



ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA

Edy Suasono, Erwin

Fakultas Hukum, Universitas Tanjungpura

E-mail: edy.suasono@hukum.untan.ac.id, erwin@hukum.untan.ac.id

Info Artikel

Masuk: 1 Juni 2023

Diterima: 12 Juli 2023

Terbit: 1 Agustus 2023

Keywords:

Constitution,
Constitutional Court,
Government Regulation
Substitute for Law

Abstract

The title of this research is "Judicial Analysis of Government Regulations in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation". The research problem is "What is the Juridical Analysis of Government Regulations in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation?". Meanwhile, the aim of this research is "to find out the Juridical Analysis of Government Regulations in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation". The results of this research contain basic conclusions from the beginning of the process of forming Law no. 11/2020 is not in accordance with the principles, procedures, methods, processes and mechanisms for forming statutory regulations. The things mentioned above are directly proportional to the issuance of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation, giving rise to further controversy. With the issuance of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation, there are subjective reasons from the law makers, not objective ones. Shortly after the issuance of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation, a number of Petitioners submitted requests for formal and material review of the Perppu to the Constitutional Court (MK). The initial hearing was to examine petitions Number 5/PUU-XIX/2023 and Number 6/PUU-XIX/2023 in the case of reviewing Perppu 2/2022 concerning Job Creation.

Kata kunci:

Undang-Undang,
Mahkamah Konstitusi,
Perppu

Corresponding Author:

Edy Suasono, e-mail :

edy.suasono@hukum.untan.ac.id

Abstrak

Judul penelitian ini “Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja”. Adapun masalah penelitian “Bagaimanakah Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja?”. Sedangkan tujuan dalam penelitian ini “untuk mengetahui Analisis Yuridis Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja”. Hasil penelitian ini terdapat kesimpulan yang pokok sejak awal proses pembentukan UU No. 11/2020 tidak sesuai dengan asas, tata cara, metode, proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal-hal tersebut diatas, justru berbanding lurus dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, menimbulkan kontroversi berikutnya. Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, terdapat alasan yang bersifat subjektif dari pembentuk UU bukan yang objektif. Sesaat setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, sejumlah Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dan materil perppu tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sidang perdana untuk memeriksa permohonan Nomor 5/PUU-XIX/2023 dan Nomor 6/PUU-XIX/2023 dalam perkara pengujian Perppu 2/2022 Tentang Cipta Kerja.

@Copyright 2023.

PENDAHULUAN

Konsepsi Negara Indonesia dalam hal penegasan sebagai Negara Hukum telah diatur. Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata¹. Ciri-ciri

¹ Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press : Yogyakarta, hlm.36-37.

negara hukum yang demokratis yaitu rakyat memegang peran kunci dan kedudukan sentral dalam menentukan arah kebijakan.

Penggunaan prinsip “Negara Hukum” di Indonesia terlepas dari apakah prinsip yang dilaksanakan di Indonesia sama dengan konsep dari makna *Rechtsstaat*-nya. Eropa Kontinental; atau *rule of law* nya Anglo Saxon, akan tetapi Indonesia sudah menetapkan prinsip menjalankan kehidupan bernegara nya didasarkan atas hukum. Suatu prinsip bernegara, yang idealnya tentu saja tidak hanya didasarkan pada produk hukum tetapi juga dinilai dari kualitas penegakan hukumnya.²

Berdasarkan prinsip negara hukum yaitu pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, maka dalam menjalankan suatu pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penyelenggaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat. Konstitusi yang merupakan pedoman dalam bernegara dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yang dibagi menjadi beberapa jenis peraturan perundang-undangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di atasnya.³

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan norma hukum, Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar, yaitu:

- Kelompok I *staatsfundamentalnorm* (*norma fundamental negara*).
- Kelompok II *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara/aturan pokok negara).
- Kelompok III *Formell gesetz* (Undang-Undang formal).
- Kelompok IV *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua

² *Ibid*

³ M Jeffri Arlinandes Chandra, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, *Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia*, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 19 No. 1 - Maret 2022: 1-11

⁴ Maria Farida Indrati S, 2013, *Ilmu Perundang-Undangannya Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanisius : Yogyakarta, hlm 44-45.

atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

Pada tahun 2020, Presiden (Pemerintah) dan Dewan Perwakilan Rakyat mulai membahas RUU Cipta Kerja. RUU Cipta kerja merupakan Undang-Undang yang menerapkan konsep *omnibus law* dengan tujuan melakukan penyederhanaan pengaturan dengan mengubah 78 (tujuh puluh delapan) Undang-Undang ke dalam 1 (satu) UU Cipta Kerja yang terbagi atas 11 klaster. Sejak awal pembahasan RUU Cipta Kerja telah menimbulkan pro dan kontra yang massif dari berbagai elemen masyarakat.

Pada tanggal 5 Oktober 2020 Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden (Pemerintah) telah menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dengan draf RUU Cipta Kerja sebanyak 905 halaman. Namun terjadi beberapa kali perubahan jumlah halaman UU Cipta Kerja sejak disahkan. Berbagai pihak menyatakan adanya perubahan substansi terhadap suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden adalah melanggar tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila ada perubahan substansi suatu RUU maka harus dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, kemudian perubahan itu disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Atas dasar sejumlah pihak melakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK), dalam hal ini *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 15 Oktober 2020 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada 15 Oktober 2020, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 203/PAN.MK/2020 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada 27 Oktober 2020 dengan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang telah diperbaiki oleh para Pemohon dengan perbaikan permohonan bertanggal 24 November 2020 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 24 November 2020.

Terhadap perkara tersebut Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan pada tanggal 25 November 2020, sebagai berikut :

1. Pembentukan UU No. 11/2020 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan”;
2. UU No. 11/2020 masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana telah ditentukan dalam putusan ini;
3. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan ini diucapkan dan

- apabila dalam tenggang waktu itu tidak dilakukan perbaikan, maka UU No. 11/2020 menjadi inkonstitusional secara permanen;
4. Apabila dalam tenggang waktu dua tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU No. 11/2020, maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU No. 11/2020 dinyatakan berlaku kembali; dan
 5. Menanggihkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang bertentangan dengan UU No. 11/2020.

Mengacu hasil putusan Mahkamah Konstitusi (MK), pendapat ahli dan berbagai pihak mengatakan bahwa Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus membahas ulang proses RUU Cipta Kerja. Namun alih-alih membahas ulang, Presiden (Pemerintah) Eksekutif, pada tanggal 30 Desember 2022 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja. Atas dasar pertimbangan situasi dan kondisi yang bagaimana Perpu Cipta Kerja tersebut diterbitkan, bukankah seharusnya Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pembahasan ulang baik secara lingkup materi dan prosedur RUU Cipta Kerja, sebelumnya terdapat beberapa pelanggaran terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan, diantaranya, asas kejelasan tujuan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, nomenklatur (istilah) “perundang-undangan” diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu di lihat pula dari sistem perundang-undangannya⁵.

Menurut Bagir Manan⁶peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan⁷. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden⁸.

⁵ W.J.S. Poerwadarminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka : Jakarta, hlm.990.

⁶ Bagir Manan, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico : Bandung, hlm.13

⁷ Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁸ Pasal 1 ayat 3 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Menurut Bagir Manan, materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolok ukur umumnya sebagai berikut:⁹

1. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
2. Ditetapkan dalam Undang-Undang terdahulu;
3. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
5. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Mengacu pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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

Berdasarkan hal di atas, bahwa salah satu peraturan perundang-undangan yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berdasarkan pertimbangan dan keadaan tertentu, dalam hal ini Pemerintah telah mengeluarkan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

Sejak awal latar belakang hal yang mendasari munculnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja merupakan respon pemerintah atas hasil putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* terhadap UU No. 11/2020 yang bertentangan dengan UUD 1945. Meski demikian, perlu dicatat bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak serta merta membatalkan keberlakuan UU No. 11/2020. Sebab, adanya frasa “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan” menunjukkan bahwa UU No. 11/2020 masih memiliki kekuatan hukum mengikat hingga dua tahun kedepan.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (yang selanjutnya disebut dengan UU P3) bahwa mekanisme *preview* (Peninjauan) tersebut sebenarnya sudah dilakukan mulai pada tahap perencanaan yang mencakup hipotesa awal dalam pembentukan peraturan perundang-

⁹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta : Ind Hill Co, 1992), hlm. 37, dalam Buku Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta, hlm.65.

undangan, Pasal 19 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 mengharuskan dalam membentuk perencanaan peraturan perundang-undangan maka harus memperhatikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan. Penelaahan tersebut juga terdapat dalam tahapan penyusunan yang usul penyusunan melalui naskah akademik yang memuat alasan filosofis, yuridis dan empiris yang kemudian akan diharmonisasikan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bila usul dari pemerintah maka harmonisasi pembulatan, dan pemantapan konsepsi melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selain melalui *preview* (Peninjauan) dalam pembentukannya, pembenahan peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat dilakukan melalui Peninjauan Kembali/peninjauan kembali peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat dengan melihat efektifitas yang ditimbulkan dengan adanya UU tersebut, yaitu dengan Peninjauan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk/pembuatnya sendiri yaitu oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*)¹⁰. Manfaat dilakukannya *legislative review* adalah untuk:

- a. Mewujudkan manajemen produksi Undang-Undang yang lebih baik. Hasil Peninjauan Kembali akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang-undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan undang-undang. Informasi yang diperoleh dari hasil Peninjauan Kembali akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya;
- b. Konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru;¹¹
- c. Menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan
- d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hierarki norma dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya. Bila pola *preview* (Peninjauan) dan *review* (Peninjauan Kembali) tersebut sudah dilakukan dengan baik tentunya tidak akan ada lagi penolakan Undang-Undang yang menyebabkan kontroversi di masyarakat.

Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ditinjau dari Aspek Materil dan Formil yakni

¹⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie *Legislative Review* adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan *Executive Review* adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie dalam Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2006, hlm. ix.

¹¹ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing : Yogyakarta, hlm. 35.

1. Memperhatikan Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara prinsip, materi muatan suatu undang-undang harus memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan. Antara lain, Asas keadilan (*Rechtgerechtigheids*), Asas Kepastian Hukum (*Rechtzekerheids*), Asas Tidak Berlaku Surut (*Nonretroactive*), Asas Aturan yang Tinggi Mengenyampingkan Aturan yang Lebih Rendah (*Lex Superiore Derogat Lex Inferiore*), Asas Aturan yang Baru Mengenyampingkan Aturan yang Lama (*Lex Posterior Derogat Lex Apriore*).

Di Indonesia, asas khusus ini telah tersarikan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun asas materil tersebut yaitu sebagai berikut: a) Asas Pengayoman, b) Asas Kemanusiaan, c) Asas Kebangsaan, d) Asas Kekeluargaan, e) Asas Kenusantaraan, f) Asas Bhinneka Tunggal Ika, g) Asas Keadilan, h) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, i) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*), j) Asas Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan.

2. Memperhatikan Asas Formil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, asas formil pembentukan perundang-undangan yang perlu diperhatikan meliputi: 1) Asas Kejelasan Tujuan; 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, 3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, 4) Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*), 5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas), 6) Asas Kejelasan Rumusan, 7) Asas Keterbukaan (*Transparency*).

3. Memperhatikan Asas Khusus Terhadap Obyek yang Diatur

4. Adanya Keterlibatan Publik

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat 3 (tiga) metode yang digunakan, yaitu konsep modifikasi, *omnibus law* dan kodifikasi.

1) Modifikasi

Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat.¹² Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan.¹³ Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi memiliki fungsi utama untuk memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam

¹²A. Hamid S. Attamimi, 1988, *Mana Yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*, Kompas : IV

¹³ *Ibid*

masyarakat, melainkan membentuk tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu. Undang-undang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.¹⁴

Metode modifikasi dilakukan ketika situasi-situasi terjadi dalam masyarakat khususnya bersifat darurat, karena tujuan dari modifikasi adalah responsif terhadap dinamika sosial. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus bersifat tanggap atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat agar dapat menjadi solusi. Hal ini dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial kemasyarakatan.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial atau *law as a tools of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound¹⁵. Mengacu pada pendapat Pound tersebut di atas, modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika dibandingkan dengan kodifikasi.

Kelemahan dari metode modifikasi ini yaitu, besarnya potensi disharmoni antara norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang terhadap undang-undang lainnya, maupun terhadap peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini terjadi dikarenakan pembentukan undang-undang melalui modifikasi terfokus pada suatu permasalahan tertentu, sedangkan dalam pelaksanaannya, permasalahan tersebut berkaitan dengan masalah lainnya.

2) *Omnibus Law*

Omnibus law adalah metode pembentukan undang-undang melalui penyederhanaan peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu perundang-undangan konsep *Omnibus Law* memiliki persamaan dengan konsep kompilasi yang memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaian. Pelaksanaan kompilasi digunakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut substitusinya.¹⁶

Secara teori, *Omnibus Law* terdiri dari *Omnibus Legislation*, *Omnibus Regulation* dan *Omnibus Implementation*. *Omnibus Legislation* merupakan jenis pembentukan undang undang yang paling tidak ortodoks dan mungkin dikenal sebagai jenis yang paling umum dari sistem yang tidak lazim.¹⁷ Terkait dengan omnibus law atau undang-undang *Omnibus*, juga banyak lembaga yang secara bersama-sama dapat diberi tanggung jawab untuk melaksanakan satu undang-

¹⁴ I.C. Van der Vlies, 1987, *Handboek Wetgeving*, Zwole, Tjeenk Willink, hlm. 9

¹⁵ Bernard L. Tanya, 2010, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing : Yogyakarta, hlm.80.

¹⁶ PBHI, Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, <https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Omnibus Law*, Konstitusi Press : Jakarta.

undang yang demikian panjang dan tebal mengatur semua hal yang saling terkait (*jointly responsible for implementing a single piece of very long legislation*).” Implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan.¹⁸

3) Kodifikasi

Kodifikasi hukum menurut R. Soeroso dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan undang-undang dalam materi yang sama¹⁹. Tujuan dari kodifikasi hukum adalah agar didapat suatu *rechtseenheid* (kesatuan hukum) dan suatu *rechts-zakerheid* (kepastian hukum)²⁰. Jika dibandingkan dengan metode modifikasi dan *omnibus law*, kodifikasi tentu lebih baik karena semua materi muatannya mengatur secara lengkap mulai dari norma hukum umum (*general norm*) sampai dengan norma hukum yang semestinya diatur dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Dengan demikian, maka akan terbentuk harmonisasi norma hukum, karena pembahasannya dilaksanakan dalam satu undang-undang. Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah.²¹

Seringkali dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, proses politik elit yang mendominasi tahapan proses legislasi. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang kewenangannya dimiliki oleh institusi politik, maka kekuatan politik yang duduk dan menguasai institusi tersebut sangat menentukan²², sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan membuat suatu pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi menyimpang/disorientasi. Disorientasi tersebut seperti kurang pasal pesanan, gratifikasi, maupun kebijakan yang tidak memihak pada masyarakat. Secara garis besar proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu tahap pra legislative yang meliputi Penelitian, Pengajuan Usul Inisiatif, Perancangan, Pengajuan RUU, tahap legislative yang meliputi Pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, Pengesahan dan tahap *post legislative* meliputi Pengundangan, Pemberlakuan, Penegakan UU²³.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ R. Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika : Jakarta, hlm.77

²⁰ Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti : Bandung, hlm.92.

²¹ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju : Bandung, hlm.13

²² Merdi Hajiji, 2013, *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia : Rechtsvinding*, hlm. 368.

²³ Jufrina Rizal, 1988/1998, *Sosiologi Perundang-Undangan*, Makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Teknis Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja merupakan respon pemerintah atas hasil putusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* terhadap UU No. 11/2020 yang bertentangan dengan UUD 1945.
2. Bahwa saat itu UU No. 11/2020 masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana telah ditentukan dalam putusan ini.
3. Bahwa putusan MK Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu itu tidak dilakukan perbaikan, maka UU No. 11/2020 menjadi inkonstitusional secara permanen.
4. Bahwa diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, terdapat kekhawatiran UU No. 11/2020 menjadi inkonstitusional secara permanen sebagaimana dimaksud, sedangkan UU No.11/2020 merangkum menjadi "omnibus" 78 ketentuan UU.
5. Bahwa diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, terdapat alasan yang bersifat subjektif dari pembentuk UU bukan yang objektif.
6. Bahwa sejak awal proses pembentukan UU No. 11/2020 tidak sesuai dengan asas, tata cara, metode, proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal-hal tersebut diatas, justru berbanding lurus dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, menimbulkan kontroversi berikutnya.
7. Bahwa sesaat setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, sejumlah Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dan materil perpu tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sidang perdana untuk memeriksa permohonan Nomor 5/PUU-XIX/2023 dan Nomor 6/PUU-XIX/2023 dalam perkara pengujian Perpu 2/2022 Tentang Cipta Kerja.
8. Permohonan Nomor 5/PUU-XIX/2023 diajukan oleh Hasrul Buamona (Dosen Hukum Kesehatan/Pemohon I), Siti Badriyah (Pengurus Migrant Care/Pemohon II), Harseto Setyadi Rajah (Konsultan Hukum/Pemohon III), Jati Puji Santoro (Wiraswasta/Pemohon IV), Syaloom Mega G. Matitaputty (Mahasiswa FH Usahid/Pemohon V), dan Ananda Luthfia Rahmadhani (Mahasiswa FH Usahid/Pemohon VI). Sedangkan permohonan Perkara Nomor 6/PUU-XIX/2023 diajukan oleh Konfederasi Serikat Buruh Seluruh Indonesia (KSBSI).

Saran

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut dibutuhkan kebijakan berupa produk legislasi. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah dalam proses membentuk undang-undang seharusnya melibatkan

partisipasi masyarakat, begitupun pada saat implementasi dan pengawasan undang-undang tersebut. Dengan demikian hendaknya sejak awal proses pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan asas, tata cara, metode, proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan agar pada suatu saat waktu tertentu tidak menimbulkan permasalahan gugatan, kontroversial dan efektivitas pemberlakuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2020, *Omnibus Law*, Konstitusi Press : Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1988, *Mana Yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*, Kompas : IV.
- Hajiji, Merdi 2013, *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia : Rechtsvinding*.
- Indrati S, Maria Farida, 2013, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Kanisius : Yogyakarta.
- Malian, Sobirin 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press : Yogyakarta.
- Manan, Bagir 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico : Bandung.
- M Jeffri Arlinandes Chandra, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, *Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia, Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 19 No. 1 - Maret 2022: 1-11.*
- Poerwadarminta, W.J.S, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka : Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti : Bandung.
- , 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing : Yogyakarta.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju : Bandung.
- Rizal, Jufrina, 1988/1998, *Sosiologi Perundang-Undangan*, Makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Teknis Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.
- Soeroso, R. 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika : Jakarta.
- Tanya, Bernard L, 2010, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing : Yogyakarta.
- Vlies, I.C. Van der, 1987, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
- PBHI, Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, <https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>