

POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Shanti Dwi Kartika

1

Abstrak

Pemerintah telah membuat kebijakan strategis untuk reformasi hukum melalui RUU Cipta Kerja yang dibentuk dengan metode omnibus law. Rancangan undang-undang tersebut telah menjadi suatu legal policy dengan adanya persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR RI. Namun, berbagai polemik atas UU Cipta Kerja masih bermunculan. Oleh karena itu, tulisan ini menganalisa politik hukum UU Cipta Kerja secara formal dan material. UU Cipta Kerja ini merupakan implementasi dari politik hukum nasional untuk pembangunan hukum nasional. Politik hukum formal dari undang-undang ini ditentukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif, melalui setiap tahapan dalam pembentukannya. Politik hukum material mengimplementasikan amanat Konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Namun, pengawasan atas UU Cipta Kerja masih harus dikawal oleh semua unsur, termasuk dengan omnibus law yang belum mempunyai landasan hukum. Oleh karena itu, DPR RI perlu memastikan undang-undang ini terimplementasi, baik secara materinya maupun pengaturan turunannya. Selain itu, DPR RI perlu mengatur metode omnibus law dalam pembentukan undang-undang melalui revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pendahuluan

Pemerintah mempunyai keinginan politik (*political will*) untuk penataan regulasi, karena Indonesia masih menghadapi problem regulasi. Problem regulasi tersebut terjadi karena ada banyak regulasi (*over regulatocracy*) yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satu upaya yang diambil dengan menerapkan *omnibus law* melalui Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja. Metode *omnibus law* ini diperkenalkan pertama kali oleh Presiden Joko

Widodo pada Sidang Paripurna MPR RI dalam rangka Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Periode 2019-2024, 20 Oktober 2019.

Keinginan politik ini dapat dikatakan sebagai keberlanjutan dari kebijakan reformasi hukum melalui penataan regulasi, dengan membenahi peraturan perundang-undangan yang dinilai menyulitkan dan tumpang tindih (Kartika, 2016). Keinginan politik tersebut telah ditindaklanjuti dengan pembentukan RUU Cipta Kerja. RUU Cipta Kerja telah menjadi UU Cipta Kerja sebagai



suatu kebijakan hukum (*legal policy*), dengan adanya persetujuan bersama (*legal approval*) antara Presiden dengan DPR RI pada 5 Oktober 2020.

Undang-undang ini secara formal berada pada tahap pengesahan dari Presiden Joko Widodo, paling lambat 30 hari sejak terjadi *legal approval* atas RUU Cipta Kerja sehingga menjadi *legal policy*. Naskah final UU Cipta Kerja sudah diserahkan secara resmi oleh DPR RI kepada Pemerintah, untuk mendapatkan pengesahan dari presiden. Menurut Donny Gahril Adian, pemerintah tidak akan mengkaji kembali UU Cipta Kerja, karena undang-undang ini secara substansi sudah sesuai dengan keinginan pemerintah sebagai inisiator (Prasetyo, 2020).

UU Cipta Kerja sebagai *legal policy* merupakan prestasi legislasi untuk reformasi hukum di Indonesia. Kehadiran undang-undang ini menimbulkan pro dan kontra, serta diskusi di ruang publik. Ada berbagai polemik dan catatan kritis terhadap UU Cipta Kerja dari seluruh elemen masyarakat, baik mengenai formal pembentukannya dengan *omnibus law* maupun materi muatannya. Publik menilai UU Cipta kerja ini sebagai produk legislasi yang buruk, baik dari prosedur pembentukannya maupun materi muatan yang mengandung masalah (The Conversation, 2020). Meskipun menuai kritik, Bank Dunia memberikan dukungan kepada Pemerintah atas UU Cipta Kerja dan menilainya sebagai upaya reformasi besar untuk menjadikan Indonesia lebih kompetitif dan mendukung aspirasi jangka panjang untuk masyarakat yang sejahtera (Worldbank, 2020).

Pembentukan UU Cipta Kerja penuh dinamika, sejak digulirkan pertama kali oleh Presiden Joko

Widodo. Ini sangat menarik dilihat bagaimana politik hukumnya. Berkaitan dengan politik hukum ini, dapat dilihat dari politik hukum saat masih rancangan undang-undang dan politik hukum ketika sudah menjadi suatu kebijakan hukum (*legal policy*). Berdasarkan beberapa hal tersebut, permasalahan hukum yang dikaji dalam tulisan ini berkaitan dengan politik hukum UU Cipta Kerja. Politik hukum ini dilihat dari keseluruhan aspek pembentukan UU Cipta Kerja sebagai suatu *legal policy*. Kajian ini bertujuan untuk menganalisa politik hukum UU Cipta Kerja, baik secara formal maupun materiil.

Politik Hukum Formal UU Cipta Kerja

Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak bisa dipisahkan dari politik hukum, karena menentukan arah kebijakan hukum suatu negara. Politik hukum formal UU Cipta Kerja dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Politik hukum UU Cipta Kerja bermula dari keinginan politik (*political will*) Presiden untuk membentuk UU Cipta Kerja dengan metode hukum untuk semua/segalanya (*omnibus law*). Ini dimaksudkan untuk penyederhanaan regulasi dan deregulasi pengaturan yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah melalui *omnibus law* berupa UU Cipta Kerja (Presiden, 2019: 7).

Adanya *political will* dari Presiden Joko Widodo untuk membuat UU Cipta Kerja sebagai *omnibus law* merupakan awal tahap perencanaan. Ini merupakan wujud transplantasi *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Omnibus law* dikenal sebagai metode pembentukan

undang-undang untuk mengubah dan memadukan pengaturan secara sekaligus yang berasal berbagai undang-undang. Metode ini berbeda dengan metode pada umumnya, karena ruang lingkupnya mencakup materi muatan yang beragam dan pasal yang banyak, serta mempunyai tingkat kompleksitas tinggi.

Metode *omnibus law* diimplementasikan dalam UU Cipta Kerja, dengan membentuk suatu kumpulan perubahan yang berasal dari 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang ke dalam satu undang-undang. Namun, metode ini tidak menjadikan UU Cipta Kerja lebih tinggi daripada undang-undang lainnya. Keuntungan menggunakan metode ini, yaitu mempersingkat proses legislasi, mencegah kebuntuan dalam pembahasan, efisiensi biaya proses legislasi, harmonisasi pengaturan akan terjaga. Adapun kelemahannya, yaitu pragmatis dan kurang demokratis, membatasi ruang partisipasi, mengurangi ketelitian dan kehati-hatian dalam penyusunan, dan potensi melampaui ketentuan dalam konstitusi.

Untuk mewujudkannya, RUU Cipta Kerja disepakati menjadi salah satu RUU dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahun 2020. Ini berarti telah ada kesepakatan antara DPR RI, DPD RI, dan Presiden untuk menjadikan RUU tersebut sebagai agenda pembangunan hukum nasional, untuk mengatasi permasalahan regulasi, menciptakan lapangan kerja, dan memberdayakan UMKM. Ini merupakan wujud nyata dari implementasi politik hukum nasional, meskipun pemerintah belum siap dengan draf rancangan undang-undang dan naskah akademik untuk RUU Cipta Kerja, pada saat penetapan sebagai RUU Prioritas 2020.

Untuk mewujudkan prolegnas tersebut, naskah akademik dan draf RUU Cipta Kerja disusun pada tahap penyusunan secara teknokratik, yang kemudian diserahkan kepada DPR RI melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tertanggal 7 Februari 2020. Ini berarti ada peralihan politik hukum formal dalam pembentukan UU Cipta Kerja untuk dibahas oleh lembaga legislasi. Tahap perencanaan dan tahap penyusunan ini dinilai telah terjadi cacat formil. Belum adanya draf RUU dan naskah akademik ini tidak memenuhi prasyarat dari suatu RUU dalam Prolegnas dan RUU Prioritas. Pemerintah dinilai tidak pernah memberikan akses publik untuk memberikan masukan terhadap RUU tersebut. Ini bertentangan dengan prinsip partisipasi dan keterbukaan sebagaimana diatur UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 (Kartika, 2020). Politik hukum formal pada tahap penyusunan ini berujung pada pengajuan gugatan tata usaha negara dengan perkara no. 97/G/2020/PTUN-JKT mengenai pembatalan Surat Presiden atas RUU Cipta Kerja.

Tahap pembahasan lebih bersifat politik formal oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, diawali Pembicaraan tingkat I dilakukan DPR RI dan Pemerintah melalui Badan Legislasi DPR RI, sejak 14 April 2020-3 Oktober 2020. Selanjutnya, Pembicaraan Tingkat II berupa persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR RI atas RUU Cipta Kerja dalam rapat paripurna 5 Oktober 2020, sehingga menjadi UU Cipta Kerja. UU Cipta Kerja telah disampaikan kepada pemerintah pada

14 Oktober 2020, untuk dilakukan pengesahan oleh presiden paling lambat 4 November 2020. Setelah jangka waktu pengesahan berakhir, 30 hari sejak ada persetujuan bersama, UU Cipta Kerja dengan atau tanpa ditandatangani oleh presiden harus dilakukan pengundangan dalam lembaran negara oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Ini berarti UU Cipta Kerja akan berlaku secara sah otomatis demi hukum, jika tidak mendapatkan pengesahan dari presiden. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Dengan demikian bagi masyarakat, baik perorangan, kelompok orang, maupun badan usaha/badan hukum, yang merasa dirugikan dan/atau dilanggar hak asasi manusia dengan hadirnya undang-undang ini, serta undang-undang ini dinilai bertentangan dengan konstitusi secara formal dan/atau materi dapat mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Politik Hukum Material UU Cipta Kerja

Politik hukum ini berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan negara, yaitu Indonesia sebagai negara hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting dalam negara hukum, untuk memastikan keteraturan dalam penyelenggaraan negara. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini tidak bisa dilepaskan dari Pancasila dan UUD NRI Tahun

1945 sebagai sumber hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan publik mempunyai indikator konstitusional sebagai pembenar, yaitu Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa serta tujuan bernegara dan fungsi negara dan norma dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945. Indikator konstitusional ini merupakan titik tekan dari politik hukum material yang seharusnya tergambar dari materi muatan peraturan perundang-undangan.

UU Cipta Kerja mempunyai dasar konstitusional untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana ditentukan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, didasarkan juga pada Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, berkaitan dengan hak asasi atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk itu, pemerintah wajib memenuhi hak atas pekerjaan warga negaranya. Undang-undang ini juga dilatarbelakangi dengan kebutuhan penciptaan lapangan kerja yang berkualitas, karena jumlah angkatan kerja yang tidak bekerja masih cukup tinggi, yaitu 45,84 juta orang, penduduk bekerja informal sebanyak 70,48 juta orang, serta masih ada kebutuhan kenaikan upah (Penjelasan Umum UU Cipta Kerja). Untuk menciptakan dan memperluas kesempatan kerja, diambil kebijakan strategis melalui peningkatan investasi serta mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas koperasi dan UMKM.

UU Cipta Kerja ini juga merupakan reformasi ekonomi yang dilakukan oleh DPR RI bersama dengan pemerintah. Undang-undang ini secara materi memberikan kemudahan dalam berusaha dan deregulasi, sehingga terjadi perubahan fundamental ekonomi melalui investasi,

koperasi, dan UMKM, sehingga diharapkan akan berimplikasi pada peningkatan tenaga tenaga produktif. Dengan demikian reformasi hukum yang dilakukan dengan undang-undang ini berbanding lurus dengan reformasi ekonomi, karena regulasi yang semakin restriktif dengan alur birokrasi akan menghambat pertumbuhan dan perkembangan perekonomian. Arsitektur regulasi ketenagakerjaan dalam UU Cipta Kerja juga dapat membuat tenaga kerja Indonesia lebih kompetitif sehingga dapat meningkatkan daya saing bangsa.

Peran DPR RI Pasca-Pengundangan

DPR RI telah melakukan fungsi legislasinya selama pembentukan UU Cipta Kerja, baik di tahap perencanaan melalui prolegnas maupun pembahasan RUU Cipta Kerja. Setelah proses pengesahan dan pengundangan, DPR RI masih harus melaksanakan fungsi pengawasan, terkait dengan implementasi dari undang-undang ini. Pengawasan juga harus dilakukan terhadap pelaksanaan pendelegasian pengaturan ke dalam peraturan perundang-undangan. DPR RI juga perlu segera melakukan revisi terhadap UU No. 12 Tahun 2011, sehubungan dengan metode *omnibus law* yang diadopsi dalam skema pembentukan undang-undang di Indonesia. Selain ketiga fungsi utamanya, DPR RI mempunyai kuasa di persidangan Mahkamah Konstitusi. Hal ini terkait dengan adanya gugatan yang telah didaftarkan ke Mahkamah Konstitusi atas UU Cipta Kerja.

Penutup

UU Cipta Kerja telah terbentuk dengan metode *omnibus law*. Undang-undang ini merupakan salah satu upaya reformasi hukum dan reformasi ekonomi, sebagai implementasi

politik hukum dalam pembangunan hukum nasional. Politik hukum formal dari undang-undang ini ditentukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif, melalui setiap tahapan dalam pembentukannya. Politik hukum material ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Namun demikian, *omnibus law* masih memerlukan landasan hukum operasionalnya dan diawasi pelaksanaan undang-undang ini oleh semua unsur. Oleh karena itu, DPR RI memastikan undang-undang ini terimplementasi, baik secara materinya maupun pengaturan turunannya. Selain itu, DPR RI perlu mengatur metode *omnibus law* dalam pembentukan undang-undang melalui revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Referensi

- Ananda, Putra. 2020. "Naskah Final UU Ciptaker Jadi Patokan". *Media Indonesia*, 12 Oktober 2020, hal. 1.
- Gobel, Rahmat. 2020. "Momentum Lompatan Besar". *Media Indonesia*, 13 Oktober 2020, hal. 6.
- Kartika, Shanti Dwi. 2016. "Pembentukan Kebijakan Reformasi Hukum". *Info Singkat*, Vol. VIII No. 19/I/P3DI/Oktober/2016.
- Kartika, Shanti Dwi. 2020. "Politik Hukum RUU Cipta Kerja". *Info Singkat*, Vol. XII, No. 4/II/Puslit/Februari/2020.
- "Pandangan Akhir Fraksi: Demokrat- PKS Tolak RUU Ciptaker", 5 Oktober 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201005173354-32-554625/pandangan-akhir-fraksi-demokrat-pks-tolak-ruu-ciptaker>, diakses 21 Oktober 2020.

- Prasetyo, Andhika. 2020. "Pemerintah Kebut Aturan Turunan". *Media Indonesia*, 15 Oktober 2020.
- "RUU Cipta Kerja: Buruh Menolak Ikut Membahas Aturan Turunan." *Kompas*, 21 Oktober 2020.
- Susanti, Bivitri. 2020. "Politik Hukum Omnibus Cipta Kerja", 10 Oktober 2020. <https://kompas.id/baca/opini/2020/10/10/politik-hukum-omnibus-cipta-kerja/>, diakses 22 Oktober 2020.
- The Conversation. 2020. "Ada Dua Peluang Membatalkan Omnibus Law UU Cipta Kerja Sesuai Hukum, Mana yang Lebih Tepat?", 16 Oktober 2020. <https://theconversation.com/ada-dua-peluang-membatalkan-omnibus-law-uu-cipta-kerja-sesuai-hukum-mana-yang-lebih-tepat-147995>, diakses 18 Oktober 2020.
- Worldbank. 2020. "Pernyataan Bank Dunia mengenai Undang-Undang Cipta Kerja" 16 Oktober 2020. <https://www.worldbank.org/in/news/statement/2020/10/16/world-bank-statement-on-omnibus-law-job-creation>, diakses 17 Oktober 2020.
- Yasin, Muhammad. "Plus Minus Metode Omnibus Law", 19 Oktober 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f8bd2cf64081/plus-minus-metode-omnibus-law-i/>, diakses 21 Oktober 2020.



Shanti Dwi Kartika
shanti.kartika@dpr.go.id

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Janabadra Yogyakarta tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku Dinamika Pendidikan di Indonesia" (2012), "Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah" (2012), dan "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi" (2013).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.