



SKRIPSI

**IMPLEMENTASI ASAS PENGAYOMAN DAN ASAS KEPASTIAN
HUKUM TERHADAP OMNIBUS LAW UNDANG-UNDANG NOMOR 11
TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA**

**OLEH
ASDAR NOR
B011171416**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

IMPLEMENTASI ASAS PENGAYOMAN DAN ASAS KEPASTIAN HUKUM
TERHADAP OMNIBUS LAW UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN
2020 TENTANG CIPTA KERJA

OLEH

ASDAR NOR

B011171416

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI ASAS PENGAYOMAN DAN ASAS KEPASTIAN HUKUM
TERHADAP OMNIBUS LAW UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN
2020 TENTANG CIPTA KERJA**

Disusun dan diajukan oleh

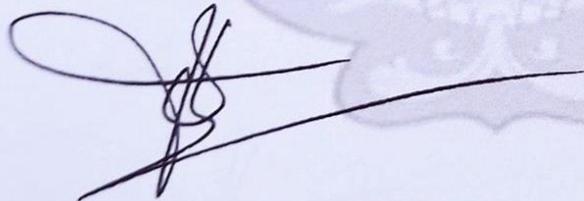
**ASDAR NOR
B011171416**

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 7 Februari 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

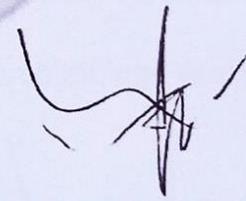
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marwati Riza SH., M.Si
NIP. 19640824 199103 2 002



Muh. Zulfan Hakim SH., MH
NIP. 19751023 200801 1 010

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,



Dr. Maskun SH., LL.M.
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Asdar Nor

Nomor Induk Mahasiswa : B011171416

Peminatan : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Implementasi Asas Pengayoman dan Asas
Kepastian Hukum terhadap Omnibus Law
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang
Cipta Kerja

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 7 Januari 2022

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marwati Riza SH., M.Si
NIP: 196408241991032002

Pembimbing Pendamping



Muh. Zulfan Hakim SH., MH
NIP: 197510232008011010

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ASDAR NOR
N I M : B011171416
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Implementasi Asas Pengayoman dan Asas Kepastian Hukum terhadap Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2022

a.n. Dekan,

Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,M.H.,M.A.P.
NIP. 19731231199903 1 003

ABSTRAK

ASDAR NOR (B011171416), Implementasi Asas Pengayoman dan Asas Kepastian Hukum terhadap Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dibawah bimbingan Marwati Riza sebagai Pembimbing I dan Zulfan Hakim sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi asas pengayoman terhadap perumusan materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan dan untuk mengetahui implementasi asas kepastian hukum terhadap materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif sebagai jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini. Setiap bahan hukum dikaji dengan sifat penelitian diskriptif-analitis yang didapatkan melalui metode kajian kepustakaan. Penelitian ini menggunakan jenis analisis kualitatif yang disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan permasalahan serta penyelesaiannya yang berkaitan dengan rumusan masalah yang dibuat dengan menggunakan logika deduktif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perumusan materi muatan UU Cipta Kerja yang tidak melibatkan organisasi buruh dan tidak mendengarkan aspirasi keinginan para buruh atau pekerja saat demonstrasi penolakan menyimpang dari makna asas pengayoman, dan materi muatan UU Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan yang kurang menjamin hak dan kewajiban para buruh atau pekerja dengan tidak mencerminkan kesesuaian dengan Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 menyimpang dari makna asas kepastian hukum, yang harus diimplementasikan dalam pembentukan materi muatan suatu produk hukum.

Kata Kunci :

Implementasi; Asas Pengayoman; Asas Kepastian Hukum; Omnibus Law

ABSTRACT

ASDAR NOR (B011171416), Implementation of the Principle of Protection and the Principle of Legal Certainty on the Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 concerning Job Creation. Under the guidance of Marwati Riza as Supervisor I and Zulfan Hakim as Supervisor II.

This study aims to determine the implementation of the principle of protection for the formulation of the omnibus law content material, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 concerning Job Creation in the employment cluster and to determine the implementation of the principle of legal certainty on the omnibus law content material of Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 concerning Job Creation in employment cluster.

This study uses normative legal research methods as the type of research used in this study. Each legal material is reviewed with a descriptive-analytical nature of research obtained through the literature review method. This study uses a type of qualitative analysis that is presented descriptively, namely by explaining the problems and their solutions related to the formulation of the problem which is made using deductive logic.

The results of this study indicate that the formulation of the content of the Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 concerning Job Creation that does not involve labor organizations and does not listen to the aspirations of the workers wishes during demonstrations of rejection deviates from the meaning of the principle of protection, and the content of the Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 concerning Job Creation on labor clusters does not guarantee the rights and obligations of the workers who do not reflect conformity with Article 27 paragraph (2) of the UUD NRI 1945 deviating from the meaning of the principle of legal certainty, which must be implemented in the formation of the content of a legal product.

Keywords :

Implementation; Principle of Protection; Principle of Legal Certainty; Omnibus Law

KATA PENGANTAR

Penulis dengan penuh rasa syukur mengucapkan *Alhamdulillah rabbil 'alamin*, segala puji bagi Allah Tuhan Semesta Alam atas segala limpahan kasih dan sayang-Nya. Atas kehendak dan kuasa-Nyalah sehingga dengan segala kelemahan dan keterbatasan yang dimiliki penulis, penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul : “Implementasi Asas Pengayoman dan Asas Kepastian Hukum terhadap Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”.

Shalawat dan salam senantiasa penulis haturkan kepada *Rasulullah wa Nabiyyullah Muhammad Shallallahu 'alaihi wasallam*. Beliau *rule model* penulis dalam segala aspek kehidupan. Semoga Allah Ta'ala selalu memberikan limpahan rahmat dan berkah-Nya kepada Beliau, keluarganya, para sahabatnya, dan seluruh pengikutnya hingga akhir zaman.

Ucapan terima kasih tak terhingga penulis sampaikan kepada orang tua penulis, yaitu Ibunda Nurwahidah dan Ayahanda Drs, H. Hamzah Mursali M.Pd. Atas segala kasih sayang dan jerih payah yang selama ini telah dikorbankan demi kesuksesan penulis. Penulis juga menyampaikan rasa terima kasih sebanyak-banyaknya kepada seluruh

keluarga dan sahabat dekat penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada Prof. Dr. Marwati Riza S.H., M.Si., sebagai Pembimbing I dan Bapak Zulfan Hakim S.H., M.H., sebagai Pembimbing II. Merekalah yang telah berperan memberikan arahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Ucapan terima kasih yang sama penulis ucapkan kepada Tim Penguji dalam Ujian Skripsi Penulis yaitu Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan S.H., M.H., dan Bapak Ahsan Yunus S.H., M.H.

Pada kesempatan ini, penulis juga berterima kasih kepada seluruh civitas academica Universitas Hasanuddin, dan terkhusus di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, seluruh teman-teman penulis baik di Rumah Bina Karakter Makassar, Rumah Kepemimpinan Regional 7 Makassar, Lembaga Dakwah Asy-Syari'ah Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Pimpinan Komisariat Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis berharap skripsi ini dapat menjadi referensi yang memberikan kebermanfaatan dalam bidang hukum dan penegakan keadilan sesuai objek bahasan pada skripsi ini. Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis mengakui bahwa masih banyak sekali

kekurangan yang terdapat dalam karya ini, untuk itu penulis selalu mengharapkan saran konstruktif terkait hal ini. Atas segala perhatiannya, penulis ucapkan banyak terima kasih.

Penulis

Asdar Nor

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Metode Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA	15
A. Tinjauan Umum <i>Omnibus Law</i>	15
1. Pengertian <i>Omnibus Law</i>	15
2. <i>Omnibus Law</i> sebagai Teknik Baru Penyusunan Peraturan	21
B. Tinjauan Umum Asas Pengayoman	24
C. Analisis Permasalahan Pertama.....	29
1. Proses Pembentukan UU Secara Umum	29
2. Proses Pembentukan <i>Omnibus Law</i> UU Cipta Kerja.....	48
3. Analisis Penyimpangan Terhadap Asas Pengayoman	52

BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN KEDUA	60
A. Tinjauan Umum Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	60
1. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	60
2. Asas Kepastian Hukum.....	78
B. Analisis Permasalahan Kedua	91
1. Materi Muatan UU Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan	91
2. Analisis Penyimpangan terhadap Asas Kepastian Hukum	97
BAB IV PENUTUP.....	119
A. KESIMPULAN.....	119
B. SARAN	120
DAFTAR PUSTAKA.....	122

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengaturan lajur kereta api dalam literatur *The Library of Parliament and the House of Commons Procedure and Practice Handbook* mencatat tahun 1888 sebagai kali pertama *omnibus law* diterapkan dengan istilah *omnibus bill* di Amerika Serikat. Konsep pembentukan undang-undang ini kembali populer pada tahun 1967, yaitu saat Menteri Hukum Amerika Serikat periode tahun tersebut, Pierre Trudeau menetapkan *Criminal Law Amendment Bill* yang menggunakan konsep *Omnibus Bill*.¹ Awal abad 20 negara-negara lain juga mulai mengadopsi konsep pembentukan undang-undang tersebut, seperti Serbia yang menerapkannya untuk mengatur status otonom Provinsi Vojvodina.²

Publikasi *Privacy Exchange (A Global Information Resource on Costumers, Commerce, and Data Protection, Worldwide National Omnibus Laws)* menjelaskan bahwa konsep *omnibus law* juga diadopsi oleh Argentina, Australia, Austria, Belgia, Kanada, Chile, Rep. Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Prancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Israel, Itali, Jepang, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Romania,

¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e2c1e4de971a/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law?page=2>

² <https://www.merdeka.com/jatim/mengenal-apa-itu-omnibus-law-beserta-konsep-dan-sejarah-perkembangannya-klm.html?page=4>

Russia, Rep. Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Taiwan, Thailand, dan Inggris.³

Penerapan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan *omnibus law* di Indonesia, secara implisit tanpa mengenal istilah tersebut telah dilakukan pada tahun 2017 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi untuk Kepentingan Perpajakan/*Automatic Exchange of Information-AEol* (Perppu AEol).⁴ Produk hukum tersebut telah mengubah beberapa undang-undang terkait, persis seperti metode yang terdapat dalam *omnibus law*. Sedangkan secara eksplisit, pengadopsian *omnibus law* sebagai metode baru pembentukan peraturan perundang-undangan dicetuskan oleh Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi, yaitu Luhut Binsar Pandjaitan.⁵ Semangat awalnya adalah solusi untuk mengatasi tumpang-tindihnya peraturan perundang-undangan, kemudahan regulasi, dan investasi.

Konsep *omnibus law* secara umum diperkenalkan oleh Presiden Republik Indonesia ketujuh, yaitu Joko Widodo yang disampaikannya secara resmi melalui pidato pelantikannya sebagai presiden terpilih untuk periode kedua pada 20 Oktober 2019. Kemudian diperkuat dengan terbitnya Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No.

³ Firman Freaddy Busroh, *Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertahanan*, *Jurnal Arena Hukum*, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang Indonesia, Vol. 10, Nomor 2 Agustus 2017, hlm. 242.

⁴ <https://projustisianews.id/menelusuri-asal-usul-konsep-omnibus-law/>

⁵ <https://nasional.kontan.co.id/news/menko-luhut-mengaku-sebagai-pencetus-omnibus-law-cipta-kerja-ini-latar-belakangnya>

HM.4.6/154/SET.M.EKON.2.3/12/2019 pada 12 Desember 2019. Siaran Pers tersebut menyebutkan Menteri Hukum dan HAM bersama Badan Legislasi DPR RI pada 5 Desember 2019 lalu telah menetapkan RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Perpajakan masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Super Prioritas Tahun 2020.⁶

Pada akhir bulan Januari 2020, draft sementara RUU Cipta Lapangan Kerja yang menerapkan teknik *omnibus law* beredar secara publik. Draft tersebut direspon negatif, kecuali kelompok bisnis yang menginginkan sebaliknya. Diketahui pada 12 Februari 2020, Presiden RI secara resmi mengirim draft RUU tersebut bersama dengan Surat Presiden ke DPR, melalui beberapa menteri terkait.⁷ Meskipun penuh dengan desakan publik yang ditandai dengan demonstrasi, banyaknya jurnal yang diterbitkan, dan banyaknya seminar yang dilaksanakan. Terkait penolakan RUU Cipta Lapangan Kerja tersebut, pemerintah secara umum tetap melakukan proses pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pemberlakuan pada 2 November 2020 melalui LN.2020/No.245, TLN No.6573 dengan produk hukum bernama Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Tidak banyak yang berubah dari produk hukum final tersebut, perubahan kecil hanya terjadi pada nama undang-undang, dari “Cipta Lapangan Kerja” menjadi “Cipta Kerja” untuk menghindari singkatan “Cilaka” yang dipopulerkan secara publik.

⁶ RUU Cipta Kerja: Cilaka Cipta Investasi, Perkeruh Kondisi Krisis Multidimensi, “Wahana Lingkungan Hidup Indonesia”, Kertas Posisi 6 April 2020, hlm. 2.

⁷ Ibid.

Khusus untuk penerapan teknik dengan *omnibus law* di dalam UU Cipta Kerja, setelah dilakukan inventarisasi oleh Biro Hukum, Persidangan dan Hubungan Masyarakat Kemenko Perekonomian, terdapat 81 UU terdampak dan sekitar 1.244 pasal yang diselaraskan.⁸ Hal tersebut dilakukan untuk mendukung semangat awal pemberlakuan *omnibus law*, yaitu solusi *hyper regulation* (regulasi yang berlebihan), tumpang-tindih peraturan, kemudahan regulasi dan investasi. Tujuan lain yang dikhususkan untuk UU Cipta Kerja adalah mendorong pertumbuhan usaha mikro dan menengah, dan membuka lapangan kerja sebanyak-banyaknya demi mengurangi jumlah pengangguran di Indonesia.⁹

Konsekuensi mutlak dari penerapan *omnibus law* adalah menjadikan suatu produk hukum level UU dapat mengatur banyak subjek materi muatan yang tidak saling berkaitan secara langsung, serta dapat melakukan pencabutan, pemindahan, dan perubahan berbagai aturan dari banyak subjek materi muatan tersebut dalam satu bentuk UU. UU Cipta Kerja sebagai produk hukum hasil *omnibus law*, memiliki 11 kluster materi muatan, yaitu: persyaratan investasi, penyederhanaan perizinan tanah, kemudahan dan perlindungan UMKM, ketenagakerjaan, dukungan riset dan inovasi, kemudahan berusaha, administrasi pemerintahan, pemberlakuan sanksi, pengendalian lahan, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan kemudahan proyek pemerintah.

⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1299382/uu-terdampak-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja-bertambah-jadi-81/full&view=ok>

⁹ <https://www.kemenkumham.go.id/berita/ruu-omnibus-law-cipta-lapangan-kerja-untuk-tingkatkan-pertumbuhan-ekonomi>

Mengingat Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menerangkan dengan lugas bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum *the rule of law*, tidak terlepas dari komponen negara hukum yang disebutkan oleh Albert Vann Dincey yang menjelaskan adanya tiga unsur penting negara hukum, yaitu *supremacy of law* (supremasi hukum), *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum), dan *constitutional based on human right* (konstitusi yang berdasarkan hak asasi manusia).¹⁰ Sedangkan negara hukum *rechtstaat* harus memiliki ciri-ciri yaitu jaminan terhadap HAM, pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kekuasaan harus berpedoman kepada peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan administratif.

Makna supremasi hukum pada negara hukum *the rule of law* adalah ekuivalen dengan makna pemerintahan berdasarkan hukum pada negara hukum *rechtstaat*. Keduanya berporos pada tujuan fundamental hukum yaitu mewujudkan kepastian hukum. Meskipun Gustav Radbruch dalam teori tujuan hukum mengatakan bahwa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian adalah tujuan hukum yang bersifat hirarkies, dengan skala prioritas ada pada keadilan hukum, kemudian kemanfaatan hukum, dan barulah kepastian hukum. Tetapi, menurut Ahcmad Ali, seyogiayanya tujuan hukum itu bersifat kasuistik. Artinya, prioritas pengutamaan tujuan

¹⁰ Miriam Budiardjo, 1993, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 58.

hukum harus tergantung atau dilihat dari segi, apa kasus atau peristiwa hukum yang terjadi.¹¹

Konteks perlindungan terhadap hak asasi manusia tentulah keadilan hukum menjadi skala prioritasnya, tetapi dalam konteks pembuatan suatu produk hukum haruslah berlandaskan pada teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P3). Skala prioritas utama dalam hal ini adalah kepastian hukum, yaitu membentuk suatu produk hukum sesuai dengan peraturan yang legal dan terlegitimasi. Kepastian hukum adalah suatu keadaan dimana tidak terjadi kebingungan masyarakat terhadap suatu aturan hukum, baik dalam hal pengaturan maupun dalam hal implementasi atau penegakan hukum.¹² Sedangkan dalam hal penerapan *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja sangat menimbulkan kebingungan di tengah masyarakat yang ditandai dengan demonstrasi, dan bahkan kebingungan di antara sarjana hukum terkait landasan yuridis penerapannya. Sehingga dalam *worldview* pembentukan suatu produk hukum haruslah berlandaskan pada UU P3.

UU P3 memiliki teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersendiri, yaitu pada Pasal 64 ayat (1) UU tersebut. Pasal 64 ayat (2) menegaskan bahwa “Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan

¹¹ Achmad Ali, 2011, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 68-69.

¹² Muh. Guntur, 2001, Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat menuju Indonesia baru, Jurnal Antropologi Indonesia Kedua, Padang, hlm. 7.

Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini". Pada lampiran II UU P3 tidak mengatur tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan *omnibus law*. Lazimnya sesuai dengan UU P3, suatu produk hukum hanya mengatur satu subjek materi muatan, sedangkan *omnibus law* memberlakukan sebaliknya. Pencabutan, pemindahan, dan perubahan banyak subjek materi muatan dalam satu bentuk UU pun tidak diatur dengan jelas di dalam lampiran II UU P3. Sedangkan menurut Pasal 64 ayat (3) UU P3, "Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden". Tetapi sampai saat ini belum ada peraturan presiden yang mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan produk hukum dengan *omnibus law*. Sehingga dianggap *omnibus law* tidak memiliki dasar hukum kuat dalam penerapannya.

Terdapat pula aspek formil terhadap proses pembuatan UU Cipta Kerja dengan menggunakan teknik *omnibus law*, yang dianggap melanggar UUD NRI 1945 dan UU P3. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, "Setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan, "Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU." Pasal 72 ayat (2) UU P3 menyebutkan, "Penyampaian RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.” Pada 5 Oktober 2020, DPR Bersama Presiden telah menyetujui RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dengan draft RUU Cipta Kerja sebanyak 905 halaman. Tetapi draft RUU Cipta Kerja sebanyak 905 halaman tersebut ternyata belum final, dan pada akhirnya yang disetujui adalah RUU Cipta Kerja sebanyak 1.035 halaman yang memiliki perbedaan substansi dengan draft sebelumnya. Fakta lain yang ditemukan adalah draft terakhir hasil revisi DPR ini belum diserahkan kembali ke Presiden untuk disetujui bersama. Hal ini tentu merupakan kesalahan fatal, karena melakukan perubahan substansi draft RUU setelah disetujui oleh Presiden.¹³

Aspek materil di dalam UU Cipta Kerja pun diklaim menimbulkan banyak masalah hukum baru dan masalah lain secara sektoral. Materi muatan UU Cipta Kerja dianggap banyak mengabaikan hak pekerja, seperti pasal 77A yang menghapus ketentuan waktu kerja maksimal.¹⁴ Selama ini, pada saat proses pembahasan RUU Cipta Lapangan Kerja, prosesnya berjalan terlalu tertutup sehingga sifat pengayoman terhadap masyarakat yang menjadi target sasaran terdegradasi, dan dianggap tidak melibatkan sektor terkait atau dengan istilah lain “tidak partisipatif”.

Terlebih lagi, dalam perjalanan pembuatan penelitian ini, ternyata di kemudian hari terbitlah Putusan MK Nomor 109/PUU-XVIII/2020 dan

¹³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f8ab7a0aef18/proses-legislasi-ugal-ugalan--uu-cipta-kerja-dipersoalkan-ke-mk>

¹⁴ <https://tirto.id/daftar-pasal-bermasalah-dan-kontroversi-omnibus-law-ruu-cipta-kerja-f5AU>

Putusan MK Nomor 6/PUU-XIX/2021 yang sangat sejalan dengan penelitian ini, yakni memutuskan bahwa UU Cipta Kerja adalah inkonstitusional bersyarat. Latar belakang inilah yang akan dianalisis supaya implementasi UU P3 tetap terjamin dan tujuan hukum tetap terlaksana.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi asas pengayoman terhadap perumusan materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan?
2. Bagaimana implementasi asas kepastian hukum terhadap materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi asas pengayoman terhadap perumusan materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan.
2. Untuk mengetahui implementasi asas kepastian hukum terhadap materi muatan *omnibus law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster ketenagakerjaan.

D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini dapat menjadi referensi teoritik untuk membentuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dengan *omnibus law* yang lebih baik kedepannya.
2. Penelitian ini dapat menjadi referensi praktis untuk melakukan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum pada karya ini adalah asli dilakukan oleh penulis sendiri berdasarkan isu hukum kontemporer di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal tersebut bertitik tolak pada keresahan mahasiswa dan masyarakat umum terhadap kehadiran UU Cipta Kerja dengan penerapan *omnibus law* di dalamnya.

Adapun penelitian ini berfokus pada implementasi asas pengayoman dan asas kepastian hukum terhadap rumusan materi muatan *omnibus law* UU Cipta Kerja, yang difokuskan pada kluster ketenagakerjaan. Fokus penelitian ini adalah sebagai bukti perbedaan penelitian ini dengan penelitian hukum lainnya sebagaimana berikut ini, sehingga keaslian penelitian tetap terjamin.

1. Penelitian hukum dalam bentuk tesis atas nama Muhammad Irham Roihan

a. Judul :

Omnibus Law Ditinjau Dari Perspektif Sistem Perundangundangan Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja)

b. Rumusan Masalah :

- 1) Apa urgensi Pemerintah Republik Indonesia menggunakan metode *Omnibus Law* dalam penataan produk hukum?
- 2) Bagaimana *Omnibus Law* jika ditinjau dari perspektif sistem pembentukan produk hukum di Indonesia?

c. Bentuk Perbedaan :

Penelitian pada tesis tersebut menganalisa urgensi penerapan metode *Omnibus Law* dalam penataan produk hukum dan meninjau *Omnibus Law* dari perspektif UU P3, sedangkan dalam penelitian ini hanya berfokus kepada implementasi asas pengayoman dan asas kepastian hukum di dalam UU Cipta Kerja.

2. Kajian hukum dalam bentuk skripsi atas nama Annisa Ayudya Prasasti

a. Judul :

Kajian Yuridis Mengenai *Omnibus Law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan

b. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimanakah perbandingan Undang-Undang Cipta Kerja kluster ketenagakerjaan dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ?
- 2) Upaya hukum apa yang dapat dilakukan dalam menyelesaikan permasalahan antara Omnibus Law Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ?

c. Bentuk Perbedaan :

Penelitian pada skripsi atas nama Annisa Ayudya Prasasti tersebut hanya menganalisa perbandingan UU Cipta Kerja dengan UU Ketenagakerjaan dan berusaha menghadirkan solusi berupa upaya hukum untuk mengharmonisasikan keduanya, sedangkan dalam penelitian ini hanya berfokus kepada implementasi asas pengayoman dan asas kepastian hukum di dalam UU Cipta Kerja.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa objek utama bahasan pada penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian lain, tetapi dengan fokus dan batasan penelitian yang berbeda. Hal tersebut dapat dilihat jelas pada rumusan masalah di dalam penelitian yang diuraikan di atas. Sehingga tanpa keraguan dapat dipastikan bahwa penelitian ini tetap terjaga dan terjamin keasliannya.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan dalam penyusunan karyanya jenis penelitian yuridis normatif. Jenis penelitian ini disesuaikan dengan objek penelitian pada karya ini, yakni soal implementasi asas materi muatan terhadap UU Cipta Kerja.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk meneliti aturan hukum yang menjadi objek penelitian. Aturan hukum pokok tersebut yaitu UU P3 dan UU Cipta Kerja, serta aturan pendukung lainnya.
2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), digunakan untuk memahami berbagai konsep dan teori terkait asas-asas materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini. Setiap bahan hukum dikaji dengan sifat penelitian diskriptif-analitis yang didapatkan melalui metode kajian kepustakaan. Bahan-bahan hukum tersebut sebagaimana berikut ini.

1. Bahan hukum primer, bahan hukum ini adalah produk hukum yang mengikat dalam negara hukum Indonesia dan produk hukum terkait dengan penelitian ini, seperti UUD NRI Tahun 1945, UU Cipta Kerja, dan UU P3.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau analisis terkait bahan hukum primer. Umumnya berupa buku-buku, jurnal, artikel, dan sejenisnya.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan Penulis dalam penelitian ini ialah menggunakan teknik studi dokumentasi yaitu dengan cara mengumpulkan data, membaca, dan menelaah beberapa literatur, buku, koran, serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Bahan hukum yang diperoleh, kemudian dianalisis dengan analisis kualitatif yang disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan permasalahan serta penyelesaiannya yang berkaitan dengan rumusan masalah yang dibuat dengan menggunakan logika deduktif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Tinjauan Umum *Omnibus Law*

1. Pengertian *Omnibus Law*

Proses awal untuk membuat suatu kesimpulan valid dari suatu permasalahan tertentu adalah menelaah secara perlahan dengan mengemukakan premis mayor, kemudian premis minor, sehingga pada akhirnya dapat ditarik benang emas sebagai kesimpulannya. Premis mayor tersebutlah yang menjadi ruh dalam tinjauan pustaka, yang kebanyakan akan menjawab pertanyaan “mengapa” dalam terminologi abstrak. Untuk mendukung hal tersebut, maka diperlukan pendefinisian. Semua hal memerlukan pendefinisian, sebagaimana yang disampaikan oleh Aristoteles. Tentu hal tersebut tidak sepenuhnya benar dan baik, karena semakin konkret sesuatu, maka pendefinisian akan menjadi batasan dan merusak belaka sebagaimana yang dipostulatisasi oleh Ibnu Taimiyah.¹⁵ Mengingat hal tersebut, maka tinjauan pustaka untuk permasalahan pertama hanya akan memperjelas *keywords* penting dalam permasalahan tersebut.

Secara *de facto* sebagaimana telah diungkapkan pada bagian latar belakang, bahwa tendensi awal dari adanya teknik *omnibus law* adalah solusi regulasi yang berlebihan, tumpang tindih peraturan, dan

¹⁵ Asdar Nor, 2020, *Sebuah Seni dalam Berdebat*, CV Jejak, Sukabumi Jawa Barat, hlm. 17-18.

kemudahan investasi. Terkait regulasi yang berlebihan, hal ini adalah fakta yang terjadi saat ini Indonesia sedang diperhadapkan dengan apa yang disebut oleh Richard Susskind sebagai regulasi yang berlebihan atau istilah yang kemudian populer disebut obesitas hukum yang menimbulkan disharmoni diantara Peraturan Perundang-Undangan satu dengan lainnya.¹⁶ Dalam kurun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945. Sedangkan jumlah terbanyak adalah Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda. Disusul dengan Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen. Posisi ketiga diduduki peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163.¹⁷ Masih tercatat pula, peraturan-peraturan peninggalan Penjajah Belanda sebanyak 36 peraturan.¹⁸

Tercatat pula hingga Maret 2017 terdapat 802 putusan Mahkamah Konstitusi, 203 Putusan Mahkamah Agung, dan kaidah hukum melalui menafsiran hukum seperti yang terdapat dalam putusan pengadilan niaga yang berjumlah 168 putusan.¹⁹ Sehingga memang terlihat jelas terjadinya *hyper regulation*, ditambah dengan tingginya angka tumpang tindih peraturan yang dibuktikan dengan banyaknya peraturan yang dimohonkan untuk *judicial review*. Adanya 81 UU yang dianggap oleh rezim pemerintah

¹⁶ Richard Susskind, "*Legal informatics: a personal appraisal of context and progresss*", *European Journal of Law and Technology*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2010, hlm. 90-92.

¹⁷ <http://www.peraturan.go.id>

¹⁸ Sunaryati Hartono, 2014, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Peninggalan Kolonial (Belanda dan Jepang)*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm. 21-57.

¹⁹<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, dan <https://putusan.mahkamahagung.go.id/ditjen/tun>.

saat ini sebagai penghalang investasi juga menjadi tendensi awal sebagaimana yang telah dipaparkan dalam latar belakang.

Secara etimologi, kata *omnibus law* secara asal kata terbagi menjadi *omnibus* dan *law*. *Omnibus* adalah kata yang ditemukan dalam bahasa latin dengan arti “untuk semua”.²⁰ Sementara kata *law*, berasal dari bahasa inggris yang berarti hukum, maknanya sama dengan *bill* ataupun *ius*. Secara terminologi, terdapat banyak ragam *defines omnibus law* yang disampaikan oleh para pakar, hal tersebut berlaku terhadap definisi dalam buku-buku hukum sampai sarjana ataupun *expert of law*, semuanya memberikan pengertian beragam. Tetapi, unsur-unsur pembentuk defenisinya hampir sama.

Black’s Law Dictionary, memberikan definisi *omnibus law* sebagai,

“For all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject.”.

Terjemahan bebasnya adalah untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri seringkali digunakan dalam RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum.²¹

Difinisi dalam Black Dictionary Ninth Edition Bryan A. Garner disebutkan bahwa *omnibus law* adalah,

²⁰ Lorens Bagus, 2005, *Kamus Filsafat*, Cetakan Kelima, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 742.

²¹ Novianto Murti Hartono, Konsep Omnibus Law dan Tantangan Penerapannya, *Jurnal Parliamentary Review*, Vol II, No.1 Tahun 2020, hlm. 3.

“Relating to or dealing with numerous object or item at once; including many thing or having varius purposes”.

Terjemahan bebasnya adalah berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus; termasuk banyak hal atau memiliki berbagi tujuan, yang apabila digabungkan dengan kata *Law* maka dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua.²²

Menurut Henry Campbell Black dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan *omnibus law* adalah,

*“In legislative practice, a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment”.*²³

Terjemahan bebasnya adalah “Dalam praktik legislatif, suatu undang-undang termasuk dalam satu undang-undang berbagai hal yang terpisah dan berbeda, dan khususnya yang menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu ukuran sedemikian rupa sehingga memaksa otoritas eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak dia setujui atau mengalahkan seluruh berlakunya”.

Patrick Keyzer menyebut *omnibus law* sebagai “*a latin word that’s mean all or for everything, so an omnibus law is a law that covers a*

²² Dhaniswara K. Harjono, Konsep Omnibus Law Ditinjau Dari Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, Jurnal Hukum: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat, Vol. 6, No. 2 Agustus 2020, hlm. 99.

²³ Black, H.C. 1968. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn, West Publishing Co.

number of diverse or an related topics".²⁴ Terjemahan bebasnya yaitu "Kata latin yang berarti semua atau untuk segalanya, jadi *omnibus law* adalah hukum yang mencakup sejumlah topik yang beragam atau terkait".

Herb Gray mengatakan bahwa "*The essential defence of an omnibus procedure is that the bill in question, although it may seem to create or amend many disparate statutes, in effect has one basic principles or principles*". Harb Gray menegaskan bahwa *omnibus law* mempunyai kemampuan sebagai UU tunggal yang dapat mengubah banyak UU yang berbeda. Keseluruhan UU tersebut disatukan dalam bentuk UU yang dibuat dengan metode yang terdapat di dalam *omnibus law*.²⁵

Barbara Sinclair mendefinisikan *omnibus law* sebagai,

"The legislation that addreses numerous and not necessarily related subjects, issues, and programs, and therefore is usually highly complex and long, is referred to as omnibus legislation".

Sinclair menekankan bahwa *omnibus law* sebagai UU tunggal yang mampu membahas banyak hal, subjek bahasannya tidak harus linear, melainkan dapat bersifat acak dan tidak saling terkait satu sama lain.²⁶

Definisi lain terdapat dalam The Duhaime Legal Dictionary, yang mendefinisikan *omnibus law* sebagai

²⁴ Patrick Keyzer, "*The Indonesian Omnibus Law: Opportunities and Challenges*", Kuliah Umum, Universitas Brawijaya Malang, 29 Januari 2020.

²⁵ Adam M. Dodek, "*Omnibus Bill: Constitutional Constrains and Legislative Liberations*", *Ottawa Law Review*, Vol. 48, No. 1, hlm. 12.

²⁶ Glen S. Klutz, 2001, *Hitching a ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Ohio State University Press, hlm. 3.

*“A draft law before legislature which contains more than one substantive matter, or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience”.*²⁷

Artinya, rancangan undang-undang di hadapan legislatif yang memuat lebih dari satu materiil, atau beberapa hal kecil yang digabung menjadi satu RUU, seolah-olah demi kemudahan.

Tidak hanya definisi tersebut, Audrey O’Brien dan Marc Bosc mendefinisikan *omnibus law* sebagai suatu UU tunggal yang dapat mencabut, mengubah, dan memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai peraturan. *Omnibus law* juga dapat mengamandemen berbagai peraturan sekaligus.²⁸

Sementara itu Muladi menyatakan, omnibus law adalah produk hukum dengan materi muatan yang beragam dan berbeda antara satu dengan yang lainnya, hal tersebut harus diharmonisasikan terlebih dahulu.²⁹ Sedangkan Ahsin Thohari memberikan definisi *omnibus law* yaitu sebagai cara pembuatan peraturan perundang-undangan secara terpadu (*omnibus law to making technique*). *Omnibus law* memungkinkan untuk menjadi UU tunggal terpadu yang dapat mengubah dan atau mengganti sekaligus berbagai UU, dan hal tersebut diserahkan kepada

²⁷ <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx>

²⁸ Audrey O’Brien dan Marc Bosc, 2009, *House of Commons Procedure and Practice*, 2nd Edition, Cowansville, QC: House of Commons and Editions Yvon Blais, hlm. 724.

²⁹ Muladi, “RKUHP sebagai Omnibus Law”, *Harian Kompas*, 27 November 2019, hlm. 6.

DPR untuk meminta pengambilan keputusan dalam satu kesempatan *votings*.³⁰

Fahri Bachmid berpendapat bahwa konsep *omnibus law* merupakan suatu konsep produk hukum yang berfungsi untuk mengkonsolidir berbagai tema, materi, subjek dan peraturan perundang-undangan pada setiap sektor yang berbeda untuk menjadi satu produk hukum besar dan holistik.³¹

Maria Farida Indrati memaknai *omnibus law* sebagai suatu UU yang mengatur berbagai substansi dan subjek guna penyederhanaan terhadap berbagai ketentuan dalam UU yang masih berlaku.³² Asshidiqie menjabarkan bahwa praktek *omnibus law* dapat digunakan dalam tiga keadaan yaitu undang-undang yang akan diubah berkaitan secara langsung, undang-undang yang akan diubah tidak berkaitan secara langsung, dan undang-undang yang akan dibuahkan tidak berkaitan, tetapi dalam praktek bersinggungan.³³

2. Omnibus Law sebagai Teknik Baru Penyusunan Peraturan

Menimbang berbagai pendapat terkait definisi *omnibus law* tersebut, maka dapat disimpulkan tiga unsur-unsur yang terdapat dalam *omnibus law*. Pertama, memiliki substansi atau subjek yang berbeda-

³⁰ A. Ahsin Thohari, "Menakar Omnibus Law", Koran Sindo, 30 Oktober 2019.

³¹ Bagir Manan, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 144.

³² Maria Farida Indrati, "Omnibus Law: UU Sapu Jagat?", Harian Kompas, 4 Januari 2020, hlm. 6.

³³ Adhi Setyo Prabowo, Andhika Nugraha Triputra, Yoyok Junaidi, Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia, *Jurnal Pamator*, Vol. 3, Nomor 1 April 2020, hlm. 3.

beda. Kedua, menggabungkan atau menyatukan berbagai ketentuan dalam satu UU tunggal. Ketiga, mencabut, mengubah, dan memberlakukan berbagai ketentuan sekaligus dalam UU tunggal tersebut.

Sifat lain dari *omnibus law* yang menjadi perdebatan adalah berlaku sebagai *umbrella act* atau UU Payung. Menurut Maria Farida Indrati UU hasil *omnibus law* tidak tepat jika disamakan dengan UU Payung (*raamwet, basiswet, moederwet*), yaitu UU yang merupakan induk dari UU lain sehingga kedudukannya lebih tinggi dari UU turunannya.³⁴ Sebaliknya, Mirza Satria Buana menganggap *omnibus law* dapat dianggap sebagai UU “Sapu Jagat” yang dapat digunakan untuk mengganti beberapa norma hukum dalam beberapa UU.³⁵ Walaupun terdapat perbedaan substansi pandangan antara UU Payung dengan UU Sapu Jagat. Dikatakan UU Payung ketika melihat sudut pandang kekuatan berlakunya, jika terdapat suatu UU yang bertentangan dengan UU tersebut. Sementara dikatakan UU Sapu Jagat, ketika meninjau cakupan substansi yang terdapat di dalamnya. *Omnibus law* sudah mutlak memiliki sifat UU Sapu Jagat. *Omnibus law* pun dapat mengarah ke UU Payung karena mengatur secara menyeluruh dan kemudian memiliki kekuatan terhadap aturan lainnya.³⁶ Pada masa lalu dikenal adanya undang-undang pokok, seperti pokok-pokok kekuasaan kehakiman, pokok-pokok kepegawaian, dan lain-lain, namun sekarang hal tersebut

³⁴ Maria Farida Indrati, *op.cit.*

³⁵ Sulasi Rongiyati, Menata Regulasi Pemberdayaan UMKM Melalui Omnibus Law, *Puslit DPR*, Vol. XI No.23, Desember 2019.

³⁶ Agnes Fitryantica, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law, *Jurnal Gema Keadilan*, Volume 6, Edisi III, Oktober - November 2019, hlm. 313-314.

tidak dikenal lagi. Penyebabnya adalah UU P3 telah menetapkan bahwa setiap produk hukum level UU memiliki derajat yang sama.

Beredar informasi bahwa *omnibus law* memiliki kesamaan dengan UU hasil kodifikasi seperti KUHP, hal ini juga perlu untuk ditelaah. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa tujuan kodifikasi adalah membuat kumpulan peraturan perundang-undangan menjadi sederhana, mudah dikuasai, tersusun secara logis, serasi, dan pasti. Sementara R. Soeroso mengemukakan bahwa kodifikasi hukum adalah suatu pembukuan hukum dalam satu himpunan UU yang memiliki materi sama.³⁷ Sehingga dapat disimpulkan bahwa UU hasil *omnibus law* berbeda dengan UU hasil kodifikasi.

Jika menggunakan pendekatan perbandingan antara negara-negara pengguna *omnibus law* seperti di Amerika Serikat, Filipina, dan Turki, maka akan ditemukan perbedaan dari segi bentuknya. *Omnibus law* di Filipina umumnya berbentuk kodifikasi, di Amerika Serikat ada yang berbentuk kodifikasi, ada yang tidak. Sedangkan di Turki, UU hasil *omnibus law* tidak berbentuk kodifikasi. *Omnibus law* di Turki lebih banyak mengamandemen ketentuan-ketentuan yang tersebar di beberapa UU.³⁸

Komparasi tersebut memberikan pengetahuan baru bahwa UU hasil *omnibus law* dapat disatukan dalam satu UU hasil kodifikasi, walaupun seperti sangat menyulitkan. Tetapi pilihannya bukan hanya itu,

³⁷ R. Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Grafika, Jakarta, hlm. 77.

³⁸ Vincent Suriadinata, Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan Omnibus Law di Indonesia, *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 4, No. 1 Oktober 2019, hlm.121-122.

omnibus law tidak harus dikodifikasikan, asalkan terdapat kejelasan batasan di dalamnya.

B. Tinjauan Umum Asas Pengayoman

Hukum dibingkai untuk menjaga keseimbangan kepentingan daerah, untuk membuat permintaan dan pemerataan yang dapat dirasakan oleh semua orang yang bersangkutan secara lokal. Memang, bahkan di sekolah yang dicatat, dinyatakan bahwa seluruh hukum benar-benar dibingkai melalui kecenderungan dan sensasi individu, khususnya melalui aktivitas kekuatan yang misterius. Hukum selalu ditegakkan, di mana fondasinya dihidupkan kembali oleh kesadaran, keyakinan, dan kecenderungan penghuninya. Sebagaimana ditunjukkan oleh aliran utilitarianisme (utilitarianisme) yang dipelopori oleh Jeremy Bentham, bahwa hukum yang layak adalah hukum yang dapat memenuhi aturan untuk menambah kegembiraan dan membatasi penderitaan di arena publik.

Kehadiran dan tugas hukum merupakan contoh lebih lanjut dari tujuan mendasar setiap negara, khususnya untuk membuat kemajuan dan keamanan bagi penduduknya. Sesuai dengan gagasan negara bantuan pemerintah (*welvaartstaat*), negara harus efektif menengahi dalam memilah bantuan pemerintah kepada warganya. Memang, bahkan hukum harus menengahi dalam mengelola pelaksanaan berbagai upaya bantuan

pemerintah, seperti kesejahteraan, sekolah, dan kebutuhan umum lainnya.

Dalam hukum ada pedoman setiap orang yang setara di bawah tatapan mata hukum yang tetap (*equality before the law*). Artinya, setiap orang memiliki hak istimewa untuk mendapatkan keadilan yang seharusnya dijamin oleh hukum yang sebenarnya, karena keadilan adalah inti dan intisari dari hukum. Kepentingan warga, khususnya untuk mendapatkan keadilan, harus dijamin oleh undang-undang yang dalam pelaksanaannya diselesaikan oleh polisi. Dalam kondisi hukum yang berusaha untuk pemerataan, telah berubah menjadi kondisi hukum yang menggarisbawahi permintaan sederhana.

Roscou Pound yang merupakan pelopor dari sekolah hukum humanistik berpendapat bahwa hukum harus dilihat sebagai hubungan sosial yang kapasitas untuk mengatasi masalah sosial. Selain itu, Roscou Pound berpendapat bahwa hukum adalah instrumen perancangan sosial yang interpretasinya adalah hukum sebagai landasan sosial atau hukum sebagai alat untuk membentuk masyarakat.

Selain itu, seperti yang ditunjukkan oleh Roscou Pound, ketika ada keselarasan antara kepentingan di arena publik, yang akan muncul adalah keinginan hukum. Roscou Pound membuat tiga prinsip pengelompokan kepentingan yang dijamin oleh hukum.

Pertama, kepentingan umum, yang memasukkan kepentingan negara sebagai unsur yang sah dalam kewajibannya untuk mengikuti

gagasan negara dan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan sosial. Kedua, kepentingan rakyat yang diakui Roscou Pound menjadi tiga kepentingan tambahan, yaitu; a) kepentingan individu (fisik, kesempatan, kemauan, kehormatan, perlindungan, keyakinan dan penilaian), b) kepentingan dalam hubungan dalam negeri, dan c) kepentingan dalam hal properti. Ketiga, kepentingan sosial yang mencakup keamanan umum, keamanan dari lembaga sosial, etika umum, tindakan aset sosial, kemajuan sosial dan kehidupan individu.

Kapasitas legal lainnya adalah hukum sebagai instrumen kontrol sosial. Kapasitas hukum untuk tujuan kontrol sosial, hukum dipercayakan untuk menjaga individu dalam contoh perilaku yang telah diakui oleh mereka. Dalam pekerjaan ini, hukum hanya mengikuti apa yang telah menjadi sesuatu yang bertahan lama dan diakui di arena publik atau hukum sebagai penjaga bisnis seperti biasa, namun di masa lalu hukum bagaimanapun dapat melengkapinya yang berbeda, khususnya bertekad untuk membuat perubahan di arena publik. di mata publik.

Kemudian, fungsi hukum diibaratkan sebagai simbol, oleh L.B. Curzon (dalam Achmad Ali, mengatakan bahwa yang dimaksud dengan simbolis adalah *"involes the process whereby persons consider in simpleterm the social relationships and other phenomena arising from theri interaction..."* (simbolis ini mencakup proses-proses dalam mana seseorang menerjemahkan atau menggambarkan atau mengartikan dalam suatu istilah yang sederhana tentang perhubungan sosial serta fenomena-fenomena lainnya yang timbul dari interaksinya dengan orang

lain). Misalnya dalam hukum, seseorang yang mengambil barang dagangan orang lain dengan niat penuh, dengan menyalahgunakan hukum, kemudian diwakili oleh hukum pidana sebagai demonstrasi perampokan yang seharusnya ditolak.

Roscou Pound mengatakan ada 12 (dua belas) tujuan dari hukum. Salah satunya mengatakan bahwa hukum dipersepsikan oleh individu sebagai seperangkat atau susunan keputusan yang digarisbawahi orang di mata publik oleh kelas keputusan selama beberapa waktu, untuk mendorong kepentingan kelas yang sebenarnya, baik secara sengaja maupun tidak sadar. Lebih lanjut dikatakan bahwa terjemahan keuangan undang-undang ini membutuhkan banyak struktur. Dalam struktur yang penuh harapan, apa yang dia pikir adalah peningkatan yang tak terhindarkan dari pemikiran moneter.

Dalam struktur sosio-mekanis, jiwa ditantang dengan pertempuran kelas atau pertempuran untuk hidup di bidang moneter, dan hukum adalah efek samping dari pekerjaan atau hukum yang terlibat atau memutuskan pertempuran semacam itu. Dalam struktur berwawasan positivis, hukum dipandang sebagai permintaan dari penguasa, namun tidak sepenuhnya diatur oleh substansi moneternya oleh keinginan kelas keputusan, masih di udara oleh keuntungan mereka sendiri.

Kehadiran dan tugas hukum sesungguhnya merupakan lambang lebih lanjut dari motivasi di balik berdirinya negara. Tujuan mendasar dari setiap negara adalah untuk membuat berkembang dan keamanan bagi

penduduknya. Untuk mencapai tujuan ini, otoritas publik harus memastikan dan mengelola latihan daerah setempat.

Keamanan dan tuntunan negara dan khususnya penyelenggaraan daerah setempat kemudian dituangkan dalam undang-undang sebagai penopang keberadaan negara, negara dan masyarakat. Dalam dunia yang sempurna, undang-undang yang dibuat sesuai dengan kepentingan daerah setempat untuk membuat keadilan, permintaan dan kepastian yang sah yang Satjipto Rahadjo suka menggunakan istilah keyakinan yang sah daripada kepastian yang sah.

Untuk memahami tujuan hukum seperti yang direncanakan oleh Jeremy Bentham, John Stuart Factory dan di Indonesia Satjipto Rahadjo, khusus untuk kebahagiaan individu, perubahan hukum harus diselesaikan untuk mengalahkan darurat hukum yang saat ini terjadi di Indonesia. Perubahan tidak memiliki pilihan untuk memperbaiki polisi dan menghasilkan pedoman sah yang lebih menarik.³⁹ Dari hal tersebut dapat dipahami bahwa asas pengayoman menginginkan terwujudnya tujuan hukum secara utuh, khususnya dalam menciptakan perlindungan bagi kepentingan umum.

Semua hal tersebut sesuai dengan pengertian asas pengayoman yang dijelaskan dan tertuang dalam Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hal konkritnya terdapat pada penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf

³⁹ Eman Sulaiman. 2013. Hukum dan Kepentingan Masyarakat. *Jurnal Hukum Diktum*. Vol. 11 No. 1. Hlm. 105-107.

a yang berbunyi, “yang dimaksud dengan asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat”. Kata kunci yang diberikan dalam pengertian asas pengayoman tersebut adalah “perlindungan”. Hal tersebut berarti materi muatan suatu produk hukum harus benar-benar mengutamakan perlindungan hak bagi subjek yang diatur dengan tetap berpandangan *equality before the law*.

C. Analisis Permasalahan Pertama

1. Proses Pembentukan UU Secara Umum

Pembentukan Undang-Undang merupakan kekuasaan mutlak DPR, disamping kekuasaan pengawasan dan anggaran. Wewenang pembentukan Undang-Undang tersebut dapat diwujudkan kedalam fungsi legislasi DPR yang memiliki sumber dari UUD 1945. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) mengisyaratkan bahwa:

- 1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
- 2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- 3) Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

- 4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- 5) Dalam hal RUU yang telah disetujui tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.

Kekuasaan membuat undang-undang di DPR merupakan kewenangan atribusi yang dianut oleh UUD 1945 yang dipegang oleh Presiden. Selanjutnya, bobot untuk membentuk undang-undang yang dicontohkan dalam jabatan resmi DPR menjadi tanggung jawab penuh DPR. Artinya, Koreksi UUD 1945 telah menetapkan DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang yang utama, sedangkan Presiden sebenarnya memiliki kewenangan untuk menjadikan undang-undang sebagai pilihan untuk mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), seperti halnya usaha untuk mengkonfirmasi tagihan yang didukung bersama-sama menjadi hukum.

Undang-undang merupakan salah satu jenis barang sah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, namun untuk jenis undang-undang tertentu termasuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara umum interaksi pembingkai hukum dibagi menjadi 5 (lima) tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

1) Tahapan Perencanaan

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

Terdapat dua tipe Prolegnas, yaitu yang direncanakan untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT). Tahap pertama sebelum RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR bersama Pemerintah sudah wajib menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dari RUU tersebut. Tetapi Prolegnas tidaklah merupakan acuan tunggal dalam perencanaan pembentukan UU. Hal ini secara tidak langsung menegaskan bahwa adanya kemungkinan lain terhadap pembahasan atas RUU yang tidak terdapat di dalam prolegnas, karena kemungkinan muncul keadaan tertentu yang dianggap darurat. UUD NRI Tahun 1945 menyebut keadaan tersebut dengan nomenklatur hal ihwal keadaan yang memaksa.

Dalam tahapan pengumpulan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah masing-masing membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

Mekanisme proses mempersiapkan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan berdasarkan UU No. 27 Tahun 2009 dan Peraturan Tata

Tertib DPR. Badan Pembantuan Penyiapan Usul Inisiatif DPR Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, terdapat beberapa badan atau lembaga yang memberikan bantuan dalam penyiapan suatu RUU. RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disediakan oleh Tim Asistensi Badan Legislasi (Baleg). Disamping hal tersebut ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki tanggung jawab terhadap persiapan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan ini adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (PPDI) yang berfungsi melakukan segala bentuk penelitian terhadap substansi RUU dan Tim Perancang Sekretariat Jenderal DPR yang mendapatkan hasil penelitian itu menjadi sebuah RUU.

RUU yang bersumber dari usul inisiatif DPR, penyusunan RUU itu dapat dilakukan dengan dua proses atau tahapan, yaitu berdasarkan Prolegnas dan kedua inisiatif dari Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Baleg. Penyusunan Prolegnas oleh DPR diorganisasikan oleh DPR melalui Baleg. Dalam Prolegnas disahkan skala prioritas berdasarkan perkembangan kebutuhan masyarakat secara umum. Tahapan awalnya dapat diajukan melalui RUU usul inisiatif yang dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul inisiatif RUU tersebut beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis yang disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislatif kepada pimpinan DPR yang harus memuat daftar nama dan tanda tangan

pengusul serta nama Fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU.

Tahapan selanjutnya, di dalam Rapat Paripurna setelah usul inisiatif RUU itu diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR menginformasikan kepada Anggota tentang masuknya usul inisiatif RUU tersebut, setelah itu disebarkan kepada seluruh Anggota tanpa terkecuali. Rapat Paripurna akan memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak, setelah diserahkan sebuah kesempatan kepada Fraksi untuk dapat memberikan pendapatnya. Keputusan dalam Rapat Paripurna dapat berupa:

- a) Persetujuan;
- b) Persetujuan dengan syarat;
- c) Penolakan.

Terkait soal persetujuan, DPR memberikan tugas kepada Komisi, Baleg, atau panitia khusus untuk memperbaiki RUU tersebut. Jika RUU yang telah disetujui tanpa perubahan atau yang telah disempurnakan, maka diserahkan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan perundingan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR, dan kepada Pimpinan DPD jika RUU yang diniatkan terhadap hal-hal tertentu.

Selama waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak tersampainya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden kemudian menunjuk Menteri yang akan ditugaskan untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Untuk RUU yang berasal dari DPR terdapat beberapa regulasi yang wajib diperhatikan sebagai persyaratan sebuah keabsahan, yaitu sebagaimana hal ini.

- 1) Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul RUU tersebut.
- 2) Pengusul berhak menarik usulnya kembali, selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh Rapat Paripurna.
- 3) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota.

Mengenai Presiden yang mempunyai hak untuk mengajukan RUU, hal itu didasari atas Perubahan Pertama UUD 1945, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Pengaturan ini menempatkan hubungan yang fleksibel antar kedua lembaga negara dalam pembuatan Undang-Undang. Nomenklatur berhak di dalam norma Pasal 5 ayat (1) itu secara jelas memberikan suatu posisi yang boleh dilakukan atau tidak dilakukan oleh Presiden. Di dalam praktik ketatanegaraan, Presiden ikut serta

secara aktif dalam pembentukan undang-undang, mulai dari proses dan tahapan persiapan RUU, pembahasan RUU hingga pada tahapan pengundangan suatu produk hukum berupa UU.

2) Tahap Penyusunan

Sesuai UU No. 12 Tahun 2011 Bagian V Pasal 43 ayat 3 menyebutkan bahwa RUU dari Presiden harus digabungkan dengan Naskah Akademik tentang RUU tersebut. Dalam Pasal 50 UU No. 12 Tahun 2012 pasal 1 membaca bahwa rancangan undang-undang dari presiden disusun dengan surat presiden kepada penyelenggaraan DPR dan atas prakarsa DPD untuk suatu rancangan undang-undang yang menjadi kewenangan DPD.

Penyusunan RUU harus dimungkinkan dalam dua cara. Yang pertama adalah dorongan dalam rangka Prolegnas. Penyusunan RUU dalam rangka Prolegnas tidak memerlukan persetujuan dari Presiden. Kedua, dalam kondisi tertentu. Dorongan dalam penyusunan RUU di luar Prolegnas dapat dilakukan setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, disusul dengan klarifikasi terhadap rancangan undang-undang yang akan diajukan. Klarifikasi sehubungan dengan rancangan pedoman RUU mencakup:

- 1) Urgensi dan tujuan aturan.
- 2) Sasaran yang akan diwujudkan.
- 3) Poko pikiran, ruang lingkup, dan objek yang akan diatur.

4) Arah pengaturan dan jangkauannya.

RUU tersebut kemudian diajukan ke DPR. Hal ini tergantung pada pengaturan Pasal 25 Peraturan Perundang-undangan no. 68 Tahun 2005 tentang RUU yang telah disahkan oleh Presiden, akan diajukan ke DPR untuk pembahasan tambahan. Selain itu, Menteri Sekretaris Negara akan membuat Surat Resmi atas Inisiatif DPR untuk mengajukan RUU yang disertai Keterangan Pemerintah terkait RUU tersebut. Keterangan Pemerintah disiapkan oleh Prakarsa, yang harus memasukkan beberapa hal ini:

- 1) Urgensi dan tujuan penyampaian;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur;
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

Kemudian Surat Presiden diserahkan kepada Wakil Presiden, yaitu kepada menteri koordinator, yang merupakan menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/Prakarsa, dan Menteri. Dalam pembahasan RUU, Pendapat Presiden di DPR akan disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM yang ditugasi mewakili Presiden, setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden.

Jika RUU yang Berasal dari DPD, maka berdasarkan “UU P3 yaitu Bab V Pasal 43 ayat 1” menyatakan terkait “Rancangan Undang-Undang

dapat berasal dari DPR, DPD atau Presiden”. Kemudian “UU P3 Pasal 48 ayat 1” berbunyi bahwa *“RUU yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada presiden dan harus disertai Naskah Akademik”*.

RUU yang berasal dari DPD dalam bentuk pengajuan DPD adalah RUU yang berkaitan dengan hal-hal di bawah ini.

- a) Otonomi daerah.
- b) Hubungan pusat dan daerah.
- c) Pembentukan, pemekaran, serta penggabungan daerah.
- d) Pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi, dan lainnya.
- e) Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Jika telah melewati segala proses penyusunan legislasi di DPD, sidang Paripurna DPD kemudian memutuskan, apakah usul RUU itu akan diterima menjadi RUU usul DPD atau sebaliknya. Terkait hal tersebut, Keputusan Sidang Paripurna dapat berbentuk tiga hal di bawah ini:

- a) Diterima;
- b) Diterima dengan perubahan; atau
- c) Ditolak.

Pengambilan keputusan tersebut dapat dilakukan setelah Panitia Perancang Undang-Undang menyampaikan penjelasan dan prakarsa setelah diberi kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya. Jika usul RUU diterima dengan berbagai perubahan, maka DPD akan memberikan mandate kepada Panitia Perancang Undang-Undang untuk segera membahas dan memperbaiki usul RUU itu. Jika Usul RUU telah diterima tanpa perubahan, atau RUU yang telah disempurnakan itu kemudian akan diserahkan atau disampaikan kepada DPR dan Presiden yang dilengkapi dengan Surat Pengantar Pimpinan DPD.

Jika terdapat keadaan darurat, maka DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas yang meliputi beberapa hal di bawah ini.

- 1) Untuk mengatasi keadaan bahaya, konflik, dan atau terjadi bencana alam.
- 2) Keadaan tertentu yang adalah untuk memberikan kepastian terhadap urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR, hal tersebut dikhususkan untuk bidang legislasi dan menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- 3) Tahapan berikutnya ialah pembahasan masing-masing usulan di dalam forum bersama antara "Pemerintah, DPR dan DPD."

Di tahapan inilah keseluruhannya akan diseleksi, yang kemudian setelah ada kesepakatan bersama, akan dibulatkan oleh DPR melalui

Keputusan DPR. Dalam UU P3 perencanaan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Bagian Kesatu, Perencanaan Undang-Undang Pasal 16, yaitu perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas.

Program pembentukan undang-undang di dalam Prolegnas memuat judul RUU, dan materi yang diatur serta keterkaitannya terhadap produk hukum lainnya. Hal tersebut meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan
- c. Jangkauan dan arah pengaturan Materi di atas telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam bentuk naskah akademik.

Sebelum melakukan pembahasan bersama RUU, antara DPR dengan Presiden, maka dilakukan persiapan yaitu melalui tahapan penyusunan RUU. Tahap penyusunan ialah tahapan sebelum dilakukan pembahasan suatu RUU antara Presiden dengan DPR. Hal tersebut terdiri dari tiga tahapan penting, yaitu:

- a. Penyusunan rancangan undangundang,
- b. Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi
- c. Pembuatan naskah akademik.

Mengingat UU P3 “Pasal 43 ayat 3” yang menyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: “Ketentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai: 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau 3) Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.”

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik.”

Berdasarkan apa yang termuat di dalam Pasal 43 UU P3 di atas dapat dipahami bahwa RUU yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan rincian sebagaimana di bawah ini.

1. Harus memastikan bahwa RUU yang dirancang sesuai dengan hal-hal di bawah ini.
 - a. Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain
 - b. Teknik penyusunan peraturan perundangundangan
2. Membuahkan kesepakatan terhadap substansi yang ditetapkan dalam RUU.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

3) Tahapan Pembahasan

Setelah melakukan tahapan penyusunan RUU, maka selanjutnya melakukan tahapan pembahasan RUU. Pembicaraan materi RUU antara DPR dan Presiden (demikian juga dengan DPD, khusus untuk tema tertentu) melalui 2 derajat pembicaraan. Level 1 adalah percakapan dalam pertemuan komisi, pertemuan komisi bersama, pertemuan badan resmi, pertemuan eksekutif rencana keuangan atau pertemuan kelompok penasihat yang unik. Level 2 adalah percakapan di seluruh pertemuan. Rencananya dulu DPD seperti “diperbolehkan” untuk tertarik pada percakapan level 1, kemudian, pada saat itu, DPD mengambil bagian dalam percakapan level 2.

Meski demikian, tugas DPD tidak sebatas ikut mengesahkan sebuah RUU. Pengesahan bersama suatu RUU tetap menjadi

kewenangan Presiden dan DPR. Tidak ikut serta dalam pengesahan terakhir yang biasanya dilakukan pada seluruh rapat DPR untuk pembicaraan Tingkat II. Artinya, DPD dapat ikut memeriksa dan menawarkan perspektif di seluruh rapat DPR membicarakan RUU di Tingkat II, namun tidak memiliki hak untuk memberikan pengesahan terhadap RUU yang dimaksud.

Pengesahan RUU menjadi undang-undang terkait dengan pengaturan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR dan Presiden memiliki hak istimewa untuk mengesahkan semua RUU. Kekuasaan DPD tersebut sesuai dengan tujuan yang mendasarinya ketika berbicara tentang perkembangan DPD dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang terjadi dari tahun 2000 hingga 2001. Pada awalnya, ada gagasan bahwa posisi DPD termasuk memberikan dukungan kepada RUU tersebut menjadi undang-undang, namun usul tersebut ditolak. .

Dalam hal pembicaraan terjadi "saling kritik" suatu RUU, DPR memberikan klarifikasi dan presiden menyampaikan pandangannya. Dalam hal RUU tersebut berasal dari DPR, DPR memberikan klarifikasi dan Presiden dan DPD menyampaikan pandangannya. Dengan asumsi RUU yang berkaitan dengan kekuasaan DPD berasal dari DPR, Presiden akan memberikan klarifikasi dan kelompok akan memberikan pandangannya. Dengan asumsi RUU berasal dari Presiden, Presiden akan memberikan klarifikasi dan kelompok dan DPD akan memperkenalkan perspektif mereka.

4) Tahap Pengesahan

Tahap terakhir adalah pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang. Mengingat Pasal 72 UU P3, akomodasi RUU yang telah disepakati dengan DPR dan Presiden selesai dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak tanggal pengesahan bersama. Setelah mendapatkan RUU yang telah didukung oleh DPR dan Presiden, Sekretariat Negara akan memasukkannya ke dalam surat resmi yang terakhir mengirimkannya kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Penegasan RUU yang telah disepakati diselesaikan dengan membubuhkan tanda dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah RUU tersebut didukung oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah saling mendukung dengan DPR, maka UU tersebut kemudian dideklarasikan oleh Menteri sehingga UU tersebut dapat berkuasa dan mempunyai daya legitimasi yang membatasi secara umum.

Apabila RUU tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah RUU tersebut didukung oleh DPR dan Presiden, maka RUU tersebut sah secara hukum dan harus diproklamirkan, sesuai dengan pengaturan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perlu diingat beberapa hal terkait tahapan pengesahan RUU menjadi UU, yaitu sebagai berikut.

1. RUU kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan dalam jangka waktu tujuh hari kerja (Pasal 72 ayat 2 UU NO. 12 Tahun 2011).
2. Jika dalam waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan RUU tersebut, maka DPR akan mengirim surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan.
3. Jika dalam rentang waktu tersebut Presiden tetap tidak mengesahkan RUU tersebut, maka RUU tersebut tetap wajib diundangkan menjadi UU (Pasal 73 UU No. 12 Tahun 2011).

5) Tahap Pengundangan

RUU yang telah disahkan, selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Setelah RUU secara sah telah menjadi UU, maka Pemerintah dan DPR akan menyebarluaskan UU tersebut kepada masyarakat secara umum.

Proses pembentukan UU tersebut berdasarkan UU No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD (UU MD3), pada Pasal 162 sampai Pasal 173 dan UU P3, dapat diintisarikan dalam beberapa poin berikut ini:

1. Usulan RUU dapat berasal dari DPR dan Presiden. Dari DPR, dapat berasal dari DPD, anggota DPR, komisi, dan masyarakat. Dalam

hal usulan di DPR berasal dari DPD, hanya mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, penggabungan dan/atau pemekaran daerah, pengelolaan SDA dan SDE, “serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

2. Tahap perencanaan yang pertama, Badan Legislatif menyusun PROLEGNAS di lingkungan DPR. Badan Legislatif dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi dan/atau masyarakat.
3. Tahap perencanaan yang kedua, Badan Legislatif berkoordinasi dengan DPD dan Menteri KUMHAM untuk menyusun dan menetapkan PROLEGNAS.
4. Tahap perencanaan yang terakhir, “PROLEGNAS jangka menengah (5 tahun) dan PROLEGNAS tahunan” ditetapkan dengan keputusan DPR.
5. Dalam tahap penyusunan yang pertama, dilakukan penyusunan naskah akademik.
6. Tahap penyusunan yang kedua, yaitu penyusunan draft awal RUU oleh anggota/komisi/gabungan komisi.
7. Tahapan ketiga adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi RUU. Hal ini dikoordinasikan oleh Badan Legislatif, paling lama 20 hari masa sidang, sejak RUU diterima Badan Legislatif.

8. RUU hasil harmonisasi Badan Legislatif diajukan pengusul ke Pimpinan DPR.
9. Rapat Paripurna untuk memutuskan RUU usul inisiatif DPR. Dengan bentuk keputusan yaitu persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, dan penolakan.
10. Jika keputusan yang dihasilkan adalah persetujuan dengan perubahan, maka akan dilakukan penyempurnaan RUU. Hal tersebut dapat dilakukan dengan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) oleh komisi, gabungan komisi, Badan Legislatif, atau panitia khusus. Dilakukan paling lama 30 hari masa sidang, dengan 20 hari perpanjangan masa sidang.
11. RUU hasil penyempurnaan diserahkan kepada Presiden, melalui Surat Pimpinan DPR.
12. Presiden kemudian menunjuk Menteri untuk membahas RUU bersama DPR. Paling lama 60 hari sejak Surat Pimpinan DPR diterima Presiden.
13. Selanjutnya masuk ke tahap pembahasan. Pembahasan tingkat I oleh DPR dan Menteri yang ditunjuk Presiden. Dilakukan dalam rapat komisi/gabungan komisi/Badan Legislatif/badan anggaran/Pansus. Jika telah selesai, maka dilakukan pembicaraan tingkat II, yaitu berupa pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna.

14. Tahapan selanjutnya adalah pengesahan. RUU disampaikan dari “pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan.”
15. Terakhir, pengundangan. Terhadap RUU yang selesai disahkan akan “diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia”. Saat telah diundangkan, maka akan disebarluaskan oleh Pemerintah dan DPR.

Terkait partisipasi masyarakat, maka diatur dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib. Masyarakat dapat memberikan masukan kepada DPR dalam proses legislasi, yakni:

1. Penyusunan dan penetapan prolegnas.
2. Penyiapan dan pembahasan RUU.
3. Pembahasan RUU tentang APBN.

Masukan masyarakat dapat secara lisan/tulisan, dengan ketentuan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang ditentukan oleh Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan. Dan hal tersebut disampaikan kepada anggota dan/atau Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan.

2. Proses Pembentukan Omnibus Law UU Cipta Kerja

Pendeklarasian konsep *omnibus law* secara umum oleh Presiden Republik Indonesia ketujuh, yaitu Joko Widodo yang disampaikannya secara resmi melalui pidato pelantikannya sebagai presiden terpilih untuk periode kedua pada 20 Oktober 2019 adalah cikal bakal munculnya berbagai produk hukum dengan menggunakan konsep *omnibus law*, terkhusus UU Cipta Kerja. Hal ini diperkuat dengan terbitnya Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian No. HM.4.6/154/SET.M.EKON.2.3/12/2019 pada 12 Desember 2019. Siaran Pers tersebut menyebutkan Menteri Hukum dan HAM bersama Badan Legislasi DPR RI pada 5 Desember 2019 lalu telah menetapkan RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Perpajakan masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Super Prioritas Tahun 2020.

Pada akhir bulan Januari 2020, draft sementara RUU Cipta Lapangan Kerja yang menerapkan teknik *omnibus law* beredar secara publik. Draft tersebut direspon negatif, kecuali kelompok bisnis yang menginginkan sebaliknya. Diketahui tanggal 12 Februari 2020, kemudian Presiden menyerahkan draft RUU tersebut bersama dengan Surat Presiden ke DPR, melalui beberapa menteri terkait. Meskipun penuh dengan desakan publik yang ditandai dengan demonstrasi, banyaknya jurnal yang diterbitkan, dan banyaknya seminar yang dilaksanakan. Terkait penolakan RUU Cipta Lapangan Kerja tersebut, pemerintah secara umum tetap melakukan proses pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pemberlakuan pada 2 November 2020 melalui LN.2020/No.245, TLN

No.6573 dengan produk hukum bernama *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja)*. Tidak banyak yang berubah dari produk hukum final tersebut, perubahan kecil hanya terjadi pada nama undang-undang, dari “Cipta Lapangan Kerja” menjadi “Cipta Kerja” untuk menghindari singkatan “Cilaka” yang dipopulerkan secara publik.

Dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja, terdapat aspek formil yang dianggap melanggar UUD NRI 1945 dan UU P3. *Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, “Setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan, “Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.” Pasal 72 ayat (2) UU P3 menyebutkan, “Penyampaian RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.”*

Tanggal 5 Oktober 2020, Presiden dan DPR menyetujui draft RUU tersebut sebanyak 905 halaman. Tetapi draft RUU Cipta Kerja sebanyak 905 halaman tersebut ternyata belum final, dan pada akhirnya yang disahkan adalah RUU Cipta Kerja sebanyak 1.035 halaman yang memiliki perbedaan substansi dengan draft sebelumnya. Fakta lain yang ditemukan adalah draft terakhir hasil revisi DPR ini belum diserahkan kembali ke Presiden untuk disetujui bersama. Hal ini tentu merupakan kesalahan fatal, karena melakukan perubahan substansi draft RUU setelah disetujui oleh Presiden.

Pada 3 Oktober 2020 pukul 22.00 WIB, DPR telah mengadakan rapat pengambilan keputusan tingkat I *Omnibus Law* RUU Cipta Kerja yang telah disetujui 7 dari 9 fraksi, kecuali fraksi Demokrat dan PKS yang menolak. Kemudian dilanjutkan pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna yang dijadwalkan pada 8 Oktober 2020.⁴⁰

Pada saat pembahasan tingkat I RUU Cipta Kerja, dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pakar, akademisi, dan pengusaha. Pada tingkat pembahasan ini, DPR secara eksklusif menjadikan pengusaha sebagai perwakilan resmi dari masyarakat ketimbang serikat buruh atau pekerja itu sendiri. dalam perwakilan pengusaha pada pembahasan tersebut, diwakili oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN). Hal ini menggambarkan bahwa UU Cipta Kerja lebih memprioritaskan jaminan hukum atas para pengusaha daripada pemenuhan dan perlindungan hak bagi para buruh atau pekerja. Inilah yang menyebabkan serikat buruh secara total menolak RUU Cipta Kerja hingga RUU tersebut disahkan dan diberlakukan.

Proses awal saat pembuatan draft awal RUU Cipta Kerja pun tidak melibatkan masyarakat khususnya sektor terkait secara langsung. Hal inilah yang dititik-beratkan oleh Pakar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada, yaitu Zainal Abidin Mochtar saat menjadi saksi ahli dalam uji materil UU Cipta Kerja di Mahkamah Konstitusi, bahwa dalam UU Cipta Kerja

⁴⁰ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f7b4692c4104/kode-inisiatif--pengesahan-ruu-cipta-kerja-tidak-partisipatif--langgar-asas--hingga-inkonstitusional/>

terdapat pelanggaran langsung terhadap prosesnya yaitu ketiadaan partisipasi dan tidak transparan.⁴¹

Terlebih lagi dalam perjalanan perumusan hingga pengesahan RUU Cipta Kerja menjadi UU, terjadi banyak demonstrasi penolakan yang dilakukan oleh golongan buruh dan mahasiswa. Hal ini bahkan telah menjadi postulat dan ketahuilah oleh banyak pihak, tetapi seiring berjalannya demonstrasi, tidak ada inisiatif dari pihak pemerintah untuk menampung aspirasi mereka, padahal hal tersebut dapat dilakukan melalui alat kelengkapan dewan. Apalagi tercatat dalam proses pembahasan RUU Cipta Kerja, khusus mengenai kluster ketenagakerjaan hanya menghadirkan representative golongan pengusaha dan akademisi, tanpa ada perwakilan dari golongan buruh, hal ini dapat ditemukan dalam laporan berbagai media.

Ketiadaan partisipasi dan pemenuhan aspirasi masyarakat tersebutlah yang memicu ketidaksetujuan terhadap UU Cipta Kerja. Sebab, tanpa adanya partisipasi masyarakat, maka akan sulit untuk menilai bahwa UU Cipta Kerja sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Terkhusus di dalam kluster ketenagakerjaan UU Cipta Kerja yang banyak tidak memenuhi hak pekerja dan perlindungan hak bagi pekerja.

⁴¹ <https://nasional.kompas.com/read/2021/08/05/13152151/sidang-mk-saksi-ahli-nilai-pembentukan-uu-cipta-kerja-tak-partisipatif-dan>

3. Analisis Penyimpangan Terhadap Asas Pengayoman

Telah diketahui bahwa menurut aliran utilitarianisme (utilitarianisme) yang dipelopori oleh Jeremy Bentham, bahwa hukum yang layak adalah hukum yang dapat memenuhi pedoman untuk meningkatkan kepuasan dan membatasi siksaan di mata publik. Menurut Roscou Pound, ketika ada keselarasan antara kepentingan di mata publik, yang akan muncul adalah keinginan hukum.

Roscou Pound membuat tiga pengaturan utama kepentingan yang dijamin oleh hukum. Pertama, kepentingan publik, yang memasukkan kepentingan negara sebagai substansi yang sah dalam kewajibannya untuk mengikuti gagasan negara dan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan sosial. Kedua, kepentingan rakyat diakui oleh Roscou Pound menjadi tiga kepentingan tambahan, lebih spesifiknya; a) kepentingan individu (fisik, kesempatan, kemauan, kehormatan, perlindungan, keyakinan, dan perasaan), b) kepentingan dalam hubungan yang tumbuh di dalam negeri, dan c) kepentingan sehubungan dengan properti. Ketiga, kepentingan sosial yang mencakup keamanan umum, keamanan dari organisasi sosial, etika umum, tindakan aset sosial, kemajuan sosial dan kehidupan individu.

Semua hal tersebut sesuai dengan pengertian asas pengayoman yang dijelaskan pada "Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", hal tersebut terdapat pada penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf a yang berbunyi,

“yang dimaksud dengan asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat”.

Berkaitan dengan hal tersebut, ternyata fakta yang terjadi dalam perumusan materi muatan *omnibus law* UU Cipta Kerja sebagai bentuk premis minor dalam analisis ini, tidak sesuai dengan yang seharusnya sesuai uraian makna asas pengayoman di atas. Telah diketahui dari keseluruhan fakta dalam penyusunan UU Cipta Kerja bahwa ada beberapa hal yang perlu untuk ditinjau terkait kesesuaiannya dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, khususnya terhadap asas pengayoman.

- 1) Pada saat proses pembahasan *omnibus law* RUU Cipta Kerja khususnya pada kluster ketenagakerjaan, sangat minim melibatkan organisasi buruh. Padahal materi muatan yang dibahas pada kluster ketenagakerjaan banyak menyinggung hak dan kewajiban buruh atau pekerja.
- 2) Pada saat proses pembahasan *omnibus law* RUU Cipta Kerja khususnya pada kluster ketenagakerjaan, diketahui banyak terjadi demonstrasi yang menolak RUU Cipta Kerja di hampir seluruh pulau di Indonesia, yang dilakukan oleh mahasiswa dan organisasi buruh. Kendati demikian, DPR secara nyata menutup mata dari hal tersebut, dengan tetap melakukan pembahan cepat RUU Cipta Kerja tanpa mendengarkan dan menampung aspirasi demonstrasi melalui alat kelengkapan dewan DPR. Hal ini mengindikasikan

bahwa pembahasan *omnibus law* RUU Cipta Kerja khususnya pada kluster ketenagakerjaan, tidak transparan dan partisipatif.

Jika kedua premis tersebut dihubungkan, maka berdasarkan penggolongan kepentingan hukum oleh Roscou Pound dan pemaknaan atas asas pengayoman di dalam UU P3, harusnya dalam perumusan materi muatan *omnibus law* UU Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan, melibatkan peran aktif dan dominan dari golongan buruh atau pekerja. Menimbang hak dan kewajiban buruh atau pekerja yang diatur dalam klaster ketenagakerjaan adalah kepentingan orang perorangan dan kepentingan sosial buruh atau pekerja. Dalam hal ini, hal tersebut termasuk keinginan hukum yang harusnya diakomodasikan di dalam sebuah aturan.

Materi muatan klaster ketenagakerjaan tersebut, yang telah disetujui oleh DPR, dengan poin materi muatan sebagaimana berikut ini.

1. Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT)
 - a) Pemberian uang kompensasi PKWT sesuai dengan masa kerja pekerja/buruh.
 - b) PKWT hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu dan tidak dapat diadakan untuk pekerjaan yang bersifat tetap.

2. Outsourcing

- a) Pekerja/buruh pada perusahaan alih daya tetap mendapat perlindungan atas hak-haknya.
- b) Dalam hal terjadi pergantian perusahaan alih daya, pekerja/buruh tetap dijamin kelangsungan kerjanya dan hak-haknya.

3. Upah Minimum (UM)

- a) Upah minimum wajib ditetapkan di tingkat Provinsi (UMP), sedangkan UM Kab/Kota dapat ditetapkan dengan syarat tertentu (pertumbuhan ekonomi dan inflasi serta diatas UMP).
- b) Kenaikan upah minimum mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi daerah atau inflasi daerah.
- c) Upah minimum yang telah ditetapkan sebelum UU Cipta Kerja tidak boleh diturunkan.

4. Tenaga Kerja Asing (TKA)

- a) TKA hanya untuk jabatan tertentu, waktu tertentu dan harus punya kompetensi tertentu
- b) Kemudahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA).

5. Pesangon

- a) Pekerja/buruh yang mengalami PHK tetap mendapatkan uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak sesuai peraturan perundang-undangan.
- b) Pekerja/buruh yang mengalami PHK akan mendapatkan kompensasi PHK 25 kali upah, yang terdiri atas 19 kali ditanggung pemberi kerja dan 6 kali ditanggung Pemerintah melalui Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP).

6. Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP)

- a) Diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan dan Pemerintah.
- b) Tidak mengurangi manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKm), Jaminan Hari Tua (JHT), dan Jaminan Pensiun (JP).
- c) Pembiayaan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) bersumber dari pengelolaan dana BPJS Ketenakerjaan dan APBN.

7. Waktu Kerja

- a) Ketentuan waktu kerja tetap sesuai dengan UU 13/2003, dan terdapat penambahan pengaturan waktu kerja yang lebih fleksibel untuk pekerjaan tertentu (misalnya pekerjaan paruh waktu, pekerjaan dalam ekonomi digital dan sebagainya).

Terlihat jelas bahwa materi muatan UU Cipta Kerja Klaster Ketenagakerjaan secara keseluruhan mengatur hak dan kewajiban para buruh atau pekerja. Perumusan materi muatan "*omnibus law*" UU "Cipta Kerja" khususnya pada "klaster ketenagakerjaan" tersebut, dari keseluruhan tahapan pembentukan RUU menjadi UU tidak melibatkan kaum buruh atau pekerja. Meskipun pengusaha adalah salah satu pihak yang terlibat dalam materi muatan klaster ketenagakerjaan tersebut, tetapi peran buruh atau pekerja lebih besar dan mendominasi. Hal tersebut dapat dilihat di dalam materi muatan klaster ketenagakerjaan tersebut yang hampir secara keseluruhan mengatur hak dan kewajiban buruh atau pekerja.

Jika keinginan-keinginan kaum buruh atau pekerja tidak terpenuhi di dalam *omnibus law* UU Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan, maka akan sulit untuk mewujudkan salah satu fungsi hukum yaitu "*a tool of social control* (fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial)". Fungsi hukum adalah berupa alat pengendalian sosial maka hukum itu berfungsi untuk melindungi agar masyarakat tetap berada dalam bentuk pola-pola tingkah laku yang diterima oleh hati nuraninya.

Hal terpenting pada proses perumusan *omnibus law* UU Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan adalah terpenuhinya dan terlindunginya kepentingan umum di dalamnya. Bukan hanya kepentingan sebagian golongan, seperti pengusaha saja. Karena dengan demikianlah dapat tercipta ketentraman dalam masyarakat. Fakta pembahasan materi muatan *omnibus law* UU Cipta Kerja klaster ketenagakerjaan yang hanya melibatkan golongan

pakar, akademisi, dan pengusaha, tanpa adanya perwakilan dari buruh atau pekerja, menunjukkan bahwa belum terpenuhinya asas pengayoman dalam materi muatan tersebut. Hal ini ditandai dengan aksi penolakan kaum buruh terhadap UU Cipta Kerja. Sedangkan makna asas pengayoman adalah “memberikan perlindungan dalam menciptakan ketentraman masyarakat.”

Menimbang pula Pasal 5 UU P3 menjelaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Menimbang hal tersebut, maka dapat dipastikan bahwa dari segi proses pembahasan *omnibus law* RUU Cipta Kerja, menyimpang dari ketentuan Pasal 5 poin (7) UU P3, yaitu asas keterbukaan. Asas keterbukaan berarti proses pembentukan suatu UU harus transparan dan menampung aspirasi masyarakat. Sedangkan yang terjadi, adalah minim

keterlibatan masyarakat dalam pembahasan *omnibus law* RUU Cipta Kerja.

Dalam perumusan *omnibus law* RUU Cipta Kerja kluster ketenagakerjaan, pada saat pembahasan tingkat I, dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) oleh Panitia Kerja (Panja) *omnibus law* RUU Cipta dengan kelompok akademisi, pakar, dan pengusaha. Tetapi dalam pembahasan tersebut dilakukan tanpa perwakilan dari kelompok buruh atau pekerja yang banyak dibahas dalam kluster ketenagakerjaan. Hal tersebut pada akhirnya menimbulkan kerugian terhadap para buruh atau pekerja karena dinilai kurang adil dan tidak tepat sasaran.

Sekali lagi, hal terpenting dalam proses perumusan *omnibus law* UU Cipta Kerja kluster ketenagakerjaan adalah terpenuhinya dan terlindunginya kepentingan umum di dalamnya. Bukan hanya kepentingan sebagian golongan, seperti pengusaha saja. Karena dengan demikianlah dapat tercipta ketentraman dalam masyarakat. Fakta pembahasan materi muatan *omnibus law* UU Cipta Kerja kluster ketenagakerjaan yang hanya melibatkan golongan pakar, akademisi, dan pengusaha, tanpa adanya perwakilan dari buruh atau pekerja, menunjukkan bahwa belum terpenuhinya asas pengayoman dalam materi muatan tersebut. Hal ini ditandai dengan aksi penolakan kaum buruh terhadap UU Cipta Kerja. Sedangkan makna asas pengayoman adalah memberikan perlindungan dalam menciptakan ketentraman masyarakat.