesia, termasuk dalam pembentukan Undang-Undang dan substansi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.

e. Merespon Kebutuhan Masyarakat

Dalam berbagai kesempatan negara donor ataupun lembaga keuangan internasional tidak akan secara terbuka mengungkapkan kepentingan sebenarnya dalam mempengaruhi pemerintah suatu negara untuk membentuk suatu Undang-Undang. Mereka akan membungkus kepentingan tersebut dengan mengatakan bahwa apa yang dilakukan adalah demi kebaikan dan kebutuhan masyarakat dari negara tersebut, ini yang juga terjadi di Indonesia.

3.3 Masalah dalam Menterjemahkan Politik Hukum ke Dalam Produk Hukum

Keberhasilan dalam menterjemahkan politik hukum akan berpengaruh dalam tahap implementasi dari Undang-Undang dan pasal-pasalannya. Dari hasil penelitian terhadap Undang-Undang Bidang Ekonomi ternyata lemahnya hukum di Indonesia tidak disebabkan semata-mata pada permasalahan yang ada dalam tahap implementasi. Permasalahan juga muncul pada tahap pembentukan Undang-Undang (*law making process*). Tahap ini adalah tahap sebelum Undang-Undang diundangkan. Berikut akan dibahas beberapa permasalahan yang muncul

1. Konflik Penentuan Politik Hukum dalam Pembuatan Undang-Undang

Sumber permasalahan pertama yang dapat diidentifikasi adalah adanya ketidak-tegasan pembentuk Undang-Undang dalam penentuan politik hukum, terutama Kebijakan Pemberlakuan. Ini terjadi bila antara Presiden dan DPR terjadi ketidaksesuaian, bahkan sering pula terjadi di tingkat departemen pada saat rancangan Undang-Undang dipersiapkan. Ketidak-tegasan juga terjadi pada tingkat fraksi yang ada dalam DPR. Sulitnya menentukan politik hukum karena adanya perbedaan kepentingan. Contoh kongkrit adalah Undang-Undang Ketenagakerjaan dimana terdapat pertentangan kepentingan yang berasal dari Faktor Internal dan Faktor Eksternal. Merespon kebutuhan masyarakat harus berbenturan dengan menciptakan iklim yang kondusif bagi investasi.

Ketidak sesuaian juga dapat memunculkan tidak konsistennya antara politik hukum yang ditetapkan dan terjemahannya dalam bentuk perumusan pasal. Ini

terjadi bila ada pertentangan antara Kebijakan Pemberlakuan yang dipengaruhi oleh Faktor Eksternal. Undang-Undang atau perumusan pasal memang dibuat tetapi Undang-Undang tersebut tidak dimaksudkan untuk berlaku dalam kenyataan.

Contoh yang mungkin bisa dikemukakan adalah Undang-Undang Anti Pencucian Uang Munculnya Undang-Undang Anti Pencucian Uang lebih dipicu oleh kebutuhan Faktor Eksternal daripada Faktor Internal Dapat dikatakan pembentuk Undang-Undang tidak melihat urgensi bagi Indonesia untuk memiliki Undang-Undang ini, bahkan merasa ditekan untuk mengeluarkannya. Tidak heran bila Undang-Undang dibentuk tetapi pada saat diberlakukan tidak dapat diimplementasikan Indikasi yang mengarah hal tersebut adalah penetapan batasan uang yang patut dicurigai sebagai uang hasil kejahatan yaitu sebesar Rp. 500 juta. Jumlah ini terlalu besar sehingga menjadikan Undang-Undang Anti Pencucian Uang tidak efektif untuk diimplementasikan Disini seolah Indonesia sekedar mengikuti apa yang dikehendaki oleh Faktor Eksternal tetapi secara nyata tidak mengikutinya.

2. Kekurangcermatan Perancang Undang-Undang

Perancang Undang-Undang memiliki peran sangat penting dalam memastikan agar politik hukum dapat diimplementasikan pada saat Undang-Undang berlaku. Cara memastikan ini adalah dengan merumuskan politik hukum ke dalam perumusan pasal dan ayat sejelas dan seakurat mungkin.

Apabila politik hukum telah ditetapkan maka menjadi tugas dari perancang Undang-Undang untuk menuangkan politik hukum tersebut ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan kalimat-kalimat hukum. Sebagai contoh apabila telah ditetapkan dalam Undang-Undang Pasar Modal hendak dimuat ketentuan modern, seperti *Good Corporate Governance*, tugas perancang adalah bagaimana konsep tersebut dapat dirumuskan dalam bentuk pasal yang operasional. Perumusan pasal sangat penting mengingat apara penegak hukum nantinya tidak akan merujuk pada konsep melainkan melihat pada perumusan pasal

Beberapa kelemahan Undang-Undang Bidang Ekonomi terjadi pada saat konsep tertentu hendak dijadikan kalimat hukum. Alasan yang menjadi pemicu ada beberapa, diantaranya, ketidak-cukupan waktu, perancang Undang-Undang tidak memahami sepenuhnya Kebijakan Dasar maupun Pemberlakuan dari Undang-Undang yang hendak dirancang atau kurang cermat dalam merumuskan pasal, bahkan pemahaman yang kurang baik dari perancang terhadap suatu konsep juga ditenggarai sebagai penyebab Kelemahan ini berakibat pada rumusan pasal yang berlainan dengan politik hukum yang diinginkan.

Bila terjadi hal ini dapat berakibat fatal karena pada waktu diimplementasikan Undang-Undang tersebut tidak operasional atau bisa secara "bebas" digunakan oleh aparat penegak hukum. Upaya untuk memperkecil kemungkinan ini

adalah dengan memberikan penjelasan baik di penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Sayangnya penjelasan, sebagaimana yang sering dikritik, bukannya memberi penjelasan tetapi justru menimbulkan kebingungan. Bahkan dalam beberapa hal penjelasan justru mereduksi atau memperluas apa yang diatur dalam pasal.

Perumusan pasal yang tidak merefleksikan politik hukum tidak semata-mata bisa ditimpakan pada perancang Undang-Undang. Kekurang-akuran perumusan pasal juga disebabkan karena anggota DPR yang kadang turut dalam perumusan pasal. Intervensi anggota DPR tidak bisa ditolak oleh perancang profesional mengingat kedudukan dari perancang yang lebih inferior dari anggota DPR.

Anggota DPR tidak semestinya turut dalam perumusan pasal mengingat dibutuhkan keahlian tersendiri untuk bisa menjadi perancang peraturan perundang-undangan. Tugas dari para anggota DPR adalah menangkap aspirasi dan mengambil keputusan sehubungan dengan politik hukum yang akan dimuat dalam Undang-Undang.

Kelemahan lain adalah perancang Undang-Undang tidak memperhatikan infrastruktur pendukung pada saat menterjemahkan Kebijakan Pemberlakuan ke dalam Undang-Undang Pembuatan Undang-Undang seolah dilakukan bukan dalam alam ataupun konteks Indonesia. Ini dapat terjadi karena tiga hal. Pertama, bila perancang Undang-Undang atau mereka yang menentukan arah Undang-Undang beranggapan Undang-Undang dapat menyelesaikan suatu masalah dengan membuat pasal yang bertentangan dengan apa yang terjadi di masyarakat Kedua, pembuatan Undang-Undang tidak dilakukan dengan perencanaan yang baik, mulai dari kajian terhadap infrastruktur pendukung hingga mengantisipasi permasalahan yang muncul dalam pelaksanaannya. Ketiga, infrastruktur pendukung terabaikan bila rancangan awal Undang-Undang dibuat oleh ahli dari luar yang tidak terlalu paham dengan kondisi Indonesia.⁹

4. Kesimpulan

Politik hukum di Indonesia dapat dibedakan dalam dua dimensi, yaitu Kebijakan Dasar dan Kebijakan Pemberlakuan. Kebijakan Pemberlakuan merupakan dimensi politik hukum yang sering dilupakan. Dalam proses pembentukan Undang-Undang Kebijakan Pemberlakuan sangat penting mengingat harus diterjemahkan ke dalam Undang-Undang itu sendiri dan perumusan pasal.

Dari penelitian yang dilakukan terhadap Undang-Undang Bidang Ekonomi, paling tidak, ada 14 ragam Kebijakan Pemberlakuan. Dari kesebelas ragam Kebijakan Pemberlakuan ini, dua lebih bertujuan untuk memenuhi formalitas, yaitu demi tujuan pembangunan nasional dan merespon kebutuhan masyarakat.

⁹ A. Rosyid Al Atok, 2018, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, Malang

Berbagai permasalahan yang timbul dalam tahap pembentukan Undang-Undang telah terbuk sebagai penyebab dari kurang berjalannya hukum di Indonesia sebagaimana yang diharapkan. Pembetulan perlu dilakukan tidak saja pada, tahap pelaksanaan tetapi juga pada tahap pembuatan UU, utamanya yang terkait dengan Kebijakan Pemberlakuan. Kerangka berpikir 'berjalannya hukum atau Undang-Undang seperti di negara mereka. Ada kecenderungan mereka mengeneralisasi keberlakuan hukum di semua negara. Sebenarnya, masalah infrastruktur pendukung bisa menjadi perhatian apabila mitra Indonesia dar: pakar dan praktisi ini menyampaikan pandangannya. Sayangnya, mitra Indonesia kurang pro-aktif dalam memberikan pandangan

Ucapan terima Kasih (Acknowledgments)

Ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Ketua Editor dan Tim Redaksional pada Jurnal Esensi Hukum Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, beserta reviewer yang telah mempertimbangkan dan melakukan penilaian serta masukan-masukan dalam rangka perbaikan artikel ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dr. Wahyu Nugroho, SH., MH sebagai kolega pada Fakultas Hukum Usahid Jakarta, serta Naza Soraya Afrilia Fadillah, Nizam Zakki Arrizal.

Daftar Pustaka

- Abdul Mukhtie Fadjar, 2018, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, Citra Media, Jogjakarta
- A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, PT. Citra Media, 2017, Universitas Indonesia, Jakarta, halaman 48.
- A. Hamid S. Attamimi, *Pengantar Hukum Indonesia*, 2019, Penerbit Universitas Indonesia, Depok.
- A. Rosyid Al Atok, 2018, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang, Setara Press
- Barda Nawawi Arief, *Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Pustaka Magister, Semarang, 2022.
- Dyah Octorina Susanti, 2020, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta
- Esmi Warasih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologi*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2020
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok - Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2019
- Maria Farida Indrati, *Politik Hukum dan Perubahan Sosial*, Jogjakarta, Penerbit Universitas Gadjah Mada, 2019
- Maria Farida Indrati, 2023, *Ilmu Perundang-undangan Dasar dan Cara Pembentukannya*, Kanisius, Jogjakarta
- Miriam Budiardjo, 2022, *Dasar - Dasar Politik*, PT. Gramedia Jakarta, Cetakan ke - 10

- Lexy J. Moleong, 2020, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, cetakan ke - 6, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Muhammad Tahir Azhary, 2018, *Negara Hukum Indonesia Analisis Juridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, U - Press Jakarta
- Philipus M. Hajon, 2021, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya