

Moralitas Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Rangka Pemenuhan Kebutuhan Hukum Masyarakat

Delfina Gusman^{1*}

¹ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 25163, Indonesia

* Corresponding author's e-mail : vivin_nissa@yahoo.co.id

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p>Keywords : Omnibus Law; Principles of Morality.</p> <p>How To Cite : Gusman, D. (2021). Moralitas Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Rangka Pemenuhan Kebutuhan Hukum Masyarakat. Nagari Law Review, 4(2), 200-209.</p> <p>DOI : 10.25077/nalrev.v.4.i.2.p.200-209.2021</p>	<p>Fulfilling the legal needs of the community is one of the legal materials regulated in Article 10 paragraph 1 of law number 12 of 2011 concerning the formation of statutory regulations. However, there are unclear parameters or characteristics of community law compliance. This has resulted in the emergence of laws that do not meet the legal needs of the community. For example, The Law Of Cipta Kerja. There are many legal problems in this law, both in the process of formation and in substance. When linked with the principles of morality, several articles in this law violate these principles. One of them is moral principle that serve as an ethical foundation in the formation of law, especially the value of justice for all people.</p> <p style="text-align: right;">©2021 NALREV. Faculty of Law Universitas Andalas</p>

1. Pendahuluan

Tradisi sistem hukum *civil law* sangat familiar dengan peraturan perundang-undangan sebab dalam negara yang menganut sistem hukum eropah kontinental kehadiran peraturan perundang-undangan adalah *conditio sine qua non*. Agak sedikit berbeda dengan negara yang menganut paham sistem hukum Anglo-Saxon dimana hukum dibentuk melalui putusan-putusan pengadilan (*judge makes a law*). Meski dikotomi secara keras terhadap sistem hukum tidak lagi dapat dilakukan sebab tidak ada negara di dunia saat ini yang benar-benar condong pada satu sistem hukum melainkan lebih kepada sistem hybrid dalam penerapannya. Contohnya saja Indonesia meski nuansa *civil law* terasa dalam sistem hukum Indonesia namun tidak dapat dipungkiri corak dari sistem hukum *common law* tetap membumbui praktik ketatanegaraan di Indonesia.

Undang-Undang adalah salah satu instrumen hukum dalam penyelenggaraan negara. Undang-Undang merupakan produk hukum yang dihasilkan oleh dua kuasa negara yaitu parlemen yang mewakili aspirasi rakyat dan presiden selaku penyelenggara pemerintahan. Undang-Undang berisi materi yang mengatur seluruh kegiatan dan tata perila`ku kehidupan publik Indonesia. Karena sifatnya yang mengatur tersebut maka Undang-Undang dapat saja membatasi pemenuhan hak asasi manusia oleh karenanya dalam proses pembentukannya haruslah melibatkan partisipasi masyarakat.¹ Sebab tujuan dari UU tersebut tidak akan tercapai apabila masyarakat yang diikatnya tidak memiliki rasa kepemilikan atas UU tersebut. Logikanya bagaimana mungkin membuat aturan yang dimana masyarakatnya merasa tidak membutuhkan aturan tersebut.

¹ A.Rosyid, Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang : Setara Press, Hal. 17-18

Pemikiran di atas sejalan dengan postulat Satjipto Rahardjo bahwa sejatinya hukumlah untuk manusia bukan manusia untuk hukum.² Hukum bertujuan untuk merekayasa kehidupan publik menjadi lebih baik sesuai dengan tujuan bersama (*law as a tool of social engineering*). Sehingga materi muatan dari suatu UU harusnya berdasarkan kehendak masyarakat. Oleh karenanya pembentukan peraturan perundang-undangan harus baik sedari hulu agar hilirnya tidak tercemar. Dengan lain kata, pembentukan UU haruslah baik dalam kacamata prosedur dan materi muatannya.

Akhir-akhir ini, proses pembentukan UU di Indonesia penuh dengan sorotan dan kontroversial. Mulai dari prosedur pembentukan yang tidak taat asas seperti menisbikan asas partisipasi dan transparansi. Bahkan tata prosedur pengajuannya pun terkesan tidak mengikuti standar operasional prosedur yang sudah ditetapkan dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Belum lagi dari segi materi muatan yang kerap kali bertabrakan dengan kehendak publik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga wajar saja kalau kemudian banyak UU yang berakhir tragis dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pertanyaannya apakah benar parlemen dan presiden sudah benar-benar membentuk UU sesuai kebutuhan rakyat atau justru hanya demi memenuhi kebutuhan hukum dan mempertahankan hegemoni kaum oligarki.³

Sejatinya, Mahfud MD telah mengingatkan kita tentang UU bukan semata-mata produk hukum an sich melainkan dalam proses pembentukannya juga berkelindan kepentingan politik. Maka jika UU ingin bernilai hukum lebih besar dibandingkan nilai politisnya maka pembentukannya harus sesuai prosedur dan materi muatannya pun harus dijauhkan dari anasir kepentingan segelintir orang.

Oleh karenanya Mahfud menyusun pemikirannya ini dalam matrik sederhana untuk menyimpulkan produk UU yang dilahirkan. Jika UU dibuat oleh konfigurasi politik yang otoriter maka produk hukumnya akan berwujud konservatif/ortodok sebaliknya jika konfigurasi pembentuk UU adalah demokratis maka produk UU yang dihasilkan akan responsif. Nyatanya pembentukan UU saat ini lebih kentara otoriternya. Tentu otoriter saat ini tidak dalam bentuk absolut namun lebih dalam bentuk pengabaian kehendak rakyat dan non partisipatif.⁴

"*Omnibus Law*", saat ini merupakan isu yang sedang ramai diperbincangkan di Indonesia. Kenyataan itu membuktikan bahwa perkembangan hukum yang ada sekarang sangat perlu diperhatikan bersama. Perdebatan yang sedang hangat saat ini seolah-olah menuntut masyarakat untuk ikut menilai apa politik hukum pemerintahan Joko Widodo periode kedua. Perdebatan formil maupun materil terus menerus bergulir di antara ahli hukum dan tokoh-tokoh akademisi yang ada.

UU Cipta Kerja adalah salah satu *Omnibus Law* yang pertama kali dibahas dari 4(empat) UU yang ada, yang mana UU ini langsung menimbulkan berbagai pendapat pro dan kontra oleh masyarakat Indonesia. Adapun fenomena berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang kini muncul ke permukaan dan menuai perdebatan, ketika pemerintah menyerahkan Draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Lapangan Kerja kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Perdebatan atas hal tersebut timbul bukan tanpa alasan, lantaran Draft RUU Cipta Lapangan Kerja tersebut dibentuk oleh pemerintah melalui *Omnibus Law*. Bukan hanya itu, bahkan dari 50 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020, empat di antaranya adalah omnibus law yang terdiri dari RUU tentang Ibu Kota Negara, RUU tentang Kefarmasian, RUU tentang Cipta Lapangan Kerja, dan RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian.⁵ Namun sebelum itu, perlu kiranya dipahami terlebih

² Dikutip dari makalah Jalaludin, "*Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik*, Jurnal UNTAD. Hal. 4

³ Jimmly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Intermedia, Hal.45

⁴ Mahfud MD, 2009, *Politik hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Hal. 125

⁵ CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200122164312-32-467714/4-ruu-omnibus-law-dikebut-dpr>, diakses pada 15 Maret 2020 pukul 13:24 WIB.

dahulu mengenai “*Omnibus Law*” sebagai sebuah metode di dalam pembentukan Undang-Undang, sehingga kontroversi *omnibus law* RUU Cipta Kerja ini jelas terlihat apakah karena substansinya yang bermasalah secara hukum atau dianggap bertentangan dengan moral di masyarakat.

2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁶ Menurut jenisnya penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris⁷ atau sosio-legal. Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*). Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁸

3. Pembahasan

3.1. Konsep *Omnibus Law* Sebagai Sebuah Metode Dalam Pembentukan Undang-Undang Pada Sistem Hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*)

Secara etimologi kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Dapat dikatakan *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan perundang-undangan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*), dan ketika peraturan itu diundangkan berkonsekuensi mengganti atau mengubah beberapa aturan hasil penggabungan baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.⁹

Berdasarkan “*Duhaime Legal Dictionary*” arti dari *omnibus* adalah semua atau untuk semua, menelusuri sejarah *Omnibus Law* di seluruh bagian dunia akan dapat disimpulkan bahwa “*Omnibus Bill* atau *Omnibus Law* ini sebenarnya bermula pada negara dengan sistem hukum *Anglo-Saxon* atau *Common Law System*.”¹⁰ “Amerika Serikat yang dalam sejarahnya tercatat melakukan “*Omnibus Bill*” pada tahun 1888 yang itu dilatarbelakangi oleh perjanjian privat terkait pemisahan dua rel kereta api di Amerika Serikat. Irlandia yang pada tahun 2008 juga telah mengeluarkan undang-undang yang dapat dikatakan sebagai *Omnibus Law*, dimana mencabut kurang lebih 3.225 undang-undang. Kanada juga memiliki pengaturan yang bercirikan *Omnibus Law* yakni UU Amandemen Hukum Kriminal pada tahun 1968-1969. Melalui penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa konsep *Omnibus Law* ini telah berkembang dengan baik di negara *Common Law*.”¹¹

“Bukanlah hal mudah akan sebuah konsep baru yang tidak dikerangkakan dalam suatu sistem hukum untuk didifusikan ke dalam suatu sistem hukum itu sendiri. Menarik pada benang merah bahwa Indonesia sebagai negara bekas jajahan Belanda menganut sistem hukum yang dibawa oleh Belanda, yakni *Civil Law System*. Berarti juga bahwa Indonesia jelas lebih condong terhadap sistem hukum yang

⁶ F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, terpetik dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, Ha1.41

⁷ Bambang Waluyo, *Op.cit.*, Hal. 13

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, Hal. 13

⁹ Busroh, Firman Freaddy, 2017, *Konseptualisasi Omnibus law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan*, Arena Hukum, Volume 10. Nomor 2, Agustus 2017, Hal.227

¹⁰ <https://innews.co.id/uu-ciptaker-sulitnya-mempertemukan-fakta-hukum-dan-sosial/#:~:text=Menurut%20Duhaime%20Legal%20Dictionary%20arti,Saxon%20atau%20Common%20Law%20System.,> diakses tanggal 5 April 2020

¹¹ CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200122164312-32-467714/4-ruu-omnibus-law-dikebut-dpr>, diakses pada 15 Maret 2020 pukul 13:24 WIB.

dianut oleh negara Eropa kontinental, bukan *Common Law System*. Hal ini sudah menjadi ketentuan yang dikehendaki oleh konstitusi sebagaimana mestinya bahwa sistem hukum kita adalah sistem hukum tertulis dan menghendaki adanya hierarki peraturan berjenjang (*Stufenbau Theory*).¹²

Namun, yang perlu kita ilhami bersama bahwa dewasa ini semakin terdapat konvergensi antara dua sistem hukum terbesar tersebut, termasuk salah satunya dalam metode pembuatan peraturan perundang-undangan. Ditambah lagi bahkan di Belanda juga telah membuat undang-undang dengan metode omnibus sejak tahun 2006. "Perbedaan yang mendasar di antara *civil law* dan *common law* yang menjadi pertimbangan diberlakukannya Omnibus Law adalah sebagai berikut:"¹³

"**Pertama**", negara yang menganut *Civil Law System* lebih mengutamakan adanya kodifikasi hukum agar ketentuan hukum tersebut dapat berlaku secara efektif sebagaimana yang diharapkan dari politik hukum yang ingin diwujudkan. Berbeda halnya dengan *Common Law System* yang menempatkan yurisprudensi sebagai sumber hukum yang utama sehingga tidak menempatkan kodifikasi hukum sebagai prioritas dalam konsiderans putusan yang akan dikeluarkan terhadap suatu perkara (*judge made law*).

Hal ini semakin memperjelas bahwa sebuah kodifikasi hukum atau sebuah hukum tertulis adalah sesuatu yang sangat vital kedudukannya di negara penganut *Civil Law System* karena apa yang tertulis menjadi penentu arah hakim dalam menentukan putusannya, dalam kata lain hakim sangat terikat dengan kodifikasi hukum yang ada, hukum yang tertulis, serta hukum yang diundangkan secara resmi oleh negara. Berbeda halnya dengan *Common Law System* yang sebagaimana sumber hukum yang utama adalah putusan hakim terdahulu bukan ketentuan-ketentuan yang ada dalam sebuah kodifikasi hukum di negara tersebut.

Menarik permasalahan yang ada saat ini adalah bahwa terdapat indikasi pemerintah Indonesia ingin menghadirkan konsep yang biasanya dibawakan oleh negara *Common Law*. Jika hal itu merupakan rencana strategis pemerintah untuk menciptakan kodifikasi hukum yang mampu merangkul lebih dari satu substansi undang-undang yang berbeda merupakan permasalahan yang tidak mudah dan tentunya jika pemerintah tidak menunjukkan keberpihakannya kepada rakyat akan rawan memasukkan kepentingan-kepentingan yang tidak berpihak pada rakyat karena saking banyaknya pasal dan berpotensi menghadirkan tukar guling maupun 'pasal titipan'.

"**Kedua**", hakim di negara *Civil Law System* tidak terikat dengan *preseden* yang artinya amar putusan hakim tidak dibatasi oleh putusan hakim terdahulu yang telah menangani duduk perkara yang sama. Hakim *Civil Law* memang tidak terikat dengan "*preseden/stare decicis*", namun terikat pada peraturan perundang-undangan tertulis yang diberlakukan di negara tersebut sehingga ketika hakim menangani suatu perkara haruslah selalu mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, setelah itu barulah hakim mencari hukumnya yang tidak ditemukan dalam undang-undang dan dapat menggunakan yurisprudensi.

3.2. Moralitas Omnibus Law RUU Cipta Kerja Dalam Rangka Pemenuhan Kebutuhan Hukum Masyarakat

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁴ Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, mudah diterima dan diterapkan di masyarakat. Namun, persoalan klasik yang dihadapi terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagaimana membuat peraturan perundang-undangan yang mencerminkan kehendak rakyat, kebutuhan rasa keadilan dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Hal ini dapat dikembalikan kepada tujuan hukum itu sendiri dibuat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Rosseau :¹⁵

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. .

¹⁵ K. Bertens, 2004. *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hal.10

Hakekat undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Rousseau memulai penjelasannya dengan mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warga negaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.

Berbagai faktor memengaruhi produk hukum di Indonesia dianggap lebih bersifat represif (menindas) dibandingkan responsif. Romli Artasasmita, berpendapat bahwa :¹⁶

“Bahwa proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.”

Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas terutama pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah. ¹⁷. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah :¹⁸

“Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penerapan dan pengundangan”

Adapun yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah :¹⁹

“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.”

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam praktiknya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan secara optimal landasan, asas dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan banyak memunculkan permasalahan ke depannya.. Bahkan, tidak dapat dinafikan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan dimintakan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, baik uji yang bersifat formil maupun uji yang bersifat materil.

“Jenis peraturan perundang-undangan terdiri atas” :²⁰

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi

¹⁶ Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.

¹⁷ Wahyu Nugroho, “*Menyusun Undang-Undang Yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Negara Hukum Pancasila*”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.10 No.3 September 2013.

¹⁸ Pasal 1 angka 1 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁹ Pasal 1 angka 2, *Ibid*

²⁰ *Ibid*, Pasal 7 ayat (1)

g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Pada Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011, juga disebutkan bahwa :

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Dalam hal ini, pemerintah sebagai lembaga resmi yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk membentuk undang-undang harus jeli melihat permasalahan atau problematika pembentukan peraturan perundang-undangan yang berulang kali berada pada titik permasalahan yang sama. Bagaimanapun pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam melindungi hak asasi manusia umumnya, hak asasi warga negaranya secara khusus. Besar harapan warga negaranya untuk terciptanya rasa keadilan di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga masyarakat tunduk secara sukarela terhadap aturan yang dibuat oleh penguasa.

Pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh lembaga negara yang ada di Indonesia bukan hanya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, tetapi juga meliputi lembaga negara bantu (*auxiliary body*). Masing-masing lembaga negara dapat membentuk peraturan dan diakui sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana jenis peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Problematika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesegera mungkin dievaluasi dan ditemukan solusinya oleh pemerintah, karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum semakin meningkat, sehingga ditakutkan akan terjadi perbuatan main hakim sendiri oleh masyarakat terhadap pelaku kejahatan, serta berakibat ketidaknyamanan lagi di tengah masyarakat.

Dalam hal ini, akar permasalahan tidak responsifnya suatu undang-undang adalah berada pada norma yang mengatur mengenai materi muatan undang-undang, yakni Pasal 10 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU yang baik adalah lahir dari kebutuhan hukum masyarakat, apakah pasal ini memberikan ruang untuk lahirnya UU lain jika ada kebutuhan hukum masyarakat yang mendesak, dimana tidak bisa terpenuhi dengan materi muatan undang-undang yang ada pada point-point sebelumnya pada Pasal 10 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun bunyi Pasal 10 ayat (1) sebagai berikut :

Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi :

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat

Ruang yang diberikan untuk pembentukan UU karena Pasal 10 ayat (1) point e hal ini tidak ada masalah, berarti sistem pembentukan UU di Indonesia dengan dua cara yaitu sistem *top down* dan sistem *bottom up*. Sistem *top down* berarti UU dibuat dari pemerintah baru diberlakukan kepada masyarakat berarti teori hierarki Peraturan Perundang-undangan yang dipakai, hal ini terdapat pada

Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai d. Sedangkan sistem *bottom up* berarti kebutuhan hukum masyarakat diserap oleh pemerintah untuk dibentuknya UU berarti teori *sociological jurisprudence* yang dipakai. Jadi apapun sistem yang digunakan tidak jadi masalah sepanjang UU yang dibuat itu tetap sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Hal ini akan menjadi masalah apabila tidak jelasnya parameter atau indikator kebutuhan hukum masyarakat itu seperti apa, yang sampai hari ini indikator tersebut belum diatur secara tegas di dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satunya dapat dilihat pada Pasal 23 ayat (2) UU ini sebagaimana telah diubah dengan UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dianggap pasal kunci dan paling berbahaya yang akhirnya bisa mengakibatkan UU dibuat oleh DPR bersama Pemerintah dengan alasan kebutuhan hukum masyarakat, padahal itu hanya untuk kepentingan politik tertentu atau dengan kata lain, telah terjadi perselingkuhan politik dalam pembentukan UU. Dengan kata lain, alasan keadaan tertentu bisa membuka peluang subyektifitas yang sangat tinggi, seperti perubahan UU KPK di luar Prolegnas. Hal, ini dikarenakan tidak adanya indikator atau parameter materi muatan undang-undang yang jelas terkait kebutuhan hukum masyarakat.

(2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan Pasal 23 ayat (2) di atas, jika dikaitkan dengan Omnibus Law RUU Cipta Kerja maka kontroversi muncul akibat beberapa pasal yang diatur didalamnya memerlukan beberapa pesan moral yang harus disampaikan, dengan kata lain pasal-pasal tersebut bertentangan dengan moral. Sebelum dianalisis beberapa pasal tersebut, maka perlu dipahami apa itu moral, bagaimana hubungan hukum dan moral.

Moral berasal dari kata latin *mores* yang berarti adat kebiasaan. Dalam kamus besar bahasa Indonesia kata moral berarti "*akhlak atau kesusilaan yang mengandung makna tata tertib batin atau tata tertib hati nurani yang menjadi pembimbing tingkah laku batin dalam hidup*". Menurut Kant moralitas adalah kesesuaian sikap dan perbuatan kita dengan norma hukum batiniah kita, yakni apa yang kita pandang sebagai kewajiban itu. Moralitas akan tercapai apabila kita menaati hukum lahiriah bukan lantaran hal itu membawa akibat yang menguntungkan kita atau takut pada kuasa sang pemberi hukum, melainkan kita sendiri menyadari bahwa hukum itu merupakan kewajiban kita.²¹

Moral mempunyai lima fungsi terhadap hukum "*pertama*", moral berfungsi sebagai landasan etik bagi pembentukan kaidah hukum. Sebagai landasan etik, nilai-nilai moral menjadi dasar kebijakan untuk membentuk kaidah-kaidah hukum baru dan untuk memperbaiki kaidah-kaidah hukum yang berlaku karena sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dan tingkat perkembangan masyarakat. Nilai - nilai moral, khususnya nilai-nilai keadilan bagi semua orang dan nilai-nilai kebajikan dalam pergaulan hidup manusia harus menjwai dan mengarahkan pembentukan kaidah-kaidah hukum (undang-undang). Penetapan hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum dan penetapan suatu perbuatan sebagai perintah atau larangan harus mengacu kepada nilai-nilai keadilan bagi semua orang dan nilai-nilai kebajikan dalam pergaulan hidup manusia.²²

²¹ M. Agus Santoso, 2012, Hukum, Moral dan Keadilan. Edisi Perdana, Jakarta : Penerbit Kencana Prenada Media Group. Hal.90

²² *Ibid*

"Kedua, moral merupakan sumber hukum. Artinya, kaidah-kaidah moral dapat menjadi sumber bagi pembentukan kaidah-kaidah hukum. Implementasi fungsi moral sebagai sumber hukum dilakukan melalui penetapan perbuatan-perbuatan yang tidak baik secara moral (*imral*) menjadi perbuatan yang melawan hukum (*illegal*) atau perbuatan kriminal (tindak pidana). Di samping itu, perbuatan-perbuatan yang tidak sah secara moral tidak boleh ditetapkan sebagai perbuatan yang illegal atau kriminal. Dengan demikian ada signifikansi antara moralitas dengan legalitas dan immoralitas dengan illegalitas atau kriminalitas."²³

"Ketiga", moral merupakan sarana untuk menguji (evaluasi) keberadaan kaidah hukum. Apakah suatu kaidah atau aturan sudah memenuhi kualifikasi moralitas untuk disebut sebagai hukum atau belum? Dan apakah kaidah hukum itu telah memenuhi kualifikasi hukum yang adil atau hukum yang baik dalam perspektif moral?

Fuller berpendapat, terdapat delapan moral hukum internal, yaitu: delapan nilai yang harus diwujudkan oleh hukum. Kedelapan nilai tersebut dinamakan delapan prinsip legalitas, yaitu: " (i) harus ada peraturan terlebih dahulu, berarti bahwa tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara *ad-hoc*, atau tindakan-tindakan yang bersifat arbitrer; (ii) peraturan itu harus diumumkan secara layak; (iii) peraturan (peraturan itu tidak boleh berlaku surut; (iv) perumusan peraturan itu harus jelas dan terperinci, artinya harus dapat dimengerti oleh rakyat; (v) hukum tidak boleh dijalkannya hal-hal yang tidak mungkin; (vi) di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain; (vii) peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah; (viii) harus ada kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan yang telah dibuat".¹⁴

"Keempat, moral menjadi rujukan justifikasi untuk menyelesaikan kasus-kasus hukum yang tidak ada dasar hukumnya atau tidak jelas dasar hukumnya. Sudah menjadi hal yang lazim bagi hakim untuk mencari pembenaran terhadap putusan-berdasarkan pertimbangan-pertimbangan moral. Dalam konsep hukum perdata, perbuatan melawan hukum bukan hanya berarti perbuatan yang melanggar undang-undang, tapi juga perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan dan kesusilaan. Dalam konteks ini, melanggar aturan hukum sama dengan melanggar kaidah-kaidah moral."²⁴

"Kelima", kesadaran moral masyarakat dapat menunjang kepatuhan masyarakat kepada aturan-aturan hukum, khususnya aturan-aturan hukum yang sejalan dengan kaidah-kaidah moral. Ketaatan seseorang terhadap kaidah-kaidah moral dilandasi oleh kesadaran diri bahwa kaidah-kaidah moral tersebut merupakan aturan yang baik bagi kehidupan pribadinya. Kesadaran diri untuk menaati kaidah-kaidah moral yang dilakukan oleh orang banyak akan menjadi kesadaran kolektif anggota masyarakat mengenai pola hidup baik dalam kehidupan bersama.²⁵

Jika dikaitkan dengan UU Cipta Kerja maka dapat dilihat ada beberapa ketentuan yang dianggap bertentangan dengan moral, dimana terdapat berbagai norma yang membuka kesempatan untuk terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dan impunitas.²⁶

- a. Dihilangkannya pengaturan tentang tanggung jawab pemegang izin usaha pemanfaatan hutan atas kebakaran hutan (perubahan Pasal 49 UU Kehutanan).
- b. Dihilangkannya izin AMDAL dalam perindustrian, sehingga potensial melanggar hak atas lingkungan hidup yang sehat (Perubahan Pasal 104 UU Perindustrian).
- c. Penghapusan pengaturan pengupahan dalam UU dan dilimpahkan kepada PP;

²³ *Ibid*, Hal.91

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

perlindungan kerja, skema periode kerja dan waktu kerja dan libur diserahkan untuk diatur dalam PP (UU Ketenagakerjaan).

- d. Perlakuan diskriminatif antara guru/dosen dan guru/dosen lulusan perguruan tinggi lembaga negara lain. Guru diwajibkan memiliki sertifikat pendidik, sementara guru/dosen yang berasal dari PT lembaga negara lain tidak diwajibkan memiliki sertifikat pendidik (Perubahan UU Guru dan Dosen).

4. Kesimpulan

RUU *Omnibus law* Cipta Kerja yang dikeluarkan pemerintah mendapat reaksi pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. *Omnibus law* atau dikenal dengan *omnibus bill*, merupakan konsep pembuatan undang-undang baru untuk mengamendemen beberapa UU sekaligus sehingga tidak perlu mengubah, mencabut, dan/ atau mengganti satu per satu peraturan perundang-undangan serta memangkas waktu dan biaya yang diperlukan. *Omnibus law* bisa diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan terpadu (*omnibus regulation*) sehingga meminimalkan disharmoni, inkonsistensi, tumpang tindih, dan multitafsir yang berdampak pada ketidakpastian hukum.

Permasalahan lain RUU Cipta Kerja ini terkait juga dengan isi atau substansi pasal-pasal yang ada, dimana ada beberapa pasal tidak memperhatikan nilai moral di dalam masyarakat. Dengan kata lain, apabila sebuah peraturan perundang-undangan sudah cacat moral dalam isinya, maka peraturan perundang-undangan tersebut ke depannya dibatalkan oleh lembaga yang berwenang.

Referensi

Buku

- Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta : Kencana
- A.Rosyid, Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang : Setara Press,
- A.Hamid S. Attamimi, 1997, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Hukum Dan Pembangunan, Jakarta
- Adnan Buyung Nasution, 2005, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Rajawali Press
- A. Gunawan Setiardi, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral: Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- B. Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen: Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama.
- K. Bertens, 2004. *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta Modul Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, 2007, Kerjasama Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara
- _____, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press
- Ramlan Surbakti, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia: Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia

Saldi Isra dan Yuliandri, 2004, *Penyusunan dan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan, Analisis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, LAN

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden.

Jurnal

Delfina Gusman, "*Urgensi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*". Jurnal Masalah –Masalah Hukum Vol.40 No.3 Juni 2011

FX. Adji Samekto, "*Relasi Hukum dengan Kekuasaan : Melihat Hukum dalam Perspektif Realitas*", Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13 No.1, Januari 2013

Gokma Toni Parlindungan, "*Prinsip-Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*" Jurnal Respublica Vol.16 No.2 Tahun 2017

M.Husni, "*Moral dan Keadilan Sebagai Landasan Penegakan Hukum Responsif*", Jurnal Equality, Vol. 11 No. 1 Februari 2006.