

TINJAUAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA BERDASARKAN PROSEDUR DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK

Salsabiila Tiara Aulia¹, Sarah Firka Khalistia², Addyana Belaputri³

Abstrak

Sejak kemunculan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), penolakan terus disuarakan oleh masyarakat. Lawrence M. Friedman berpandangan dalam hal adanya penolakan terhadap produk hukum, maka terdapat sesuatu yang salah dalam proses pembentukannya maupun muatannya. Hal ini tercermin dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 91/PUU-XVIII/2020 yang menjadikan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Oleh karenanya, dapat diketahui bahwa terdapat kesalahan dalam proses pembentukan peraturan tersebut. Tulisan ini akan meninjau prosedur pembentukan UU Cipta Kerja berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Penelitian ini bermetodekan yuridis normatif yang diperoleh melalui sumber data sekunder yakni melalui penelusuran sumber kepustakaan secara daring. Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa prosedur pembentukan UU Cipta Kerja terdapat ketidaksesuaian dengan beberapa ketentuan prosedural dalam UUD 1945, UU PPP, begitupun terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Kata Kunci: *asas, omnibus law, pembentukan perundang-undangan, prosedur, UU Cipta Kerja.*

THE REVIEW OF THE ESTABLISHMENT OF THE ACT NUMBER 11 OF 2020 BASED ON THE PROCEDURES AND PRINCIPLES FOR ESTABLISHING GOOD LAW REGULATIONS

Abstract

Ever since the enactment of Law No. 11 of 2020 regarding Job Creation (UU Cipta Kerja), challenges have been expressed by the public. Lawrence M. Friedman has viewed the existence of the public's challenge over the law product, thus there is something erroneous in the establishment procedures or the content. This was implemented through the Indonesia Constitutional Court's decision No. 91/PUU-XVIII/2020 which stipulates that UU Cipta Kerja is unconstitutional with several inquiries. Therefore, it can be known there's an error in the establishment procedure of such regulation. In that matter, this writing will observe the establishment of UU Cipta Kerja in accordance with Constitutional Law 1945 (UUD 1945), Law No. 12 of 2011 regarding the Establishment of Laws and Regulations (UU PPP), also with the relevant principle of good establishment laws and regulations. Judicial normative method is applied in this research which is derived from secondary sources through online library resources. Conclusively, the procedure of the establishment of UU Cipta Kerja is inconsistent with certain procedural provisions in the UU 1945, UU PPP, as well as the principles of good law enactment.

Keywords: *law no. 11 of 2020, legislation, omnibus law, principles, procedural.*

¹ Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM. 21, salsabiila19001@mail.unpad.ac.id, Mahasiswi S1 Ilmu Hukum.

² Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Jatinangor KM. 21, sarah19013@mail.unpad.ac.id, Mahasiswi S1 Ilmu Hukum.

³ Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Jatinangor KM. 21, Addyana19001@mail.unpad.ac.id, Mahasiswi S1 Ilmu Hukum.

A. Pendahuluan

Konsep *omnibus law* pada dasarnya bukanlah suatu hal yang baru, jika kita membahas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* maupun *civil law*, pada prinsipnya sudah menggunakan konsep *omnibus law* dalam pembentukannya. Dalam menerapkan konsep *omnibus law* di Indonesia sendiri, diinisiasi oleh Presiden Joko Widodo pada pidato kenegaraan pasca ia dilantik di tanggal 20 Oktober 2020. Konsep tersebut ditujukan agar dapat menyederhanakan dan menuntaskan persoalan tumpang tindihnya birokrasi serta regulasi, khususnya di sektor ekonomi dan investasi.⁴ Oleh karenanya, upaya penyederhanaan melalui konsep ini dinilai merupakan solusi yang tepat, mengingat bahwa *omnibus law* bersifat mengubah dan mencabut beberapa undang-undang (“UU”) melalui satu UU secara sekaligus. Konsep *omnibus law* ini diimplementasikan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”) dimana kelahirannya diharapkan akan memberikan jawaban atas persoalan terkait.

Indonesia dengan konsepsi negara hukum yang dianutnya, berkonsekuensi agar selalu mendasarkan segala langkah maupun perbuatan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan hukum yang berlaku. Salah satunya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, pada hal ini UU haruslah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pembentukan suatu UU haruslah melewati prosedur khusus agar dapat memenuhi standar dan kebutuhan masyarakat untuk

mewujudkan norma yang dicita-citakan dan memberikan kemudahan dalam proses penegakannya.

Mengenai prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan haruslah memperhatikan beberapa hal, diantaranya terkait penyusunan, pengesahan, penetapan, serta asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana mengacu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (“UU PPP”).⁵ Terkait hal ini pembentukan UU Cipta Kerja dipandang sebagai salah satu langkah progresif yang dilakukan pemerintah dalam bidang hukum, terutama dalam upaya perwujudan kemudahan investasi dan ekonomi bagi beberapa pihak. Meski demikian, sebagian pihak beranggapan bahwa terdapat banyak persoalan baik secara konsep, prosedur pembuatan, hingga substansi dari pasal-pasal di dalamnya.

Hal tersebut dapat ditandai dengan putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait pengujian UU ini. Dengan begitu, melalui artikel ini, para penulis bermaksud untuk menganalisis dan mengidentifikasi mengenai persoalan prosedural pembentukan UU Cipta Kerja yang difokuskan pada pengkajian terhadap asas-asas terkait, antara lain (a) asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (b) asas keterbukaan; (c) asas dapat dilaksanakan; dan (d) asas kejelasan rumusan,⁶ dengan judul artikel

⁴ Supriyadi, Andi Intan, “Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2021, hlm. 258.

⁵ Pasal 5, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

⁶ Pasal 5, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

“Tinjauan Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Berdasarkan Prosedur dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik.”

B. Metode Penelitian

Penelitian ini mempergunakan metode yuridis normatif yang merupakan metode pengkajian berdasarkan peraturan-peraturan tertulis maupun bahan-bahan kepustakaan lainnya. Dalam studi hukum normatif, Soerjono Soekanto menegaskan bahwa ruang lingkupnya terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum; sistematika hukum; sinkronisasi hukum; iv) perbandingan hukum; dan v) sejarah hukum.⁷

C. Pembahasan

Suatu pembuatan peraturan perundang-undangan pada suatu negara dapat dicirikan berdasarkan sistem hukum yang digunakan pada negara tersebut. *Common law system* telah menempatkan perkembangan peraturan perundang-undangan pada yurisprudensi atau karakteristik melalui *stare decisis*.⁸ Namun demikian, bukan berarti bahwa dalam sistem hukum *common law*, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan aspek-aspek yang mendukung lahirnya peraturan perundang-undangan yang baik. Sistem *common law* akan mengutamakan hukum kebiasaan dimana hukum yang hadir beriringan dengan perkembangan masyarakat untuk melahirkan rasa keadilan dan kemanfaatan secara nyata di masyarakat.⁹ Akibatnya, hakim sebagai pionir pembentuk peraturan perundang-undangan didorong untuk memperhatikan

aspek-aspek demikian. Adapun, Indonesia yang menggunakan sistem *civil law*, mempunyai karakteristik perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan pada hukum tertulis seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan menteri, peraturan presiden, dan lain sebagainya.¹⁰ Sebagaimana sendi hukum utama dalam sistem *civil law* adalah peraturan tertulis, maka legislator tidak hanya didorong untuk memperhatikan aspek-aspek tersebut, tetapi juga untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan prosedur, tata cara, serta asas-asas sebagaimana yang termuat pula dalam UU tertulis.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, haruslah terdapat kaidah yang memiliki dasar berlaku secara yuridis sebagai suatu titik tolak yang sangat penting.¹¹ Dasar yuridis ini berkorelasi dengan kewenangan legislator dalam peraturan perundang-undangan, kesesuaian bentuk terhadap materi yang diatur, tata cara tertentu dalam pembentukannya, dan keselarasan kedudukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi.¹²

Proses pengundangan UU Cipta Kerja menghadirkan kontroversi sejak awal dicanangkan pada tahun 2019. Berbagai upaya telah dilakukan untuk membatalkan proses pengundangannya. Bahkan setelah UU tersebut disahkan, banyak pihak yang melakukan pengujian, baik pengujian formil maupun materiil, kepada Mahkamah Konstitusi. Terkait hal tersebut, Mahkamah Konstitusi memutus inkonstitusional bersyarat melalui pengujian formil UU Cipta Kerja pada

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

⁸ Ali Abdurrahman, Indra Perwira. *Konvergensi Tradisi Hukum Civil Law dan Common Law: Studi Terhadap Sistem Hukum Indonesia*

⁹ Fajar Nurhardianto, “Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia”, *Jurnal RAPIs*, Vol. 11, No. 1, 2015, hlm. 40.

¹⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND.Hill.Co, 1992, hlm. 6.

¹¹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 14.

¹² *Ibid.*

November 2021 dan mengharuskan Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) agar mengubah tata cara pembentukan UU Cipta Kerja dalam kurun waktu dua tahun, apabila hal ini tidak dilaksanakan maka UU tersebut akan dinyatakan inkonstitusional permanen.¹³

UU Cipta Kerja dibentuk berdasarkan konsep *omnibus law*, yakni sebagai suatu konsep peraturan yang mengubah maupun mencabut beberapa peraturan melalui satu instrumen hukum secara sekaligus, yang dalam hal ini melalui UU, dengan berbagai macam tujuan.¹⁴ Berdasarkan Pasal 22A UUD 1945, diterangkan bahwa ketentuan mengenai prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan diatur lebih lanjut pada UU. Melalui UU PPP, telah termuat tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁵

Kehadiran UU PPP dipertimbangkan sebagai suatu instrumen yang memberikan mekanisme dan tata cara yang pasti, baku, dan standar yang terikat kepada seluruh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan.¹⁶ Apabila kita merujuk pada Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan huruf A angka 6 UU PPP, dapat terlihat bahwa dua atau lebih UU tidak dapat dilakukan perubahan secara sekaligus melalui satu UU perubahan, karena pada hakikatnya UU perubahan tersebut tidak mungkin dapat melahirkan adanya kesamaan judul dengan UU sebelumnya. Dengan begitu, dalam hal perubahan atau pencabutan UU, UU PPP mengamanatkan agar perubahan atau pencabutan tersebut hanya dapat

dilakukan oleh satu UU baru yang mengubah satu UU sebelumnya, atau secara sederhana UU PPP menggunakan pendekatan *single subject matter* sehingga memiliki konsekuensi agar satu UU mengatur satu jenis materi muatan secara spesifik.¹⁷

Dengan demikian, ketika hendak melakukan pencabutan, harus dicantumkan kata “pencabutan” pada bagian judul peraturan perundang-undangan yang dicabut. Sedangkan, ketika pencabutan UU dilakukan melalui UU baru, maka ketentuan yang menyatakan pencabutan dinyatakan dalam bagian “Ketentuan Penutup” dalam UU baru.¹⁸ Dalam hal ini, UU Cipta Kerja mengatur pasal-pasal yang terkait dengan 77 (tujuh puluh tujuh) perubahan UU dan 1 (satu) pencabutan UU, dengan menyatakan pencabutan tersebut dalam pasal-pasal yang hendak diubah. Hal ini jelas berlainan, karena hukum Indonesia melalui UU PPP tidak mengenali konsep *omnibus law* yang merubah, mencabut, atau menambah ketentuan beberapa UU melalui satu UU dalam mekanisme pembentukannya.

Meskipun demikian, pada hakikatnya konsep *omnibus law* dilakukan sebagai upaya penyederhanaan regulasi dan hal ini tidak menjadi suatu persoalan konstitusionalitas selama pelaksanaan metode tersebut masih dalam ruang lingkup pedoman yang pasti, baku, dan standar yang mana hal tersebut merupakan mandat yang diberikan oleh Konstitusi.¹⁹ Mengenai hal ini, Mahkamah Konstitusi mengungkapkan dalam putusannya bahwa suatu metode tertentu

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 414 - 415.

¹⁴ Brian A Garner, *Black’s Law Dictionary*, 10th Edition, Minnesota: West Publisher, 2014.

¹⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 16.

¹⁶ Pertimbangan huruf b, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 100.

¹⁸ Lampiran II Huruf E, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 395 - 396; Pasal 22 A, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

tidak dapat digunakan jika metode tersebut belum diadopsi dalam UU PPP, dengan hal ini metode pembentukan peraturan perundang-undangan melalui konsep *omnibus law* belum diatur dalam UU PPP.²⁰ Dengan demikian, UU Cipta Kerja yang dibentuk melalui metode *omnibus law* menyalahi dasar yuridis pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik sebab tidak memperhatikan ketentuan-ketentuan tata cara dalam UU PPP yang belum mengadopsi konsep *omnibus law*.²¹ Sebagaimana tidak terpenuhinya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yang merupakan salah satu asas pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan UU PPP. Mengacu pada Pasal 5 UU PPP, pembentuk atau legislator memiliki kewajiban untuk memperhatikan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, sebagaimana bermakna bahwa

“... dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.”²²

Apabila memang penerapan teknik *omnibus* didasarkan atas praktik di negara lain, maka umumnya teknik ini digunakan untuk kluster-kluster (materi muatan) yang cenderung mirip dan seragam, sedangkan UU Cipta Kerja mencakup berbagai kluster yang cenderung memiliki corak hukum yang beragam dan sangat luas serta mencakup ketentuan UU yang

baru dibentuk, dicabut, maupun diubah dalam satu UU sekaligus, sehingga menimbulkan kebingungan dan ketidakjelasan.²³

Pelanggaran prosedur pembentukan dalam peraturan ini juga dapat ditinjau melalui Pasal 72 ayat (1) UU PPP, dimana ditegaskan bahwa persetujuan rancangan UU diberikan oleh DPR dan Presiden agar menjadi UU.²⁴ Hal ini senada dengan Pasal 20 ayat (2) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD 1945**”), yang menegaskan bahwa dalam pengesahan rancangan UU oleh Presiden, ia mengesahkan UU yang telah melalui pembahasan bersama DPR dan telah mendapatkan persetujuan bersama. Dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja, diketahui bahwa naskah rancangan UU mengalami perubahan beberapa kali pasca disahkan oleh Presiden. Berdasarkan argumen para pemohon, naskah Rancangan Undang-Undang (“**RUU**”) Cipta Kerja yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden kembali mengalami perubahan. Sebagaimana dapat terlihat berdasarkan adanya perubahan halaman keseluruhan naskah tersebut yang berlangsung beberapa kali.

Diketahui terdapat lima naskah RUU Cipta Kerja yang beredar dengan substansi yang berbeda-beda. Ketika rancangan UU ini disetujui oleh DPR dan Presiden naskah UU berjumlah 905 halaman, dan memang pihak Badan Legislasi membenarkan bahwa naskah tersebut masih dalam proses finalisasi. Sedangkan pada tanggal 19 Oktober 2020 naskah RUU Cipta Kerja bertambah menjadi 1052 halaman.²⁵ Penambahan halaman tersebut

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 395 - 396.

²¹ Yhannu setyawan, “Rancangan Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Hukum dan Keadilan*, Vol. 7, No.1, 2020, hlm. 154.

²² Penjelasan Umum Pasal 5 huruf c, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 87-88.

²⁴ Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 64.

disebabkan oleh adanya perubahan dalam Pasal 5 UU Cipta Kerja yang meringkas ruang lingkup dari ketentuan sebelumnya, kemudian perubahan Pasal 6 UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai hal-hal yang termasuk dalam peningkatan ekosistem investasi, yakni menghapus salah satu bentuk pada ketentuan sebelumnya. Selain itu, Pasal 9 UU Cipta Kerja mengenai perizinan mengalami perubahan dengan menghapus dan mengganti beberapa frasa, yang menurut hemat penulis merubah makna dari substansinya itu sendiri. Pada naskah UU Cipta Kerja yang berjumlah 905 halaman terdapat bunyi pasal:

“Pemenuhan sertifikat standar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b merupakan kewajiban standar yang telah dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melakukan kegiatan usahanya”

sedangkan pada naskah UU Cipta Kerja yang berjumlah 1052 halaman bunyi pasal tersebut diubah menjadi:

“Sertifikat standar sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b merupakan sertifikat standar usaha yang diterbitkan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha oleh Pelaku Usaha”

Perubahan ini memuat perubahan substansi yang memunculkan kewenangan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam rangka penerbitan sertifikat standar usaha.

Selang beberapa hari saja, per tanggal 11 Oktober 2020, naskah sudah kembali

berubah menjadi 1035 halaman. Setelah itu, per tanggal 12 Oktober 2020 naskah berjumlah 812 halaman.²⁶ Adanya perubahan halaman dalam naskah UU Cipta Kerja pasca disetujui oleh DPR dan Presiden, Sekjen DPR juga mengakui bahwa perubahan tersebut hanya sebatas perubahan redaksional. Padahal perubahan redaksional yang dilakukan, sangat berpotensi untuk merubah makna dari muatan sebelumnya yang disepakati. Dengan adanya perubahan-perubahan ini dapat disimpulkan bahwa naskah UU yang ada saat ini, berbeda dengan naskah yang semula telah disetujui oleh Presiden dan DPR.

Muatan selanjutnya yang dianggap melanggar prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan adalah ketiadaan partisipasi publik. Fenomena ini bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 96 UU PPP, yang mengatur mengenai hak turut serta masyarakat melalui pemberian masukan secara lisan maupun tulisan.²⁷ Begitupun Pasal 18 huruf h UU PPP yang mewajibkan proses penyusunan UU untuk turut memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum dari masyarakat, yang dapat terimplementasikan melalui partisipasi masyarakat.²⁸ Apabila dalam proses pembentukan suatu produk perundang-undangan menanggalkan aspek partisipasi publik, maka efektivitas peraturan tersebut akan terdampak. Hal ini dikarenakan peraturan tersebut dianggap tidak dapat mencapai tujuan yang semula dicita-citakan. Selain itu peraturan tersebut menjadi tidak implementatif, dan peraturan yang seharusnya menjadi katalisator malah menimbulkan kesulitan di masyarakat.²⁹

Dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja, diketahui melalui kesaksian yang

²⁶ *Ibid.*, hlm. 66.

²⁷ Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ *Vide* Pasal 18 *jo.* Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁹ Kamarudin, “Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”, *Perspektif Hukum*, Vol 15, No. 2, 2017, hlm. 165.

disampaikan oleh saksi pihak pemohon bahwa naskah akademik maupun RUU seolah bersifat rahasia. Pernyataan ini dilatarbelakangi akibat sulitnya akses bagi publik terhadap naskah akademik maupun RUU tersebut, bahkan Ombudsman dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga tidak mendapatkan akses terhadap keduanya. Selang beberapa bulan setelahnya, Menteri Koordinator Perekonomian selaku penanggung jawab RUU ini membentuk satuan tugas yang diperuntukan membahas kluster ketenagakerjaan dalam UU ini, namun yang disertakan di dalamnya hanyalah terbatas pada kelompok pengusaha, tanpa melibatkan perwakilan buruh dan akademisi.³⁰ Padahal mereka merupakan kelompok yang akan terkena dampak apabila UU ini disahkan. Kalangan akademisi juga sepatutnya dilibatkan untuk memberi saran dan masukan berdasarkan keilmuan yang dimilikinya.

Menurut pengakuan pihak DPR maupun Pemerintah, mereka telah mengundang beberapa kelompok dari kalangan pengusaha, buruh, maupun akademisi.²⁶ Kemudian hal ini dibuktikan dengan penyampaian beberapa nama kelompok yang telah turut serta memberikan aspirasinya dalam rangka pembentukan UU Cipta Kerja. Meski demikian, pada kenyataannya pandangan yang telah diberikan para pihak cenderung tidak dipertimbangkan oleh legislator untuk dimuat dalam rancangan UU tersebut. Dalam menjawab pertanyaan salah satu Hakim Mahkamah Konstitusi terkait sejauh mana pendapat para pihak dipertimbangkan, pihak DPR menyampaikan bahwa UU yang menjadi keputusan DPR tidak dapat memuaskan semua orang.

Apabila fenomena tersebut ditinjau berdasarkan pandangan Sherry R. Arnstein melalui teori "*A Ladder of Citizen Participation*", fenomena semacam ini merupakan *tokenisme*. Fenomena ini terjadi ketika masyarakat telah dimintai pendapatnya hanya untuk memenuhi prasyarat adanya "partisipasi publik" tanpa memberikan jaminan bahwa gagasan yang diberikan akan dipertimbangkan.³¹ Padahal makna dari kebutuhan partisipasi publik tidak terhenti disana, dimana partisipasi publik mencakup tiga hal, yakni i) hak untuk didengar, ii) hak untuk dipertimbangkan, dan iii) hak untuk meminta keterangan, dimana hak ini dapat digunakan ketika pandangannya tidak dipertimbangkan. Mekanisme seperti inilah yang dinamakan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*).³²

Mengenai hal tersebut, kiranya turut berkaitan erat dengan asas keterbukaan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang harus dijadikan sebagai dasar dan acuan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Pasal 5 UU PPP. Asas keterbukaan dalam hal ini bermakna bahwa

"... dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 56.

³¹ Richard T. Gates & Frederic Stout, *The City Reader*, 2nd Edition, London & New York: Routledge Press, 2002, hlm. 246.

³² Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, 1969, hlm. 216-224.

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.”³³

Mengacu pada UU Cipta Kerja, proses pembentukan yang kerap dinilai tidak transparan maupun terbuka, cenderung terburu-buru, minim partisipasi publik, sulitnya akses naskah akademik maupun RUU, ketidakpastian naskah, sampai pada terdapatnya kecenderungan akan *tokenisme*, dapat saja menunjukkan tidak terpenuhinya asas keterbukaan ini.

Selanjutnya, terkait asas dapat dilaksanakan, merujuk pada esensi pembentukan peraturan perundang-undangan yang perlu mempertimbangkan bagaimana dampak keberlakuan peraturan tersebut ke dalam kehidupan masyarakat.³⁴ Sebagaimana dinyatakan pula dalam UU PPP, asas dapat dilaksanakan bermakna bahwa

“... setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.”³⁵

Sejak kemunculan UU Cipta Kerja, terdapat gejolak yang aktif menolak UU Cipta Kerja, mulai dari kelompok buruh, mahasiswa, akademisi, hingga kelompok masyarakat sipil.³⁶ Hal ini tidak saja disebabkan oleh substansi dari UU Cipta Kerja yang dirasa bermasalah, tetapi juga dikarenakan kemunculan UU Cipta Kerja menimbulkan banyak ketentuan yang berbenturan dengan peraturan otonom lainnya.

Peraturan tersebut diantaranya UU Cipta Kerja yang berdampak pada 9.532

peraturan daerah kabupaten/kota dan juga 5.960 peraturan bupati/walikota. Hal ini secara yuridis berpotensi bertentangan dengan kewenangan otonomi daerah untuk mengatur perihal perekonomian di daerahnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Banyaknya ketidaksesuaian antara peraturan ini dan peraturan lainnya, menyebabkan perlunya penyesuaian pada ribuan ketentuan agar UU Cipta Kerja dapat diimplementasikan. Terlebih lagi, keberlakuan UU Cipta Kerja juga menyebabkan banyaknya peraturan pelaksana yang harus turut disesuaikan, dimana hal ini berpotensi menimbulkan kebingungan dalam pengimplementasian UU Cipta Kerja.³⁷ Dengan begitu, hal tersebut mengindikasikan bahwa asas dapat dilaksanakan belum terpenuhi dalam UU Cipta Kerja.

Selanjutnya, mengacu pada asas kejelasan rumusan, yang pada prinsipnya bermakna bahwa

“... setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”³⁸

Namun, UU Cipta Kerja tidak mencerminkan kepatuhan terhadap asas ini. Sebagaimana terdapat pertentangan terhadap bunyi ketentuan antara Pasal 6 UU Cipta Kerja dengan bunyi ketentuan pada Pasal 5 UU Cipta Kerja. Dimana,

³³ Penjelasan Umum Pasal 5 huruf g, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁴ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm. 249.

³⁵ Penjelasan Umum Pasal 5 huruf d, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁶ Henny Rachma Sari, “Perjuangan Menolak UU Cipta Kerja”, [https://www.merdeka.com/peristiwa/perjuangan-](https://www.merdeka.com/peristiwa/perjuangan-menolak-uu-cipta-kerja.html)

[menolak-uu-cipta-kerja.html](https://www.merdeka.com/peristiwa/perjuangan-menolak-uu-cipta-kerja.html)., diunduh 7 September 2022.

³⁷ Indriyani Astuti, “Ribuan Aturan Daerah Tabrak UU Cipta Kerja”, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/441556/ribuan-aturan-daerah-tabrak-uu-cipta-kerja>, diunduh 7 September 2022.

³⁸ Penjelasan Umum Pasal 5 huruf f, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dalam Pasal 6 UU Cipta Kerja dinyatakan bahwa

“... sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a meliputi: ...”,

sedangkan dalam Pasal 5 UU Cipta Kerja dinyatakan bahwa

“ruang lingkup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi bidang hukum yang diatur dalam undang-undang terkait.”

Kiranya dapat tergambar jelas bahwa terdapat kesalahan penulisan ketentuan, dimana Pasal 5 UU Cipta Kerja pada dasarnya tidak memuat ketentuan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6, bahkan Pasal 5 tidaklah berisikan perincian melalui ayat maupun huruf.

Ketidakjelasan rumusan lainnya turut termuat dalam Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UUAP”). Pasal 175 angka 6 UU Cipta Kerja, termuat perubahan atas ketentuan Pasal 53 UUAP, menyatakan bahwa:

“Ketentuan Pasal 53 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

(1) ...

(2) ...

(3) ..., sistem elektronik menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan sebagai Keputusan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.

(4) Apabila ... Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, permohonan dianggap dikabulkan secara hukum.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan Keputusan dan/atau Tindakan

yang dianggap dikabulkan secara hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ...”.

Pada ketentuan tersebut, kiranya terdapat kesalahan rujukan pasal, dimana seharusnya Pasal 53 ayat (5) mengatur mengenai ketentuan lebih lanjut atas materi yang termuat dalam Pasal 53 ayat (4). Dengan kata lain, rumusan pada Pasal 53 ayat (4) inilah yang sepatutnya dimaksud dalam ketentuan pada Pasal 53 ayat (5) tersebut dan bukanlah atas materi yang termuat dalam Pasal 53 ayat (3). Kesalahan-kesalahan penulisan maupun rujukan tersebut, tidak hanya menyalahi asas kejelasan rumusan, tetapi juga menghambat tercapainya (fungsi) kepastian hukum. Sebagaimana untuk dapat menjamin kepastian hukum, pada suatu UU tidaklah hanya terletak pada bentuk tertulisnya, tetapi juga terpenuhinya kejelasan pada perumusannya maupun kesesuaian dengan berbagai peraturan perundang-undangan lain.³⁹

Dari ketujuh asas yang termuat pada Pasal 5 UU PPP, beberapa ahli memandang bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya-tidaknya perlu untuk memenuhi asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, dan kejelasan rumusan. Tidak terpenuhinya asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan dalam UU Cipta Kerja sebagaimana dipaparkan di atas, dapatlah memperlihatkan seberapa besar fatalitas pelanggaran prosedur pembentukan UU Cipta Kerja. Adapun terhadap asas-asas lainnya, seperti asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, kiranya memerlukan pengkajian tersendiri sebagaimana dapat saja bersinggungan dengan bidang keilmuan khusus lainnya dan menyentuh

³⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni Bandung, 1997, hlm.. 142.

isu substantif dari UU Cipta Kerja sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa asas-asas tersebut tidak pula terpenuhi.

Terlepas dari pandangan tersebut, pada prinsipnya norma dalam Pasal 5 UU PPP mengharuskan terpenuhinya keseluruhan (tujuh) asas secara kumulatif, yang berarti ketika satu asas saja tidak terpenuhi, maka ketentuan mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 UU PPP tersebut menjadi terabaikan dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja.⁴⁰

D. Penutup

1. Kesimpulan

Dalam meninjau pembentukan UU Cipta Kerja, ditemukan adanya pelanggaran terhadap ketentuan yang baku dan pasti dengan mengacu pada Lampiran II Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan huruf A angka 6 UU PPP, yang sejatinya berbeda dengan mekanisme *omnibus law* sebagaimana digunakan dalam UU ini. Kemudian, selain mekanisme *omnibus law* yang belum diadopsi dalam UU PPP, diperberat pula dengan penerapan konsep *omnibus law* di Indonesia (dalam UU Cipta Kerja) yang berlainan dengan praktik-praktik negara pada umumnya yang hanya memuat kluster-kluster UU yang cenderung seragam. Lebih jauh, pembentukan UU Cipta Kerja juga mencederai Pasal 20 ayat (2) & (4) UUD 1945 sekaligus Pasal 72 ayat (1) UU PPP karena dilakukannya perubahan naskah UU pasca disahkan oleh DPR dan Presiden. Begitu pula ketidaksesuaian terhadap Pasal 96 UU PPP dan Pasal 18 huruf h UU PPP, dengan tak terpenuhinya aspirasi publik yang justru malah menimbulkan fenomena *tokenism*.

Selain itu, pembentukan UU Cipta Kerja telah gagal pula dalam memenuhi

asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, di antaranya terhadap asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan. Adapun terhadap asas-asas lainnya, yaitu asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, kiranya memerlukan pengkajian tersendiri yang tidak menutup kemungkinan bahwa asas-asas tersebut tidak pula terpenuhi.

2. Saran

Berdasarkan pembahasan di atas, kiranya fenomena yang terjadi maupun kajian penulis ini dapat menjadi momentum, khususnya bagi para pembentuk hukum, agar dapat menjadi pembelajaran di kemudian hari untuk tidak mencederai berbagai ketentuan dan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Buku

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Ali Abdurahman, Indra Perwira. *Konvergensi Tradisi Hukum Civil Law dan Common Law: Studi Terhadap Sistem Hukum Indonesia dan Malaysia*, Jatinangor: Unpad Press, 2020.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, Bandung, 1997.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IND.Hill.Co, Jakarta, 1992.
- Garner, Brian A., *Black's Law Dictionary*, 10th Edition, West Publisher, Minnesota, 2014.

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 412.

Gates, Richard T. and Frederic Stout, *The City Reader*, 2nd Edition, Routledge Press, London & New York, 2002.

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Dokumen Lain

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969.

Fajar Nurhardianto, "Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia", *Jurnal RAPIs*, Vol. 11, No. 1, 2015, hlm. 40.

Henny Rachma Sari, "Perjuangan Menolak UU Cipta Kerja", <https://www.merdeka.com/peristiwa/perjuangan-menolak-uu-cipta-kerja.html>, diunduh 7 September 2022.

Indriyani Astuti, "Ribuan Aturan Daerah Tabrak UU Cipta Kerja", <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/441556/ribuan-aturan-daerah-tabrak-uu-cipta-kerja>, diunduh 7 September 2022.

Kamarudin, "Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang", *Perspektif Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2017.

Supriyadi, Andi Intan, "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2021.

Yhannu Setyawan, "Rancangan Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 7, No.1, 2020.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.