

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum, hal tersebut sudah ditetapkan secara tertulis dan eksplisit pada Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam pandangan umumnya, walaupun terdapat perbedaan pemaknaan atas negara hukum seperti *rechtstaat* pada negara *civil law system* dan *the rule of law* pada negara *common law system*, pada akhirnya kedua perbedaan tersebut bertumpu terhadap kepercayaan terhadap hukum sebagai sumber utama dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup> Meninjau sistem yang telah diformulasikan pada tatanan negara hukum, maka dari itu sudah lazim apabila peraturan perundang – undangan yang berlaku di-pandang sebagai solusi atas pengaturan kehidupan publik maupun kehidupan privat.

Mengingat supremasi dari hukum itu tersendiri, dimana termasuk peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa polemik tersendiri dalam proses pembentukan legislasi di Indonesia, khususnya mengenai Rancangan Undang – Undang Cipta Kerja (disingkat RUU Cipta Kerja). Peraturan perundang – undangan tersebut, hari semakin hari kian menerima kritik dari masyarakat umum. Proses pembentukan peraturan perundang – undangan tersebut baik dari sisi formil maupun materil dipahami oleh masyarakat menentang prosedur pembentukan peraturan perundang – undangan yang berlaku, khususnya dalam aspek formil mengenai “asas keterbukaan”. Dalam proses legislasi peraturan tersebut, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (disingkat KontraS) sempat

---

<sup>1</sup> Haposan Siallagan, ‘Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia’, *Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol 18, No. 2, 2016, h 2.

mengkritik sifat pemerintah yang cenderung tertutup mengenai pembahasan RUU Cipta Kerja.<sup>2</sup> Pada pemberitaan tersebut, diketahui bahwasannya KontraS telah mengirimkan sebuah permintaan mengenai keterbukaan informasi mengenai salinan atas draf pembahasan RUU Cipta Kerja. Permintaan atas informasi tersebut kemudian mendapatkan respon dari Sidiq Mustofa, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (PPID Kemenkoplhukum). Materi dari informasi yang dimohonkan oleh tim KontraS diklasifikasikan sebagai informasi yang dikecualikan oleh PPID Kemenkoplhukum, kemudian pihak KontraS juga menyayangkan sifat tersebut yang tidak menjabarkan alasan – alasan yang menyebabkan informasi tersebut dikategorikan sebagai rahasia dengan lampiran atas uji konsekuensi. Selain dalam hal keterbukaan informasi publik, RUU Cipta Kerja juga menerima kritik terhadap minimnya partisipasi publik disebabkan pembahasannya yang dilaksanakan dalam masa pandemi *Corona Virus Diseases* 2019 (disingkat COVID - 19).<sup>3</sup> Hal ini sempat dikhawatirkan bahwasannya kebijakan pemerintah yang memanfaatkan arahan untuk tetap di rumah bagi masyarakat, justru dimanfaatkan untuk mempercepat proses pembentukan RUU Cipta Kerja. Asumsi ini tentunya wajar berkembang di tengah masyarakat, khususnya bagi para pekerja, disebabkan memang materi muatan yang di atur oleh RUU Cipta Kerja menyangkut hajat hidup

---

<sup>2</sup> Budiarti Utami Putri, “Kontras Singgung Pemerintah yang Tertutup soal Omnibus Law Cilaka”, *Tempo.co* (online), 17 Februari 2020, h 1 <https://nasional.tempo.co/read/1308489/kontras-singgung-pemerintah-yang-tertutup-soal-omnibus-law-cilaka>.

<sup>3</sup> Devina Halim, “Tanpa Partisipasi Publik, Omnibus Law Cipta Kerja Jadi Cacat Moral”, *Kompas.com* (online), 3 April 2020, h 1 <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/03/12154791/tanpa-partisipasi-publik-omnibus-law-cipta-kerja-jadi-cacat-moral>.

mereka, khususnya klasterisasi dari UU *existing* mengenai Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (disingkat UU Ketenagakerjaan).

Selain asumsi yang berkembang mengenai keterbukaan informasi terhadap salinan draf RUU Cipta Kerja beserta partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan tersebut, metode pembentukan hukum dari peraturan tersebut juga menerima kritik dari masyarakat. LBH Jakarta sempat menuturkan bahwasannya proses pembentukan dengan metode pembentukan hukum *omnibus law* tidak diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan (disingkat UU P3U) sebagaimana telah di revisi pada Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 (disingkat UU Perubahan P3U).<sup>4</sup> Metode pembentukan hukum *omnibus law* dapat dikatakan metode pembentukan hukum yang masih baru di Indonesia disamping kodifikasi dan unifikasi. Masih berkaitan dengan metode pembentukan tersebut, klaim pemerintah atas deregulasi demi kemudahan investor juga sempat menerima penolakan oleh LBH Jakarta, disebabkan akibat dari RUU Cipta Kerja dapat kembali menetapkan 493 (empat ratus sembilan puluh tiga) Peraturan Pemerintah (disingkat PP), 19 (sembilan belas) Peraturan Presiden (disingkat Perpres) dan 4 (empat) Peraturan Daerah (disingkat Perda) agar dapat optimal untuk dilaksanakan.<sup>5</sup> Potensi penambahan peraturan tersebut tentunya dapat dipandang justru membuat regulasi di Indonesia semakin bertambah banyak, sehingga berpotensi membuat investor justru kesulitan.

Pemerintah dalam hal ini DPR dan Presiden juga memiliki standardisasi keterbukaan serta partisipasinya tersendiri. Sebelumnya pemerintah sempat memanggil 6 (enam) serikat buruh dengan 2 (dua) serikat buruh menyatakan *walkout* dari forum yang diadakan. Proses

---

<sup>4</sup> Muhammad Ahsan Ridhoi, “Diwarnai Banyak Penolakan, Pembahasan RUU Omnibus Law Masuk ke Bab III”, *Katadata.co.id* (online), 31 Agustus 2020, h 1 <https://katadata.co.id/muhammadrinhoi/berita/5f4d1f00ab7e5/diwarnai-banyak-penolakan-pembahasan-ruu-omnibus-law-masuk-ke-bab-iii>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

*walkout* tersebut tentunya tidak memicu pemerintah untuk menahan proses pembahasan RUU Cipta Kerja disebabkan bagi serikat buruh yang hadir, telah mewakili sekitar 75% (tujuh puluh lima persen) dari total pekerja di Indonesia.<sup>6</sup> Kedua serikat buruh tersebut diketahui menyatakan *walkout* sebelum materi pembahasan dimulai, kedua serikat tersebut menyatakan sikap bahwasannya tidak perlu adanya pembahasan dari RUU Cipta Kerja. Rosan P. Ruslani, selaku Ketua Kamar Dagang dan Industri (disingkat KADIN) Indonesia merangkap Ketua Satuan Tugas *Omnibus Law* Cipta Kerja (disingkat Satgas *Omnibus Law*) merasa tidak keberatan disebabkan masih terdapat 4 (empat) serikat buruh yang menetap dalam pembahasan tersebut.

Metode pembentukan hukum yang berkaitan dengan deregulasi dan debirokratisasi juga dinilai menjadi dalil utama bagi pemerintah melancarkan RUU Cipta Kerja.<sup>7</sup> Menampik kritik yang telah disampaikan oleh LBH Jakarta yang memperkirakan banyaknya PP yang akan dibentuk, pemerintah memandang bahwasannya proses deregulasi dan debirokratisasi tersebut dapat mempercepat peluang investasi untuk masuk ke Indonesia. Selain itu, proses deregulasi dan debirokratisasi tersebut dipandang sebagai bagian dari reformasi struktural untuk dapat memangkas proses dalam perizinan.

Berdasarkan pemaparan antara perbedaan pandangan tersebut, maka dari itu peristiwa hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang – undangan dari RUU Cipta Kerja menjadi hal yang menarik dalam sejarah proses legislasi di Indonesia. *Pertama* dalam proses keterbukaan dan partisipasi masyarakat yang memicu banyaknya pandangan terhadap pemenuhan kedua asas tersebut. *Kedua* dalam metode pembentukan hukum

---

<sup>6</sup> Dwi Aditya Putra, “6 Serikat Buruh Ikut Bahas RUU Cipta Kerja, KSPI dan KSPSI Pilih Walk Out”, *Liputan6.com* (online), 8 Oktober 2020, h 1 <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4377182/6-serikat-buruh-ikut-bahas-ruu-cipta-kerja-kspi-dan-kspsi-pilih-walk-out>.

<sup>7</sup> Pandhu Yuanjaya, “UU Cipta Kerja Disahkan, Investor Segara Datang?”, *Detik News* (online), 8 Oktober 2020, h 1 <https://news.detik.com/kolom/d-5204827/uu-cipta-kerja-disahkan-investor-segera-datang>.

*omnibus law* yang dapat dikatakan sebagai hal baru dalam proses legislasi. Indonesia sebagai negara hukum tentunya wajib untuk dapat menjawab polemik tersebut. RUU Cipta Kerja dengan metode pembentukannya *omnibus law* merupakan produk legislasi yang baru bagi Indonesia dan penuh dengan kontroversi.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terpaparkan pada bagian latar belakang, penulis dengan ini merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana prinsip keterbukaan dan partisipasi diatur dalam metode pembentukan hukum *omnibus law* dan apakah memiliki karakter yang bertentangan dengan sistem hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan? dan
2. Apakah pembentukan RUU Cipta Kerja telah memenuhi prinsip keterbukaan dan partisipasi sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan dan Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan pelaksanaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Penemuan pemikiran baru terkait analisis Omnibus Law dikaitkan dengan keterbukaan informasi baik secara teoritis maupun praktik hukum dalam pembentukan perundang-undangan;

- Implementasi Tri Dharma Perguruan Tinggi khususnya pelaksanaan hasil dari pendidikan dalam penelitian;
- Memenuhi syarat kelulusan sebagai Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
- Sebagai proses untuk mengimplementasikan mata kuliah Hak Asasi Manusia (2sks) dan Hukum Perundang – Undangan (2sks) serta mata kuliah lainnya pada kasus tertentu;

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam proses pelaksanaan penelitian ini, pada akhirnya diharapkan dapat memberikan manfaat :

- Kontribusi pengetahuan ilmu hukum baru dalam soal pembentukan perundang-undangan, serta memberi refleksi kritis atas proses legislasi yang sesuai dengan kaidah – kaidah Indonesia sebagai negara hukum;
- Terhadap *civitas academica* Fakultas Hukum Universitas Airlangga diharapkan dapat bermanfaat untuk mengimplementasikan nilai – nilai tridharma perguruan tinggi melalui penelitian yang dapat menjawab keresahan bagi masyarakat dan pemerintahan;
- Terhadap masyarakat umum diharapkan dapat berkontribusi untuk melaksanakan fungsi pengawasan masyarakat terhadap pemerintah dalam kerangka negara demokrasi.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian hukum yang akan digunakan oleh penulis dalam skripsi ini merupakan tipe penelitian *legal research* sebagai tipe penelitian hukum normatif yang dapat menjelaskan secara sistematis terhadap isu hukum yang akan dipecahkan. Dalam hal ini meneliti mengenai konflik atas tindakan – tindakan pembentuk RUU Cipta Kerja dengan menggunakan metode pembentukan hukum *omnibus law* terhadap prinsip keterbukaan informasi publik dan partisipasi publik yang ditinjau melalui peraturan perundang – undangan yang berlaku, untuk menilai keabsahan formil tindakan *legislator* dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Terdapat 5 (lima) macam pendekatan dalam penelitian hukum diantaranya pendekatan undang – undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).<sup>8</sup>

Namun, dalam penulisan skripsi ini, penulis akan menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan yakni :

1. Pendekatan Undang – Undang (*statute approach*) dengan cara mengumpulkan segala peraturan perundang – undangan yang telah berlaku dan berkaitan dengan isu hukum dengan melihat keberlakuan dari peraturan perundang – undangan tersebut secara normatif.<sup>9</sup> Dalam hal ini,

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media, Jakarta, 2017, h. 133.

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 136.

penulis akan menelaah peraturan perundang – undangan secara mendalam termasuk menelaah materi muatan, dasar ontologis, filosofis serta *ratio legis* dari sebuah ketentuan dalam UU.<sup>10</sup> Demi mendapatkan pemaknaan mendalam terhadap UU tersebut, maka penulis akan menggunakan interpretasi terhadap UU maupun ketentuannya baik secara gramatikal, sistematik, serta metode – metode interpretasi lainnya.<sup>11</sup>

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dengan cara memahami pandangan atau doktrin yang telah berkembang dalam ilmu hukum, tentunya yang berkaitan dengan isu hukum dalam penulisan skripsi ini, demi menemukan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum apabila terdapat tindakan – tindakan hukum yang belum diatur ketentuannya.<sup>12</sup> Dalam hal ini penulis akan menggunakan beberapa konsep dalam memahami apabila terdapat kekosongan peraturan dalam memahami sebuah tindakan hukum, khususnya dalam hal pembentukan peraturan perundang – undangan.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis telah mempertimbangkan untuk menggunakan sumber bahan hukum sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer :
  - a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 142.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 146.

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 177.



- b. Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- c. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan;
- d. Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- f. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan;
- g. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik;
- h. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional; dan
- i. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Selain bahan hukum primer sebagaimana tertulis, penulisan atas penelitian ini juga akan menggunakan pendapat para ahli hukum dan karya tulis ilmiah hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas. Kemudian penulis juga akan menggunakan beberapa pendapat para ahli

dan karya tulis non-hukum dengan tetap mempertimbangkan relevansinya terhadap isu hukum yang akan dipecahkan oleh penulis.<sup>13</sup>

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik riset kepustakaan. Pertama penulis mengumpulkan terlebih dahulu beberapa bahan hukum primer sebagaimana tertulis, dimana bahan hukum primer yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi. Proses penyeleksian bahan hukum primer penulis laksanakan dengan menganalisis peraturan perundang – undangan yang telah dikumpulkan dengan isu hukum yang dibahas, penulis hanya menggunakan bahan hukum primer yang dapat memiliki hubungan hukum dengan isu hukum yang dibahas.

Kemudian langkah tersebut juga penulis terapkan dalam proses pengumpulan bahan hukum sekunder. Dalam era reformasi ini, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah berkembang, pengumpulan bahan hukum sekunder didapatkan berdasarkan telusur jurnal hukum di internet, dengan tetap mempertimbangkan kredibilitas lembaga yang mempublikasikan sebuah jurnal. Kemudian beberapa pendapat ahli dalam sebuah literatur hukum juga dapat ditemukan melalui buku elektronik. Selain itu penulis juga akan mengumpulkan beberapa berita dari lembaga pers untuk menggambarkan secara nyata sebuah tindakan hukum yang dapat berfungsi untuk menggambarkan sebuah peristiwa hukum.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 240.

### 1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan oleh penulis akan diolah secara *yuridis – normatif*. Pengolahan secara *yuridis – normatif* diterapkan oleh penulis dengan secara langsung melakukan penerapan ketentuan – ketentuan dalam bahan hukum primer atau menggunakan bahan hukum sekunder dari literatur ilmiah hukum dan pendapat ahli hukum kepada isu hukum yang akan dianalisis.

### 1.5.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Penulis membagi sistematika atas penulisan penelitian hukum ini dengan 4 (empat) bab. Pertanggungjawaban sistematika penulis terangkan lebih lanjut sebagai bentuk pemaparan dasar berpikir penulis dalam menguraikan serta memecahkan isu hukum dalam penelitian ini. Formulasi dari sistematika oleh penulis adalah sebagai berikut :

- **BAB 1 Pendahuluan**, dalam bab tersebut penulis menjelaskan dasar – dasar dari penelitian hukum dari skripsi ini, terdiri atas latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta metode dari penelitian. Formulasi bab ini pada intinya berfungsi untuk menggambarkan *framework* berpikir yang digunakan penulis untuk menguraikan serta memecahkan isu hukum yang telah penulis rumuskan;
- **BAB 2 Metode Pembentukan Hukum *Omnibus Law* dalam Sistem Hukum Perundang - Undangan**, dalam bab ini penulis akan meneliti mengenai konsep dari *omnibus law* sebagai metode pembentukan hukum, serta keterkaitannya dengan komabilitas serta kemampuannya untuk menjawab tantangan atas

pemenuhan partisipasi publik sebagaimana telah diatur dalam UU P3U serta peraturan turunan lainnya seperti Peraturan DPR 2 / 2019 atau Perpres 87 / 2014;

- **BAB 3 Pembentukan RUU Cipta Kerja ditinjau dari Prinsip Keterbukaan dan Prinsip Partisipasi Publik**, dalam sistematika pada bab ini, penulis akan membedah secara berurutan terhadap konsep keterbukaan informasi beserta dengan standardisasinya, kemudian dilanjut konsep partisipasi publik beserta dengan standardisasinya juga, setelah menemukan pemahaman atas konsep dimaksud, penulis akan meninjau pemenuhan atas konsep keterbukaan informasi secara simultan dengan konsep partisipasi publik terhadap UU P3U, demi menemukan jawaban atas terpenuhi atau tidaknya nilai – nilai keterbukaan informasi serta partisipasi publik; dan
- **BAB 4 Kesimpulan dan Saran**, dalam sistematika ini, penulis akan memberikan kesimpulan atas jawaban dalam isu hukum pada penelitian ini serta memberikan saran terhadap penyelesaian dalam isu hukum pada penelitian ini.