

# Kajian Hukum Pembentukan UU Cipta Kerja Dalam Perspektif UU No.25 Tahun 2019

*Legal Study for The Establishment of The Employment Copyright Law in The Perspective of Law No.25 of 2019*

**Muhammad Dahlan Harahap**

Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan

Email: alanmilanisti84@gmail.com

## ABSTRAK

Proses pembentukan UU Cipta Kerja telah ditetapkan serangkaian asas baik secara formil maupun materil. Pembentukan UU Cipta Kerja cenderung mengabaikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik asas formal maupun asas materil. Rumusan masalah adalah bagaimana perancangan dan pengesahan UU No.11/2020 telah sesuai dengan UU No.15/2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bagaimana kedudukan UU No.11/2020 dalam perspektif UU No.15/2019, serta bagaimana dampak penerapan UU No.11/2020 terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis yang mengarah pada penelitian hukum yuridis normatif yakni penelitian yang dilakukan dengan cara mengacu pada norma-norma hukum yaitu meneliti terhadap bahan pustaka atau bahan sekunder. Data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perancangan dan pengesahan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja tidak sesuai dengan UU No. 12/2011 Jo. UU No.15/2019. Kedudukan UU Cipta Kerja dalam perspektif UU No.15/2019 adalah memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang lainnya. Dengan adanya Putusan MK No.91 /PUU-XVIII/2020, UU Cipta Kerja dinilai inkonstitusional bersyarat. Dampak penerapan UU No.11/2020 terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah UU Cipta Kerja memiliki cacat secara prosedural disebabkan dalam prosesnya publik tidak mengetahui naskah baku dan resmi berkaitan dengan UU Cipta Kerja tersebut.

**Kata Kunci:** Pembentukan UU, Cipta Kerja, Perspektif, UU No.25 Tahun 2019

## ABSTRACT

*The process of establishing the Job Creation Law has established a series of principles, both formally and materially. The formation of the Job Creation Law tends to ignore the principles of the formation of laws and regulations, both formal and material principles. The formulation of the problem is how the design and ratification of Law No.11/2020 is in accordance with Law No.15/2019 concerning the Formation of Legislations, what is the position of Law No.11/2020 in the perspective of Law No.15/2019, and what is the impact of its implementation. Law No.11/2020 on the system of laws and regulations in force in Indonesia The research method used is descriptive analysis that leads to normative juridical legal research, namely research conducted by referring to legal norms, namely researching library materials or secondary materials . Secondary data by processing data from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The results of the study indicate that the design and ratification of Law No. 11/2020 on Job Creation is not in accordance with Law no. 12/2011 Jo. Law No. 15/2019. With the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020, the Job Creation Law is considered conditionally unconstitutional. The impact of the implementation of Law No.11/2020 on the system of laws and regulations in force in Indonesia is that the Job Creation Law has procedural defects because in the process the public does not know the standard and official text relating to the Job Creation Act.*

**Keywords:** Formation of Law, Job Creation, Perspective, Law No. 25 of 2019

## **.PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Konsep Omnibus Law merupakan konsep baru yang digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Penyederhanaan regulasi yang ditawarkan pemerintah adalah dengan menggunakan metode *omnibuslaw*, yaitu satu undang-undang yang sekaligus merevisi beberapa undang-undang.<sup>1</sup> Kebijakan politik yang dilakukan presiden Joko Widodo dapat dikatakan sebagai keberlanjutan dari kebijakan reformasi hukum melalui penataan regulasi, dengan cara membenahi peraturan perundang-undangan yang dinilai menyulitkan dan tumpang tindih.<sup>2</sup>

Melalui pendekatan konsep Omnibus Law, pemerintah dan parlemen tidak harus melakukan revisi undang-undang satu persatu, melainkan cukup membuat satu undang-undang baru dengan cara melakukan revisi pasal-pasal dalam beberapa undang-undang sekaligus.

Proses perancangan dan pengesahan RUU Cipta Kerja dipenuhi polemik dan menuai kecaman dari sejumlah kalangan. Sebagian kelompok yang kontra, berpandangan bahwa substansi RUU Cipta Kerja menimbulkan keresahan, perumusan dan pembahasan RUU Cipta Kerja dinilai tidak transparan dan pengesahaannya dianggap terlalu tergesa-gesa.

Pada proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja memang menuai banyak kontroversi dan dianggap sebagai praktik legislasi yang buruk. Dikatakan sebagai proses legislasi yang buruk, karena di dalam proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja tidak dilakukan secara transparan dan partisipatif. Selain itu, proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja dinilai terlalu tergesa-gesa dan mengabaikan asas demokrasi.

Merujuk pada Pasal 7 Undang-Undang No.15/2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jelas bahwa didalam hierarki dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut belum ada konsep Omnibus Law sebagai satu asas dalam sumber hukum sehingga menjadi pertanyaan ialah dalam hierarki perundang-undangan posisi Omnibus Law ini apakah sejajar dengan undang-undang atau di atas undang-undang.

Penerapan undang-undang Omnibus Law akan menimbulkan paradigma pembangunan hukum yang tidak selaras dengan amanat konstitusi dan menabrak teori peraturan perundang-undangan yang sudah diatur lebih jelas didalam Undang-Undang No.15/2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, karena jika dilihat dari hirarkie perundang-undangan, maka Omnibus Law sebagai sebuah undang-undang tetap berkedudukan di bawah undang-undang dasar, namun lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka ditentukan rumusan masalah sebagai berikut: bagaimanakah perancangan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bagaimanakah pembentukan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta dampak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang belaku di Indonesia.

### **I.2 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian yang ingin dibahas adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perancangan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pembentukan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan.<sup>3</sup>

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1 Perancangan dan Pengesahan UU Cipta Kerja Terkait UU No.15 Tahun 2019**

Latar belakang menciptakan UU Cipta Kerja adalah untuk meningkatkan struktur perekonomian hampir diseluruh sektor dengan menciptakan lapangan pekerjaan, dan meningkatkan investasi serta produktivitas. UU Cipta Kerja bertujuan untuk membuat lapangan pekerjaan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan seluas-luasnya dan juga merata.<sup>4</sup>

Manfaat lain dengan disahkannya UU Cipta Lapangan Kerja adalah:

1. Menyelaraskan dan Menyederhanakan perizinan dan regulasi;
2. Pencapaian investasi yang berkualitas dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi;
3. Lapangan pekerjaan yang berkualitas akan tercipta dan pekerja terjamin kesejahteraannya secara berkesinambungan;
4. Nilai Perekonomian dan taraf hidup masyarakat mengalami peningkatan;
5. Usaha mikro mengalami peningkatan produktivitas, sehingga Indonesia mampu bersaing di dunia.<sup>5</sup>

Firman Freddy Busroh mengungkapkan beberapa kelemahan UU Cipta Kerja, yaitu:

1. Membuka peluang akan ditolak pada saat paripurna atau *judicial review*.
2. Legislatif merasa dikebiri karena proses pembentukan peraturan perundangundangan tidak melibatkan legislatif (dengan asumsi *omnibus* diterbitkan Presiden dalam bentuk Perppu);
3. Akan memengaruhi stabilitas sistem hukum nasional akibat orientasi kebijakan pemerintah yang berubah sesuai kehendak rezim yang memerintah.<sup>6</sup>

Undang-Undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta, untuk UU tertentu, melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan (lihat skema di bawah :



**Gambar 1 :**  
**Skema Proses Pembentukan Perundang-Undangan**

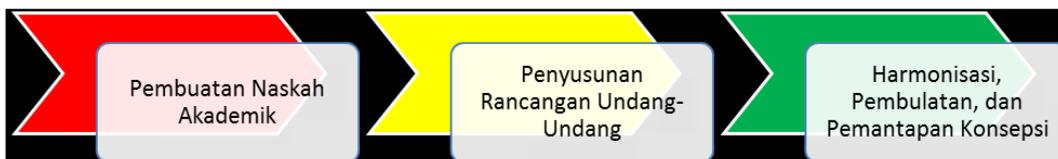
**a. Perencanaan**

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya kenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Hasil dari proses pengumpulan tersebut kemudian disaring/dipilih untuk kemudian ditetapkan oleh masing-masing pihak (Presiden, DPR dan DPD -untuk proses di DPD belum diatur). Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah, DPR dan DPD. Dalam tahap inilah seluruh masukan tersebut diseleksi dan kemudian, setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPR melalui Keputusan DPR.

**b. Penyusunan**

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:



**Gambar 2 : Skema Proses Pembentukan Unang-Undang**

- 1) Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- 2) Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk:
  - a) Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan:
    - (1) Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan Undang-Undang lain

(2) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan

b) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

c. Pembahasan

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya putusan MK 92/2012 hanya mengizinkan DPD untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, namun setelah putusan MK 92/2012, DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR.

Apa yang terjadi pada tahap pembahasan adalah saling kritik terhadap suatu RUU. Jika RUU tersebut berasal dari Presiden, maka DPR dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR akan memberikan masukan dan pendapatnya.

d. Pengesahan

Setelah ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden terkait RUU yang dibahas bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah RUU. Penandatanganan ini harus dilakukan oleh presiden dalam jangka waktu maksimal 30 hari terhitung sejak tanggal RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Jika presiden tidak menandatangani RUU tersebut sesuai waktu yang ditetapkan, maka RUU tersebut otomatis menjadi UU dan wajib untuk diundangkan. Segera setelah Presiden menandatangani sebuah RUU, Menteri Sekretaris negara memberikan nomor dan tahun pada UU tersebut.

e. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan Undang-Undang yang telah disahkan ke dalam Lembaran Negara (LN), yakni untuk batang tubung Undang-Undang dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) yakni untuk penjelasan Undang-Undang dan lampirannya, jika ada. TLN. Sebelum sebuah Undang-Undang ditempatkan dalam LN dan TLN, Menteri Hukum dan HAM terlebih dahulu membubuhkan tanda tangan dan memberikan nomor LN dan TLN pada naskah Undang-Undang. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui Undang-Undang yang akan mengikat mereka.

f. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Tahap pembahasan hanya ada pada proses pembentukan Undang-Undang. Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Perpres tidak melalui tahap pembahasan dikarenakan tidak melibatkan DPR. Perbedaan lainnya adalah dalam penyusunan Peraturan Pemerintah dan Perpres, dokumen Naskah Akademik tidak diperlukan.



Gambar 3 : Skema Penyusunan, Penetapan dan Pengundangan

#### g. Penyebarluasan

Penyebarluasan adalah kegiatan yang selalu melekat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (setelah dimaknai oleh MK dalam putusan MK 92/2012) menyebutkan bahwa, “Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah sejak Penyusunan Prolegnas, pembahasan RUU, hingga Pengundangan Undang-Undang,” hal tersebut dilakukan untuk, “memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.”

Pembentukan UU Cipta Kerja perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma.

I.C. Van der Vlies membagi asas dalam pembentukan peraturan yang patut ke dalam asas formal dan asas materil. Di mana pembagian ini dimaksudkan untuk sekedar memperjelas pengertian dan tidak mempunyai arti khusus tersendiri.<sup>7</sup>

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan beberapa ahli di atas, dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga diatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:

1. Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa 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;
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
4. Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. Asas kejelasan rumusan adalah 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
7. Asas keterbukaan, 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<sup>8</sup>

Merujuk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka asas pembentukan UU Cipta Kerja dapat dikategorikan sebagai asas formal karena berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur tentang asas materi muatan suatu peraturan perundang-undangan atau asas materil, yang terdiri dari:

pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>9</sup>

Dalam pengujian materil Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f dan huruf g, sebagai berikut:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan

Pembentukan UU Cipta Kerja dengan teknik Omnibus Law menyebabkan ketidakjelasan jenis undang-undang yang baru dibentuk, dicabut dan diubah karena digabungkannya ketiga metode tersebut dalam sebuah undang-undang. contoh: UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG **PERUBAHAN** ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. Sangat bertentangan dengan metode yang digunakan dalam UU Cipta Kerja karena tidak ada penambahan judul perubahan atau penghapusan.

Semua tahapan dan standar sebagaimana diuraikan di atas, digunakan untuk menilai keabsahan formalitas pembentukan undang-undang yang dilekatkan atau dikaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang

sedang dibahas.

Penilaian terhadap tahapan dan standar dimaksud dilakukan secara akumulatif. Dalam hal ini, jikalau minimal satu tahapan atau satu standar saja tidak terpenuhi dari semua tahapan atau semua standar yang ada, maka sebuah undang-undang dapat dikatakan cacat formil dalam pembentukannya. Artinya, cacat formil undang-undang sudah cukup dibuktikan apabila terjadi kecacatan dari semua atau beberapa tahapan atau standar dari semua tahapan atau standar sepanjang kecacatan tersebut telah dapat dijelaskan dengan argumentasi dan bukti-bukti yang tidak diragukan untuk menilai dan menyatakan adanya cacat formil pembentukan undang-undang.

## **2 Kedudukan UU Cipta Kerja Dalam Perspektif UU No.15 Tahun 2019**

UU Cipta Kerja memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka UU Cipta Kerja meskipun menggunakan metode omnibus law adalah tetap sebuah undang-undang yang pada hierarkinya tetap berkedudukan di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah.

Dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

UU Cipta Kerja mengatur materi muatan antara lain mengenai upaya negara untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya pun tidak melarang pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode Omnibus Law yang berfungsi untuk mengakomodasi beberapa materi muatan sekaligus dan telah menjadi kesepakatan bersama pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Presiden. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU Cipta Kerja adalah sebuah undang-undang yang memiliki kewenangan mutlak untuk mencabut undang-undang yang ada sebelumnya dan mengubah ketentuan undang-undang lainnya.

UU Cipta Kerja menggunakan metode Omnibus Law sebagai sebuah terobosan/inovasi dalam ilmu pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan permasalahan legislative drafting yang belum terpecahkan.

Sesuai Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya dikatakan bahwa tahapan/prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan salah satu kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk UU yang diawali dengan kegiatan Rancangan Undang-Undang (RUU) baik oleh DPR RI maupun DPD RI, kemudian

kegiatan pembahasan RUU di DPR RI untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden, sampai pada tahap akhir yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap RUU tersebut.

Terkait dengan UU Cipta Kerja, MK melihat ada hal-hal yang tidak dipenuhi selama proses pembuatan UU ini. Perbaikan yang diminta oleh MK pun menyangkut empat fase dalam pembentukan UU, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan bersama.

Point ini merupakan salah satu bukti kecacatan UU Cipta Kerja. MK melihat ada hal-hal yang tidak dipenuhi selama proses pembuatan UU ini. Perbaikan yang diminta oleh MK pun menyangkut empat fase dalam pembentukan UU, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan bersama. MK sempat meminta draf akademik UU Cipta Kerja tetapi tidak ada.

Ketentuan Pembentukan Undang-Undang secara konstitusional, tidak diatur secara lebih terperinci dalam UUD 1945. Oleh karenanya Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang yakni UU 12/2011. Artinya UUD 1945 telah hanya mendelegasikan kewenangan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan kepada UU 12/2011. Sehingga semua pembentukan perundang-undangan harus tunduk pada UU 12/2011 tanpa terkecuali termasuk UU Cipta Kerja.

Pengujian Formil UU Cipta Kerja yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan pendelegasian norma pada ketentuan tersebut, maka tolok ukur pengujian formil perkara a quo selain berdasarkan pada batu uji / tolok ukur UUD 1945, juga menggunakan UU 12/2011.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Walaupun demikian UU Cipta Kerja ini masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan pada pengujian materil Putusan Mahkamah Agung Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tidak serta merta membatalkan status UU No. 11/2020 sebagai peraturan yang berlaku di Indonesia. Mahkamah pun menjelaskan alasan UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Hal tersebut dikarenakan Mahkamah hendak menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar yang ditimbulkan. Kemudian, Mahkamah mempertimbangkan harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di samping itu, juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU Cipta Kerja. Namun Fadli Zon, seorang politikus dan juga anggota DPR Republik Indonesia berpendapat UU Ciptaker yang ada saat ini tidak bisa diimplementasikan selama perbaikan regulasi tersebut dilakukan, sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>10</sup> Sifat inkonstitusional dari UU No.11/2020 baru menjadi permanen apabila UU itu tidak diperbaiki dalam waktu dua tahun sejak putusan diucapkan.<sup>11</sup>

Sejumlah pihak berpandangan bahwa MK seharusnya membatalkan UU No. 11/2020 secara tegas tanpa syarat apapun<sup>12</sup> dengan berbagai alasan. Namun, jika dikaji lebih lanjut, keputusan MK untuk menggunakan model putusan inkonstitusional bersyarat dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020 patut diapresiasi. Bukan karena putusan itu bersifat *win-win solution*<sup>13</sup> melainkan lebih

pada pemahaman bahwa melalui putusan tersebut, MK telah menjamin nilai keadilan di masyarakat. Sebagai nilai dasar paling utama, keadilan merupakan acuan<sup>14</sup> bagi bagaimana hukum harus memperlakukan konsep kepastian dan kemanfaatan.<sup>15</sup> Termasuk dalam kaitannya dengan eksistensi putusan sebagai perwujudan konkrit dari konsep keadilan korektif.<sup>16</sup>

Pertimbangan para Hakim yang mendasari putusan pada intinya adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

- (1) Untuk mengadili perkara uji formil UU No. 11/2020, MK menggunakan UUD 1945 dan UU PPP sebagai dasar pertimbangannya. Termasuk Lampiran UU PPP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU tersebut.
- (2) Pasal 44 dan Pasal 64 UU PPP menghendaki penyusunan naskah akademik maupun rancangan UU (RUU) dilakukan sesuai dengan teknik yang telah ditentukan;
- (3) UU No. 11/2020 tidak merumuskan ketentuan mengenai pencabutan UU secara utuh dan sesuai dengan sistematika yang ditentukan dalam Lampiran II UU PPP;
- (4) UU No. 11/2020 tidak sejalan dengan rumusan baku atau standar dalam pembentukan UU. Sebab, norma yang dibentuk seolah-olah sebagai UU baru. Padahal, substansi terbesar dalam UU tersebut merupakan perubahan terhadap sejumlah UU;
- (5) Lamanya waktu membentuk UU tidak dapat dijadikan sebagai dasar pembenaran untuk menyimpangi UUD 1945 yang telah memerintahkan tata cara pembentukan UU untuk diatur dalam UU (UU PPP). MK dapat memahami tujuan penting menyusun kebijakan strategis penciptaan lapangan kerja. Akan tetapi, upaya untuk mencapainya tidak bisa dilakukan dengan melanggar tata cara yang pasti, baku dan standar dalam proses pembentukan UU;
- (6) Metode omnibus seperti yang diterapkan dalam UU No. 11/2020 tidak dapat digunakan selama belum diadopsi dalam UU tentang pembentukan UU;
- (7) UU No. 11/2020 tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 UU PPP serta tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal dikarenakan dua hal, yaitu:
  - a. Pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat yang dilakukan oleh Pembuat UU belum membahas naskah akademik dan materi perubahan UU;
  - b. Naskah akademik dan RUU Cipta Kerja tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (8) UU No. 11/2020 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat untuk menyeimbangkan unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan dalam suatu UU;

Dengan tetap memberlakukan UU 11/2020 yang telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU 11/2020 a quo, sehingga Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki UU 11/2020 berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang omnibus law yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.

Untuk pertama kalinya sejak berdiri, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil. Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja cacat secara formil. Untuk itu, Mahkamah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat.

Pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu

sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen.

Terkait perkara lain terhadap pengujian UU Cipta Kerja setelah putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, maka terhadap seluruh perkara lain tersebut dinyatakan tidak dapat diterima. Hal ini karena UU Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat sebagaimana tercantum dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Sehingga pengujian materiil UU tersebut tidak relevan lagi untuk dilanjutkan pemeriksaan karena kehilangan objek permohonan.

### **3 Dampak Pemberlakuan UU Cipta Kerja Terhadap Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Setelah Putusan MK atas UU Cipta Kerja diucapkan pada 25 November 2021, membawa dampak hukum luar biasa dalam aspek perundang-undangan dan ketatanegaraan. Secara otomatis, Putusan MK ini merontokkan bangunan hukum dan ekonomi yang telah disusun oleh Pemerintah dan DPR. Di mana tidak hanya keberlakuan UU Cipta Kerja saja yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan cacat formil, melainkan konstruksi hukum peraturan pelaksana/turunan dari UU Cipta Kerja ini juga otomatis tidak berlaku. Oleh karena itu sejak putusan tersebut MK juga melarang pemerintah untuk membuat aturan-aturan baru terkait UU Cipta Kerja ini termasuk tidak dibenarkannya untuk membentuk peraturan pelaksana baru serta tidak dibenarkannya bagi penyelenggara negara melakukan pengambilan kebijakan strategis yang dapat memberikan dampak luas dengan mendasarkan pada UU No.11 Tahun 2020.

Makna inkonstitusional bersyarat dalam Putusan MK tersebut adalah dalam 2 tahun sejak putusan tersebut diucapkan yaitu tanggal 25 November 2021 hingga 25 November 2023, UU Cipta Kerja masih berlaku dengan syarat DPR dan pemerintah harus melakukan perubahan sesuai dengan perintah dari Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 di antaranya adalah:

1. Menyusun kembali UU Cipta Kerja sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Lampiran II UU 12/2011;
2. Membuka seluas-luasnya partisipasi masyarakat yang mau mengkritisi dan memberikan masukan terhadap revisi UU Cipta Kerja; dan
3. Menghindari adanya perubahan substansi yang 'mendadak' di sela-sela proses persetujuan bersama Presiden dan DPR dan pengesahan.

Apabila UU Cipta Kerja tidak diubah sesuai dengan Putusan MK tersebut, maka secara hukum UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen (tidak berlaku. Sehingga, UU atau substansi UU lama yang sudah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali.

Putusan tersebut pun mengatur bahwa peraturan pelaksana yang sudah ada tetap berlaku. Hanya saja pemerintah tidak boleh membuat peraturan pelaksana baru dari UU Cipta Kerja.

Peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja yang masih berlaku salah satunya adalah PP 5/2021 yang diundangkan pada tanggal 2 Februari 2021. PP tersebut mengatur sistem perizinan terintegrasi melalui *Online Single Submission* (OSS) yang masih tetap berlaku dan mengikat masyarakat.

Dampak yang ditimbulkan pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagaimana yang penulis kutip:<sup>18</sup>

1. Dampaknya terhadap iklim investasi  
Beberapa di antaranya terkait standar pengupahan hingga terkait izin berbasis risiko. bila putusan MK meminta Pemerintah dan DPR merevisi, artinya aturan turunan juga harus dilakukan revisi. Jika payung hukum nya saja harus direvisi maka aturan turunannya juga perlu

diubah. Akibatnya, iklim investasi akan terganggu. Selain itu membuat status Indonesia sebagai negara dengan the most uncertainty policy atau ketidakpastian kebijakan yang tinggi.

2. Kebingungan penentuan sistem upah

Putusan peradilan tertinggi tersebut menghasilkan kebingungan akan penggunaan dasar hukum pengupahan. Atas putusan inkonstitusional tersebut membuat pengusaha dihadapkan pada pilihan penggunaan PP 36 sebagai aturan turun UU Cipta Kerja atau tidak. Mengingat dalam salah satu amar putusan MK menyatakan menengguhkan segala tindak/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan menerbitkan peraturan pelaksanaan baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja.

3. Hambatan pemulihan ekonomi

keputusan MK meminta pemerintah perbaiki UU Cipta Kerja dinilai tidak akan mengganggu kepercayaan investor kepada Indonesia. Sebab, para pemilik uang tersebut memahami dan meyakini pemerintah akan menindaklanjuti sebagaimana diminta MK. Tetapi hal itu sudah pasti akan menghambat. Investor besar kemungkinan akan *wait n see* dalam merealisasikan investasi mereka

UU Cipta Kerja yang telah diundangkan serta tidak dibatalkan mengindikasikan bahwa UU Cipta Kerja masih memiliki daya laku dan daya ikat.

Dengan demikian, suatu UU tetap berlaku atau keberlakuannya tidak terpengaruh oleh ada atau tidaknya peraturan pelaksana. Kendati demikian, kondisi tersebut memiliki kelemahan yakni kurang efektifnya pelaksanaan UU di masyarakat.

## KESIMPULAN

Perancangan dan pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sesuai dengan Undang-Undang No.15/2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memenuhi asas-asas dalam UU No. 12/2011 Juncto UU No. 5/2019 Pasal 5 yakni asas kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan asas keterbukaan. Penilaian terhadap tahapan dan standar UU Cipta Kerja dilakukan secara akumulatif. Dalam hal ini, jikalau minimal satu tahapan atau satu standar saja tidak terpenuhi dari semua tahapan atau semua standar yang ada, maka sebuah undang-undang dapat dikatakan cacat formil dalam pembentukannya.

Kedudukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam perspektif Undang-Undang No.15/2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah memiliki kedudukan yang sama dengan undang-undang lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. UU Cipta Kerja dianggap sebagai jalan keluar untuk menyederhanakan beberapa regulasi dan diharapkan dapat mengharmonisasikan aturan aturan hukum yang saling bertentangan tersebut tetapi dalam penerapannya, mendapat banyak pertanyaan dari berbagai kalangan di masyarakat, hal itu dikarenakan bahwa konsep Omnibus Law tidak dikenal dalam sistem perundangan undangan nasional sebelumnya Namun dengan adanya Putusan MK No.91 /PUU-XVIII/2020, UU Cipta Kerja dinilai inkonstitusional bersyarat. Artinya harus dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun. Sifat inkonstitusional dari UU No.11/2020 baru menjadi permanen apabila UU itu tidak diperbaiki dalam waktu dua tahun sejak putusan diucapkan.

Dampak penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang belaku di Indonesia adalah UU Cipta Kerja memiliki cacat secara prosedural disebabkan dalam prosesnya publik tidak mengetahui naskah baku dan resmi berkaitan dengan UU Cipta Kerja tersebut, dan tidak dilibatkan secara langsung dalam pembahasan dan pengesahannya, yang mana hal tersebut bertentangan dengan hak konstitusional sebagai warga negara yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terimakasih diberikan kepada:

1. Dinas Perhubungan Kota Medan, yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data-data yng berhubungan dengan judul penelitian ini
2. Bapak/Ibu pimpinan Pascasarjana (S2) Universitas Islam Sumatera Utara, yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
3. Dan kepada semua pihak atas partisipasinya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Anonim, *Legalitas*, Jurnal Hukum, Vol. 4, No. 1, Fakultas Hukum Universitas Batanghari, 2013
- Ediwarman, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sofmedia, Medan, 2015
- Catur J S Djongga, “Perlindungan Hukum Terhadap Kesejahteraan Pekerja Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, *Jurnal Surya Kencana Satu*, Vol.1 No.2 Tahun 2020
- Firman Freaddy Busroh, “Konseptualisasi *Omnibus Law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan”, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 10 No. 2, 2017
- Herman Bakir, *Filsafat Hukum: Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2005
- Roy Sanaya, *Putusan Inkonstitusional Bersyarat Sebagai Jalan Tengah Polemik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Puat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2021
- \_\_\_\_\_, *Konstruksi Teori Efek Jera Sebagai Parameter Hakim dalam Menjatuhkan Putusan Pidana*, Penelitian, Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2021
- Shanti Dwi Kartika, *Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja*, (*Jurnal Bidang Hukum, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. XII, No. 2 Thn 2020

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke –IV.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Putusan MK No.91 /PUU-XVIII/2020