

**Problematisasi Legal Drafting dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja:
Tinjauan terhadap Konsistensi, Teknik, dan Partisipasi Publik**

***Problematization of Legal Drafting in the Enactment of Indonesia's Job Creation Law:
Examining Consistency, Drafting Techniques, and Public Participation***

**Parningotan Malau¹, Dendi Fitwansyah², Fadhlan Ferdian Alfaris³, Mutia
Firdayanti⁴, Yehezkiel Batubara⁵, Fandi Haron⁶, Dania Ariska Safitri⁷, Silvia Xyстера
Siahaan⁸, Chelsea Olivia Sirait⁹, Muhammad Sahroni¹⁰**

¹⁻¹⁰Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia

Email: pmalau0707@gmail.com , dendi.fitwansyah@gmail.com,
fadhlanferdianalfaris@gmail.com , mutiafirdayanti377@gmail.com,

Abstrak

Pendekatan omnibus law dalam pembuatan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah sebuah inovasi dalam bidang legislasi yang bertujuan untuk menyederhanakan aturan-aturan yang ada dan mempercepat laju ekonomi. Namun, cara pembuatannya menimbulkan banyak masalah hukum, terutama dalam aspek penyusunan hukum (legal drafting). Penelitian ini bertujuan mengkaji masalah yang ada dalam penyusunan UU Cipta Kerja dari tiga sudut pandang utama: konsistensi norma, teknik penyusunan, dan keterlibatan publik. Penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan (literature review) dengan pendekatan yuridis normatif untuk mengevaluasi kesesuaian antara praktik legislasi UU Cipta Kerja dan prinsip-prinsip legal drafting dalam sistem hukum Indonesia. Hasil kajian menunjukkan bahwa penyusunan UU ini mengabaikan prinsip-prinsip dasar legal drafting sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk asas keterbukaan dan kejelasan rumusan. Ketidakkonsistenan struktur pasal, ambiguitas redaksional, serta minimnya partisipasi publik menjadi indikator lemahnya kualitas legislasi. Artikel ini merekomendasikan evaluasi menyeluruh terhadap prosedur legislasi model omnibus law dan penguatan kapasitas teknis perancang undang-undang.

Kata Kunci: Legal Drafting, Omnibus Law, UU Cipta Kerja, Partisipasi Publik, Teknik Perundang-Undangan

Abstract

The omnibus law approach in the drafting of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation is an innovation in the field of legislation that aims to simplify existing regulations and accelerate economic growth. However, the method of drafting it raises many legal problems, especially in the aspect of legal drafting. This study aims to examine the problems in the drafting of the Job Creation Law from three main perspectives: consistency of norms, drafting techniques, and public involvement. This study uses a literature review method with a normative legal approach to evaluate the suitability between the legislative practices of the

Job

Creation Law and the principles of legal drafting in the Indonesian legal system. The results of the study show that the drafting of this law ignores the basic principles of legal drafting as stipulated in Law Number 13 of 2022 concerning the Formation of Legislation, including the principles of openness and clarity of formulation. Inconsistency in the structure of articles, editorial ambiguity, and minimal public participation are indicators of the weak quality of legislation. This article recommends a comprehensive evaluation of the legislative procedures of the omnibus law model and strengthening the technical capacity of law drafters.

Keywords: *Legal Drafting, Omnibus Law, Job Creation Law, Public Participation, Legislative Techniques*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara Hukum yang berlaku secara menyeluruh. System Hukum merupakan alat kredibilitas Bangsa Indonesia . Legal drafting atau penyusunan naskah hukum, merupakan sebuah proses fundamental dalam penciptaan dan pembaruan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Prakoso, 2022). Dalam era dimana perubahan sosial dan kemajuan teknologi berlangsung sangat cepat, peranan legal drafting menjadi semakin vital. Regulasi yang efektif dan relevan harus mampu menyesuaikan diri dengan evolusi nilai-nilai masyarakat serta inovasi teknologi yang terus menerus berkembang. Hal ini tidak hanya penting untuk memastikan bahwa hukum tetap relevan, tetapi juga untuk menjaga keadilan, keamanan, dan kesejahteraan umum.

Penerapan metode *omnibus law* dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) menandai babak baru dalam praktik legislasi nasional. Gagasan ini secara resmi disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada pidato pelantikannya sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2019–2024, sebagai solusi untuk menyederhanakan regulasi yang tumpang tindih dan menghambat investasi (Sadono & Rahmiaji, 2021). Melalui pendekatan ini, pemerintah berharap dapat menciptakan sinergi antar regulasi dalam satu kerangka hukum yang terintegrasi, khususnya di bidang ketenagakerjaan, perizinan, dan investasi.

Namun dalam praktiknya, pembentukan UU Cipta Kerja justru memunculkan pro dan kontra di masyarakat. Kelompok yang mendukung menilai bahwa omnibus law dapat mempercepat reformasi birokrasi dan menciptakan iklim investasi yang lebih kompetitif. Sementara itu, kelompok yang menolak melihat adanya masalah serius baik dari sisi substansi maupun prosedur pembentukannya. Kritik paling tajam diarahkan pada lemahnya penerapan prinsip-prinsip legal drafting, seperti kejelasan rumusan, sistematika norma, dan keterbukaan dalam proses legislasi (Rahman et al., 2025).

Selain itu, minimnya partisipasi publik menjadi sorotan utama. Sejumlah elemen masyarakat, termasuk organisasi buruh, akademisi, dan media, menyatakan bahwa proses pembentukan UU ini kurang transparan dan tidak partisipatif. Hal ini diperkuat oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja

sebagai *inkonstitusional bersyarat*, karena cacat dalam aspek prosedural dan partisipasi (Rishan, 2022). Kritik terhadap metode *omnibus* juga muncul karena teknik ini belum memiliki dasar hukum eksplisit dalam sistem perundang-undangan Indonesia, sehingga menimbulkan kekaburan legalitas (Suryati et al., 2022).

Secara normatif, legal drafting bukan hanya soal teknis redaksional, tetapi juga mencerminkan kepatuhan terhadap asas-asas hukum yang mendasari pembentukan peraturan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, misalnya, menekankan pentingnya asas kejelasan tujuan, konsistensi, dan partisipasi publik sebagai prasyarat regulasi yang baik. (Rahman et al., 2025).

Di sisi lain, praktik legislasi juga mengabaikan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas, yang seharusnya menjadi bagian dari prosedur legal drafting sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Zebua, Simamora, dan Siallagan (2022) menekankan bahwa metode omnibus law masih belum memiliki pijakan normatif yang jelas dalam sistem hukum Indonesia, sehingga rawan menimbulkan persoalan formil dalam pembentukan hukum. Sementara itu, Wardani dan Firdaus (2022) menunjukkan bahwa proses legislasi UU Cipta Kerja cenderung mengabaikan asas-asas materiil dan formil, sehingga melahirkan peraturan yang tidak konsisten dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji problematisasi legal drafting dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Fokus kajian diarahkan pada tiga aspek utama: (1) konsistensi dan sistematika norma, (2) teknik dan prinsip legal drafting, serta (3) derajat partisipasi publik dalam proses legislasi. Melalui pendekatan yuridis-normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penerapan metode omnibus law yang sesuai dengan prinsip demokrasi dan kepastian hukum.

Landasan Teori Dan Dasar Hukum

1. Pengertian ,Tujuan dan Konsep Legal Drafting

Perancangan hukum adalah salah satu komponen krusial dalam penerapan hukum. Istilah "legal drafting" terdiri dari dua kata, yaitu "legal" dan "drafting". Secara sederhana, "legal" berarti sesuatu yang sesuai dengan hukum, sementara "drafting" berarti pembuatan rencana atau penyusunan. Oleh karena itu, perancangan hukum dapat dipahami sebagai penyusunan dokumen hukum atau kontrak serta MoU (Nota Kesepahaman) (Faizien et al., 2025).

Tujuan utama dari legal drafting adalah menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian hukum, kejelasan, dan tidak menimbulkan multitafsir. Dalam konteks Indonesia, legal drafting harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Rahman et al., 2025).

Menurut Anggono (2020), teknik legal drafting yang baik harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Kejelasan tujuan: Peraturan harus memiliki tujuan yang jelas dan dapat dipahami.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: Peraturan harus dibuat oleh lembaga yang berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan: Isi peraturan harus sesuai dengan jenis peraturan yang dibuat.
4. Dapat dilaksanakan: Peraturan harus dapat dilaksanakan secara efektif.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan: Peraturan harus berguna dan berhasil guna dalam masyarakat.
6. Kejelasan rumusan: Bahasa yang digunakan harus jelas dan tidak menimbulkan multitafsir.
7. Keterbukaan: Proses pembentukan peraturan harus terbuka dan melibatkan partisipasi masyarakat.
8. Dasar Hukum Pengadaan Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Pancasila: Sebagai sumber utama hukum bagi negara.
 - 2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; berperan sebagai hukum utama dalam kerangka Peraturan Perundang-undangan.
 - 3) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Prabandani, 2022).

2. Teori-Teori Pembentukan Hukum dalam Legal Drafting

Untuk memperkuat pemahaman tentang legal drafting, sejumlah teori hukum digunakan sebagai pijakan konseptual:

a. Teori Positivisme Hukum

Hans Kelsen memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis dan tertutup. Dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan (legal drafting), pendekatan ini menekankan pentingnya kepatuhan terhadap aturan formal, prosedur hukum yang tepat, serta logika sistematis dalam perumusan norma. Handoyo menambahkan bahwa teori ini mendukung praktik legislasi yang ketat dan menekankan pentingnya kejelasan, eksplisitasi, serta konsistensi norma hukum agar tidak terjadi kontradiksi interna (Rahman et al., 2025).

b. Teori Realisme Hukum

Teori ini, yang dipelopori oleh Karl Llewellyn dan Jerome Frank, memandang hukum tidak semata-mata sebagai teks, tetapi sebagai sesuatu yang hidup dalam praktik dan implementasinya. Dalam konteks legal drafting, realisme hukum menggarisbawahi perlunya mempertimbangkan dinamika sosial dan perilaku birokrasi ketika merancang norma hukum. Hikmawati dkk. (2023) menyoroti bahwa pelatihan legal drafting berbasis pendekatan realis sangat bermanfaat karena mengutamakan studi kasus dan pengalaman nyata dalam praktik hukum.

c. Teori Responsif Hukum

Dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, teori ini berpandangan bahwa hukum seharusnya mampu menjawab tuntutan keadilan sosial dan aspirasi masyarakat. Dalam penyusunan regulasi, pendekatan ini mengharuskan norma hukum tidak hanya patuh terhadap kerangka hukum formal, tetapi juga relevan dan adaptif terhadap kondisi sosial. Sumiati dkk. (2023) mencatat bahwa pelatihan legal drafting yang mengabaikan aspek responsif berisiko menghasilkan produk hukum yang kurang efektif dalam praktiknya.

d. Teori Hukum Kritis (Critical Legal Studies)

Teori hukum kritis melihat hukum sebagai konstruksi sosial yang sarat dengan kepentingan dan tidak netral. Dalam kegiatan legal drafting, pendekatan ini menekankan pentingnya sensitivitas sosial, terutama dalam merespons kebutuhan kelompok rentan. Hatta (2023) menegaskan bahwa pelatihan perancang peraturan perundang-undangan perlu mencakup perspektif hukum kritis agar aparat hukum tidak hanya menjadi pelaksana aturan, tetapi juga memiliki peran sebagai agen transformasi sosial.

e. Teori Fungsionalisme Hukum

Roscoe Pound memandang hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial. Dalam praktik legal drafting, teori ini menekankan penyusunan norma hukum yang bertujuan menyelesaikan persoalan sosial secara nyata dan praktis. Ansori (2020) menyatakan bahwa pelatihan aparat dalam penyusunan regulasi harus diarahkan pada kemampuan untuk menciptakan norma yang aplikatif dan solutif terhadap permasalahan kebijakan publik.

3. Proses legal drafting dalam UU Cipta

Proses legal drafting dalam UU Cipta Kerja Menurut Prabowo, Omnibus Law merupakan gagasan Presiden Joko Widodo untuk mengatasi masalah perizinan dan tumpang tindihnya regulasi yang dapat menghambat investasi. Omnibus Law didasarkan pada ketentuan pembuatan undang-undang. Tiga klaster undang-undang dalam omnibus law adalah RUU Pemberdayaan Masyarakat, RUU Perpajakan, dan RUU Cipta Lapangan Kerja (Zulaiha, 2022). UU Omnibus tersebut akan mencakup sebagian besar, jika tidak semua, undang-undang yang saat ini ada dan terkait dengan klaster UU Omnibus tersebut. Menurut Rini Kustiasih, Omnibus law merupakan metode penegakan hukum yang menarik perhatian publik. Pertama-tama, karena metode ini belum diakui secara resmi oleh pembuat undang-undang sebagai salah satu metode UU. Kedua, cara ini bertujuan untuk mengambil jalan pintas dan menyelaraskan berbagai undang-undang secara cepat dalam kurun waktu tertentu. Setidaknya ada empat RUU dengan metode omnibus

yang disiapkan pemerintah, yakni RUU Cipta Kerja, Perpajakan, Ibu Kota Negara, dan RUU Sektor Keuangan. RUU CK dan Perpajakan sudah diserahkan ke DPR (Situngkir, 2022)

4. Tantangan Legal Drafting dalam Konteks UU Cipta Kerja

Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) menjadi contoh nyata problematika legal drafting di Indonesia. UU ini banyak menuai kritik karena dinilai tergesa-gesa, tidak transparan, dan minim partisipasi publik substantif. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 bahkan menyatakan bahwa UU ini inkonstitusional bersyarat karena cacat prosedural dan pelanggaran asas keterbukaan (Wahanisa & Fikry, 2023).

Selain itu, penerapan teknik omnibus law sebagai metode legislasi baru belum diiringi dengan pedoman teknis yang memadai. Akibatnya, inkonsistensi norma dan ketidaktepatan struktur regulasi menjadi isu utama yang mempersulit implementasi di lapangan (Taufik Rahman et al., 2025; Nurgiansah et al., 2023)

5. Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi

Partisipasi publik merupakan prinsip penting dalam pembentukan undang-undang yang demokratis. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Rahma et al. (2024), partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja cenderung minimal karena proses legislasi dilakukan secara cepat, tertutup, dan tanpa sosialisasi yang memadai. Hal ini bertentangan dengan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas publik dalam pembentukan hukum.

Kamarudin (2021) menambahkan bahwa partisipasi yang bermakna (meaningful participation) harus melibatkan masyarakat sejak tahap perencanaan, penyusunan, hingga pengesahan agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi.

6. Problematika dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja

Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020, kemudian disempurnakan menjadi UU No. 6 Tahun 2023) menuai banyak kritik karena proses pembentukannya dianggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip legal drafting yang baik. Hal ini ditegaskan oleh **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020** yang menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena proses pembentukannya tidak melibatkan partisipasi publik secara memadai dan tidak memenuhi prinsip keterbukaan (Ningsih, 2022).

Rishan (2021) menyebutkan bahwa proses penyusunan UU Cipta Kerja menunjukkan lemahnya kontrol legisprudensi, yaitu pengujian kualitas normatif undang-undang dari sisi proses legislasi dan substansi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur dan analisis dokumen. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui telaah terhadap sumber-sumber primer dan sekunder, termasuk buku-buku hukum, jurnal ilmiah nasional dan internasional, peraturan perundang-undangan, serta hasil pelatihan dan pengabdian masyarakat terkait legal drafting. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan beberapa studi kasus nyata dalam penyusunan regulasi di tingkat daerah maupun nasional, salah satunya penerapan omnibus law dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Posisi Omnibus Law dalam Sistem Hukum Indonesia

Menurut teori hierarki norma dari Hans Kelsen, norma-norma hukum tersusun secara bertingkat dalam suatu sistem, di mana setiap norma yang lebih rendah mendapatkan keberlakuannya dari norma yang lebih tinggi. Struktur ini berlanjut secara bertahap hingga mencapai norma tertinggi yang tidak lagi bersumber dari norma lainnya, yang disebut sebagai *grundnorm* atau norma dasar. Pemikiran ini kemudian dikembangkan oleh muridnya, Hans Nawiasky, yang menambahkan bahwa selain tersusun secara berjenjang, norma-norma hukum dalam suatu negara juga terbagi dalam kelompok-kelompok besar. Ia mengidentifikasi empat kelompok utama, yaitu *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara), *staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara), *formell gesetz* (undang-undang formal), serta *verordnung* dan *autonome satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom).

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, posisi omnibus law dapat dipahami sebagai bentuk peraturan perundang-undangan berupa undang-undang yang mengatur berbagai materi dari sektor yang berbeda dalam satu instrumen hukum. Hal ini berbeda dengan konsep undang-undang payung yang biasanya hanya mencakup norma-norma dasar dari satu sektor tertentu sebagai induk dari peraturan turunannya. Jika omnibus law dipahami serupa dengan undang-undang payung, maka hal ini menimbulkan persoalan yuridis karena omnibus law belum diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, dalam praktiknya, omnibus law di Indonesia diperlakukan sebagai bentuk undang-undang biasa, namun dengan cakupan substansi yang lebih luas lintas sektor.

Problematika Undang-Undang Cipta Kerja: Tinjauan dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Negara Hukum Demokrasi

Pembahasan pada bagian sebelumnya menggambarkan dimensi ideal-normatif, yaitu aspek-aspek yang seharusnya diterapkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam kenyataan empiris, terdapat sejumlah regulasi yang dibentuk secara bermasalah, salah satunya adalah **Undang-Undang Cipta Kerja**. Undang-undang ini dirumuskan dengan menggunakan metode **omnibus law**, yaitu suatu teknik legislasi yang bertujuan mengatasi persoalan hiper-regulasi (overregulasi) atau tumpang tindihnya banyak peraturan dalam suatu sistem hukum.

Menurut Patrick Keyzer, istilah *omnibus law* secara harfiah dapat dimaknai sebagai “untuk semuanya”, atau secara umum dipahami sebagai suatu undang-undang yang mencakup berbagai topik yang tidak selalu saling berhubungan satu sama lain. Artinya, omnibus law merupakan satu perangkat hukum yang mengatur banyak isu lintas sektor dalam satu naskah regulasi.

Bayu Dwi Anggono mengkritik teknik legislasi ini karena memiliki beberapa kelemahan mendasar, seperti kecenderungan pragmatis, terbatasnya ruang partisipasi publik yang bermakna, serta rendahnya tingkat ketelitian dan kehati-hatian dalam proses penyusunannya. Teknik ini sebenarnya berasal dari praktik hukum negara-negara common law, dan ketika diadaptasi dalam sistem hukum Indonesia yang menganut civil law, muncul persoalan legitimasi, terutama dalam konteks sosial-politik. Hal ini tercermin dari gelombang penolakan masyarakat yang luas terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, yang kemudian berujung pada pengujian formil dan materiil di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan hasil reformasi memperlihatkan komitmen Indonesia terhadap prinsip negara hukum modern. Lembaga ini berperan penting dalam menjaga supremasi konstitusi dengan cara menilai apakah suatu norma hukum bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal ini, Mahkamah memiliki kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Putusannya bersifat final dan mengikat, menjadikannya sebagai mekanisme terakhir dalam pengujian konstitusionalitas.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan dan menjaga kemurnian konstitusi dijalankan dengan menerima permohonan uji materi terhadap Undang-Undang Cipta Kerja. Permohonan tersebut diajukan dengan alasan bahwa metode omnibus law tidak dikenal dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adanya perubahan materi muatan pasca persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, serta dugaan pelanggaran terhadap asas-asas pembentukan peraturan yang baik, khususnya asas keterbukaan dan kejelasan tujuan (Claudia, & Rasji, 2022).

Menanggapi permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, selama perbaikan belum dilakukan dalam jangka waktu dua tahun sejak putusan dibacakan.

Inkonsistensi Legal Drafting dalam Undang-Undang Cipta Kerja

Legal drafting merupakan proses teknis hukum yang bertujuan menghasilkan norma hukum yang jelas, tidak multitafsir, dan sistematis. Namun, dalam konteks Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020 dan UU No. 6 Tahun 2023), ditemukan berbagai bentuk inkonsistensi, baik secara substansi maupun sistematika. Pertama, inkonsistensi antar pasal dan penggunaan istilah hukum. Misalnya, dalam Pasal 88C dan Pasal 88D UU Cipta Kerja, istilah yang digunakan untuk menyebut pengusaha dan pemberi kerja tidak konsisten, padahal mengacu pada entitas yang sama. Ketidakkonsistenan ini bertentangan dengan prinsip *clarity of language* dalam legal drafting (Anggono, 2020).

Kedua, terdapat inkonsistensi hierarki pengaturan. Banyak ketentuan dalam UU Cipta Kerja yang menyerahkan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri, tanpa kejelasan batas substansi. Ini bertentangan dengan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menegaskan hierarki norma hukum. Hal ini juga menimbulkan kekhawatiran terhadap praktik delegasi berlebihan (*over-delegation*) yang melemahkan fungsi legislasi DPR (Wahanisa & Al Fikry, 2021).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyoroti hal tersebut dengan menyatakan bahwa proses legislasi UU Cipta Kerja cacat formil, karena tidak memenuhi asas kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Permasalahan Penerapan Teknik Omnibus Law

Omnibus law sebagai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan masih menjadi perdebatan dalam sistem hukum Indonesia. Teknik ini belum diatur secara eksplisit dalam UU No. 12 Tahun 2011, meskipun dalam praktiknya telah digunakan dalam UU Cipta Kerja. Hal ini menimbulkan problematika yuridis karena menyimpang dari prinsip *lex certa* dan *lex scripta* dalam perundang-undangan.

Menurut Simabura & Fajri (2021) penggunaan teknik omnibus law tanpa dasar hukum yang jelas dapat mengacaukan struktur sistem hukum nasional karena menyatukan norma dari berbagai sektor dalam satu undang-undang tanpa batasan tematik yang ketat. Secara teknis, omnibus law menabrak asas *kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan* sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c UU No. 12 Tahun 2011. Banyak pasal dalam UU Cipta Kerja yang memuat substansi dari undang-undang sektoral lain tanpa ada pembahasan memadai di DPR. Hal ini juga memperburuk kualitas deliberasi publik dan mempersempit pengawasan masyarakat.

Lemahnya Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi

Partisipasi publik adalah elemen kunci dalam pembentukan undang-undang yang demokratis. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam setiap proses legislasi. Namun, pembentukan UU Cipta Kerja justru menunjukkan lemahnya partisipasi publik secara substansial.

Rahma et al. (2024) mengemukakan bahwa proses legislasi UU Cipta Kerja dilakukan secara cepat dan tidak terbuka. Banyak draf yang tidak dipublikasikan kepada publik secara memadai. Beberapa sidang pembahasan dilakukan secara tertutup dan hanya melibatkan kelompok kepentingan tertentu.

Kritik juga muncul karena draf akhir UU berubah dalam waktu singkat menjelang pengesahan. Hal ini tidak memberi ruang kepada masyarakat sipil, akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya untuk memberikan masukan yang bermakna (*meaningful participation*). Menurut Kamarudin (2021), partisipasi yang ideal bukan hanya formalitas, melainkan harus substansial dan memiliki pengaruh terhadap substansi hukum yang dibahas.

Lemahnya partisipasi publik ini menjadi salah satu alasan utama Mahkamah Konstitusi menyatakan UU Cipta Kerja sebagai **inkonstitusional bersyarat** dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. MK menegaskan bahwa pembentukan undang-undang harus

menjunjung asas keterbukaan dan partisipasi publik secara maksimal. **Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Prinsip Negara Hukum**. Ketiga aspek problematik tersebut—konsistensi, teknik, dan partisipasi—memiliki dampak serius terhadap **kepastian hukum, legitimasi peraturan, dan kepercayaan publik** terhadap produk legislasi. Inkonsistensi norma membuka peluang multitafsir dalam pelaksanaannya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan pelaku usaha.

Teknik omnibus yang belum diatur secara sistematis memperburuk prediktabilitas sistem hukum. Di sisi lain, lemahnya partisipasi publik menggerus prinsip demokrasi hukum yang menghendaki keterlibatan masyarakat dalam setiap kebijakan publik.

Oleh karena itu, reformulasi terhadap UU No. 12 Tahun 2011 perlu segera dilakukan agar teknik omnibus dapat dijalankan secara legal, terbuka, dan akuntabel, serta disertai pedoman teknis legal drafting yang ketat dan terstandar.

KESIMPULAN

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disusun melalui pendekatan *omnibus law* mencerminkan upaya pemerintah untuk menyederhanakan regulasi dan meningkatkan efisiensi birokrasi dalam mendukung iklim investasi. Namun, studi ini menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam aspek legal drafting, khususnya dalam hal konsistensi norma, teknik penyusunan, dan partisipasi publik.

Pertama, terdapat ketidakkonsistenan dalam struktur norma serta ambiguitas redaksional yang mengaburkan makna pasal-pasal tertentu. Kedua, teknik penyusunan yang digunakan cenderung pragmatis dan mengabaikan asas kehati-hatian, sehingga berisiko menciptakan ketidakpastian hukum. Ketiga, partisipasi publik dalam proses legislasi sangat terbatas, yang bertentangan dengan prinsip negara hukum demokratis sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

SARAN

Pentingnya Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan elemen krusial yang harus diwujudkan melalui mekanisme partisipatif. Proses ini perlu membuka ruang seluas-luasnya bagi seluruh lapisan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, untuk turut serta menyampaikan aspirasinya. Di samping itu, pembentukan hukum harus mencerminkan kehendak masyarakat luas, bukan sekadar menjadi instrumen penguasa untuk memperkuat legitimasi kekuasaannya. Pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat yang ideal hanya dapat tercapai apabila proses pembentukan hukum dilakukan secara deliberatif, sehingga menghasilkan produk hukum yang dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

REFERENSI

Adiwijaya, A. J. S., Suryani, D., Komandoko, K., & Vijay, M. (2021). Urgensi Reformasi Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai

- Dampak Penerapan Konsep Omnibus Law di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Living Law*, 14(2), 1–15.
- Ansori, L. (2020). *Legal drafting: Teori dan praktik penyusunan peraturan perundang-undangan*. Depok: Rajawali Pers.
- Chandra, M. Jeffri Arlinandes. (2023). "Prasyarat Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 20, No. 4, hlm. 79–89.
- Claudia, J. C., & Rasji, R. (2022). *Peran dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. <https://doi.org/10.59141/comserva.v2i8.500>
- Faizien, M., Hairullah, S., Karimah, S., Lahmudinnur, & Efendy, N. (2025). Pentingnya legal drafting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. *IJJEL*, 3(2), 1327–1340.
- Fajri, Nurul. (2021). "Konstitusionalitas Penerapan Mekanisme Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, Vol. 2, No. 1.
- Handoyo, B. H. C. (2021). *Prinsip-prinsip legislatif dan akademik drafting: Pedoman bagi perancangan peraturan perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hatta, M. (2023). Pelatihan legal drafting pada Fakultas Syariah IAIN Malikussaleh. *Academica: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1(2), 29–37.
- Hikmawati, R., Nursalam, M., & Zulfikar, R. (2023). Pendampingan kompetensi legal drafting sebagai upaya meningkatkan implementasi fungsi legislatif desa. *Reswara: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 4(2), 1008–1015.
- Kamarudin. (2021). Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang. *Perspektif Hukum*, 15(2), 1–15.
- Ningsih, F. (2022). Politik Hukum Problematika Keberlakuan UU Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020. *COMSERVA*. <https://doi.org/10.59141/comserva.v2i07.428>
- Prabandani, H. W. (2022). MENELUSURI KEDUDUKAN PANCASILA SEBAGAI SUMBER DARI SEGALA SUMBER HUKUM (Discovering the Position of Pancasila as the Basic Norm in Indonesia). *IBLAM Law Review*. <https://doi.org/10.52249/ilr.v2i1.63>
- Prakoso, A. R. (2022). Pengaruh Kekuatan Sosial Dan Politik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Al-Hakim: Jurnal Ilmiah Mahasiswa, Studi Syariah, Hukum Dan Filantropi*. <https://doi.org/10.22515/jurnalalhakim.v4i2.5939>
- Rahma, S. L., Sari, L., Muaviroh, S., Banu, F. F., & Madya, A. (2024). Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 8(9), 61–70. <https://doi.org/10.3783/causa.v8i9.7725>
- Rahman, M. T., Mahfuzah, S., Al-Madani, M. R., Lahmudinnur, & Efendy, N. (2025). *Menyempurnakan proses legal drafting di Indonesia: Tantangan, strategi, dan rekomendasi untuk regulasi berkualitas*. Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence,

- Economic and Legal Theory, 3(2), 1160–1175.
<https://shariajournal.com/index.php/IJJEL/>
- Rishan, I. (2022). Evaluasi performa legislasi dalam pembentukan omnibus law Cipta Kerja: Kajian legisprudensi. *Undang: Jurnal Hukum*, 5(1), 43–67.
<https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.43-67>
- Sadono, B., & Rahmiaji, L. R. (2021). Pro kontra terhadap prosedur dan substansi omnibus law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(3), 601–620. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3125>
- Situngkir, R. (2022). Urgensi Penerapan Omnibus law Untuk Menyelesaikan Permasalahan Pembentukan Regulasi Di Indonesia. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*.
<https://doi.org/10.55357/is.v3i1.193>
- Sjarif, Fitriani Ahlan. (2023). "Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dan Bermanfaat dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 20, No. 4, hlm. 120–135
- Sumiati, T., Darmawan, D., & Putra, Y. P. (2023). Peningkatan kompetensi menyusun legal drafting bagi aparatur desa. *Vivabio: Jurnal Pengabdian Multidisiplin*, 5(3), 118–123.
- Suryati, R. D., & Sardana, L. (2022). Tinjauan hukum terhadap omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja. *Simbur Cahaya*, 28(2), 97–102.
<https://doi.org/10.28946/sc.v28i2.902>
- Wahanisa, R., & Al Fikry, A. H. (2021). Menyoal Problematika Undang-Undang Cipta Kerja: Kajian dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Negara Hukum Demokrasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(3), 1–15.
- Wardani, R. P., & Firdaus, S. U. (2022). Analisis Undang-Undang Cipta Kerja dalam korehensi teori pembentukan undang-undang. *Sovereignty*, 1(4), 724-733.
- Zebua, D. E., Siallagan, H., & Simamora, J. (2022). Analisis Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, 1(1), 1-12.
- Zulaiha, H. (2022). Dampak pengesahan ruu omnibus law dalam perspektif hukum ketenagakerjaan. *Qawanin*. <https://doi.org/10.30762/qaw.v6i2.168>
- Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Indonesia. (2019). *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183.
- Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.

\:

Jurnal Ilmu Hukum (JIH), Volume 5 Nomor 2: 41-53

JUNI 2026

E-ISSN: 2964-7827

<https://www.journal.unrika.ac.id/index.php>

- Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 26.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.