

## PENDEKATAN BUDAYA HUKUM SEBAGAI SUBSISTEM HUKUM DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Deny Susanto<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Institut Bisnis dan Informatika Kwik Kian Gie, Jakarta, Indonesia  
deny.susanto@kwikkiangie.ac.id

**Abstract:** *The Job Creation Act's ratification offers the most recent rules for labor laws in Indonesia. These guidelines are part of regulatory norms that adapt to legal culture, particularly those pertaining to the community's legal interests, which are covered by the labor law sector. The study methodology employed is normative research, which involves keeping an eye on the Employment Creation Act's regulations, related employment discussions, and labor laws before they are changed. This study aims to evaluate the applicability of taking legal cultural factors into account when creating relevant laws and regulations. The results of this study indicate that the consideration of legal cultural issues has not been ideal in the development of connected legislation, and as a result.*

**Keywords:** *Cipta Kerja Act, Culture Law, Labour*

**Abstrak:** Pengesahan Undang-undang Cipta Kerja memberikan pedoman terkini atas pengaturan ketenagakerjaan di Indonesia, bahwa pedoman tersebut merupakan bagian dari norma pengaturan yang menyesuaikan dengan budaya hukum khususnya terkait dengan kepentingan hukum masyarakat yang masuk pada sector pengaturan ranah ketenagakerjaan. Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian normatif dengan melakukan observasi pada aturan Undang-undang Cipta Kerja sub bidang pembahasan ketenagakerjaan dan peraturan ketenagakerjaan sebelum perubahan dilakukan. Tujuan penelitian adalah untuk melihat adanya relevansi pertimbangan aspek budaya hukum dalam pembentukan peraturan undang-undang terkait. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa belum optimalnya pertimbangan aspek budaya hukum dalam pembentukan undang-undang terkait dan sebagai saran bahwa aspek budaya hukum harus menjadi perhatian utama dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

**Kata kunci:** Undang-undang Cipta Kerja, Budaya Hukum, Ketenagakerjaan

### Pendahuluan

Pada tanggal 5 Oktober 2020, DPR RI telah mengesahkan UU Cipta Kerja. UU itu ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 2 November 2020 sebagai UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU ini berasal dari RUU Inisiatif Pemerintah yang diajukan kepada DPR pada tanggal 13 Februari 2020. Keberadaan UU Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas-luasnya, dalam teknis penyusunannya terhadap UU ini menggunakan model *Omnibus Law* di mana mencakup pada 10 (sepuluh) bidang kebijakan, yakni: (1) *Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha* (2) *Ketenagakerjaan* (3) *Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M* (4) *Kemudahan berusaha* (5) *Dukungan riset dan inovasi* (6) *Pengadaan tanah* (7) *Kawasan Ekonomi* (8) *Investasi*

*Pemerintah Pusat dan Percepatan Proyek Strategi Nasional (9) Pelaksanaan Administrasi pemerintah dan (10) Penganan sanksi pidana.*

Dari pengamatan Penulis, terdapat beberapa perubahan substansi pembahasan sejak *draft* RUU Inisiatif per 3 Februari dengan UU yang disahkan oleh DPR per 5 Oktober. Hanya saja perubahan substansi tidak terlalu signifikan dilihat dari bidang-bidang yang berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat, terutama masyarakat yang rentan dan *marginal*. UU Cipta Kerja telah memberikan perhatian pada bidang-bidang yang memudahkan investasi dengan penekanan pada aspek ekonomi. Namun UU Cipta Kerja terlihat meninggalkan aspek lingkungan dan sosial. Upaya menguatkan aspek ekonomi yang cenderung mengabaikan dimensi keadilan sosial dan berkelanjutan akan peluang dampak terjadinya kesenjangan sosial, kerentanan sosial, dan eksploitasi termasuk eksploitasi sumber daya alam.

Dengan berfokus pada bidang-bidang yang memiliki irisan yang kuat terhadap aspek ekonomi, sosial dan lingkungan dan hukum itu sendiri. Penulis mengkaji pembatasan pada aspek pembentukan hukum. Bahwa sebelum pengesahan UU Cipta Kerja ini, terdapat pandangan tentang perlunya menjalankan proses legislasi yang partisipatif dan mempertimbangkan berbagai dampak kebijakan terhadap kelompok rentan dan *marginal*, dalam hal ini Penulis hendak memulai pembahasan substansi dengan diawali refleksi terhadap paradigma dan politik hukum dan bagaimana seharusnya teknis penyusunan UU dilakukan.

## **Metode**

Penulis perlu melihat paradigma hukum dikaitkan dengan konsep politik hukum. Politik Hukum, dalam konsep Mahfud MD (Moh. Mahfud MD, 1998) dapat disebutkan menjadi tiga hal. Pertama, "cetak biru" dari kebijakan dan peraturan yang dicita-citakan. Kedua, tarik menarik politik pada proses di dalam ruangan pembahasan dan persetujuan legislasi. Ketiga, implementasi yang diharapkan dan dapat terkawal oleh kebijakan tersebut. Politik hukum mencerminkan paradigma dari kebijakan yang disusun.

Terkait dengan *cetak biru*, sistem yang diharapkan akan dibangun ke depan dalam kebijakan yang akan dibuat. Makanya, ia berisi pandangan menyeluruh baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Sekurang-kurangnya, hal itu harus hadir dalam naskah akademik. Dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja, paradigma yang terlihat adalah upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Tak bisa ditolak bahwa ekonomi memainkan peranan penting dalam kehidupan bernegara, tetapi dengan menempatkan menjadi *zero sum* di mana *zero sum* (Boitano et al., 2017) mengacu pada suatu kondisi di mana keuntungan yang diperoleh satu orang (satu kelompok) menyebabkan kerugian untuk orang lain (kelompok

lain) dalam jumlah yang sama, telah menunjukkan cara berfikir yang praktis dan cenderung menyederhanakan persoalan.

Sudikno Mertokusomo (Mertokusumo, 1986) mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut, Menurut Lawrence M. Friedman (Friedman, 1975), dalam setiap sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan subsistem budaya hukum (*legal culture*). Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil (aparatus penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat. Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan.

Menurut Daniel S. Lev (Lev et al., 1990) pengertian budaya hukum adalah nilai hukum prosedural dan nilai hukum substantif, titik berat tentang budaya hukum adalah terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum. Pendekatan secara normatif hukum dalam UU ini menjadi metode dalam penelitian ini dikaitkan dengan penerapan budaya hukum yang tercermin dari cara pandang pembentukan peraturan perundang-undangan cenderung menggunakan pendekatan untung-rugi. Berdasarkan teori analisa ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*) (Tor Krever, 2013), kualitas hukum di suatu negara akan dinilai dari sejauh mana hukum tersebut mampu mewujudkan efisiensi.

## **Hasil dan Pembahasan**

Salah satu subsistem yang berpengaruh dalam konteks penulisan ini adalah struktur hukum (*legal structure*). Hal ini dikarenakan struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksananya yaitu aparatur penegak hukum.

Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tegas menyatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah penting. Kemudian Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2011 mewajibkan penyusunan UU memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Fungsi konstitusi dan peraturan perundang-undangan telah

memberikan ruang untuk tidak saja memenuhi kaidah politik tetapi juga memenuhi kehendak publik, sehingga harus dibuka ruang partisipasi, aspirasi dan berbagai tindakan penyesuaian serta masukan lainnya dari publik.

Secara teknis penyusunan UU ini, dengan metode pilihan menggunakan *Omnibus* ini memang memiliki keunggulan untuk dapat dengan cepat merapihkan dan mengharmonisasikan UU yang tumpang tindih dan tidak beraturan. Memang tidak ada keseragaman istilah dan praktik penggunaannya. Tetapi paling sederhana, *Omnibus Law* (www.duhaime.org, 2021) adalah "*A draft law before a legislature which contains more than one substantive matter or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience*", praktik pada umumnya menjelaskan bahwa *Omnibus* dipakai untuk beberapa kluster yang lebih mirip, semisal berkaitan dengan *Budget implementation* (Praktik di Kanada dan Amerika Serikat). Walau memang ada praktik yang terlalu luas dan besar (Irlandia). Praktik meluas selalu mendapatkan kritik yang kuat. UU Cipta Kerja ini menggabungkan 10 *cluster* yang memiliki corak dan paradigma hukum yang tak seragam. Ketika digabungkan dalam satu konsep seragam, menjadi potensi terjadi masalah yang baru. Louis Massicotte mengutip kritikan akan berbahayanya *Omnibus Law* dalam *Commonwealth vs Barnett 199 Pa.161*, "*Bills, popularly called omnibus law, became crying evil, not only from the confusion and distraction of the legislative mind by the jumbling together of incongruous subject, but still more by facility they afforded to corrupt combinations of minorities with different interest to force the passage of bills with provisions which could never succeed if they stood on their separate merits*"

Konsepsi *Omnibus Law* ini tidak diatur di dalam UU No. 12 Tahun 2011, dengan mengambil contoh dari bidang/*cluster* Ketenagakerjaan. Secara umum, terdapat beberapa catatan pada Bab Ketenagakerjaan UU Cipta Kerja. **Pertama**, hilangnya ketentuan batas waktu maksimal dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). **Kedua**, dihapuskannya frasa "*kebutuhan hidup layak*" sebagai rujukan penghitungan upah minimum yang berdampak pada bergesernya konsep perlindungan pengupahan secara luas. **Ketiga**, dihapuskannya pembatasan jenis pekerjaan yang dapat dilakukan dengan alih daya (*outsourcing*). **Keempat**, pergeseran paradigma pemutusan hubungan kerja menjadi lebih mudah karena dibuka kemungkinan PHK hanya melalui pemberitahuan pengusaha ke pekerja tanpa didahului dengan perundingan. **Kelima**, UU Cipta Kerja juga mengurangi kontrol negara terhadap hubungan kerja, karena banyaknya hal yang dikembalikan pada mekanisme kesepakatan para pihak, seperti soal batas waktu PKWT dan hak istirahat panjang yang bisa disepakati dalam perjanjian kerja. Secara sosiologis-empiris, pengaturan seperti ini sangat merugikan pekerja karena ketimpangan antara pekerja dan pengusaha membuat pekerja tidak memiliki posisi

tawar yang cukup dalam melakukan perundingan dua arah secara berkeadilan. **Keenam**, UU Cipta Kerja tidak ramah dengan penyandang disabilitas yang berposisi sebagai pekerja. UU ini memberikan ketidakadilan bagi pekerja yang menjadi penyandang disabilitas karena kecelakaan kerja yang kemudian dengan mudah dilakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Pengaturan ini kontraproduktif dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Dengan demikian, UU Cipta Kerja tidak menyelesaikan masalah-masalah krusial yang memang ada dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, seperti ketiadaan pekerja informal seperti pekerja rumahan, pekerja rumah tangga, atau pekerja yang berada dalam hubungan kerja tidak standar, dan banyak lagi catatan kekurangan lainnya. Revisi parsial yang dilakukan oleh UU Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Ketenagakerjaan justru menimbulkan masalah-masalah baru yang dapat berdampak tidak baik terhadap perlindungan pekerja. Sehingga, dari sisi bidang ketenagakerjaan saja, UU Cipta Kerja belum mampu menunjukkan adanya peran dan kehadiran negara sehingga telah menjauh dari konsepsi hubungan industrial Pancasila.

## **Kesimpulan**

Dengan meletakkan titik sentral semata pada pembangunan ekonomi, penanam modal dianggap sebagai pelaku usaha utama. Sebagai agen pembangunan mendapatkan perlakuan istimewa dengan kemudahan-kemudahan dan insentif yang disediakan melalui peraturan dalam bidang kemudahan investasi. Dengan pendekatan ekonomi semata, negara seharusnya berperan memastikan target-target pertumbuhan ekonomi terpenuhi, menjadi abai terhadap kebutuhan dan aspirasi kelompok sosial lainnya. Pelaku usaha dipersempit sebagai mereka yang memiliki modal semata, bukan kelompok-kelompok yang mendukung jalannya roda ekonomi seperti pekerja laki-laki dan perempuan atau masyarakat sekitar usaha. Bahwa kontribusi kelompok-kelompok ini harus diutamakan dan dianggap penting sebagaimana dalam aspek bidang ketenagakerjaan.

Kemudian dari sisi formalitas pembentukan UU yang sebenarnya menjadi syarat penting bagi legitimasi hukum. Kekuasaan itu pada dasarnya harus dibatasi. Dan dalam melaksanakan kekuasaan itu, harus ada pembatasan-pembatasan dalam konteks formal agar kekuasaan tersebut tidak dibuat secara bebas. Formalitas itu menjadi kontrol terhadap kebebasan dan kesewenangan yang mungkin terjadi itu. Artinya, hukum harus dijaga agar tidak dibuat dengan bebas, tetapi harus melalui konsep dan mekanisme yang disepakati. Dalam hal ini, tentu saja UU juga harus melalui konsep itu.

Formalitas kaku harus dibaca sebagai potret penghargaan atas kedaulatan rakyat. Peran dalam bentuk partisipasi, aspirasi dan transparansi menjadi kewajiban yang melekat dengan hak-hak warga negara yang akan diatur dalam suatu UU. Itu sebabnya, formalitas ini juga masuk menjadi mekanisme pengujian perundang-undangan pada Mahkamah Konstitusi dan menjadi standar dari suatu konstitusionalitas UU.

## Referensi

- Boitano, A., Dutra, R. L., & Schockman, H. E. (2017). *Breaking the Zero-Sum Game: Transforming Societies Through Inclusive Leadership*. Emerald Publishing Limited.  
<https://books.google.co.id/books?id=gDIyDwAAQBAJ>
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation.  
<https://books.google.co.id/books?id=pvIWAwAAQBAJ>
- Lev, D. S., Priyono, A. E., & Lembaga Penelitian, P. dan P. E. dan S. (Indonesia). (1990). *Hukum dan politik di Indonesia: kesinambungan dan perubahan*. LP3ES.  
<https://books.google.co.id/books?id=MYm-AAAACAAJ>
- Mertokusumo, S. (1986). *Mengenal hukum (suatu pengantar)*. Liberty.  
<https://books.google.co.id/books?id=piBETwAACAAJ>
- Moh. Mahfud MD. (1998). *Politik hukum di Indonesia*. LP3S.  
<https://books.google.co.id/books?id=ZhCKAAAAMAAJ>
- Tor Krever. (2013). Quantifying Law: Legal Indicator Projects and the Reproduction of Neoliberal Common Sense. *Third World Quarterly, Vol. 34 (1)*.
- www.duhaime.org. (2021). *Duhaime Legal Dictionary*.