

Diterima : February 01, 2021  
Disetujui : February 05, 2021  
Diterbitkan: February 24, 2021

**Conference on Management, Business,  
Innovation, Education and Social Science**  
<https://journal.uib.ac.id/index.php/combrates>

## **Analisis Pembentukan Undang - Undang Cipta Kerja Pada Tahapan Perencanaan dan Penyusunan berdasarkan Undang - Undang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan**

**Abdurrahman Alhakim<sup>1</sup>, Egia Ginting<sup>2</sup>**

Emailkorespondensi :Alhakim@uib.ac.id

<sup>1-2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, Indonesia

### **Abstrak**

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui apakah tahapan pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja sudah sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan yang diatur pada Undang – Undang Indonesia. Hasil penelitian menemukan bahwa peran pemerintah untuk menjalankan Hak dan Kewajiban Negara tidak selalu sesuai dengan hukum yang ada, seperti pada kasus pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja pada tahapan perencanaan dan penyusunan. Ternyata Naskah Akademik dan Dasar Penyusunan pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 tidak memiliki kekuatan hukum, begitupula Ketentuan Judul, Ketentuan Umum, dan Ketentuan Pidana yang juga tidak sesuai dengan Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

**Kata Kunci:** Negara, Pembentukan Peraturan, Undang – Undang Cipta Kerja

### **Pendahuluan**

Negara yang di dalamnya memiliki organisasi dengan kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan mengikat bagi penduduk di wilayahnya tidak serta merta hadir tanpa adanya sebab musabab. Merujuk pada buku Inu Kencana Syafii berjudul “Ilmu Pemerintahan” terdapat teori – teori yang mengemukakan alasan timbulnya suatu negara, ialah salah satunya “Teori Perjanjian” dimana timbulnya suatu negara terbentuk berdasarkan perjanjian bersama antar individu – individu yang bersepakat, ataupun antar pihak seperti yang dijajah dengan sang penjajah. Perjanjian tersebut umumnya dirumuskan dan disetujui oleh individu yang diberi kewenangan selaku representasi dari lembaga atau pejabat penguasa.

Isi dari rumusan yang disetujui dalam perjanjian tersebut memuat perihal mendasar yang pada masa modern tertuang pada konstitusi seperti pengaturan mengenai hak dan kewajiban negara, contohnya "*Instrument of Government*" di Inggris dan "*Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*" di Indonesia. Di mata Internasional, pengaturan terhadap Hak dan Kewajiban Negara tertuang dalam "*The Montevideo Convention On The Rights And Duties Of States*". Merujuk pada "Pasal 3 Konvensi Motevideo", negara memiliki hak untuk mempertahankan integritas dan juga kemerdekaannya, menyediakan konservasi dan kemakmuran, mengorganisir sesuai kehendak, membentuk peraturan perundang – undangan, dan pengadaan pengelolaan layanan, serta menentukan yurisdiksi dan kompetensi suatu pengadilan didalamnya.

Hak dan Kewajiban Negara yang terdapat pada ketentuan tersebut di Indonesia tentunya harus berdasarkan hukum sebagaimana yang dipertegas dalam konstitusi "Pasal 1 Ayat (3) *Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*". Ketentuan yang harus dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis merupakan penerjemahan modern dari negara yang tidak lagi berdasarkan kehendak penguasa ataupun kehendak raja (*Machtsstaat*), melainkan negara yang berdasarkan dengan hukum (*Rechtsstaat*). Kehadiran hukum yang menjadi dasar Pemerintah Republik Indonesia dalam pembentukan peraturan baru sebenarnya sudah ada sejak zaman kolonial belanda, namun pengaturan yang mengatur secara nasional pasca kemerdekaan pertama kali hadir pada "Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004".

Pengaturan inilah yang kemudian mempertegas bahwa Indonesia adalah negara hukum karena memuat cara dan metode yang pasti, baku, dan standar dimana mengikat semua lembaga negara atau pejabat yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang – undangan. Kemudian dengan berkembangnya kebutuhan hukum Indonesia, "Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004" yang memiliki kekurangan karena menimbulkan kerancuan atau multitafsir, penulisan rumusan yang tidak konsisten, lalu diubah dengan "Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undang".

Dalam pengaturan ini ketentuan yang diperbaharui diantaranya "Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undang" dan dimuatnya peraturan lain dalam BAB "Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang – Undang". Terakhir kali "Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang – Undang" diubah dengan "Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undang" yang di dalamnya menekankan kembali bentuk peninjauan terhadap suatu Peraturan Perundang – Undang pasca Pengundangan terhadap "perkembangan dan aspirasi kebutuhan masyarakat Indonesia serta para pemangku kepentingan".

Dalam perjalanan "Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang – Undang" di Indonesia sesungguhnya sudah bagus dan dijalankan dengan baik. Namun tidak dipungkiri beberapa produk dari peraturan perundang – undangan ada yang tidak sesuai dengan "Asas pembentukan peraturan perundang – undangan". Masih terdapat bukti sejarah yang mencatat bahwa adanya ketidaksesuaian yang dijalankan pemerintah dalam pembentukan

peraturan perundang – undangan berdasarkan hukum. Mahkamah Konstitusi dalam publikasinya mencatat sejak tahun 2003 sampai tahun 2020 telah merigistrasi sebanyak 1430 (seribu empat ratus tiga puluh) perkara pengujian undang – undang dan memutus 267 (dua ratus enam puluh tujuh) perkara pengujian undang – undang.

Berdasarkan pengujian tersebut, dari tiga tahun terakhir ini sebanyak 15 (lima belas) perkara dikabulkan pada tahun 2018, 4 (empat) perkara dikabulkan pada tahun 2019, dan 3 (tiga) perkara dikabulkan pada tahun 2020. Secara tersirat hal tersebut mengartikan bahwa Lembaga Negara atau Pejabat Penguasa tidak selalu sesuai menjalankan Hak dan Kewajiban Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang – Undang yang berdasarkan hukum. Contoh Kasus lebih jelasnya dapat dilihat pada kasus “Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja” oleh Pemerintahan Republik Indonesia sejak tahun 2019 sampai dengan tahun 2020 yang menerima polemik besar dari masyarakat.

Memang betul terdapat masyarakat yang setuju dan mendukung kehadiran Undang – Undang tersebut, akan tetapi lebih banyak lagi masyarakat yang tidak setuju dan menolaknya. Pasalnya terdapat kejanggalan pada tahap Perencanaan pembentukan “Undang – Undang Cipta Kerja” saat Rancangan Undang – Undang ditetapkan dalam “Program Legislasi Nasional Tahun 2020” karena banyak masyarakat Indonesia yang kebingungan atas keberadaan Naskah Akademik Rancangan Undang – Undang tersebut. Naskah Akademik yang dalam hal ini merupakan dokumen hasil suatu penelitian atau pengkajian hukum menjadi salah satu objek yang sangat penting pada tahap perencanaan, pertanggungjawaban materi yang dimuat dalam dokumen tersebutlah yang menjadi titik fokus masyarakat.

Ditambah lagi penyusunan “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” pada Daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2020, Dasar – dasar yang menjadi alasan Lembaga Negara atau Pejabat Penguasa yang mengusulkan haruslah merujuk pada Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang “Pembentukan Peraturan Perundang – Undang”. Sebagai yang terakhir dan juga merupakan bagian penting adalah pada tahap Penyusunan pembentukan “Undang – Undang Cipta Kerja” dimana menimbulkan banyak kebingungan dalam tatanan masyarakat karena “Teknik Penyusunannya” yang tidak biasa di Indonesia dengan penerapan “Sistem Hukum Eropa Kontinental”.

Atas dasar alasan bahwa tidak selamanya Lembaga Negara atau Pejabat Penguasa selalu sesuai menjalankan Hak dan Kewajiban Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang – Undang berdasarkan hukum maka penulis merasa perlu melakukan penilitian mendalam untuk menganalisa Pembentukan “Undang – Undang Cipta Kerja” berdasarkan “Undang – Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undang”. Adapun tujuan penulis menganalisatahapan Perencanaan dan Penyusunan Pembentukan “Undang – Undang Cipta Kerja” untuk mengetahui:

1. Apakah Naskah Akademik “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” yang dimuat pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 sudah sesuai dengan pengaturan dalam “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undang”?

2. Apakah Dasar Penyusunan Daftar “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” yang dimuat pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 sudah sesuai dengan pengaturan dalam “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” ?
3. Apakah Teknik Penyusunan “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” sudah sesuai dengan “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan” pada Lampiran II “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”?

## Tinjauan Pustaka

1. Peraturan Perundang - Undangan.

Dalam “Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” tidak pernah dijelaskan dengan pasti makna dari “Peraturan Perundang – Undang”. Namun maknanya sendiri telah dirumuskan dalam “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”. Pengertian “Peraturan Perundang – Undangan” menurut para ahli sendiri bermacam, Bagir Manan mengartikan “Peraturan Perundang - Undangan” adalah : “Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.”

Dalam pengertian tersebut yang dimaksud “aturan tingkah laku” adalah aturan yang memuat hak, kewajiban, fungsi, status, ataupun suatu tatanan. Sedangkan yang dimaksud dengan “aturan mengikat umum” adalah yang mempunyai ciri – ciri umum abstrak dimana tidak mengatur dan atau ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala spesifik tertentu. Menurut Maria Farida Indrati, “Peraturan Perundang – Undang” (*legislation, wetgeving, Gesetzgebung*) memiliki dua artian, adalah :

1. “Perundang – Undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan – peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”
2. “Perundang – Undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan – peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”

Hukum Indonesia dalam hal ini “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019” telah mengartikan makna “Peraturan Perundang - Undangan” pada Pasal 1 Ayat 2, adalah: “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.”

## 2. Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

Pada Pasal 1 Angka 1 “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” mengatur cakupan tahapan pembuatan atau pembentukan peraturan perundang – undangan, cakupan tersebut diantaranya tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang dimaksud dengan perencanaan sendiri adalah proses penyusunan yang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional sedangkan yang dimaksud dengan penyusunan adalah “Rancangan Undang – Undang” yang harus disertai dengan “Naskah Akademik”. Pada tahapan penyusunan tersebut juga telah diatur mengenai “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang – Undangan” pada Lampiran II “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011”

Tahapan pengesahan yang dimaksud adalah dimana “Rancangan Undang – Undang” yang telah disepakati bersama – sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dibubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu yang telah diatur paling lama 30 (tiga puluh) hari. Yang terakhir yaitu tahapan pengundangan adalah penempatan suatu peraturan perundang – undangan baru pada : a. Lembaran Negara Republik Indonesia; b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; c. Berita Negara Republik Indonesia; d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; e. Lembaran Daerah; f. Tambahan Lembaran Daerah; g. Berita Daerah.

Tahapan pengundangan ini sangatlah penting agar masyarakat mengetahui adanya suatu peraturan perundang – undangan baru. Selain dari pada 5 (lima) tahapan diatas, Pada “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” juga telah diatur mengenai “Penyebarluasan”. Hal yang dimaksudkan adalah Penyebarluasan Program Legislasi Nasional, Rancangan Undang – Undang, dan Undang – Undang untuk memberikan informasi dan atau memperoleh masukan masyarakat serta pemangku kepentingan.

## 3. Asas - Asas Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

Dalam “Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan” dikenal beberapa “Asas – Asas Pembentukan Peraturan” yang berperan sebagai pedoman atau panduan maupun rambu – rambu bagi penguasa, penegak hukum, ahli hukum, dan akademisi. Tujuan adanya “Asas – Asas Pembentukan Peraturan” sendiri adalah agar dapat menerjemahkan norma – norma yang dimuat pada suatu peraturanperundang - undangan. Oleh karena itu Asas – asas tersebut bukanlah suatu peraturan melainkan alat ukur apakah pembentukan suatu peraturan sudah baik atau belum. Terdapat banyak pendapat menurut para ahli tentang “asas – asas pembentukan peraturan”I. C. vanderVliesDalam bukunya yang berjudul “*Hetwetsbegripenbeginselenvanbehoorlijkeregelgeving*” tahun 1984 membagi “asas – asas pembentukan peraturan”menjadi dua bagian besar yaitu “asas – asas yang formal” dan “asas – asas yang material” dimana di dalamnya meliputi:

A. Asas – Asas yang Formal:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginselvanduidelijkedoelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginselvanhetjuisteorgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*hetnoodzakelijkheidsbeginssel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*hetbeginselvanuitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*hetbeginselvanconsensus*).

B. Asas – Asas yang Material:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*hetbeginssel dan duidelijke terminologi enduidelijkesystematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*hetbeginselvandenkenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*hetrechtsgelijkheidsbeginssel*);
4. Asas kepastian hukum (*hetrechtszekerheidsbeginssel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*hetbeginselvandeindividuelerechtsbedeling*).

Ahli hukum Indonesia tentang pembentukan peraturan perundang – undangan, A. Hamid S Attamimi juga berpendapat mengenai pembentukan peraturan perundang – undangan yang patut, yaitu:

A. Asas – Asas Formal, dengan perincian:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas perlunya pengaturan;
3. Asas organ/lembaga yang tepat;
4. Asas materi muatan yang tepat;
5. Asas dapatnya dilaksanakan; dan
6. Asas dapatnya dikenali.

B. Asas – Asas material, dengan perincian:

1. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
2. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
3. Asas sesuai dengan prinsip – prinsip Negara berdasarkan Atas Hukum; dan
4. Asas sesuai dengan prinsip – prinsip Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi.

“Asas – Asas pembentukan peraturan perundang – undangan” diatas yang kemudian banyak menjadi referensi ahli hukum dalam memberikan masukan mengenai pembentukan Peraturan Perundang – Undangan di Indonesia, sedangkan Hukum Indonesia dalam hal ini “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” juga mengatur “Asas – Asas pembentukan peraturan perundang – undangan”. Dalam pembentukan “Peraturan Perundang – Undangan” diharuskan merujuk pada Asas – Asas berikut:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Selain “Asas – Asas pembentukan peraturan perundang – undangan” diatas, dalam merumuskan norma yang akan dituangkan dalam suatu peraturan perundang – undangan baru juga harus mencerminkan Asas – Asas berikut:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. kekeluargaan
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- d. Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

## Metodelogi Penelitian

Metode penelitian adalah perihal yang sangat penting bagi penulis dalam menghasilkan jawaban atas perkara, fenomena, atau isu tertentu. Penulisan ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan ilmiah dimana dalam proses menemukan sebuah kebenaran harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara rasional dan atau empiris. Adapun penulis dalam melakukan penelitian ini dengan menggunakan metode berikut :

### A. Jenis Penelitian

Dalam penulisan ini jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah “Penelitian Hukum Normatif” dimana pengolahan yang dilakukan untuk menganalisa “Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja” pada “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”.

### B. Sumber atau Bahan Hukum

Dalam Penulisan ini Sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah bahan hukum. bahan hukum tersebut diantaranya :

1. Bahan Hukum Primer; bahan hukum ini dapat berasal dari “Peraturan Perundang - Undangan” ataupun “Putusan – Putusan Hakim”. Dalam penulisan ini “bahan hukum primer” yang digunakan oleh penulis diantaranya “Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, “Undang - Undang”, maupun Peraturan Perundang – Undangan lain di bawahnya mengacu pada “Hierarki Peraturan Perundang – Undangan”.
2. Bahan Hukum Sekunder; bahan hukum ini dapat berasal dari publikasi resmi tentang hukum seperti “Buku – buku Hukum” dan “Jurnal – jurnal Hukum” serta “Naskah dan Dokumen Negara”.

### C. Fokus Kajian

Dalam penulisan ini fokus kajian dari penulis terhadap "Taraf Sinkronisasi Hukum" secara vertikal dan horizontal, yaitu secara vertikal dimaksud adalah "Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja" merujuk kepada "Tahapan Perencanaan" dan "Tahapan Penyusunan" dalam "Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011" yang telah diubah menjadi "Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan" dimana merupakan amanat dari "Pasal 22A Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Secara horizontal dimaksud adalah "Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja" merujuk kepada "Peraturan Perundang – Undangan lain" yang materi muatan di dalamnya mengikat. "Peraturan perundang – Undangan lain" dalam hal ini "Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" dan "Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025" serta Peraturan Perundang – Undangan di bawahnya mengacu pada "Hierarki Peraturan Perundang - Undangan".

### D. Analisis Data

Dalam penulisan ini analisis data yang digunakan oleh penulis adalah "Analisis Data Kualitatif". Yaitu "Bahan Hukum Primer" yang telah dianalisa beserta "Bahan Hukum Sekunder" harus disajikan dalam bentuk penulisan teratur sebagaimana ketentuan pada "pedoman penulisan", runtun sesuai dengan tujuan – tujuan penulis dalam penelitian ini, logis karena merujuk pada sumber data yang pasti memiliki "kekuatan hukum", tidak tumpang tindih sesuai dengan "Hierarki Peraturan Perundang - Undangan" di Indonesia dan efektif sehingga menghasilkan pemahaman serta informasi baru atas perkara, fenomena, atau isu khususnya dalam hal ini "Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja" yang dapat dipertanggungjawabkan.

## Hasil dan Pembahasan

### A. Analisis Terhadap Naskah Akademik "Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja" Pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 Berdasarkan "Undang – Undang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan".

Pada "Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia" ke-8 (delapan) tanggal 22 (dua puluh dua) Januari 2020 (dua ribu dua puluh) dituangkanlah kesepakatan dalam "Keputusan DPR" bernomor "1/DPR RI/II/2019-2020" Tentang "Program Legislasi Nasional Tahun 2020". Pada Lampiran Keputusan tersebut terdapat "Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja" dengan judul "Rancangan Undang – Undang tentang Cipta Lapangan Kerja" yang dimuat pada Nomor 40 (empat puluh) Halaman 8 (delapan) "Daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2020" beserta usulan yang berasal dari "Pemerintah Republik Indonesia".

Merujuk pada Pasal 43 Ayat (3) "Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan", suatu rancangan undang – undang baru yang berasal dari usulan "DPR, Presiden, atau DPD" haruslah disertai dengan "Naskah Akademik". Di BAB yang sama mengatur tentang "Penyusunan

Peraturan Perundang - Undangan” Pasal 45 Ayat (1) menjelaskan bahwa “Rancangan Undang – Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang – Undang yang diajukan DPD Kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas”. Dari ketentuan diatas mengartikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang – Undang baru diserahkan dalam waktu yang bersamaan pada Program Legislasi Nasional.

Namun dari hasil penelitian, penulis menemukan bahwa “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” yang berasal dari usulan “Pemerintah, bersama – sama dengan Naskah Akademik tidak diserahkan pada “Program Legislasi Nasional Tahun 2020” melainkan setelah kesepakatan tersebut. Hal ini terbukti pada “Surat Presiden” bernomor “R-06/Pres/02/2020” pada tanggal 7 (tujuh) Februari 2020 (dua ribu dua puluh) dengan Perihal pada surat tersebut adalah “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” beserta isi dalam surat yang menyampaikan Rancangan Undang – Undang “guna mendapatkan persetujuan dengan prioritas utama” dan penugasan menteri untuk keperluan pembahasan

“Program Legislasi Nasional Tahun 2020” dalam “Keputusan DPR” tanggal 22 (dua puluh dua) Januari 2020 (dua ribu dua puluh) serta “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” beserta Naskah Akademik yang diserahkan pada “Surat Presiden” tanggal 7 (tujuh) Februari 2020 (dua ribu dua puluh), sedangkan ketentuan pada Pasal 43 Ayat (3) dan Pasal 45 Ayat (1) “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” sudah jelas memerintahkan Rancangan Undang – Undang dan Naskah Akademik diserahkan dalam waktu yang sama pada Program Legislasi Nasional.

Maka dari hasil analisa di atas penulis mendapatkan jawaban dari tujuan penelitian sekaligus menyimpulkan bahwa Naskah Akademik “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” yang dimuat pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 tidak sesuai dengan pengaturan dalam “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”.

- B. Analisis Terhadap Dasar Penyusunan Daftar “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” Pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 Berdasarkan “Undang – Undang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”.

Dalam penyusunan Daftar “Rancangan Undang – Undang” pada Program Legislasi Nasional, terdapat Dasar yang telah ditentukan “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” untuk Lembaga Negara atau Pejabat Penguasa mengusulkan suatu Rancangan Undang – Undang. Dasar tersebut pada Pasal 18 diantaranya : “a. Perintah Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Perintah Undang – Undang lainnya; d. Sistem perencanaan pembangunan nasional; e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional; f. Rencana pembangunan jangka menengah; g. Rencana kerja

pemerintah dan rencana strategis DPR; dan h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Di BAB yang sama mengatur tentang "Perencanaan Peraturan Perundang – Undangan" Pasal 19 menjelaskan bahwa dalam perencanaan penyusunan Undang – Undang Pada Program Legislasi Nasional memuat "Judul Rancangan Undang – Undang, Materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan Perundang – undangan lainnya" serta "Materi yang diatur" tersebut telah melalui pengkajian dan penyesuaian yang dituangkan dalam Naskah Akademik. Dari ketentuan di atas mengartikan Dasar penyusunan "Rancangan Undang – Undang" pada Daftar Program Legislasi Nasional haruslah memuat materi yang dituangkan dalam Naskah Akademik, Ketentuan tersebut begitu pula mengikat dalam "Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja".

Dari hasil penelitian, penulis menemukan bahwa pada "BAB I – PENDAHULUAN" Naskah Akademik "Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja" menekankan kepada "Visi Indonesia 2045" dan atau "Cita – cita Indonesia 2045". Contohnya pada halaman pertama "Berdasarkan Visi Indonesia tahun 2045..." pada halaman ketiga "Jika tren ini berlangsung, target Indonesia untuk mencapai cita – cita ini di tahun 2045..." dilanjutkan kalimat berikutnya "...diperlukan usaha keras sehingga Indonesia dapat mencapai cita – citanya di tahun 2045...". berangkat dari penemuan tersebut maka penulis menyimpulkan dasar Pemerintah dalam hal ini merujuk pada Huruf d, Huruf e, Huruf f Pasal 18 "Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011".

Namun dari hasil analisa penulis, berangkat dari "Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004" Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan Nasional menghasilkan a. Rencana pembangunan jangka panjang nasional; b. Rencana pembangunan jangka menengah; dan c. Rencana pembangunan tahunan. Lebih lanjut periode waktu yang telah ditentukan pada undang undang tersebut masing – masing 20 (dua puluh) tahun untuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional, dan 5 (lima) tahun untuk Rencana pembangunan jangka menengah. Sedangkan materi yang dimuat dalam Naskah Akademik "Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja" berkali – kali menekankan "Visi dan atau Cita – cita Indonesia" yang periode pengaturannya tidak sama sekali mengikat pada "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", dan "Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional" serta "Rencana Pembangunan Jangka Menengah".

Maka dari pada itu penulis mendapatkan jawaban dari tujuan penelitian sekaligus menyimpulkan bahwa Dasar Pemerintah Republik Indonesia dalam menyusun Daftar "Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja" pada "Program Legislasi Nasional Tahun 2020" tidak berkekuatan hukum merujuk kepada "Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011" yang telah diubah menjadi "Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan" serta "Undang – Undang lain" yang materi pengaturan di dalamnya mengikat sebagai Dasar Pembentukan.

C. Analisis Terhadap Teknik Penyusunan “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” Berdasarkan “Undang – Undang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”.

Teknik penyusunan “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” haruslah sesuai dengan “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” karena merupakan tuntutan dari “Asas Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” Pasal 5 Huruf f tentang “Kejelasan Rumusan”. Pada “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang - Undangan” di Lampiran II, terdapat ketentuan mengenai Judul “Undang – Undang Perubahan” dalam BAB I Huruf A Butir 6 dan ketentuan “Undang – Undang Pencabutan” dalam BAB I Huruf A Butir 9. Namun pada kenyataannya terkait ketentuan tersebut tidak disematkan Frasa “Perubahan Atas” dan “Pencabutan Atas” pada Judul “Undang – Undang Cipta Kerja”.

Kehadiran “Undang – Undang Cipta Kerja” yang merubah puluhan Undang – Undang sekaligus mencabut Undang – Undang lain seperti “*Staatsblad*” Tahun 1926 Nomor 226 *Juncto* “*Staatsblad*” Tahun 1940 Nomor 450 Tentang “Undang – Undang Gangguan” (*Hinderodonnantie*) sebagaimana tercantum pada BAB VI Bagian Keenam Pasal 105 Huruf e “Undang – Undang Cipta Kerja”, serta “Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1982” Tentang Wajib Daftar Perusahaan sebagaimana yang tercantum pada BAB VI Bagian Kesembilan Pasal 105 Huruf k “Undang – Undang Cipta Kerja” menandakan “Ketentuan Judul” yang salah pada Undang – Undang tersebut. Selain dari pada itu juga terdapat “Ketentuan Umum” dan “ketentuan Pidana” pada Lampiran II.

“Ketentuan Umum” dan “Ketentuan Pidana” terdapat pada Batang Tubuh dalam ketentuan Lampiran II yaitu masing – masing BAB I Huruf C.1 Butir 96 dan BAB I Huruf C.1 Butir 115. Namun pada kenyataannya terkait butir 96 yang mengisyaratkan “Ketentuan Umum ditelakkan dalam bab satu” tidak terealisasi pada “Undang – Undang Cipta Kerja” yang memuat ketentuan Umum terpencair Selain BAB I juga terdapat pada BAB III, BAB IV, BAB V, BAB VI, dan BAB – BAB lainnya. Sedangkan terkait butir 115 yang mengisyaratkan “Ketentuan Pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup” juga tidak terealisasi pada “Undang – Undang Cipta Kerja” yang memuat ketentuan pidana pada BAB III padahal masih ada materi pokok yang mengatur perihal lain pada BAB – BAB selanjutnya, ditambah lagi mengingat “Ketentuan Peralihan” yang terdapat pada BAB XIV seharusnya “Ketentuan Pidana” berada pada BAB XIII Undang Undang tersebut.

Maka dari pada itu penulis mendapatkan jawaban dari tujuan penelitian sekaligus menyimpulkan bahwa Teknik Penyusunan “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” yang terikat dengan “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang - Undangan” dalam Lampiran II tidak memenuhi Asas Kejelasan Rumusan pada “Asas Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan” merujuk pada “Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang telah diubah menjadi “Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan”.

## Kesimpulan

Lembaga Negara atau Pejabat Penguasa dalam menjalankan Hak dan Kewajiban Negara tidak selalu sesuai dengan kehendak hukum yang ada (*Rechtsstaat*). Setelah ratusan perkara pengujian undang – undang yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, bukan menjadi pembelajaran bagi Pemerintah untuk menjalankan Hak dan Kewajiban Negara dalam pembentukan peraturan perundang – undangan. Contoh jelasnya pada kasus “Pembentukan Undang – Undang Cipta Kerja”, dari hasil penelitian penulis menyimpulkan bahwa Naskah Akademik dan Dasar Penyusunan Daftar “Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja” Pada Program Legislasi Nasional Tahun 2020 tidak sesuai dengan hukum yang ada. Ditambah lagi Teknik Penyusunan Undang – Undang tersebut yang juga tidak memenuhi Asas Kejelasan Rumusan dalam Undang – Undang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.

## Daftar Pustaka

- Basyir, Abdul. “Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif.” *Jurnal IUS II*, no. 5 (2014).
- DPR RI. *Keputusan DPR RI Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020*. KEP DPR RI No.1/DPR RI/II/2019-2020.
- DPR RI. “Rekam Jejak RUU Tentang Cipta Lapangan Kerja (*Omnibus Law*)”, <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442>. Diunduh 10 Februari 2021.
- Huda, Ni’matul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013.
- Ibrahim, Moh. Kusnardi dan Harmaily. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 2010.
- Indonesia. *Naskah Akademik RUU Cipta Kerja*.
- Indonesia. *Undang-Undang Cipta Kerja*, UU No.11 tahun 2020, LN No.245 Tahun 2020, TLN No.6673.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.10 tahun 2004, LN No.53 Tahun 2004, TLN No.4389.
- Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.12 tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No.5234.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 tahun 2019, LN No.183 Tahun 2019, TLN No.6398.
- Indonesia. *Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, UU No.25 tahun 2004, LN No.104 Tahun 2004, TLN No.4421.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (Buku 1): Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (Buku 2): Proses Dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: ALFABETA, 2017.
- Jalaluddin. “Hakikat Dan Fungsi Peraturan Perundang-Undang Sebagai Batu Uji Kritis

Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik." *Jurnal Universitas Tadulako* VI, no. 6 (2011).

Mahkamah Konstitusi. "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>. Diunduh 19 Januari 2021.

Pan Amerika. *Convention On Rights And Duties Of States*.

Presiden RI. *Surat Presiden RI Perihal Rancangan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja*. Surat Presiden RI No.R-06/Pres/02/2020.

Sodik, Sandu Siyoto dan Ali. *Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015.

Syafiie, Inu Kencana. *Ilmu Pemerintahan*. 1st ed. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.