

POLITIK HUKUM RUU CIPTA KERJA

Shanti Dwi Kartika

1

Abstrak

RUU Cipta Kerja telah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR dan masih menimbulkan kekhawatiran publik. Tulisan ini mengkaji politik hukum dari pembentukan RUU Cipta Kerja secara formal dan materiil. Politik hukum RUU Cipta Kerja masih bergerak dinamis sejak adanya political will untuk membentuk undang-undang cipta kerja dan pemberdayaan UMKM dengan menerapkan omnibus law. Arah politik hukumnya adalah pembuatan hukum baru yang bersifat omnibus law dalam rangka penciptaan lapangan kerja. Secara formal, politik hukum sudah selesai di eksekutif dan akan dilanjutkan pembahasan di DPR. Adapun politik hukum materiil dari RUU Cipta Kerja akan berimplikasi pada sejumlah undang-undang, kewenangan, serta hak dan kewajiban. Untuk itu, DPR dalam pembahasan RUU Cipta Kerja harus melakukan pemetaan peraturan perundang-undangan (*legal mapping*), mendapatkan dukungan publik (*people endorsement*) dan dukungan politik (*political endorsement*) sebelum ada persetujuan hukum (*legal approval*) antara DPR dengan Presiden agar produk hukum yang dihasilkan lebih aspiratif dan berkarakter hukum progresif.

Pendahuluan

DPR pada Rapat Paripurna ke-8 Masa Persidangan II Tahun Sidang 2019-2020 menetapkan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020 (Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020), salah satunya Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja (RUU Cipta Lapangan Kerja) yang bersifat *omnibus law*. Nomenklatur RUU Cipta Lapangan Kerja kemudian berubah menjadi RUU Cipta Kerja. RUU Cipta Kerja sudah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR pada 12 Februari 2020,

melalui Surat Presiden No. R-06/Pres/02/2020 tertanggal 7 Februari 2020 mengenai penyampaian RUU Cipta Kerja beserta dengan naskah akademiknya.

Rencana untuk menerbitkan RUU Cipta Kerja sebagai suatu kebijakan hukum (*legal policy*) menjadi perhatian publik, karena *omnibus law* belum dikenal dalam sistem hukum Indonesia, ada resentralisasi kewenangan di pemerintah pusat, berpengaruh pada hak tenaga kerja, serta keberpihakan pada investor. Selain itu, pembuatan RUU Cipta



Kerja dengan konsep *omnibus law* mempunyai indikasi bersifat tertutup karena tidak melibatkan masyarakat pada tahap penyusunan oleh Pemerintah.

Ketua Koordinator Advokasi BPJS mengatakan peran masyarakat penting untuk memastikan produk RUU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan Konstitusi tetapi tidak terakomodasi (Rosana, 2020). Selain itu, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) menilai Pemerintah menutupi informasi terkait *omnibus law* RUU Cipta Kerja karena Pemerintah menyatakan informasi bersifat rahasia mengenai draf RUU Cipta Kerja (Putri, 2020). Ini bertentangan dengan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019.

Beberapa hal tersebut, menunjukkan ada dinamika dalam pembentukan RUU Cipta Kerja, baik secara formal maupun materiil. Atas dasar itu, tulisan ini mengkaji politik hukum formal dan politik hukum materiil dalam pembentukan RUU Cipta Kerja.

Politik Hukum Formil RUU Cipta Kerja

Politik hukum RUU Cipta Kerja terdiri atas politik hukum formal dan materiil. Politik hukum formal dilihat dari proses terbentuknya suatu *legal policy*, sedangkan politik hukum materiil dilihat dari materi pengaturan atau norma dalam suatu *legal policy*. Politik hukum RUU Cipta Kerja bermula sejak ada *political will* Pemerintah untuk

melakukan penyederhanaan dan deregulasi undang-undang yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) melalui *omnibus law* (Presiden, 2019: 7). Ini dilatarbelakangi dengan dinamika perubahan global yang perlu direspons cepat dan tepat, sehingga diperlukan reformulasi kebijakan karena akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi (Perekonomian RI, 2020: 5). Atas dasar itu, dibentuk RUU Cipta Kerja yang merupakan inisiatif Pemerintah dan masuk dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020. RUU Cipta Kerja dimaksudkan untuk: *pertama*, menciptakan hukum yang fleksibel, sederhana, kompetitif, dan responsif demi terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana amanat Konstitusi, dan *kedua*, mengembangkan sistem hukum yang kondusif dengan menyinkronkan undang-undang melalui satu undang-undang saja melalui *omnibus law* (Aini, 2020).

Terbentuknya RUU Cipta Kerja menunjukkan telah ada politik hukum dari eksekutif untuk dilanjutkan melalui proses legislasi. Saat ini pemerintah sedang melakukan aktivitas untuk menentukan pola atau cara membentuk hukum dan memperbarui hukum melalui proses legislasi, sehingga terbentuk suatu *legal policy* yang bersifat sebagai hukum yang akan diberlakukan untuk penciptaan lapangan kerja. Ini berarti politik hukum dari RUU Cipta Kerja adalah pembentukan hukum dengan menerapkan *omnibus law* dalam perumusan hukum untuk peningkatan investasi sehingga tercipta lapangan kerja. Adapun arah politik hukum RUU Cipta Kerja, yaitu pembentukan hukum

baru dengan mengadopsi konsep *omnibus law* untuk simplifikasi regulasi dengan pemangkasan, penyederhanaan, dan deregulasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan cipta kerja. *Omnibus law* ini merupakan terobosan hukum yang dapat menjadi penggerak (*trigger*) bagi penguatan kapasitas Indonesia sebagai negara hukum dan fungsi legislasi DPR.

Politik hukum ini mencakup serangkaian tahapan pembentukan RUU Cipta Kerja mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keseluruhan tahapan tersebut akan memengaruhi karakter RUU Cipta Kerja sebagai suatu produk hukum. Secara formal, RUU Cipta Kerja telah berproses di eksekutif untuk dilanjutkan dengan pembahasan bersama legislatif. Dalam setiap proses politik hukum dari RUU Cipta Kerja, harus melibatkan seluruh elemen bangsa karena hukum dalam proses tidak dapat dipandang sebagai pasal-pasal bersifat imperatif atau keharusan-keharusan bersifat *das sollen*, tetapi harus dipandang sebagai subsistem dalam kenyataan (*das sein*) yang sangat ditentukan oleh dinamika dalam perumusan materi dan normanya (Mahfud: 2010, 9).

Untuk itu, DPR perlu segera menindaklanjuti rencana pemerintah untuk membentuk produk hukum dengan skema *omnibus law* melalui RUU Cipta Kerja. Meskipun *omnibus law* belum dikenal dalam sistem hukum Indonesia, DPR dalam melakukan proses pembahasan RUU Cipta Kerja tetap mengacu pada Bab VI bagian ketujuh tentang Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014

tentang Tata Tertib. Berdasarkan landasan hukum tersebut, Pimpinan akan mengadakan rapat pimpinan untuk memutuskan sikap DPR atas RUU Cipta Kerja, yang hasilnya disampaikan dan dibahas oleh Badan Musyawarah (Bamus) DPR. Atas dasar itu, Bamus DPR akan menugaskan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas RUU Cipta Kerja. Penetapan alat kelengkapan DPR untuk pembahasan akan diputuskan dalam rapat paripurna. Mengingat materi muatan yang cukup komprehensif, terkait dengan beberapa Undang-undang, dan melibatkan banyak sektor, sebaiknya yang ditugaskan untuk pembahasan adalah Badan Legislasi atau Pansus.

Namun, pembentukan RUU Cipta Kerja masih memerlukan upaya untuk menjembatani aspirasi semua pihak agar sesuai dengan tujuan pembentukan dan bisa diterima oleh semua kalangan dan produk legislasi yang dihasilkan dapat mengakomodasi seluruh kepentingan secara seimbang (Media Indonesia, 14 Februari 2020). Untuk itu, pembahasan RUU Cipta Kerja harus dilakukan secara mendalam dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (Kompas, 14 Februari 2020). Oleh karena itu, pembahasan di DPR ini harus melibatkan masyarakat melalui dukungan publik (*people endorsement*) selain dukungan politik (*political endorsement*) sebelum akhirnya ada persetujuan hukum (*legal approval*) berupa persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden sebagaimana diamanatkan Konstitusi. Hal ini penting untuk memastikan ada dukungan seluruh unsur rakyat Indonesia, yaitu birokrasi, akademisi, dunia usaha dan dunia industri, masyarakat/

pekerja, dan media massa dalam proses pembentukan rancangan undang-undang. *People endorsement* dapat dilakukan melalui penjangkaran aspirasi dalam rapat dengar pendapat umum, forum diskusi, dan jajak pendapat masyarakat supaya terpenuhinya asas keterbukaan dalam pembahasan rancangan undang-undang sehingga mencerminkan perjuangan kepentingan rakyat melalui lembaga legislatif. Selanjutnya, *political endorsement* dilakukan melalui anggota dan fraksi di DPR, anggota dan kelompok anggota di DPD, serta partai politik. Untuk itu, DPR harus membuka akses bagi publik untuk memberikan masukan pada RUU Cipta Kerja.

Politik Hukum Materiil RUU Cipta Kerja

Secara materiil, politik hukum RUU Cipta Kerja berkaitan dengan isi kebijakan sebagai dasar pembenaran bagi perbuatan pemerintah dalam menetapkan *ius constitutum* berupa RUU Cipta Kerja. Berdasarkan konsiderans menimbang, dasar pembenaran dari RUU Cipta Kerja, yaitu: (1) negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak melalui cipta kerja untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur; (2) penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui cipta kerja di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi; (3) penyesuaian berbagai aspek pengaturan untuk mendukung cipta kerja; dan (4) pengaturan yang berhubungan dengan kemudahan dan perlindungan UMKM, peningkatan ekosistem investasi, percepatan proyek strategis nasional, dan perlindungan pekerja tersebar di berbagai undang-

undang sektoral yang saat ini tidak memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja sehingga perlu dilakukan perubahan melalui pembentukan UU dengan menggunakan metode *omnibus law*. Keempat hal tersebut menunjukkan bahwa RUU Cipta Kerja secara filosofis ingin memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kondisi perekonomian nasional yang dipengaruhi oleh globalisasi ekonomi, serta penyerapan tenaga kerja menjadi latar belakang sosiologis, sedangkan aspek yuridis berupa pengaturan yang masih tersebar di beberapa undang-undang sektoral serta penerapan *omnibus law* merupakan landasan yuridis RUU Cipta Kerja.

Selain itu, RUU Cipta Kerja secara materi muatan terdapat beberapa isu krusial, salah satunya penguatan kewenangan pusat. Ini berkaitan dengan penataan kewenangan dalam rangka pemangkasan birokrasi untuk perizinan, yang berdampak pada penarikan sejumlah kewenangan pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Resentralisasi kewenangan ini menurut Djohermansyah Djohan berseberangan dengan desentralisasi yang sudah diterapkan sejak era reformasi (Kompas, 18 Februari 2020). Adapun sejumlah kewenangan pemerintah daerah tersebut, antara lain, *pertama*, Pasal 166 angka 3 RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015 (UU Pemerintahan Daerah). Ketentuan dalam RUU Cipta Kerja tersebut menyatakan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota

dapat dibatalkan, yaitu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan peraturan presiden. Hal ini bertentangan dengan mekanisme hukum beracara karena yang bisa membatalkan peraturan daerah adalah Mahkamah Agung. Kedua, Pasal 23 angka 23 RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 63 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak lagi mempunyai tugas dan kewenangan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan adanya norma tersebut, RUU Cipta Kerja masih perlu ditinjau ulang dan dilakukan kajian yang mendalam agar konstruksi pemerintahan daerah yang dibangun melalui RUU Cipta Kerja sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan sesuai dengan makna otonomi dan desentralisasi yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Pemerintahan Daerah.

Beberapa hal tersebut menunjukkan RUU Cipta Kerja secara materi bersinggungan dengan banyak undang-undang sehingga berpotensi terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horizontal. Selain itu, beberapa norma dalam RUU Cipta Kerja akan berdampak pada kewenangan pemerintahan serta hak dan kewajiban bagi perorangan dan badan usaha. Hal ini mengingat RUU Cipta Kerja dimaksudkan sebagai rancangan undang-undang yang bersifat *omnibus law* sehingga akan berpengaruh pada sekitar 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang dan juga pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu DPR perlu mengkaji dari sisi

substansi dan sinkronisasi undang-undang yang terkait dengan RUU Cipta Kerja sebelum melakukan pembahasan bersama dengan Pemerintah. Untuk itu, harus dilakukan pemetaan peraturan perundang-undangan (*legal mapping*) yang terkait dengan materi *omnibus law* cipta kerja ini serta memperhatikan kebutuhan, potensi, dan aspirasi masyarakat sehingga produk hukum yang dihasilkan lebih aspiratif dan berkarakter hukum progresif yang memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara komprehensif integral mengatur kepentingan cipta kerja dari perspektif seluruh pemangku kepentingan.

Penutup

Politik hukum RUU Cipta Kerja terus bergerak sangat dinamis sejak ada *political will* dari Pemerintah berupa penerapan *omnibus law* untuk cipta lapangan kerja dan pemberdayaan UMKM. Adapun arah politik hukum ini yaitu perumusan dan pembentukan hukum baru bersifat *omnibus law*. Secara formal, politik hukum ini sudah selesai di eksekutif dengan diserahkannya RUU Cipta Kerja pada DPR. Saat ini, politik hukum formal pada tahap pembahasan DPR, tetapi belum dimulai prosesnya. Adapun politik hukum materiil dari RUU Cipta Kerja masih terdapat beberapa materi muatan yang krusial yang akan berimplikasi yuridis pada sejumlah undang-undang dan kewenangan pemerintahan, serta hak dan kewajiban perorangan dan/atau badan usaha. Atas dasar itu, sebelum pembahasan RUU Cipta Kerja, DPR harus melakukan pemetaan peraturan perundang-undangan (*legal mapping*), mendapatkan dukungan masyarakat (*people endorsement*) dan dukungan politik (*political endorsement*) sebelum

ada persetujuan hukum (*legal approval*) antara DPR dengan Presiden agar produk hukum yang dihasilkan lebih aspiratif dan berkarakter progresif.

Referensi:

- Aini, Nur. 2020. "Jokowi Minta MK Dukung *Omnibus Law*". 28 Januari 2020, <https://republika.co.id/berita/q4syac382/jokowi-minta-mk-dukung-ltemgtomnibus-lawltemgt>, diakses 18 Februari 2020.
- "Libatkan Semua Pihak di Pembahasan", *Kompas*, 14 Februari 2020, hal. 1.
- MD., Mahfud. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Mulyana, Cahya. "Jembatani Aspirasi Semua Kalangan", *Media Indonesia*, 14 Februari 2020, hal. 1.
- "Penjelasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja", Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, Jakarta, 12 Februari 2020.

"Perhatikan Aspirasi Pemda", *Kompas*, 18 Februari 2020 hal. 1.

"Pidato Presiden RI pada Sidang Paripurna MPR RI dalam rangka Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode 2019-2024". Jakarta: Presiden RI, 20 Oktober 2019.

Putri, Budiarti Utami. 2020. "Kontras Singgung Pemerintah yang Tertutup soal *Omnibus Law Cilaka*", 17 Februari 2020, <https://nasional.tempo.co/read/1308489/kontras-singgung-pemerintah-yang-tertutup-soal-omnibus-law-cilaka/full&view=ok>, diakses 21 Februari 2020.

Rosana, Fransisca Christy. 2020. "DPR Didesak Libatkan Buruh Bahas RUU Cipta Kerja", 17 Februari 2020, <https://bisnis.tempo.co/read/1308449/dpr-didesak-libatkan-buruh-bahas-ruu-cipta-kerja>, diakses 21 Februari 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.