



NOVEMBER 2020

ALSA INDONESIA SPECIALIZED RESEARCH TEAM

POLEMIK PENDEKATAN
OMNIBUS LAW DALAM
PROSES PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA



REDACTIONAL BOARD AISRT NOVEMBER 2020



Nikolaus Baptista Ruma
VP of Academic Activities & Training
(Leading Researcher)



Ratu Tasya Adawiyah
CO of Academic Research & Publication
(Leading Researcher)



Rivaldi Rizqianda
ALSA LC UI
(Researcher)



Bernicia Angelica
ALSA LC UI
(Researcher)



Moh. Rifli Mubarak
ALSA LC UNHAS
(Researcher)

MITRA BESTARI

Dr. Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M.
(Ketua Pusat Studi Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Indonesia)

NARASUMBER

Dr. Widodo, S.H., M.H.
(Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR-RI)

Bivitri Susanti, S.H., LL.M
(Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara -
Hukum Administrasi Negara / APHTN - HAN)



Khalifah Al Kays Yusuf
President 2020-2021

Assalamualaikum Wr. Wb.,
Shalom,
Om Swastiastu,
Namo Buddhaya,
Salam kebajikan.

Puji syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga kita selalu diberikan kesehatan dan kenikmatan yang berlipat ganda. Tak luput dari rahmat-Nya untuk kita dapat berkumpul dalam satu organisasi hukum se-Indonesia yang kita banggakan, Asian Law Students' Association (ALSA) *National Chapter* Indonesia yang menaungi 14 (empat belas) *Local Chapter* di segala penjuru Indonesia. ALSA Indonesia merupakan organisasi nirlaba dan non-politik, kami penuh akan solidaritas dari segala golongan dimana senantiasa mengedepankan peningkatan kualitas keilmuan hukum dari setiap anggotanya, yang kelak akan menebarkan manfaatnya kepada masyarakat luas.

Dengan bangga kami mempersilahkan para pembaca untuk menikmati dan memahami hasil penelitian dari ALSA Indonesia *Specialized Research Team*. Tim ini dibentuk dengan tujuan utama untuk memberikan edukasi dengan tinjauan akademis yang komprehensif kepada para anggota dan masyarakat luas. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang pada kesempatan ini mengkaji mengenai Polemik Pendekatan *Omnibus Law* Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Kami harap penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang jelas secara akademis dan objektif, serta bermanfaat bagi berbagai pihak yang berkesempatan untuk membacanya.

Tanpa adanya dukungan dan partisipasi dari teman – teman *Local Chapter*, *Redactional Board*, dan para Narasumber yang sudah berkenan memberikan sharing dan data aktual, tim ini tidak mungkin berada dalam kondisi yang maju dan berjaya seperti ini. Kami sangat berterima kasih atas seluruh pihak yang telah mendukung dan berpartisipasi dalam mensukseskan berjalannya tim ini dalam melakukan penelitian.

Patut kita pahami bersama, bahwasanya hasil penelitian ini didasari oleh kajian dan analisis hukum melalui tinjauan akademis yang objektif. Kami dan tim ini tidak ditunggangi oleh kepentingan politik manapun dan semata – mata bertujuan untuk memberikan edukasi kepada para anggota ALSA Indonesia dan masyarakat luas.

Akhir kata, semoga kita semua dapat membawa ALSA Indonesia selalu bersifat responsif terhadap isu hukum terkini dan senantiasa memperbaiki tatanan masyarakat ke arah yang lebih baik lagi.

Wassalamualaikum Wr. Wb.,
Shalom,
Om Shanti Shanti Shanti Om,
Namo Buddhaya,
Salam kebajikan bagi kita semua.

ALSA, Always be One!

POLEMIK PENDEKATAN *OMNIBUS LAW* DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Tim Peneliti ALSA Indonesia *Specialized Research Team*

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam pidato pelantikannya di Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) tanggal 20 Oktober 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan 5 hal penting yang akan dikerjakan selama lima tahun ke depan, salah satunya adalah menyederhanakan peraturan yang ada saat ini.¹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) pada sidang Paripurna DPR-RI tanggal 17 Desember 2019 menyatakan bahwa terdapat 248 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi prioritas.² Berdasarkan daftar tersebut, terdapat 3 RUU yang dibuat dengan pendekatan *Omnibus Law*, antara lain RUU tentang Cipta Lapangan Kerja, RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, dan RUU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.³ Dalam penelitian ini, Penulis akan membahas lebih lanjut terkait dengan metode pendekatan *Omnibus Law* dalam proses legislasi.

Omnibus merupakan istilah baru yang berasal dari bahasa latin yang memiliki arti “untuk semuanya”. Berdasarkan Black’s Law Dictionary, pengertian *omnibus* adalah *for all; containing two or more independent matters*.⁴ *Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject*.⁵ Penggunaan kata *omnibus* diikuti dengan kata *law* sebenarnya jarang digunakan. Istilah yang digunakan ialah *omnibus bill*.⁶ Apabila dikaitkan dengan sistem hukum, maka sebenarnya *omnibus* lebih dekat dengan praktik

¹ DPR, “Parliamentary Review Omnibus Law,” *vol. II, No. I*, (2020), hlm 1.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Bryan A. Garner, *et. al.* (Eds.). *Black’s Law Dictionary Ninth Edition*. St. Paul: West Publishing Co., 2009.

⁵ *Ibid.*

⁶ DPR, *Op.Cit.*

legislasi di Amerika dan Inggris yang menggunakan sistem *common law*.⁷ Sementara Indonesia yang mewarisi sistem hukum Belanda, menggunakan sistem *civil law*.⁸

Pada dasarnya *omnibus bill* dapat dimaknai satu peraturan baru yang dibentuk bersamaan dengan mengganti lebih dari satu peraturan lainnya yang sudah berlaku. Dalam hal ini dapat saja hanya mengganti beberapa pasal di satu peraturan dan mencabut seluruh isi peraturan lain secara bersamaan. Beberapa negara seperti Amerika Serikat, Kanada, Suriname, dan Irlandia telah menggunakan pendekatan *omnibus law* atau *omnibus bill*.⁹

Saat ini Pemerintah Indonesia sendiri sedang menekankan adanya peningkatan investasi dan kemudahan berusaha di Indonesia, dan metode *omnibus law* ini dianggap dapat menjadi salah satu 'jalan pintas' untuk menyelesaikan permasalahan yang saat ini terjadi. Hal tersebut berkaitan dengan pembukaan lahan investasi, baik dalam negeri maupun asing untuk terbukanya lebih banyak lapangan pekerjaan di Indonesia.

Hal tersebut berkaitan dengan pernyataan Presiden Joko Widodo yang mengatakan “UU Cipta Kerja bertujuan untuk menyediakan lapangan kerja sebanyak-banyaknya bagi para pencari kerja serta para pengangguran.”¹⁰ Proses penyusunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) pertama kali dimulai ketika Presiden Joko Widodo mengirimkan surat kepada Ketua DPR-RI melalui Surat Presiden Nomor: R-06/Pres/02/2020 tanggal 7 Februari 2020, yang menugaskan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian bersama 10 Menteri untuk membahas penyusunan Rancangan UU Cipta Kerja ini. Selanjutnya, Badan Legislasi (Baleg) DPR-RI melalui Panitia Kerja (Panja) mulai membahas mengenai Rancangan UU Cipta Kerja, sejak tanggal 20 Mei 2020. Penyusunan undang-undang ini melalui dinamika yang cukup panjang terlebih undang-undang *a quo* pada pokoknya setidaknya-tidaknya telah merubah 78 undang-undang sektoral lainnya bersamaan dalam satu bentuk seperti konsep *omnibus law* di negara-negara *common law*.¹¹

Setelah melalui proses yang tergolong singkat dalam penyusunan suatu undang-undang, akhirnya Rancangan UU Cipta Kerja resmi di sahkan pada medio awal Oktober 2020

⁷ *Ibid.*, hlm.2

⁸ *Ibid.*

⁹ Hukum Online, “Menelusuri Asal-Usul Konsep Omnibus Law”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law/>, diakses 17 November 2020.

¹⁰ Radar Cirebon, “Jokowi Jelaskan Dibentuknya UU Cipta Kerja”, <https://www.radarcirebon.com/2020/10/11/jokowi-jelaskan-dibentuknya-uu-cipta-kerja/>, diakses 15 November 2020

¹¹ Syahrizal Sidik, “RUU Ciptaker Disepakati, Ini Manfaatnya bagi UMKM & Pekerja”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201004160308-4-191773/ruu-ciptaker-disepakati-ini-manfaatnya-bagi-umkm-pekerja>, diakses 17 November 2020

menjadi Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.¹² Undang-undang ini pada akhirnya terdiri atas 15 Bab dan 174 pasal, di mana secara garis besar mencakup, antara lain: 1) Peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan perizinan; 2) Perlindungan dan pemberdayaan UMKM dan koperasi; 3) Ketenagakerjaan; 4) Riset dan inovasi; 5) Kemudahan berusaha; 6) Pengadaan lahan; 7) Kawasan ekonomi; 8) Investasi Pemerintah Pusat dan Proyek Strategis Nasional; 9) Dukungan Administrasi Pemerintahan; dan 10) Sanksi.¹³

Pemerintah sendiri mengklaim bahwa dengan keluarnya undang-undang ini diutarakan oleh Menteri Koordinator Perekonomian Airlangga Hartanto setidaknya undang-undang ini akan berdampak positif terhadap bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) berupa dukungan dalam bentuk kemudahan dan kepastian dalam proses perizinan melalui *OSS (Online Single Submission)*, menawarkan kemudahan dalam pendirian koperasi, dengan menetapkan minimal jumlah pendirian hanya oleh 9 (sembilan) orang. Selain itu, koperasi juga diberikan dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan prinsip usaha syariah, selain juga kemudahan dalam pemanfaatan teknologi, menjamin percepatan dan kepastian dalam proses sertifikasi halal. Bahkan bagi pelaku UMK, diberikan kemudahan tambahan berupa biaya sertifikasi yang ditanggung pemerintah. Lembaga Pemeriksa Halal juga diperluas lingkupnya, kini dapat dilakukan oleh Ormas Islam dan Perguruan Tinggi Negeri, dan UU Cipta Kerja juga akan mempercepat pembangunan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), yang dikelola khusus oleh Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan (BP3). Percepatan reformasi agraria dan redistribusi tanah juga akan dilakukan oleh Bank Tanah.¹⁴

Namun, ibarat dua sisi mata uang pasti terdapat sisi lain dari penerapan UU Cipta Kerja ini selain penerapan metode *omnibus law* yang tergolong baru dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, metode ini juga memerlukan harmonisasi peraturan-peraturan yang berada di bawahnya, terlebih UU Cipta Kerja melakukan perubahan terhadap banyak undang-undang sektoral secara sekaligus, sehingga memerlukan perhatian yang khusus dan upaya ekstra dalam melakukan harmonisasi legislasi dan peraturan pelaksana di bawahnya.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Namun di sisi lain, jangka waktu penyusunan yang tergolong cepat dapat menjadi suatu problematika jika tidak memenuhi syarat-syarat formil yang telah terdapat dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penyusunan perlu diperhatikan secara rinci agar tidak melanggar asas-asas serta prinsip yang terdapat dalam peraturan mengenai penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, dalam penelitian kali ini Penulis bertujuan untuk menyusun suatu analisis terhadap penerapan metode *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja di Indonesia dan syarat-syarat serta proses formil dalam penyusunan UU Cipta Kerja.

1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Bagaimana peluang dan tantangan penerapan *omnibus law* dalam proses legislasi di Indonesia?
- 1.2.2 Bagaimana peluang dan tantangan penerapan *omnibus law* dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja?
- 1.2.3 Bagaimana pemenuhan asas peraturan perundang-undangan yang baik dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja?

1.3 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk menganalisis penerapan asas hukum dan harmonisasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Fokus dalam penelitian ini ialah menganalisis fakta-fakta hukum yang ada dalam praktik dikaitkan dengan peraturan-peraturan yang ternyata tidak dijalankan. Data dipaparkan terlebih dahulu, kemudian dilakukan analisis dengan mengaitkannya pada teori-teori hukum yang berlaku.¹⁵

Adapun dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, antara lain pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁶ Penelitian dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau jenis data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dan dianalisis, dengan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diteliti.

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan adalah dengan teknik studi pustaka dan teknik wawancara. Studi pustaka sebagai langkah awal pengumpulan data dilakukan

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm. 43.

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia Publishing 2006), hlm. 300.

dengan pencarian data dan informasi baik melalui media cetak maupun elektronik yang diarahkan kepada topik yang akan dibahas. Sementara melalui wawancara, penulis menggali data dan informasi berkaitan dengan topik permasalahan yang diteliti. Teknik wawancara yang dilakukan oleh penulis adalah wawancara bebas terpimpin, artinya pertanyaan yang dilontarkan tidak terpaku pada pedoman wawancara dan dapat diperdalam maupun dikembangkan sejalan dengan situasi dan kondisi lapangan. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan oleh Penulis kepada salah satu Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI dan Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) sebagai narasumber.

1.4 Tujuan Penelitian

- 1.4.1 Untuk mengetahui peluang dan tantangan penerapan *omnibus law* dalam proses legislasi di Indonesia dan dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja.
- 1.4.2 Untuk mengetahui pemenuhan asas peraturan perundang-undangan yang baik dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja.

1.5 Dasar Hukum

- 1.5.1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 1.5.2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 1.5.3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 1.5.4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
- 1.5.5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

BAB II

PEMBAHASAN

2.1 Penerapan Konsep *Omnibus Law* dalam Proses Pembentukan RUU Cipta Kerja

Omnibus law adalah metode baru yang diperkenalkan di Indonesia. *Omnibus law* sendiri berasal dari kata *omnibus* yang dapat diartikan sebagai semua atau untuk semua.¹⁷ *Omnibus law* pertama kali diterapkan dan dikembangkan di negara-negara dengan sistem *common law*, seperti Inggris, Amerika Serikat, Belgia, dan Kanada.

Konsep *omnibus* sendiri sebenarnya adalah bentuk dimana dalam satu undang-undang merevisi dan/atau mencabut banyak undang-undang, hal tersebut bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang disebabkan oleh terlalu banyaknya peraturan (*over regulation*) atau tumpang tindih (*overlapping*) peraturan yang ada.¹⁸

Konsep *omnibus* dapat berjalan dengan baik terlebih dalam proses pembentukan perundang-undangan dalam negara yang menekankan pada konsep kodifikasi hukum bukan pada modifikasi hukum. Sedangkan dalam perkembangan zaman ini sistem modifikasi yaitu undang-undang yang bertujuan untuk mengubah keadaan hukum yang berlaku di masyarakat. Hal tersebut dikarenakan dalam masa saat ini diperlukan suatu sistem hukum yang tidak lagi berada di belakang dan kadang-kadang terasa ketinggalan tetapi undang-undang itu diharapkan dapat berada di depan, dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.¹⁹

Konsep ini sebenarnya dapat menjadi suatu solusi dari hiper-regulasi yang saat ini ada di Indonesia. Sebagaimana mengacu kepada data Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dari tahun 2000 hingga 2015, Pemerintah telah mengeluarkan 12.471 regulasi, dimana kementerian menjadi produsen terbanyak dengan 8.311 peraturan. Jenis regulasi terbanyak berikutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 peraturan. Sementara itu, produk peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah didominasi oleh peraturan daerah

¹⁷ Black. H.C. (1990). *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence*, Ancient and Modern (6th ed.). St. Paul, Minn. West Publishing

¹⁸ Firman Freaddy Busroh, "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan", *Arena Hukum* Volume 10, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 241

¹⁹ Farida, ILPER 1, hlm. 5

kabupaten/ kota sebanyak 25.575 peraturan, disusul kemudian peraturan daerah provinsi sebanyak 3.177 peraturan.²⁰

Terlebih mengacu kepada data Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, dari 2014 sampai Oktober 2018, telah terbit 7621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah, dan 107 Undang-Undang.²¹ Hal tersebut juga ditegaskan oleh Bapak Widodo selaku Staf Ahli dari Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Baleg DPR-RI) yang mengungkapkan bahwa kerap kali terjadi kurang efektifnya dalam pembahasan dan perumusan perubahan mengenai suatu undang-undang yang membutuhkan waktu yang lama, sehingga metode *omnibus* ini digunakan sebagai upaya penyederhanaan dan efektivitas dalam hal yang demikian.²²

Bukan hanya berbicara mengenai kuantitas regulasi yang menumpuk, *overlapping* antar regulasi pun kerap kali terjadi. Untuk memperbarui dan menata satu persoalan tidak cukup hanya dengan merevisi satu undang-undang saja. Menarik perumpamaan jika terdapat masalah pengaturan bidang kehutanan maka mengharuskan peraturannya diperbaiki terdiri dari perbaikan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan perbaikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) juga perbaikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.²³

Melihat permasalahan yang cukup kompleks ini memang diperlukan suatu metode pendekatan baru dalam pembenahan metode legislasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi terhadapnya. Jika melihat motif menyederhanakan peraturan dan mempermudah investasi dalam penerapan *omnibus* kita dapat melihat motif yang sama dalam penerapan sistem ini di Filipina. Maka dari itu, Penulis melakukan studi komparasi mengenai keberhasilan dari penerapan pendekatan *omnibus* dalam proses legislasi, yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

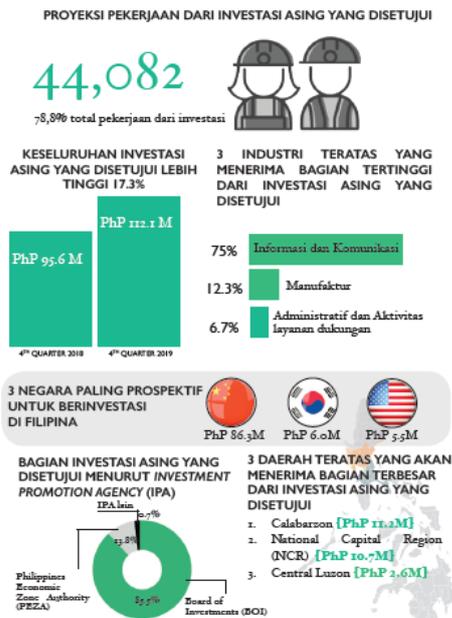
²⁰ Bappenas dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Jakarta, PSHK, 2019, hlm. 54.

²¹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, PSHK: Jakarta, hlm. 65

²² Wawancara Pak Widodo

²³ Hukumonline.com, *Menimbang Konsep Omnibus Law Bila Diterapkan di Indonesia*, dipublikasi pada Jumat, 17 February 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-la-w-bila-diterapkan-di-indonesia>

Tabel 2.1 Proyeksi Manfaat Investasi Asing di Filipina



Tabel 1. Proyeksi Pekerjaan dari Investasi Asing dan Warga Negara Filipina yang disetujui Tahun dari 2016 ke 2017

Agency	2016	2017	% to total 2017	Growth Rate 2016-2017
AFAB	3,258	1,770	0.8	(45.7)
BOI	67,634	76,651	35.2	13.3
BOI ARMM	2,034	1,877	0.9	(7.7)
CDC	18,869	10,175	4.7	(46.1)
CEZA	687	362	0.2	(47.3)
PEZA	98,833	74,073	34.0	(25.1)
SBMA	4,688	52,653	24.2	^^
Total	196,003	217,561	100.00	11.0

Sumber: <http://boi.gov.ph/wp-content/uploads/2018/03/Investment-and-Workforce-data-2017.pdf>

Sumber: Phillipine Statistic Authority, Februari 2020.

Apabila kita melihat data pada tabel 2.1 diatas dapat dilihat bahwa pada kuartal keempat tahun 2018 terjadi peningkatan proyeksi pekerjaan dari investasi asing yang disetujui yang bertambah sebesar 44.082 lapangan kerja dari total investasi yang masuk. Namun, dari tabel 2.1 tersebut kita bisa melihat bahwa hal tersebut bersifat fluktuatif dan hanya berasal dari satu lembaga dari total 7 lembaga yang menangani investasi di Filipina yang mengalami peningkatan yaitu BOI, sementara sisanya justru diproyeksikan menurun.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Aquino, Correa dan Ani yang menyatakan bahwa penyederhanaan peraturan hanyalah beberapa dari banyak faktor yang mempengaruhi investasi Filipina dan asing di negara tersebut.²⁴ Investor juga mempertimbangkan situasi kedamaian dan ketertiban, kepercayaan pada kepemimpinan, dan etos kerja rakyat sebelum investasi dilakukan. Artinya, keberhasilan investasi dan terciptanya lapangan kerja di Indonesia juga tidak semata-mata hanya karena penyederhanaan izin dengan mengubah banyak undang-undang, namun juga terkait dengan faktor lain, seperti keamanan dan kepercayaan.

²⁴ Aquino A.P., Correa B.D., & Ani P.A.B. "Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines.", http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=15, diakses 14 November 2020

Di Indonesia secara umum *omnibus law* merupakan salah satu upaya untuk menyederhanakan peraturan yang dianggap berpotensi terjadinya tumpang tindih peraturan. Ide untuk mengatasi persoalan tumpang tindih aturan dalam konsep *omnibus law* ini pertama kali disampaikan pada rapat kerja pemerintah tanggal 28 Maret 2018. Hal ini merupakan suatu respons atau evaluasi atas gagalnya implementasi dari 16 paket kebijakan ekonomi yang dikeluarkan pemerintah untuk mengoptimalkan potensi investasi akibat regulasi dan perizinan yang tumpang tindih.²⁵ Pemerintah sendiri berencana untuk mendorong pembentukan 3 *Omnibus Law* untuk merealisasikan wacana tersebut yaitu Cipta Kerja, Perpajakan, dan Pemberdayaan UMKM.

Secara utuh perlu disampaikan bahwa pembentukan 3 RUU *Omnibus law* ini merupakan salah satu pilihan pemerintah untuk mendorong baik itu investor asing menanamkan modalnya di Indonesia maupun para pengusaha atau investor nasional untuk dapat berkontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui aturan yang dapat mendongkrak daya saing Indonesia minimal di antara negara ASEAN.²⁶ Upaya ini merupakan bentuk mencari solusi atas permasalahan yang ada dan seiring sejalan dengan pendapat Jhingan bahwa faktor-faktor yang menghambat investasi asing di negara terbelakang yang tidak hanya mencakup faktor ekonomi, namun juga tidak akan lepas dari faktor politik, hukum, dan aspek sosial budaya masyarakat.²⁷

Di Indonesia sendiri, penerapan metode *Omnibus* bukan tanpa kendala. Pertama, mengenai teknik peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sampai saat ini mengacu kepada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diatur secara rigid bagaimana bentuk Rancangan Undang-Undang hingga bentuk aturan perundang undangan yang dapat diterapkan. Dalam lampiran II BAB IV dinyatakan bahwa rancangan undang-undang adalah:²⁸

- a. Rancangan undang-undang pada umumnya;
- b. Bentuk rancangan undang-undang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang undang menjadi undang-undang;

²⁵ Tim Penulis, "Menakar Implementasi *Omnibus law*.", <https://analisis.kontan.co.id/news/menakar-implementasi-omnibus-law>., diakses 13 November 2020

²⁶ Harefa dan Alhusain, "Pembentukan Omnibus Law dalam Upaya Meningkatkan Investasi", *Parliamentary Review*, Vol. II (2020), hlm. 18

²⁷ Jhingan, M. L., *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 497

²⁸ *Vide* Lampiran II Bab IV Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Bentuk rancangan undang–undang pengesahan perjanjian internasional yang tidak menggunakan bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi;
- d. Bentuk rancangan undang–undang perubahan undang–undang;
- e. Bentuk rancangan undang–undang pencabutan undang–undang; dan seterusnya.

Rancangan Undang-Undang dalam bentuk *Omnibus* tidak dikenal dalam peraturan di Indonesia. Maka dari itu, dalam melakukan suatu perubahan terhadap undang-undang harus melakukan bentuk rancangan undang-undang perubahan undang-undang masing-masing undang-undang karena masing-masing itu berdiri sendiri-sendiri.²⁹

Selain itu Indonesia sendiri menurut mantan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati menerapkan posisi undang-undang yang setara antara satu dan lainnya artinya Indonesia tidak lagi mengenal undang-undang payung atau *umbrella act*. Pada masa lalu dikenal adanya undang-undang pokok, seperti pokok-pokok agraria, pokok-pokok kekuasaan kehakiman, pokok-pokok kepegawaian, dan lain-lain, namun sekarang hal tersebut tidak dikenal lagi. Artinya, tidak bisa diasumsikan undang-undang *omnibus* ini kedudukannya lebih tinggi dari undang-undang lain.³⁰

Selain itu penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis* di Indonesia juga harus diperhatikan, dimana di Indonesia banyak daerah yang menerapkan aturan secara khusus dan dapat mengesampingkan *omnibus law* ini sendiri jika tidak diperhatikan dengan baik. Contoh *omnibus* di Kanada tentang *Criminal Law* mudah dipahami karena dalam satu rezim, sama halnya dengan KUHP dengan pidana-pidana khusus di beberapa undang-undang. Dalam konteks *omnibus* di Indonesia, sulit untuk memutuskan mana yang lebih khusus antara UU Cipta Kerja nantinya dengan UU Ketenagakerjaan, UU Perseroan Terbatas, dan UU Penanaman Modal Asing.

Permasalahan kekhususan, misalnya UU Kehutanan di dalamnya mengatur juga sumber daya alam, misalnya ada pertambangan di dalam hutan. Masing-masing pemangku kepentingan akan mengklaim untuk memberlakukan undang-undang di bidangnya atau ego sektoral.³¹ Namun, menurut wawancara dengan Widodoselaku tenaga ahli Baleg DPR-RI hal tersebut telah diperhatikan dan diatasi dengan rapat-rapat internal yang diwajibkan

²⁹ Hantoro, “Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia”, *Parliamentary Review II* (2020), hlm. 8

³⁰ Maria Farida Indrati “Omnibus Law, UU Sapu Jagat?”, <https://kompas.id/baca/opini/2019/12/31/omnibus-law-uu-sapujagat/?fbclid=IwAR1sLreBED9ik8qXkbQLCEv1sWnSVKLptAX9ghCLA3zBLcMVwsMj59ILR74>, diakses 13 November 2020

³¹ Hantoro, “Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia”, *Op.Cit.* hlm. 11

dilaksanakan terlebih dahulu oleh pimpinan kepada seluruh fraksi untuk menyelesaikan problematika sektoral demikian agar tidak berlarut-larut dibahas dalam rapat paripurna tingkat selanjutnya.³²

Selain itu menurut Widodo, konsep *omnibus law* sebenarnya telah pernah diterapkan secara tidak langsung di Indonesia hal tersebut jika kita melihat ketentuan yang dipakai dalam TAP MPR No. 1/MPR/2003 sebagai contohnya.³³ TAP MPR No. 1/MPR/2003 telah meninjau ulang seluruh Ketetapan MPR/MPRS periode 1960-2002; tak kurang dari 139 TAP yang ditinjau ulang. Ada pula UU No. 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang; dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.³⁴

Dalam penerapannya diperlukan kesepakatan dan kesepahaman yang baik antara para pembentuk dan *stakeholder* terkait untuk menerapkan mekanisme dan format yang tergolong baru dalam Undang-Undang di Indonesia ini. Selain itu, transparansi terhadap publik dan komunikasi kepada golongan-golongan yang akan terdampak secara konsisten dan pendekatan yang baik juga diperlukan dalam menerapkan *omnibus law* ini terlebih sudah menjadi perhatian khalayak ramai saat ini.

Melibatkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, agar tujuan penyederhanaan peraturan untuk menarik investor, mengembangkan UMKM, dan menciptakan lapangan kerja tidak kontra produktif dan tidak demokratis menjadi suatu kewajiban yang harus dijalankan dan DPD meskipun, bukan dalam konteks ikut mengambil keputusan, namun perlu untuk dilibatkan dalam pembahasan ini, karena akan menyangkut masalah kewenangan daerah.³⁵ Selain permasalahan tersebut terdapat kekhawatiran juga mengenai konsep dari *omnibus law* ini sendiri. Seperti yang kita ketahui bahwasannya di negara asalnya konsep ini diterapkan di negara federal yang memiliki negara-negara bagian yang tentu memiliki otoritas hukum atas daerahnya masing-masing.

Perdebatan terjadi ketika konsep ini berpeluang mereduksi kewenangan-kewenangan yang telah diberikan kepada negara bagian. Hal tersebut juga dapat terjadi terhadap kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah, termasuk daerah yang telah ditetapkan sebagai daerah khusus,

³² Wawancara dengan Dr. Widodo, S.H., M.H. selaku tenaga ahli Baleg DPR-RI.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 67.

³⁵ Hantoro, "Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia", *Op.Cit.*, hlm. 9.

memiliki otonomi khusus, atau daerah istimewa. Misalnya terkait perizinan, ada kemungkinan Rancangan UU Cipta Kerja ini nantinya menarik kewenangan perizinan yang tadinya sudah diserahkan kepada daerah ke pemerintah pusat demi penyederhanaan perizinan.³⁶

Selain itu, pembahasan *omnibus law* tidak saja membutuhkan kerja keras dan kemauan politik luar biasa baik dari pihak pemerintah dan DPR. Namun, harus dikaji secara mendalam dan cermat implikasinya, sebelum masuk pada proses pembahasan di DPR. Perlu membuka seluas luasnya pendapat dan aspirasi dari pakar, akademisi dan masyarakat agar substansi pengaturan dapat didiskusikan secara mendalam dari berbagai sudut pandang. Hal ini penting agar pada saat pelaksanaan tidak menimbulkan penolakan yang kontra produktif terhadap iklim investasi itu sendiri. Dalam pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah juga harus fokus, hal ini sangat dibutuhkan mengingat luasnya cakupan substansi. Selain itu, dibutuhkan juga kejelian dalam menyinkronkan berbagai aturan secara cermat dan menyeluruh.

2.2 Implementasi Asas Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Proses Pembentukan RUU Cipta Kerja

2.2.1 Teori Berdasarkan Asas-Asas dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menjadi penentu atas terciptanya *good legislation*.³⁷ Dengan begitu, sudah sepatutnya penyusun peraturan perundang-undangan memahami teori dan metodologi dari pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga undang-undang yang terbentuk dapat memecahkan masalah dan mencapai tujuan yang diharapkan. Pada hakikatnya, penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.³⁸ Sebagaimana yang dijelaskan dalam Bab II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan Asas

³⁶ Hantoro, "Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya di Indonesia", hlm. 8

³⁷ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making* (Jakarta: Indonesian Ocean Justice Initiative, 2020), Hlm. 29.

³⁸ *Ibid.*

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka perlu dipahami lebih lanjut mengenai makna setiap dasarnya sebelum mengaitkan dengan penerapannya terhadap Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pertama, **asas kejelasan tujuan** mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dapat diketahui melalui Pasal 3 Undang-Undang tersebut bahwa tujuan dibentuknya undang-undang ini ialah:³⁹

- a. Menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMK-M serta industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dengan tetap memperhatikan keseimbangan dan kemajuan antar daerah dalam kesatuan ekonomi nasional;
- b. Menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- c. Melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan penguatan, dan perlindungan bagi koperasi dan UMK-M serta industri nasional;
- d. Melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada haluan ideologi Pancasila.

Bersamaan untuk mencapai tujuan tersebut, penyusun Naskah Akademik RUU Cipta Kerja mengidentifikasi 11 klaster yang membutuhkan perubahan. Berikut tabel yang bertujuan untuk meninjau keterkaitan antara klaster-klaster tersebut dengan tujuan RUU Cipta Kerja.⁴⁰

³⁹ *Vide* Pasal 3 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

⁴⁰ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making* (Jakarta: Indonesian Ocean Justice Initiative, 2020), Hlm. 37.

Tabel 2.2 Keterkaitan Klaster dan Tujuan UU Cipta Kerja

Klaster	Keterkaitannya dengan Tujuan Cipta Kerja
Penyederhanaan Perizinan Berusaha	Prosedur perizinan yang berbelit-belit, banyaknya jenis dan jumlah perizinan yang harus dimiliki, membutuhkan waktu lama untuk memproses perizinan, biaya yang tinggi untuk memulai dan menjalankan usaha di Indonesia. Hal ini diperburuk dengan rendahnya kualitas dan konsistensi regulasi serta maraknya korupsi yang mengakibatkan tingginya biaya untuk mendapatkan perizinan. ⁴¹
Persyaratan Investasi	Pembatasan jumlah besaran modal dan bidang usaha investasi mengakibatkan terhambatnya pertumbuhan investasi di Indonesia. ⁴²
Ketenagakerjaan	Diperlukan perubahan terkait dengan upah minimum, <i>outsourcing</i> , Tenaga Kerja Asing (TKA), pesangon PHK, definisi kerja dan jam kerja serta sanksi pidana dinilai masih memberatkan pelaku usaha maupun tenaga kerja. ⁴³
Kemudahan dan Perlindungan UMKM	Masih menghadapi permasalahan berkaitan dengan kriteria UMK-M, Basis Data Tunggal, <i>Collaborative Processing</i> Kemitraan, Perizinan, Insentif Fiskal dan Pembiayaan dan Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang UMK-M sehingga penyelenggaraan masih tidak efektif dan efisien. ⁴⁴
Kemudahan Berusaha	Sulitnya kemudahan berusaha di Indonesia termasuk diantaranya kemudahan untuk mendapat visa dalam kegiatan <i>maintenance</i> , vokasi, <i>start up</i> , kunjungan bisnis/ <i>business meeting</i> dan lain sebagainya. ⁴⁵

⁴¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm 153.

⁴² *Ibid*, hlm. 1244.

⁴³ *Ibid*, hlm. 123.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 127.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 123.

Dukungan Riset dan Inovasi	Perlu dilakukan perlindungan terhadap produk inovasi nasional dalam pengendalian kebijakan perdagangan luar negeri. ⁴⁶
Administrasi Pemerintahan	Kewenangan pemerintahan yang selama ini menimbulkan ego sektoral Kementerian/Lembaga/Badan/Pemerintah Daerah, terjadi obesitas regulasi yang saling tumpang tindih. ⁴⁷
Pengenaan Sanksi	Sanksi pidana dalam UU Administrasi menjadikan ketidakefektifan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penjara yang semakin penuh akibat adanya pelanggaran pidana dalam UU Administrasi. ⁴⁸
Pengadaan Lahan	Lahan merupakan salah satu isu utama dalam kegiatan berusaha. Kemudahan dalam pengurusan lahan perlu diciptakan untuk meningkatkan iklim investasi dan penciptaan lapangan kerja. ⁴⁹
Investasi dan Proyek Pemerintah	Masih menghadapi kendala terkait pengaturan investasi dan kemudahan proyek pemerintah terutama berkaitan dengan tanggung jawab Pemerintah untuk menyediakan lahan bagi proyek prioritas Pemerintah. ⁵⁰
Kawasan Ekonomi	Hukum memberikan keamanan kepastian dan memprediksikan investasi para investor. Maka dari itu, diperlukan kekhususan pengaturan perundang-undangan yang memberi kepastian hukum, dan kenyamanan bagi investasi dalam rangka pengembangan ekonomi wilayah yang berdampak positif bagi pertumbuhan nasional. Hal ini sejalan dengan Pidato Bapak Presiden Joko Widodo, pada Pidato Visi Misi Indonesia di Sentul, 14 Juli 2019. ⁵¹

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 124.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 1516.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 128.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 1348.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 127.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 1409.

Kedua, yang dimaksud dengan **asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat** ialah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Apabila dikorelasikan dengan penyusunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang dilakukan oleh DPR dan Presiden maka asas tersebut sudah terpenuhi.

Ketiga, asas **kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan** memiliki makna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Undang-undang 12 Tahun 2011 dijelaskan terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Keempat, **asas dapat dilaksanakan** ialah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. H.A.S Natabaya (2007), tolak ukur berkualitas atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari tingkat keseringan peraturan perundang-undangan dilanggar oleh masyarakat.⁵² Jika peraturan perundang-undangan diajukan pengujiannya ke lembaga peradilan, maka kualitasnya dapat dipertanyakan.⁵³ Dikaitkan dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, telah diajukan permohonan pengujian materiil ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini mengindikasikan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja ini masih belum efektif jika diterapkan di tengah masyarakat.

Mahkamah Konstitusi menggelar sidang virtual Uji Materi UU Cipta Kerja dengan nomor perkara 87/PUU-XVIII/2020 yang diajukan oleh Dewan Pimpinan

⁵² HAS Natabaya, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2- Juni 2007, hlm.16.

⁵³ Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making* (Jakarta: Indonesian Ocean Justice Initiative, 2020), hlm. 37.

Pusat Federasi Serikat Pekerja Singaperbangsa yang diwakili oleh Ketua Umum dan Sekretaris Umum, Deni Sunarya dan Muhammad Hafidz. Dalam hal ini, Hafidz menyampaikan jika muatan yang terkandung dalam Pasal 81 angka 15, 19, 25, 29, dan 44 UU Cipta Kerja berpotensi merugikan hak-hak konstitusional Pemohon dan buruh lainnya sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Pemohon menerangkan bahwa UU tersebut telah menghilangkan perpanjangan jangka waktu, batas perpanjangan dan pembaharuan perjanjian kerja waktu tertentu. Undang-undang tersebut juga dinilai telah menghapus upah minimum dan menghilangkan uang penggantian perumahan serta pengobatan dan perawatan sebagai komponen dan kompensasi PHK.

Menurut Anthony Allot, terdapat tiga faktor yang membuat hukum menjadi tidak efektif, antara lain:

1. Ketidaktepatan perumusan kalimat-kalimat hukum dalam peraturan;
2. Konflik antara tujuan pembentuk undang-undang dengan kehendak masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan;
3. Tidak adanya norma-norma pelaksanaan serta peraturan pelaksanaan dan kelembagaan yang bertanggung jawab memastikan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Apabila merujuk pada faktor nomor tiga, apabila peraturan pelaksana tidak berhasil dibentuk dalam jangka waktu yang ditetapkan, maka implikasinya adalah RUU Cipta Kerja akan menjadi hukum yang tidak efektif. Sementara, dalam hal ini RUU Cipta kerja memberi batas waktu yang cukup singkat untuk penerbitan peraturan pelaksana yang dimandatkan, yaitu selama satu bulan setelah diundangkan. Kekhawatiran akan hal ini ialah pengaturan pada peraturan pelaksana justru menjadi tidak sempurna. Dengan demikian, maka peraturan pelaksana dapat bertentangan dengan kehendak masyarakat.

Kelima, berdasarkan **asas kedayagunaan dan kehasilgunaan**, maka peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sebelum peraturan perundang-undangan disusun, diwajibkan adanya naskah akademik yang merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat

dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam suatu rancangan perundang-undangan sebagai solusi terhadap pemmasalahan kebutuhan hukum masyarakat.⁵⁴ Dalam hal ini, naskah akademik dibuat dengan tujuan sebagai *quality control* sebuah produk hukum.⁵⁵ Sebagaimana terhadap UU Cipta Kerja, telah disusun naskah akademik sebelum penyusunan RUU Cipta Kerja dilakukan. Namun, kedayagunaan dan kehasilgunaan ini masih belum dapat dikatakan terpenuhi karena penyusunan naskah akademik sendiri hanya melibatkan perwakilan beberapa golongan masyarakat saja. Hal ini mengakibatkan besarnya potensi kecurigaan masyarakat akan kepentingan-kepentingan yang ditanggung oleh kelompok-kelompok tertentu.

Keenam, **asas kejelasan rumusan** ialah 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. Disebabkan Undang-Undang Cipta Kerja merupakan gabungan perubahan dari 78 undang-undang dengan total 812 halaman dimana memuat aturan dari berbagai sektor maka jelas hal ini sulit dimengerti oleh masyarakat secara umum.

Ketujuh, **asas keterbukaan** memiliki makna 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 dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejak awal, penyusunan RUU Cipta Kerja sangat cepat dan dinilai tidak transparan. Hal ini dibuktikan dengan masyarakat yang tidak bisa mendapatkan naskah RUU Cipta Kerja yang pasti. Di samping itu, terdapat beberapa kali perubahan naskah diantaranya versi 1028 halaman, 905 halaman, 1052 halaman, 1035 halaman, 812 halaman dan terakhir ketika disahkan menjadi 1187 halaman.

⁵⁴ *Vide* Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁵⁵ *Ibid.*

Perubahan tersebut tidak disertai dengan konfirmasi yang jelas terkait kepastian naskah yang menjadi acuan.⁵⁶

Berdasarkan Pasal 72 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa dalam jangka waktu paling lama 7 hari maka dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan RUU ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁵⁷ Namun, perubahan naskah RUU ini hanya terbatas pada teknis dan format penulisan saja, dalam hal ini tidak mengubah substansi naskah RUU yang telah disetujui bersama. Hal ini seharusnya tidak boleh dilakukan bahkan ketika rapat paripurna tingkat II sekalipun. Perlu diperhatikan bahwa substansi suatu RUU harus sudah selesai di pembahasan tingkat I yakni yang telah dibahas oleh panitia kerja yang dapat membentuk tim perumus, tim kecil, tim sinkronisasi.⁵⁸ Kemudian, hasil pembahasan di tingkat I dibawa ke pembahasan tingkat II (paripurna) dengan agenda persetujuan bersama atas substansi RUU.⁵⁹

Berdasarkan wawancara dengan Widodo, selaku tenaga ahli Baleg DPR-RI, beliau menjelaskan bahwa asas-asas sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 sudah diterapkan secara nyata.⁶⁰ Dalam penyusunan RUU Cipta Kerja selain materi muatan pemerintah, terdapat juga materi muatan otonomi daerah. Dalam hal ini adanya keharusan untuk mengundang DPD-RI. DPD RI pun telah bersedia mengikuti proses hingga akhir. Dapat diketahui bahwa baru kali ini saja DPD dilibatkan secara nyata. Ini mengindikasikan telah terpenuhinya aspek kelembagaan.

Adapun terkait dengan aspek hierarki peraturan perundang-undangan hanya bisa diubah oleh yang setingkat atau yang lebih tinggi (*asas lex priori derogat lex*

⁵⁶ Fahmi Ramadhan Firdaus, "Naskah RUU Berubah-Ubah Pasca Disahkan Memang Boleh?" <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/t5f9fcc67541a5/naskah-ruu-berubah-ubah-pasca-disahkan--memang-boleh>, diakses 10 November 2020.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* ("UU MD"), Lembaran Negara Tahun 2014 No. 182, Tambahan Lembaran Negara No. 5568, Pasal 170.

⁵⁹ *Ibid.*, Ps. 171.

⁶⁰ Hasil wawancara daring Penulis dengan Bapak Widodo sebagai perwakilan dari Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI pada 8 November 2020.

priori). Oleh sebab itu, yang dapat mengubah Undang-Undang ialah Undang-Undang atau konstitusi. Jika mengubah 78 Undang-Undang, maka tidak ada cara lain selain dengan Undang-Undang. Apabila kemudian ada yang menyatakan tidak sesuai kelembagaan, menurut Beliau sudah terpenuhi baik kelembagaan dan materi muatannya.⁶¹

2.2.2 *Transparansi dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Pembuatan RUU Cipta Kerja*

Sejak Maret hingga April 2020, 92 akademisi telah menandatangani petisi *online* dalam rangka menolak *Omnibus Law* Cipta Kerja dalam konteks tuntutan terhadap kurangnya partisipasi publik sepanjang proses pembentukan RUU ini.⁶² Hal ini disusul dengan polemik yang kian hadir berdatangan di tengah kalangan masyarakat mengenai narasi dan pertanyaan yang beredar terkait minimnya transparansi dan keterbukaan informasi dalam proses pembuatan Rancangan UU Cipta Kerja. Wajar saja jika hal tersebut menjadi bentuk kekhawatiran oleh ragam pihak yang peduli akan eksistensi keberlakuan Rancangan UU Cipta Kerja di masa yang akan datang melihat dari substansi-substansi yang dituangkan dalam RUU ini menimbulkan kontroversi yang memancing reaksi masif di ruang sosial. Menyikapi fenomena tersebut, beberapa organisasi masyarakat sipil hingga aktivis yang tergabung dalam *Freedom of Information Network Indonesia* (FOINI) menyayangkan buruknya transparansi informasi penyusunan RUU Cipta Kerja yang telah mereduksi ruang partisipasi publik, terlebih lagi yang berkorelasi dengan hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik yang cepat dan akurat.⁶³

Hal ini secara jelas berkaitan erat dengan urgensi asas keterbukaan dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja sebagai fondasi yang amat penting berdasarkan dua sudut pandang bahwa: 1) Diatur dan dilaksanakannya ketentuan mengenai keterbukaan merupakan bagian dari hak konstitusional bagi warga negara

⁶¹ *Ibid.*

⁶² CNN Indonesia, "Ramai-Ramai Menuntut Transparansi Naskah UU Cipta Kerja" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200422202527-32-496299/akademisi-nilai-ru-u-ciptaker-langgar-asas-keterbukaan>, diakses 12 November 2020.

⁶³ Mohammad Januar Rizky, "Ramai-Ramai Menuntut Transparansi Naskah UU Cipta Kerja" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f841496ad9c7/ramai-ramai-menuntut-transparansi-naskah-u-u-cipta-kerja/>, diakses 12 November 2020.

Indonesia yaitu pihak yang berpotensi terkena dampak diberlakukannya suatu Undang-Undang; 2) Adanya undang-undang yang tidak dibentuk berdasarkan pelaksanaan atas asas keterbukaan, akan menyebabkan tidak tercapainya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum.⁶⁴ Penjelasan lebih lanjut terkait asas keterbukaan berdasarkan beberapa dasar hukum yang relevan dapat ditinjau dari tabel berikut:⁶⁵

Tabel 2.3 Dasar Hukum Terkait Asas Keterbukaan

	UU 14/2008	UU 12/2011	UU 30/2014	PERPRES 87/2014	Per. DPR 2/2019
Perencanaan	Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52	Pasal 88 s/d Pasal 91, dan Pasal 96	Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1)	Pasal 170 ayat (1) & ayat (2), Pasal 171 ayat (1) s/d ayat (4)	Pasal 10 ayat, Pasal 15, Pasal 9
Penyusunan	Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52	Pasal 88 s/d Pasal 91	Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1)	Pasal 170 s/d Pasal 175	
Pembahasan	Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52	Pasal 88 s/d Pasal 91	Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1)	Pasal 170 s/d Pasal 175	
Pengesahan & Penetapan	Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52	Pasal 88 s/d Pasal 91	Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1)	Pasal 170 dan Pasal 171	
Pengundangan	Pasal 7 ayat (1), Pasal 10 ayat (1) & ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 52	Pasal 81 s/d Pasal 91	Pasal 51, Pasal 80 ayat (1), dan Pasal 81 ayat (1)	Pasal 170 & Pasal 171, dan Pasal 176 s/d Pasal 179	

Berdasarkan paparan tabel di atas bahwa asas keterbukaan dapat dijelaskan melalui lima dasar hukum yang tertera dengan penjelasan di setiap peraturannya yakni sebagai berikut:

- 1) Pengaturan keterbukaan pembentukan Undang-Undang dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa pada setiap tahapan pembentukan Undang-Undang, substansinya memuat ketentuan tentang kewajiban Badan Publik dalam menyalurkan informasi publik kepada pemohon informasi hingga memberikan pengumuman yang aksesibel untuk masyarakat terkait informasi yang berpotensi mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum;

⁶⁴ Angga Prastyo, Samsul Wahidin, dan Supriyadi, "Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Cakrawala Hukum* Vol. 11 No. 2, 2020, hlm. 128.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 129.

- 2) Substansi pengaturan asas keterbukaan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, memuat ketentuan tentang tahapan pembentukan Undang-Undang yang disebarluaskan dimulai dari tahap penyusunan Prolegnas, penyusunan rancangan Undang-Undang, pembahasan, dan pengundangan. Selain itu meliputi hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
- 3) Sebagian ketentuan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memuat kewajiban Pejabat Pemerintahan dalam membuka akses dokumen administrasi pemerintahan di luar dari kategori rahasia negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga;
- 4) Ketentuan dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang mengatur hal mengenai lembaga negara atau pihak yang melakukan penyebarluasan informasi pembentukan Undang-Undang dengan tujuan untuk mendapatkan masukan masyarakat beserta media informasi penyebarluasan yang dapat dimanfaatkan; dan
- 5) Pengaturan asas keterbukaan pembentukan Undang-Undang dalam Peraturan DPR No. 2 Tahun 2010 dengan substansi mengenai dilakukannya pengumuman oleh Badan Legislasi terkait dengan penyusunan Prolegnas Jangka Menengah dan Prioritas Tahunan kepada masyarakat, lembaga, Badan Publikasi, atau pejabat yang melakukan penyebarluasan informasi terkait proses pembentukan Undang-Undang.⁶⁶

Ironis, jika dalam proses formil pembentukan undang-undang ini sudah minim akan partisipasi publik dan bahkan tidak melibatkan *stakeholders* secara inklusif, lahirnya undang-undang ini patut dipertanyakan terlebih lagi di tengah situasi pandemik yang justru menjadi prioritas utama pemerintah dalam menghadapi situasi krusial. Benar adanya bahwa RUU Cipta Kerja menjadi bentuk respons dan akomodasi atas upaya revitalisasi ekonomi di tengah situasi pandemik. Yakni dengan membangkitkan sektor usaha dan roda perekonomian melalui penyederhanaan izin lingkungan ataupun izin usaha yang berbasis risiko, izin berusaha sektor, hingga persyaratan investasi sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 129.

No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.⁶⁷ Hal tersebut dianggap sebagai afirmasi dan niat bahwa dalam hal ini akan mempermudah proses penanaman investasi yang hadir di Indonesia.

Akan tetapi dengan adanya simplifikasi berbagai izin dan persyaratan tersebut menghasilkan berbagai macam asumsi dan pertanyaan publik bahwa apakah penyederhanaan izin dan persyaratan tersebut sudah sesuai dan sejalan dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)? Terkhusus pada konteks investasi di daerah-daerah tertentu seperti wilayah masyarakat adat dan sejenisnya. Hal tersebut menjadi vital karena bisa menjadi konsiderasi dasar dalam proses perizinan berusaha dari seorang investor terhadap daerah atau lingkungan yang akan dijadikan target dan erat kaitannya dengan masyarakat yang terdampak di berbagai daerah dan juga dari berbagai latar belakang kehidupan baik di daerah pesisir, desa, hingga permukiman.⁶⁸ Lantas, apakah dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja sudah melibatkan partisipasi publik dari semua sektor dan ranah sehingga substansi dari pasal tersebut dapat terjustifikasi secara inklusif untuk kebaikan masyarakat dan bukan hanya dari perspektif mendorong iklim usaha yang baik dan kondusif di masa yang akan datang?

Pada awalnya jika ditilik dari aspek formil, pembentukan undang-undang yang baik dan benar dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Dalam berjalannya proses tersebut, masyarakat dan pihak terkait yang relevan dengan dampak yang dihasilkan oleh hadirnya undang-undang yang sedang dalam proses pembentukan tentunya berhak dilibatkan agar dapat menampung aspirasi dan masukan konstruktif dalam substansi yang diejawantahkan dalam peraturan tersebut. Jika dikontekstualisasikan dalam RUU Cipta Kerja yang merupakan Program Legislasi Nasional Prioritas (disingkat “**Prolegnas**”) Tahun 2020 dan bahkan penyusunan RUU Cipta Kerja ini telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia). Lebih spesifik lagi bahwa penyusunan sudah dilakukan sejak periode Bapak Darmin Nasution dan dilanjutkan oleh Bapak Airlangga Hartarto.

⁶⁷ *Vide* Pasal 6 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

⁶⁸ Andre Barahamin, “Omnibus Cilaka yang Membawa Petaka bagi Masyarakat Adat” <http://www.aman.or.id/2020/03/omnibus-cilaka-yang-membawa-petaka-bagi-masyarakat-adat/>, diakses 12 November 2020.

Selain itu, Dr. Widodo S.H., M.H dalam paparannya pada ALSA Indonesia *Legal Discussion #4* dengan tema “Mengupas Prosedur Pembentukan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja” menjelaskan bahwa dalam penyusunan RUU Cipta Kerja tersebut sudah melibatkan masyarakat dan *stakeholders* secara partisipatif.⁶⁹ Secara konkret, proses pembahasan RUU Cipta Kerja yang meliputi audiensi serikat pekerja hingga pengambilan keputusan tingkat II dapat dideskripsikan melalui tabel berikut:⁷⁰

Tabel 2.4 Proses Pembahasan Rancangan UU Cipta Kerja

No.	Waktu	Proses Pembahasan Rancangan UU Cipta Kerja
1.	20 Januari 2020	DPR menerima audiensi serikat pekerja
2.	3 April 2020	Pimpinan DPR menugaskan Badan Legislasi (disingkat “ Baleg ”) sebagai Analisis Kebutuhan Diklat yang membahas RUU Cipta Kerja
3.	7 April 2020	Rapat internal Baleg dengan Ketua Kelompok Komisi Badan Legislasi mengenai persiapan pembahasan RUU Cipta Kerja
4.	14 April 2020	Rapat Kerja Badan Legislasi dengan sebelas Menteri Negara (dihadiri secara luring dan daring)
5.	20 April 2020 – 3 Oktober 2020	Rapat Panitia Kerja

⁶⁹ Pemaparan presentasi oleh Bapak Widodo sebagai perwakilan dari Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI pada ALSA Indonesia *Legal Discussion #4* (28 Oktober 2020).

⁷⁰ Hasil wawancara daring Penulis dengan Bapak Widodo sebagai perwakilan dari Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI pada 8 November 2020.

6.	3 Oktober 2020	Rapat Kerja Badan Legislasi dengan Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Daerah mengenai pengambilan keputusan tingkat I
7.	5 Oktober 2020	Rapat Paripurna DPR dan pengambilan keputusan tingkat II
8.	14 Oktober 2020	Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menyerahkan RUU Cipta Kerja kepada Presiden

Berdasarkan paparan tabel tersebut, ditegaskan pula bahwa seiring proses pembentukan RUU Cipta Kerja dan sebelum pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (disingkat “DIM”), Panitia Kerja telah melakukan Rapat Dengar Pendapat/Rapat Dengar Pendapat Umum dengan para narasumber yang cukup representatif dimulai dari akademisi, praktisi, maupun pemangku kepentingan lainnya.⁷¹ Selain itu, rapat yang dilaksanakan juga disiarkan secara langsung oleh TV Parlemen DPR dan dipublikasikan melalui saluran media massa lainnya sebagai bentuk pendistribusian informasi atas proses pembentukan RUU Cipta Kerja yang sedang berlangsung. Dr. Widodo S.H., M.H juga kembali mengafirmasi bahwa transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja sudah cukup inklusif terhadap seluruh elemen masyarakat dengan melihat tingkat atensi publik terhadap proses pembentukan RUU Cipta Kerja disertai dengan perdebatan dan proses diskursus sosial yang menandakan bahwa hal ini merupakan bentuk kontrol masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dan perlu diapresiasi sebagai eskalasi minat dalam berdemokrasi secara komprehensif.

Berdasarkan hasil wawancara penulis bersama Dr. Widodo S.H., M.H terkait asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, juga telah diupayakan seoptimal mungkin untuk tetap menjaga keaslian dan penerapan asas-asas pembentukan hingga asas materi pembuatan pada RUU Cipta Kerja ini. Secara spesifik, asas-asas yang terpenuhi dalam RUU Cipta Kerja berdasarkan yang tercantum dalam Undang-Undang No. 12

⁷¹ *Ibid.*

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan antara lain: 1) asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan berdasarkan Pasal 5 huruf c; 2) asas keterbukaan berdasarkan Pasal 5 huruf g dengan adanya bukti bahwa *stakeholders* dan representasi dari serikat pekerja dan pihak yang terdampak dilibatkan secara aktif pada proses pembentukan RUU Cipta Kerja; 3) asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat berdasarkan Pasal 5 huruf b karena sejatinya Dewan Perwakilan Daerah juga terlibat dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja.⁷²

Keterbukaan publik atau partisipasi masyarakat juga ditegaskan sebagai suatu syarat mutlak dalam proses pembentukan undang-undang yang diikuti transparansi dan berakhir pada akuntabilitas. Pada realitanya, keterlibatan serikat pekerja juga sangat diikutsertakan dalam momentum pembentukan RUU Cipta Kerja pasca hadirnya Surat Presiden (disingkat “Supres”) bahwa diselenggarakan pula pertemuan intensif bagi serikat pekerja tersebut di Hotel Mulia yang sumber dana dalam proses penyelenggaraan pertemuan juga bersumber dari pimpinan serikat pekerja yang bersangkutan.⁷³ Bukti transparansi dan keterbukaan informasi sebagai perwujudan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang yang baik juga dapat dilihat dari upaya sosialisasi Prolegnas kepada beberapa universitas di Indonesia yang diyakini bersifat representatif dalam dimensi akademik dengan melibatkan pakar dan narasumber yang berkompetensi di bidangnya. Kemudian diikuti pula dengan Rapat Panitia Kerja bersama Pejabat Eselon I yang dihadiri melalui pertemuan fisik (*luring*) dan melalui media ZOOM *Meeting* (*daring*).⁷⁴

Ditambah lagi dengan Kementerian yang terlibat dalam pembentukan RUU Cipta Kerja juga sudah diberikan wadah untuk bisa mengevaluasi pasal-pasal terkait sesuai dengan perspektif setiap kementerian yang juga memiliki kepentingan sektoral masing-masing di bidangnya. Tetapi sebagai bentuk proses integrasi pendapat dan pada finalisasi keputusan, semua berakhir pada proses politik dan tentunya tidak semua kepentingan dapat diakomodasi secara maksimal. Contoh

⁷² *Vide* Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁷³ Hasil wawancara daring Penulis dengan Bapak Widodo sebagai perwakilan dari Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI pada 8 November 2020.

⁷⁴ *Ibid.*

serupa dapat ditinjau melalui momentum yang pernah terjadi pada pembentukan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pada awalnya, semua fraksi setuju seiring tahapan penyusunan undang-undang ini namun dinamika fluktuatif dan pertimbangan politik dari masing-masing fraksi bermunculan sehingga ada dua fraksi yang tidak setuju selama proses penyusunan hingga pembahasan. Tetapi pada akhirnya, undang-undang tersebut tetap berlaku sebagaimana mestinya walaupun semua kebutuhan dan kepentingan fraksi tidak dapat diakomodasi secara mutlak dan holistik.

Penjelasan substansi sebagai hasil wawancara bersama Dr. Widodo S.H., M.H menunjukkan perspektif dari proses resmi pemerintah dari aspek formil hadirnya RUU Cipta Kerja kepada publik. Tetapi dikotomi sudut pandang dan persepsi yang bervariasi juga hadir di kalangan akademisi dan peneliti bahwa proses pembentukan RUU Cipta Kerja tidak berjalan sesuai ekspektasi dan prosedur yang partisipatif khususnya pada ruang terbuka bagi masyarakat terdampak. Berdasarkan hasil wawancara penulis bersama Bivitri Susanti, S.H., LL.M. selaku Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara Wilayah DKI Jakarta, menegaskan bahwa proses legislasi dalam RUU Cipta Kerja ini menemui berbagai macam kendala.

Satuan tugas yang terlibat didominasi oleh kalangan pengusaha dan representasi akademisi didominasi oleh rektor yang tidak terlibat secara substantif.⁷⁵ Selain itu, 78 undang-undang yang diubah dalam metode penyusunan *Omnibus Law* ini menciptakan kompleksitas dan magnitudo yang sangat besar sehingga keterlibatan pihak yang sangat heterogen tidak dapat mencakup secara keseluruhan. Contoh konkret dari pernyataan Bivitri selama proses interviu bahwa ada pihak yang keberatan pula dengan hadirnya RUU Cipta Kerja ini seperti notaris yang tidak pernah dilakukan upaya konsultasi dan bahkan nelayan juga tidak terlibat.⁷⁶ Dari segi metode pembentukan, hal ini secara langsung mencederai dan menyimpangi ketentuan yang telah tertera pada Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

⁷⁵ Hasil wawancara daring Penulis dengan Ibu Bivitri Susanti sebagai Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara pada 9 November 2020

⁷⁶ *Ibid.*

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁷⁷ mengenai partisipasi masyarakat yang belum terakomodasi secara efektif dan berkeadilan sehingga menimbulkan ketimpangan yang signifikan bagi pihak-pihak yang tidak dilibatkan dalam proses penyusunan RUU Cipta Kerja ini.

Selain itu, meninjau dari fakta penyebaran informasi terkait rapat yang disiarkan kepada publik, berdasarkan hasil penelusuran pada situs *website* DPR, DPR hanya menyiarkan 58 kali rapat pembahasan UU Cipta Kerja yang pada umumnya, Ketua Baleg DPR, Supratman Ali Atgas, mengatakan bahwa diselenggarakannya 64 kali rapat dan terdiri dari dua kali rapat kerja, 56 kali rapat Panitia Kerja, dan enam kali rapat dengan tim perumus.⁷⁸ Maka dari itu, dapat dikonklusikan bahwa terdapat enam kali rapat yang tidak dipublikasikan kepada publik dan alih-alih untuk bisa memperbaiki kesalahan yang telah dilakukan, pemerintah terkesan berupaya untuk memutar balikkan fakta dengan menciptakan tindakan-tindakan represif atas tuduhan hoaks.⁷⁹

Penyimpangan tersebut juga dapat dikategorikan mencederai hak warga negara untuk bisa memperoleh informasi sesuai dengan Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia."⁸⁰ Kemudian juga mencederai kewajiban sebuah badan publik untuk menyediakan informasi yang aksesibel seperti yang tertera pada Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berbunyi "Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan."⁸¹

Pemerintah juga dinilai gagal dari penjelasan pada paragraf sebelumnya untuk bisa menyebarluaskan proses penyusunan RUU Cipta Kerja sebagaimana yang

⁷⁷ *Vide* Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁷⁸ Mohammad Januar Rizky, "Ramai-Ramai Menuntut Transparansi Naskah UU Cipta Kerja" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f841496ad9c7/ramai-ramai-menuntut-transparansi-naskah-u-cipta-kerja/>, diakses 12 November 2020.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Vide* Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸¹ *Vide* Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

telah diamanatkan dalam Pasal 88 ayat 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa “Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”.⁸²

Jika disimplifikasi terkait presensi undang-undang ini di tengah masyarakat, hal terpenting yang perlu ditekankan adalah aksesibilitas dari undang-undang tersebut yang bersifat sederhana dan mudah dipahami. Omnibus *Law* yang hadir di tengah situasi pandemik seperti yang sedang berlangsung saat ini justru memperburuk sebuah kompleksitas dengan adanya puluhan undang-undang yang diubah dalam satu metode ini dan penting pula, *hyper regulation* yang diterapkan melahirkan risiko yang cukup besar sehingga secara teknis dan segi pembahasan, Dewan Perwakilan Rakyat juga terkesan belum siap untuk menghadirkan Undang-Undang Cipta Kerja yang berpotensi cacat dalam substansi dan penerapan baik dari sisi *das sein* dan *das sollen*.

Hal fundamental yang perlu menjadi konsiderasi pula bahwa sebuah undang-undang sejatinya memiliki nilai filosofis dan terdapat *social contract* terkait kebijakan dan dampak yang dihasilkan. Tetapi dengan keburu-buruan dalam proses penciptaan RUU Cipta Kerja, membuktikan bahwa keberpihakan terhadap kebutuhan dan kondisi masyarakat dari segi partisipasi publik masih perlu diperjuangkan dan alhasil, kontroversi dan polemik terus berdatangan dan menciptakan perdebatan yang tidak berujung bahkan setelah diundangkannya UU Cipta Kerja ini.

⁸² *Vide* Pasal 88 ayat 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BAB III PENUTUP

3.1 Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran penelitian ini dan sesuai dengan jumlah rumusan masalah yang tertera di bagian awal kepenulisan, kesimpulan yang dapat ditarik bersama adalah sebagai berikut:

1. Metode *omnibus law* yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja merupakan metode baru dalam penyusunan Undang-Undang di Indonesia, namun secara eksplisit pernah diterapkan dalam pembentukan TAP MPRS No.1 Tahun 2003 yang pada pokoknya sama-sama mengubah beberapa ketentuan secara sekaligus dalam satu perubahan regulasi;
2. UU Cipta Kerja dalam penerapannya juga menghadapi beberapa kendala seperti teknik peraturan perundang-undangan di Indonesia yang belum mengenal *Omnibus Law*, Penerapannya yang dapat mengancam asas desentralisasi daerah yang terdapat dalam regulasi Administrasi Pemerintahan Daerah, serta pengaturan peraturan pelaksana dan harmonisasi peraturan yang harus dilakukan secara menyeluruh dan efektif dalam waktu yang singkat terlebih UU Cipta Kerja mengubah tidak kurang dari 78 Undang-Undang sektoral lain yang tentu memiliki peraturan turunannya masing-masing;
3. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya sebagaimana yang disebutkan dalam Bab II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Berdasarkan Undang-Undang tersebut terdapat 7 asas antara lain, asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan. Dikaitkan dalam penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja, masih terdapat beberapa asas yang belum terpenuhi seperti asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan. Narasi mengenai transparansi dan keterbukaan informasi dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja, menimbulkan dikotomi perspektif dari sisi pro dan

kontra bahwa prosedur formil perundang-undangan ini sudah benar dan baik-baik saja. Di satu sisi, Dr. Widodo S.H., M.H selaku representasi Badan Legislasi menyatakan bahwa asas keterbukaan berdasarkan Pasal 5 huruf g telah terealisasi sebagaimana mestinya dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja ini jika ditinjau berdasarkan partisipasi dari serikat pekerja, adanya upaya sosialisasi Prolegnas kepada beberapa universitas di Indonesia, hingga Rapat Panitia Kerja bersama Pejabat Eselon I yang dihadiri melalui pertemuan fisik (luring) dan melalui media *ZOOM Meeting* (daring). Tetapi di sisi lain, Bivitri Susanti, S.H., LL.M. selaku Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara menyayangkan metode penyusunan *Omnibus Law* ini karena spektrumnya yang sangat luas di tengah konteks *hyper regulation* sehingga keterlibatan pihak yang sangat heterogen tidak dapat terakomodasi secara keseluruhan baik dari notaris yang tidak pernah dilakukan upaya konsultasi dan bahkan nelayan juga tidak terlibat secara inklusif. Hal ini justru mencederai Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengenai partisipasi masyarakat.

3.2 Catatan Kritis dan Rekomendasi

Berdasarkan data yang diperoleh dan hasil analisis yang dilakukan oleh ALSA Indonesia Specialized Research Team, ALSA Indonesia memiliki beberapa catatan kritis dan rekomendasi kepada pemerintah maupun *stakeholder* terkait, sebagai berikut:

3.2.1 Catatan Kritis

- **UU Cipta Kerja memiliki maksud dan tujuan yang baik**, yakni untuk memberikan stimulus investasi guna menciptakan lapangan kerja yang masif dan mendongkrak perekonomian nasional. Namun, UU Cipta Kerja ini **memiliki permasalahan yang cukup krusial apabila ditinjau dari aspek metodologi pembentukannya**;
- Terburu-burunya Pemerintah dan DPR dalam mengejar target proses pembentukan UU Cipta Kerja, **berisiko untuk mengabaikan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik**, sehingga proses dan hasilnya tidak mencerminkan adanya partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

- **Adanya kontradiksi dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja**, dimana di satu sisi UU Cipta Kerja dibuat dengan maksud untuk **mengatasi permasalahan *over-regulated* pengaturan** di bidang terkait dengan pembangunan dan investasi, tetapi di sisi lain, UU Cipta Kerja **berpotensi untuk melahirkan aturan turunan dengan jumlah yang besar karena pengaturan bidang yang cukup luas**, sehingga berpotensi melahirkan *hyper-regulated* dan pengaturan yang jauh lebih kompleks, serta **tidak mencerminkan adanya simplifikasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan**;
- **Transparansi dan partisipasi publik yang inklusif merupakan aspek yang penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan** yang menyangkut kepentingan masyarakat luas, yang sudah selayaknya diterapkan dalam UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya;
- **UU No. 12/2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang direvisi dengan UU 15/2019 sama sekali tidak memberikan pedoman** mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan **pendekatan *omnibus law***;
- **Adanya simpang siur mengenai jumlah halaman dari UU Cipta Kerja** yang tidak hanya merubah hal-hal formil, tetapi yang juga bersifat materiil tentu membingungkan publik dan semakin menunjukkan rendahnya tingkat transparansi dari proses pembentukan UU Cipta Kerja.

3.2.2 Rekomendasi

- Mendesak pemerintah dan DPR untuk **menyusun pedoman dengan memasukan materi mengenai proses pembentukan undang-undang yang menggunakan pendekatan *omnibus law* ke dalam revisi UU** tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk dibahas dan diproses dalam Program Legislasi Nasional Prioritas tahun 2021;
- Mendorong pemerintah untuk **memberikan edukasi yang inklusif dan interaktif kepada publik** dapat berupa, namun tidak terbatas pada, publikasi di media sosial, pelatihan hukum, seminar/*talkshow*, dsb. terkait

pemahaman mengenai metode *omnibus law* dan materi substantif yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja;

- Mendorong **para akademisi untuk memberikan pembelajaran dan pemahaman terkait implementasi pendekatan *omnibus law*** yang diterapkan dalam pembelajaran maupun ruang akademik lainnya;
- Mendorong pemerintah untuk **meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan**, sehingga terjadi proses *check and balance* antara Pemerintah dan DPR dengan masyarakat secara luas;
- Mendorong pemerintah untuk **meningkatkan transparansi dan partisipasi publik** dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan menggunakan metode *omnibus law* di masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Reni dan Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law: Diskursus Pengapdosianya ke dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2020).
- Black. H.C., *Black's Law Disctionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (Saint Paul: West Publishing, 1990).
- Indonesia Ocean Justice Initiative, *Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation-Making*, (Jakarta, Indonesian Ocean Justice Initiative, 2020).
- Jhingan, M. L., *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006).
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Sleman: PT. Kanisius, 2007).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986).

Jurnal

- Angga Prastyo, Samsul Wahidin, dan Supriyadi, 'Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang', (2007) Jurnal Cakrawala Hukum Vol. 11 No. 2.
- Firman Freaddy Busroh, 'Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan', (2017) Jurnal Arena Hukum Vol. 10 No. 2.
- Harefa dan Alhusain, 'Pembentukan Omnibus Law dalam Upaya Meningkatkan Investasi', (2020) *Parliamentary Review* Vol. 2.
- H.A.S. Natabaya, 'Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan', (2007) Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4 No. 2.
- Liza Fariyah dan Femi Angraini, 'Prinsip Kehati-Hatian dan Kerugian Potensial dalam Perkara Tata Usaha Negara terkait Lingkungan Hidup', (2012) Jurnal Yudisial Vol. 5 No. 3.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 611, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).

Laman

Andre Barahamin, 'Omnibus Cilaka yang Membawa Petaka bagi Masyarakat Adat' (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*, 3 Maret 2020) <<http://www.aman.or.id/2020/03/omnibus-cilaka-yang-membawa-petaka-bagi-masyarakat-adat/>> diakses 12 November 2020.

Aquino A.P., Correa B.D., & Ani P.A.B. 'Executive Order 226: Creating an Environment for a Vibrant Investment in the Philippines.', (*FFTC-AP*, 9 Desember 2013) <<https://ap.ffc.org.tw/article/587>> diakses 14 November 2020.

CNN Indonesia, 'Ramai-Ramai Menuntut Transparansi Naskah UU Cipta Kerja' (*CNN Indonesia*, 23 April 2020) <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200422202527-32-496299/akademisi-nilai-ruu-ciptaker-langgar-asas-keterbukaan>> diakses 12 November 2020.

- Fahmi Ramadhan Firdaus, 'Naskah RUU Berubah-Ubah Pasca Disahkan Memang Boleh?' (*Hukum Online*, 2 November 2020) <<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5f9fcc67541a5/naskah-ruu-berubah-ubah-pasca-disahkan--memang-boleh>> diakses 10 November 2020.
- Hukum Online, 'Menelusuri Asal-Usul Konsep Omnibus Law' (*Hukum Online*, 25 Januari 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law/>> diakses 17 November 2020.
- Hukum Online, 'Menimbang Konsep Omnibus Law bila Diterapkan di Indonesia' (*Hukum Online*, 17 Februari 2017) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58a6fc84b8ec3/menimbang-konsep-omnibus-law-biladiterapkan-di-indonesia>> diakses 10 November 2020.
- Mohammad Januar Rizky, 'Ramai-Ramai Menuntut Transparansi Naskah UU Cipta Kerja', (*Hukum Online*, 12 Oktober 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f841496ad9c7/ramai-ramai-menuntut-transparansi-naskah-uu-cipta-kerja/>> diakses 12 November 2020.
- Radar Cirebon, 'Jokowi Jelaskan Dibentuknya UU Cipta Kerja', (*Radar Cirebon*, 11 Oktober 2020) <<https://www.radarcirebon.com/2020/10/11/jokowi-jelaskan-dibentuknya-uu-cipta-kerja/>> diakses 15 November 2020.
- Rio Christiawan, 'Menakar Implementasi Omnibus law' (*Kontan*, 13 November 2019) <<https://analisis.kontan.co.id/news/menakar-implementasi-omnibus-law>> diakses 13 November 2020.
- Syahrizal Sidik, 'RUU Ciptaker Disepakati, Ini Manfaatnya bagi UMKM & Pekerja' (*CNBC Indonesia*, 4 Oktober 2020) <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201004160308-4-191773/ruu-ciptaker-disepakati-ini-manfaatnya-bagi-umkm-pekerja>> diakses 17 November 2020.

Lain-lain

Bappenas, 'Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya' (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019).

ALSA,
Always be One!